

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos
Mención en Política y Cultura

**La aplicación del Plan Plurinacional para eliminar la
discriminación racial y la exclusión étnica en la provincia de
Bolívar**

Andrés Galarza Schoenfeld

Quito, 2015



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFÍA

Yo, Andrés Santiago Galarza Schoenfeld, autor de la tesis intitulada “Aplicación del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica en la Provincia de Bolívar”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Estudios Latinoamericanos mención Política y Cultura en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad. 3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 31 de Agosto 2015

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Ecuador

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS**

MENCIÓN POLÍTICA Y CULTURA

**LA APLICACIÓN DEL PLAN PLURINACIONAL PARA
ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN
ÉTNICA EN LA PROVINCIA DE BOLÍVAR**

Autor: Andrés Galarza Schoenfeld

Tutor: Ariruma Kowii

2015

Quito-Ecuador

ABSTRACT

Este trabajo analiza la concepción de las políticas públicas en torno a sectores históricamente marginados bajo la óptica de las acciones afirmativas. Se muestra la relación entre los pueblos y nacionalidades y el Estado, enfatizando el caso ecuatoriano y la implementación del *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica* cuya propuesta plantea superar la exclusión y la discriminación de la cual han sido víctimas ciertos grupos poblacionales en el Ecuador. De esta manera, “el objetivo fundamental de este trabajo es realizar un balance de la aplicación de las políticas de acción afirmativa contenidas en el *Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica en la provincia de Bolívar*, utilizando diferentes fuentes de consulta que van desde documentos de análisis sobre la situación del racismo y la discriminación racial a documentos oficiales y uso de entrevistas”.

DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo a mi familia, quienes siempre me han apoyado.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar un sincero agradecimiento a todos quienes conforman la Universidad Andina Simón Bolívar por hacerme sentir en casa y permitirme convivir junto a ustedes tantos gratos momentos durante mi vida académica. De manera particular quiero agradecer al Dr. Enrique Ayala Mora y a su secretaria Lcda. Virginia Alta, por todo el apoyo brindado. Merecen particular mención los docentes del programa de Estudios Latinoamericanos, muchas gracias por los valiosos conocimientos compartidos. Al director de mi tesis, Dr. Ariruma Kowii le agradezco por su soporte en el desarrollo de esta investigación.

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| CAPÍTULO I: RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL Y ACCIÓN AFIRMATIVA | 12 |
| 1.1 Racismo..... | 12 |
| 1.2 Discriminación..... | 14 |
| 1.3 El racismo y la discriminación racial en el Ecuador | 16 |
| 1.4 Racismo, discriminación y movimientos sociales ecuatorianos. | 19 |
| 1.5 Racismo, discriminación y acción afirmativa. | 27 |
| 1.6 Los Estados Americanos y el uso de acciones afirmativas. | 27 |
| CAPITULO 2: APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA EN EL ECUADOR: EL PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN ÉTNICA | 31 |
| 2.1 Conceptualización del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y políticas de acción afirmativa en el contexto ecuatoriano | 31 |
| 2.2 Objetivos y metas del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica. | 33 |
| 2.3 Balance de la Aplicación y ejecución del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica a nivel nacional. | 36 |
| CAPÍTULO III: APLICACIÓN Y EFECTOS DEL PLAN PLURINACIONAL EN LA PROVINCIA DE BOLÍVAR | 48 |
| 3.1 Características demográficas, económicas, sociales y culturales de la Provincia de Bolívar ... | 48 |
| 3.2 Aplicación del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica en la Provincia de Bolívar..... | 48 |
| 3.2.1 Justicia y Legislación. | 49 |
| 3.2.2 Integralidad de Derechos | 54 |
| 3.2.3 Educación, comunicación e información | 63 |
| 3.2.4 Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional | 75 |
| 3.2.5 Relaciones Internacionales..... | 78 |
| 3.3 Valoración de los resultados de la aplicación de los ejes analizados..... | 79 |
| 3.4 Los movimientos sociales y el Estado, valoración del racismo y la discriminación racial en la Provincia de Bolívar. | 80 |
| 3.5 Criticas en torno al diseño y ejecución del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica | 85 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 88 |
| Como conclusiones generales: | 88 |

Como conclusiones específicas:.....89

BIBLIOGRAFÍA..... 92

INTRODUCCIÓN

El largo proceso histórico que va desde la conquista y colonización hasta la independencia y vida republicana del Ecuador, refleja diferentes modalidades de relación social basadas en un sistema excluyente y profundamente racista. A partir de la institucionalidad colonial y estatal se ha hecho uso de políticas públicas que desarrollen mecanismos de distribución de deberes y derechos entre la población, siendo su principal característica el uso de dispositivos de explotación y exclusión que han dejado profundas huellas en la forma en la que viven las sociedades contemporáneas, razón por la cual, es necesario que las políticas públicas se orienten a sectores históricamente marginados, incluyendo modalidades de reparación histórica y su uso adecuado en la disminución de brechas de inequidad y abolición de prácticas discriminatorias.

Los indicadores sociales sobre los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador exponen las condiciones de vida de su gente, reflejando constantemente la exclusión política, económica, cultural y jurídica de que son víctimas. La falta de iniciativa estatal en la transformación de la realidad ha llevado a que las organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas dirijan acciones orientadas a la reconfiguración del Estado y la incorporación y ejercicio de sus particulares derechos, consiguiendo valiosos aportes en la Carta Constitucional de 1998 y la del 2008, lo cual de manera adicional requirió el trabajo constante de movimientos sociales y en especial del indígena para que sus anhelos sean cristalizados.

En ese contexto, ante la necesidad de construir relaciones sociales pacíficas y respetuosas, “El presidente Rafael Correa mediante Decreto No. 60 del 28 de septiembre del 2009, dispuso la promulgación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, con el objetivo de eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de

discriminación racial y exclusión étnica y cultural, y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de la implementación de políticas públicas del Estado”,¹ el cual otorgaría un sentido práctico a los avances constitucionales conseguidos y contribuye a la construcción de un nuevo modelo de sociedad.

En ese sentido:

El *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, “es un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas que contribuirán a superar estas deficiencias sociales. El *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* prioriza las áreas de intervención para el combate a la discriminación y sus secuelas de pobreza, desigualdad y exclusión social en las víctimas (afroecuatorianos e indígenas) basándose en acciones afirmativas en los campos de educación, salud, vivienda, justicia y bienestar social (inclusión económica y social)”.²

Cabe recalcar que las condiciones de inequidad en que viven los pueblos y nacionalidades del Ecuador nos hacen pensar en la funcionalidad y alcances del plan propuesto, razón por la cual el propósito fundamental de esta investigación es llevar a cabo una evaluación de la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Sus dos objetivos específicos son: a) Conceptualizar y analizar el racismo y la discriminación desde la propuesta del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* y b) Evaluar su grado de aplicación hasta el 2012, en la provincia de Bolívar con base en: entrevistas realizadas a las autoridades pertinentes y a funcionarios públicos encargados de llevar a cabo la realización del plan, y a documentos oficiales. La

¹ María Luisa Moreno, en Fernando García y John Antón Sánchez, *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, 2009, p.5

² *Ibidem*.

investigación se dirige a lograr un proceso evaluativo del plan que permita identificar los alcances y limitaciones en torno a su implementación.

El trabajo de investigación se encuentra dividido en tres capítulos en los cuales se analiza la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en el Ecuador y en particular en la provincia de Bolívar.

El primero de ellos denominado “Racismo, discriminación racial y acción afirmativa”, comprende el marco teórico sobre el cual se conceptualiza al racismo, la discriminación, y la estrecha relación que los conceptos mencionados guarda entre sí.

El segundo capítulo llamado “Aplicación de políticas de acción afirmativa en el Ecuador: *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*”, analiza los objetivos y contenidos del Plan, exponiendo los principales resultados obtenidos tras la aplicación del Plan en el país, evidenciando los principales avances en la lucha contra la discriminación y el racismo.

El tercer capítulo lleva por nombre “Aplicación y Efectos del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en la provincia de Bolívar, el cual, inicia con un breve diagnóstico socioeconómico y cultural de la provincia, analiza la ejecución del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en la provincia a través de sus diferentes campos de aplicación y se hace una valoración de cuáles han sido sus alcances y limitaciones. De manera adicional, contiene las principales observaciones en cuanto al trabajo de investigación realizado y los logros y carencias que la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, ha generado en el Ecuador y en la provincia de Bolívar.

CAPÍTULO I: RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL Y ACCIÓN AFIRMATIVA

Este capítulo explora los conceptos de “racismo” y “discriminación racial” y su relación con políticas públicas de “acción afirmativa” destinadas a la superación de ciertos efectos sociales, económicos, políticos y culturales que en sociedades como la ecuatoriana caracterizada por su amplia diversidad cultural y racial se manifiestan con frecuencia.

1.1 Racismo

Para Michel Wieviorka el racismo es “la presencia de la idea de un vínculo entre los atributos o el patrimonio, físico, genético o biológico de un individuo (o de un grupo) y sus características intelectuales y morales”.³ De manera complementaria, para Fredy Rivera, el racismo incluye un “conjunto de representaciones, valores y normas expresadas en prácticas sociales que conducen a la inferiorización y exclusión del otro, cuyos atributos físicos o culturales son percibidos como distintos de los que comparte el grupo dominante o hegemónico”.⁴ Como afirma Wieviorka, “la operación consistente en resaltar atributos físicos o biológicos que supuestamente informarían las conductas, la cultura y la personalidad, o justificar relaciones de dominación, exclusión, persecución o destrucción, adopta todo tipo de expresiones concretas que constituyen otras tantas formas elementales de racismo”. (Wieviorka, 1992:20)

Balibar afirma que el racismo se constituye como “un fenómeno social total que consiste en prácticas, representaciones/discursos y estigmas de la Otredad o prejuicios racistas”,⁵ cuya particularidad es reflejar “un sistema de dominio de grupo, que se manifiesta tanto en cogniciones sociales como en como prácticas sociales sistemáticas de exclusión inferiorización y

³ Michel Wieviorka, *El espacio del racismo*, Buenos Aires, Ediciones Paidós Ibérica, 1992, p. 18

⁴ Fredy Rivera, “Los artistas del racismo”, en *Ecuador racista, imágenes e identidades*, Quito, FLACSO, 1999, p. 24

⁵ Etienne Balibar e Immanuel Wallerstein, *Race, Nation, Class, ambiguous identities*, London, Verso, 1991, pp. 17-28 en Patric Hollenstein, *La reproducción de la dominación racial*, Quito, FLACSO, 2009, p.38

marginación”,⁶ evidenciando que la clásica definición de racismo como ideología racista no expresa la complejidad de la problemática.

Entonces, podría decirse que el racismo es un sistema estructural e ideológico que regula y racionaliza relaciones de poder de manera desigual. Eduardo Bonilla Silva usa el concepto de “estructura social racializada”, para referirse a “sociedades en las cuales los niveles económico, político, social e ideológico están parcialmente estructurados por la asignación a los actores sociales a categorías raciales o razas”,⁷ de manera similar Wieviorka afirma que, “a partir del momento en que la estructura social es también racial, en que las formas de dominación, de conflicto o de estratificación social, cualquiera que sea el principio que guíe la organización de una determinada sociedad, aparecen penetradas por oposiciones vividas en términos de raza, (...) no resulta en absoluto absurdo postular un nexo entre la expresión de prejuicios⁸ y la pertenencia a un grupo dominante”. (Wieviorka, 1992:121)

De esta manera “a un nivel local de interacción y de experiencia el sistema social general del racismo toma la forma de racismo cotidiano”, (Van Dijk, 2003:49) expresándose en un conjunto de prácticas a nivel institucional, mediático, laboral, académico, entre otros tantos espacios. A este fenómeno Wieviorka lo denomina “racismo institucional”, afirmando que “el racismo está arraigado en el funcionamiento de las organizaciones, (...) constituye una propiedad estructural del sistema”, (Wieviorka, 1992:146-147) se convierte en palabras de Robert Blauner,

⁶ Van Dijk, *Racismo y discurso de las elites*, España, Gedisa Editorial, 2003, p. 49.

⁷ Eduardo Bonilla Silva, *White Supremacy and Racism in the Post Civil-Rights Era*, Boulder:Lynne Rienner Publishers, 2001, p.37, en Carlos de la Torre Espinosa, *Afroquiteños: Ciudadanía y Racismo*, Quito, CAAP, 2002, p.17

⁸ Michel Wieviorka asocia el concepto de prejuicio al de dominación, pues lo concibe como “expresión directa de relaciones sociales estructurales, que pueden describirse en términos de estratificación. A los miembros del grupo dominante, el prejuicio les ofrece materia con la que racionalizar su postura, que el fundamenta y perpetua ideológicamente”.

en un “fenómeno objetivo”,⁹ anclado en la dominación y la jerarquía social, en estrecha relación con la discriminación como lo veremos a continuación.

1.2 Discriminación

La discriminación puede manifestarse en diferentes ámbitos, ya sean cotidianos o institucionales, existe cuando “se trata a las personas de modo diferente según la categoría a la que pertenecen, si los prejuicios hacen referencia al ámbito de las creencias, a cómo se evalúan o juzgan las personas, la discriminación hace referencia al ámbito de las acciones y los comportamientos”.¹⁰ En palabras de Wieviorka, al grupo racializado “se impone un trato diferenciado en diversos ámbitos de la vida social, en la que el participa de una manera que puede llegar a humillarlo”. (Wieviorka, 1992:129)

Adicionalmente Wieviorka, explica cómo opera la discriminación:

Precisamente por ser en buena medida una forma de institucionalización del racismo, la discriminación funciona en un plan distinto del de la producción del fenómeno. Dicha discriminación no es nunca la transcripción directa e inmediata de representaciones y percepciones del otro, de prejuicios, sino más bien una expresión más o menos distanciada del mismo, un conjunto de prácticas que han adquirido una cierta autonomía, una dinámica propia aunque modelada por afectos e intereses contradictorios, nacidos de la historia y del trabajo de la sociedad sobre ella misma. (...) La discriminación incorpora al grupo racializado pero de acuerdo una modalidad que lo inferioriza, la discriminación puede compaginarse con relaciones sociales y políticas, en este sentido, no está en condiciones de servir de base a un proyecto de distanciamiento y menos aún de ruptura o de destrucción. (Wieviorka, 1992:152)

De esta manera la noción de racismo en su forma institucional se asemejaría a una discriminación indirecta, ya que, “la idea de un racismo institucional, emancipado de la conciencia de sus agentes conduce a una paradoja inaceptable puesto que implica que el conjunto de quienes ejercen el dominio es al mismo tiempo totalmente inocente y plenamente culpable.

⁹ Robert Blauner, *Racial Oppression in America*, Nueva York, Harper and Row, 1972, pp. 9-10, en Michel Wieviorka, *El espacio del racismo*, Buenos Aires, Ediciones Paidós Ibérica, 1992, p. 147

¹⁰ John Maconis y Ken Plumber, *Sociología*, España, Pearson Education, 2011, p.306

Ello exonera a cada uno de los individuos porque el único responsable es el sistema y al mismo tiempo, culpabiliza a todo el mundo, puesto que cada uno se beneficia de esa situación y participa en ella.” (Wieviorka, 1992:151)

La reflexión acerca de la discriminación institucional nos remite a un sistema organizado de discriminación, que expresa un círculo vicioso en el cual el mismo sistema se reproduce. Como lo mencionamos anteriormente, existe una gran cantidad de campos en los cuales la discriminación racial es visible, por ejemplo, en el ámbito académico, en el acceso a vivienda, en el acceso a empleo, entre otros, la relación entre estos campos genera una cadena infernal y unas deplorables condiciones de vida de grupos racializados.

La discriminación puede tener un rango legal, o un carácter de hecho; afectar al ámbito económico hacer referencia no a la igualdad de mercado, sino a la igualdad de oportunidades como grupo: a las posibilidades de acceder. En proporción no menor que otros grupos. A situaciones de estatus profesional o económico que se consideran deseables, y a las de evitar, en la misma medida que otros grupos, determinadas situaciones indeseables: índices de delincuencia, proporción de miembros del grupo encarcelados por diversos delitos o a quienes se aplica la pena de muerte. La discriminación más condenable en nuestras sociedades es la que se considera discriminación en sentido fuerte, es la que establece una desigualdad formal en los derechos legales, especialmente si esa discriminación se hace por razón de raza o religión.¹¹

Para definir la diferencia entre el racismo y la discriminación podemos recurrir a una perspectiva sociológica:

El racismo es un fenómeno complejo característico de ideologías de poder, dominación y superioridad de un grupo sobre otro. Del racismo se desprenden el prejuicio racial y la discriminación. El prejuicio racial alude a una actitud racista de las convicciones personales de odio o menosprecio generalmente sobre personas no blancas. (...) La discriminación es el efecto de esa convicción de prejuicio personal en la esfera pública. La discriminación conlleva a la exclusión social de un grupo humano considerado inferior en cuanto a recursos, servicios y derechos. La discriminación consiste en ofrecer tratamiento negativo a las personas sobre las cuales recae el prejuicio racial. (García y Sánchez, *Plan plurinacional...* 2009:9)

Tras considerar algunos de los múltiples efectos y ámbitos en los cuales la discriminación opera para mantener a un determinado grupo racializado en condiciones deplorables y ejercer

¹¹ Pierre Taguieff, en *Teorías del nacionalismo*, Gil Delanoi y Pierra Taguieff (compiladores). Barcelona, PAIDOS, 1993, en Ignasi Álvarez, *Diversidad Cultural y conflicto nacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, p. 120

control en el sistema social racializado, abordaremos la experiencia ecuatoriana en cuanto a la los impactos generados por el racismo y la discriminación en el seno de su sociedad y como desde los movimientos sociales, el Estado y la sociedad civil, se han asumido diferentes posiciones con respecto a este problema social.

1.3 El racismo y la discriminación racial en el Ecuador

El problema social del racismo y la discriminación ha sido constante en la historia de la sociedad Ecuatoriana. Tras su génesis en el proceso de conquista y colonización de toda la América Latina, se ha reproducido haciendo uso de su capacidad de adaptación y mutación empleando mecanismos de dominación y subordinación, en los cuales conceptos como raza y etnia fundamentan todo un sistema social jerárquico, desigual y diferenciador.

Bajo esta perspectiva, muchos trabajos sobre el Racismo, sus múltiples formas y manifestaciones, enfatizan su construcción y reproducción en el continuo proceso histórico y social. Uno de ellos, *El Racismo en Ecuador: Experiencias de los Indios de clase media*,¹² de Andrés Rivera, describe el proceso de racismo y discriminación desde la experiencia ecuatoriana basándose en el concepto de Formación étnico racial, comprendida como: “los procesos socio históricos a través de los cuales las categorías étnicas y raciales son creadas, habitadas, transformadas y destrozadas”.¹³

¹² Carlos de la Torre, *El Racismo en el Ecuador: Experiencia de los indios de clase media*, CAAP, 1996.

¹³ Michael Omi y Howard Winant, *Racial Formation in the United States*, p. 55, en Carlos de la Torre, *El Racismo en el Ecuador: Experiencia de los indios de clase media*, CAAP, 1996, p. 14

Rivera recurre a trabajos de Andrés Guerrero,¹⁴ y en base a ellos define tres periodos en la formación étnico racial ecuatoriana, sintetizados de la siguiente manera: “El primer período abarca desde la Colonia hasta 1857, año en que es abolido el tributo indígena. El segundo va desde mediados del siglo diecinueve hasta aproximadamente los años sesenta. El tercer período, que representa un nuevo corte, empieza a manifestarse con los procesos de Reforma Agraria de los años sesenta y setenta y culmina con el levantamiento indígena de 1990. Este marca la posibilidad de un nuevo Ecuador en el que se democraticen las relaciones étnico-raciales”. (1996:14)

Guerrero afirma que, “hasta 1857, año en que es abolido el tributo de indios, seguía en pie la administración colonial de castas. El Estado diferenciaba a la población en dos grupos: los blancos, exentos de tributar, y los indios, obligados a tributar. Esta división no sólo excluía de la ciudadanía a los sujetos tributarios, el Estado, además, generó todo un aparato para "identificar, reconocer, explotar, en síntesis para administrar a la población no castiza”.¹⁵

Hacia los 60s y 70s, época posterior a la abolición del concertaje y hasta los procesos de Reforma Agraria, el poder político y los recursos económicos estaban concentrados en los blancos y mestizos. A nivel económico, la hacienda fue la principal institución de dominación, la cual según Zamosc fue un “sistema político e ideológico de dominación que permitió a los terratenientes directamente, o a través de la mediación de curas y tenientes políticos mestizos, monopolizar el poder a nivel local”.¹⁶ A nivel político los indígenas y afros fueron excluidos de

¹⁴ Andrés Guerrero, “La Desintegración de la Administración Étnica en el Ecuador. De Sujetos Indios a Ciudadanos-Étnicos: de la Manifestación de 1961 al Levantamiento Indígena de 1990” en José Almeida, et. al., *Sismo Étnico en el Ecuador. Varias Perspectivas*, Quito, CEDIME-ABYA-YALA, 1993.

¹⁵ Andrés Guerrero, *La Desintegración de la Administración Étnica en el Ecuador*, p. 95

¹⁶ León Zamosc, "Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands," en *Latin American Research Review Vol 29 (3)*, 1994, p. 53, en Carlos de la Torre, *El Racismo en el Ecuador: Experiencia de los indios de clase media*, CAAP, 1996, p. 15

la ciudadanía debido a su analfabetismo, por otro lado, la construcción de una identidad nacional implicó la asimilación y aculturación de los rasgos étnicos y culturales de los pueblos y nacionalidades hacia una identidad homogénea basada en lo blanco-mestizo.

A partir de los procesos de reforma agraria en los 60s y 70s la estructura económica y política de la hacienda se desgastó, produciéndose notables cambios sociales, políticos y económicos, por ejemplo: en el ámbito económico podemos mencionar el surgimiento de cooperativas, organizaciones y comunidades indígenas que poseían vastas extensiones de tierra; en el ámbito político: el retorno a la democracia implicó la ciudadanización de los pueblos y nacionalidades y el desarrollo de políticas de educación, salud, cooperación tecnológica y transferencia de recursos económicos, todo esto bajo una óptica sensible ante el tratamiento racial y étnico cultural. Esto permitió a los indígenas educarse, formar líderes y organizaciones al margen de la iglesia y la izquierda ecuatoriana, quienes tenían la tutela de los indígenas. De esta manera, paulatinamente los indígenas se convirtieron en actores políticos que disputan el poder a través de los canales de expresión política oficial y también desde la agencia de los movimientos sociales, alcanzando su punto álgido en el levantamiento indígena de 1990, el cual de por sí es el símbolo de la destrucción de los mecanismos de dominación de características étnico/raciales.

Entonces, es importante recalcar que la dominación en el Ecuador ha estado sujeta a una característica racial y cultural, pues, según José Almeida, el racismo es un “fenómeno constitutivo de la “nacionalidad ecuatoriana”:¹⁷

El sentimiento de identidad y unidad nacional se había forjado a partir de la exclusión de lo indio y lo negro dentro de nuestra fisonomía cultural generándose una identidad completamente conflictiva y ambigua”. (...) El concepto de mestizaje, visto en su trasfondo como ideología del blanqueamiento había sido, a su vez, asumido por el Estado, desencadenándose así

¹⁷ José Almeida, “Fundamentos del Racismo Ecuatoriano” en *Ecuador Debate* No. 38. CAAP, Quito, 1996.

procesos de socialización que hasta ahora obligan a los ecuatorianos a caer en una curiosa mezcla de exoracismo y endoracismo.

Al no poder llegar a la meta planteada por el blanqueamiento, el ecuatoriano común reprime en su interior todo lo que evoque las razas malditas y, simultáneamente, se ensaña en contra de aquellos individuos o grupos que le recuerdan aquello que quiere erradicar de su interior. Este aspecto no solo se reduce a los rasgos físicos de su gente, sino que se extiende a todo tipo de costumbres y tradiciones que tienen que ver con dichos grupos. El problema se vuelve mayor cuando, por circunstancias históricas estos grupos deciden movilizarse en busca de respeto y reconocimiento de sus derechos justo como ciudadanos diferentes, con lo que se exacerba aún más el desprecio de aquellos que se sienten asediados por dichos grupos aun en sus espacios y condiciones materiales de existencia.¹⁸

1.4 Racismo, discriminación y movimientos sociales ecuatorianos.

Los impactos del racismo en cuanto a pobreza, exclusión y desigualdad social, son motivo de preocupación en los pueblos indígenas y afroecuatorianos, quienes conscientes de su han articulado, sus organizaciones, sus agendas políticas y su discurso para enfrentar al Estado y a la sociedad ecuatoriana con la voluntad de cambiar esa cruel realidad.

Uno de los actores fundamentales en esa lucha es el movimiento indígena, su articulación en varios frentes de lucha junto a otros actores sociales y políticos, consiguió la conquista de una serie de derechos económicos y sociales. Para Edgar Tello quien en su obra *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador. Una relación conflictiva*,¹⁹ analiza el desarrollo del movimiento indígena y define que la lucha organizada de este movimiento social en la década de los 90s respondió a:

-La histórica discriminación social, cultural, económica y política de la sociedad y el Estado han generado durante un largo tiempo.

-Los efectos de la profundización de las situaciones de desigualdad socioeconómica que ocasionaron las políticas de ajuste implementadas bajo la orientación neoliberal y que produjeron cambios significativos en las relaciones económico-sociales a nivel agrario.

¹⁸ José Almeida, "Racismo, Construcción Nacional y Mestizaje", en José Almeida (comp), *El racismo en las Américas y el Caribe*, Quito, Abya-Yala, 1999, p. 203.

¹⁹ Edgar Tello, *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador. Una relación conflictiva*, Quito, Abya-Yala, 2012.

-El creciente descontento ante los límites e incapacidad del régimen y del sistema democrático para canalizar los conflictos sociales y generar espacios de participación y representación de la dinámica socio-política emergente. (Tello, *Movimiento indígena...*,61)

Complementando lo expuesto, las respuestas sociales a la situación de pobreza y desigualdad fueron sintetizadas en una agenda política que abarca cinco puntos específicos:

-Políticas públicas, donde se demanda mayor inversión estatal y la creación de una serie de instituciones que atiendan directamente sus demandas ciudadanas;

-Reglamentación en sus derechos colectivos (en especial los culturales) los cuales se encuentran consignados en la Constitución Política de 2008;

-La lucha internacional contra el racismo, cuyo marco paradigmático se encuentra en la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre de Durban 2001;

-La defensa de los territorios ancestrales y la protección de los recursos naturales, base para la seguridad alimentaria de las comunidades rurales y urbanas. (García y Sánchez, *Plan plurinacional...*,2009:93)

Es evidente que las demandas de los pueblos indígenas impulsaron la construcción de un nuevo Estado, reflejado en dos nuevas constituciones (1998 y 2008) que instituyen un gran progreso social y político. En ellas, se reformó el carácter del Estado a Pluricultural y Multiétnico (1998) y Plurinacional e Intercultural (2008), se concibió un Estado garante de derechos, se impulsó la democracia y la participación, los derechos ciudadanos, colectivos y culturales. En ese sentido, es evidente su intención de combatir los profundos problemas sociales, económicos y culturales derivados de un sistema excluyente e inequitativo.

De manera particular, la carta constitucional de 2008, es propositiva en su búsqueda de construir una mejor sociedad. Finalmente, los problemas de la discriminación racial y la exclusión étnica entre otros, eran discutidos desde una óptica renovada, basada en el respeto de la diversidad racial y cultural que constituye a nuestro país, generando así, un debate alrededor de los derechos culturales, de las circunscripciones territoriales, de la sanción a los delitos raciales y de la igualdad de oportunidades y derechos. Cabe recalcar que la incorporación de

estos temas a nivel constitucional, es el resultado de una ardua lucha política, a través de la cual el movimiento indígena en articulación con otros movimientos sociales y actores políticos ha ido ganando espacio a pulso, enfrentándose a otros actores y al mismo Estado.

Sin embargo, a pesar de los avances conseguidos en la constitución del 2008, la segregación y exclusión social, política y económica de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos persiste en la actualidad y es perceptible en la vida cotidiana y en la dinámica de las instituciones públicas y privadas. Citando a José Almeida Vinueza, “el racismo y la discriminación (por razones étnicas, culturales, de género, etarias y otras) en el Ecuador del siglo XXI no solo son problemas vigentes a nivel micro social, sino que están institucionalizados”,²⁰ reflejando que están lejos de ser superados:

Es una realidad que abona a la profundización y persistencia de las desigualdades sociales, en tanto restringe todas las oportunidades y posibilidades de acceso a los servicios básicos a los indígenas y afroecuatorianos/as, así como a otros grupos poblacionales (mujeres, niñez y adolescencia, adultos/as mayores), viola sus derechos individuales y colectivos, y, los coloca como ciudadanos/as de segundo y hasta de tercer orden, todo lo cual coloca al Ecuador muy lejos de su proyecto de constituirse en un verdadero Estado de derechos, de justicia social, intercultural y plurinacional.²¹

Para ilustrar como el racismo y la discriminación afectan principalmente a los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, los siguientes cuadros reflejan las diferencias en cuanto a condiciones de vida en base a indicadores de pobreza, educación y empleo.

²⁰ José Almeida Vinueza, en *El racismo en el Ecuador: un problema de identidad*.
<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/102/9/02.%20Introducci%C3%B3n.%20Jos%C3%A9%20Almeida%20Vinueza.pdf>

²¹ Gloria Camacho, *Indicadores de la diversidad en Ecuador y recomendación para las políticas públicas*, Quito, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2010, p.2

CUADRO 1
EXTREMA POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI)

| País - Etnia | Porcentaje | Número de pobres extremos | Población total |
|-----------------|------------|---------------------------|-----------------|
| | (n/N)*100 | n | N |
| Ecuador | 26.8 | 3,841,872 | 14,329,606 |
| Afroecuatoriano | 33.5 | 345,167 | 1,028,252 |
| Blanco | 17.1 | 148,841 | 867,997 |
| Indígena | 57.1 | 578,850 | 1,012,094 |
| Mestizo | 21.8 | 2,251,545 | 10,305,131 |
| Montubio | 47.5 | 506,019 | 1,064,074 |
| Otros | 21.9 | 11,450 | 52,058 |

FUENTE: Censo de Población y Vivienda - INEC
AÑO: 2010

El cuadro 1 evidencia que la población indígena, afroecuatoriana y montubia concentra los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Si este indicador expresa carencias persistentes en la satisfacción de necesidades básicas en cuanto a: educación, salud, vivienda y empleo, refleja las deplorables condiciones de vida de los pueblos antes mencionados.

CUADRO 2
ANALFABETISMO

| País – Etnia | Porcentaje |
|---------------------|-------------------|
| Ecuador | 6.7 |
| Afroecuatoriano | 7.6 |
| Blanco | 3.6 |
| Indígena | 20.4 |
| Mestizo | 5.0 |
| Montubio | 12.8 |

FUENTE: SIISE, Censo de Población y Vivienda - INEC
AÑO: 2010

El cuadro 2 refleja que el 20% de la población indígena y el 12.8% de la población montubia es analfabeta. Estos valores disminuyen notablemente en referencia a la población mestiza con un 5.0% y blanca con apenas un 3.6%.

**CUADRO 3
ESCOLARIDAD**

| País - Etnia - Grupos de edad | Años de escolaridad |
|-------------------------------|---------------------|
| | (n/N) |
| Ecuador | 9.5 |
| Afroecuatoriano | 8.4 |
| Blanco | 11.3 |
| Indígena | 5.5 |
| Mestizo | 10.1 |
| Montubio | 7.1 |
| Otros | 11.0 |

FUENTE: SIISE, Censo de Población y Vivienda - INEC
AÑO: 2010

La escolaridad mide un número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal en sus diferentes niveles, es decir: primario, secundario, superior universitario, superior no universitario y postgrado, aplicable para las personas de 24 años y más. En el cuadro 2, el indicador escolaridad ha sido desglosado bajo el criterio de autoidentificación étnica, permitiéndonos establecer que la población indígena es la más afectada en cuanto a las posibilidades de un proceso continuo de formación educativa con un promedio de apenas 5.5 años, seguida de la población montubia que alcanzó un promedio de 7.1 años.

CUADRO 4
TÍTULO UNIVERSITARIO

| País - Etnia | Porcentaje |
|---------------------|-------------------|
| Ecuador | 12.6 |
| Afroecuatoriano | 7.0 |
| Blanco | 27.0 |
| Indígena | 3.8 |
| Mestizo | 13.5 |
| Montubio | 3.2 |

FUENTE: SIISE, Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo - INEC
AÑO: 2013

En base al cuadro 4 podemos determinar que apenas un 3.8% de la población indígena cuenta con un título universitario, cifra que contrasta con un 27% de población blanca con estudios superiores culminados.

CUADRO 5
INGRESO TOTAL PROMEDIO DEL HOGAR

| País - Etnia | Ingreso del hogar |
|-----------------|----------------------|
| | Promedio (Dólares/N) |
| Ecuador | 785.7 |
| Afroecuatoriano | 612.6 |
| Blanco | 1,285.8 |
| Indígena | 471.6 |
| Mestizo | 818.9 |
| Montubio | 484.4 |

FUENTE: SIISE, Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo - INEC
AÑO: 2013

El cuadro 5 corresponde al ingreso total promedio del hogar, calculado mediante la suma de todos los ingresos percibidos por el conjunto de miembros del hogar, dividida para el total de hogares y desagregada por el criterio de autoidentificación étnica, de esta manera los hogares indígenas perciben un promedio de 471.6\$ mensuales, en contraste con los hogares de familias autoidentificadas blancas, que casi triplican esa cifra, alcanzando los 1.285,8\$

Tras dimensionar la realidad del racismo y la discriminación racial en el Ecuador, explicaremos el concepto de acción afirmativa o discriminación positiva como un mecanismo destinado a mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos, cabe señalar que este concepto fundamenta el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, el cual contiene un conjunto de políticas públicas destinadas hacia la superación de tan profundo problema.

1.5 Racismo, discriminación y acción afirmativa.

Al contrario de lo que ocurre con la discriminación racial, podemos hablar de acción afirmativa o discriminación positiva cuando, “de lo que se trata es del reparto de la riqueza o de la autoridad, (...) en algunos países, se añaden políticas de reducción de la desigualdad entre grupos, mediante programas compensatorios de discriminación positiva a favor de determinados colectivos, mujeres, minorías étnicas”. (Álvarez, 1993:20)

Para Catherine Walsh:

Las acciones afirmativas son entendidas como mecanismos o medidas positivas, racialmente conscientes, compensatorias y transitorias que pretenden remediar el pasado, llamar la atención sobre el racismo y discriminación étnico-racial, y compensar y revertir formas de discriminación negativa que recayeron históricamente sobre las poblaciones afrodescendientes e indígenas, pero también, sobre mujeres por la misma pervivencia del sistema patriarcal. Son acciones institucionales especiales que se encaminan hacia la inclusión social, la justicia reparativa y la igualdad racial reconociendo, a la vez, las diferencias histórico-ancestrales de estos pueblos y personas. Son acciones que, aunque no siempre es el caso, deberían apuntalar el cambio estructural e institucional para que esta exclusión, racismo, racialización y discriminación no sigan reconstruyéndose y reproduciéndose.²²

1.6 Los Estados Americanos y el uso de acciones afirmativas.

Las acciones afirmativas han sido puestas en práctica en varios países de América, como por ejemplo Estados Unidos, Brasil, Colombia y Ecuador, siendo medidas orientadas a combatir el racismo y la discriminación racial. Con ese antecedente se han desarrollado experiencias significativas en torno al uso de acciones afirmativas orientadas a las poblaciones menos favorecidas, algunas de ellas serán mencionadas a continuación.

²² Catherine Walsh, “Acción afirmativa en perspectiva afrorreparativa” en Viviana Jeanneth Pila Avendaño, Jhon Antón Sánchez y Danilo Caicedo Tapia (ed.), *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*, Quito-Ecuador, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto s y Naciones Unidas, V&M Gráficas, 2011, p. 211.

Estados Unidos

Las acciones afirmativas en Estados Unidos han sido empleadas desde los años sesenta orientándose hacia, “admisiones universitarias, el empleo y las esferas de negocio y el gobierno”.²³

Entre las acciones afirmativas puestas en vigencia, se abrieron plazas de admisión para lograr una cierta proporción de estudiantes de las llamadas minorías, aceptando en algunos estados, el mejor 10% de todos los colegios, lo cual beneficio a estudiantes de colegios de mayoría negra e hispana, ocurriendo lo mismo en la contratación laboral con empresas y el gobierno quienes establecieron partidas para minorías, entre otras acciones detalladas por Catherine Walsh.²⁴

Brasil

Lo más representativo en acciones afirmativas en Brasil son las políticas de asistencia estudiantil para acceso y permanencia en universidades destinada a grupos minoritarios. Para citar un ejemplo, en el 2002 se establece “un programa de cuotas étnico raciales en la Universidad de Brasilia y luego en los años siguientes en más de 50 universidades públicas entre federales, estatales y municipales, (...) se basa en asegurar la entrada masiva de estudiantes negros (e indígenas por números menores) una sola vez en cada vestibular o examen de entrada”.²⁵

²³*Ibidem*, p. 213.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, pp. 218-220

Colombia

Con respecto a la experiencia Colombia en implementación de políticas de acción afirmativa, el Municipio de Bogotá es un importante ejemplo en cuanto a desarrollar acciones al beneficio de las minorías como veremos a continuación:

La Alcaldía mayor de Bogotá decretada en 2008 parece establecer criterios claros y concretos para una política de acción afirmativa. Su objetivo: mejorar la calidad de vida de la población afrodescendiente mediante la ejecución de acciones afirmativas de inclusión con fundamento en los criterios concertados de razonabilidad histórica y gradualidad para la aplicación del sistema de trato preferencial y del sistema de cuotas, con la intención de garantizar el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico, social y cultural. el Plan parte de cuatro estrategias concretas dentro del ámbito distrital: 1) adecuación institucional para la atención diferenciada a los afrodescendientes. 2) organización para la participación de afrodescendientes en las políticas y planes distritales, 3) comunicación para el entendimiento intercultural, incluyendo acceso a los medios de comunicación y 4) garantía de la inclusión del patrimonio cultural y cultura diversa desde la perspectiva de la ancestralidad africana mediante, entre otros componentes, la implementación de la Catedra de Estudios Afrocolombianos.²⁶

Ecuador

Entre las experiencias exitosas en el ámbito de la política de acción afirmativa en Ecuador, cabe citar la labor desplegada por el Municipio de Quito en beneficio de la población afroecuatoriana:

La ordenanza metropolitana para la inclusión social con enfoque étnico-cultural del pueblo afroecuatoriano en el Distrito metropolitano de Quito, política que garantiza el acceso de los derechos, económicos, sociales y culturales. Entre otros aspectos, incluye la incorporación a la población afroecuatoriana en los proyectos, planes y programas de la municipalidad y en el Subsistema Metropolitano de Educación, la incorporación a los contenidos de historia cultura afroecuatoriana y etnoeducación a los niños y jóvenes afroecuatorianos, por medio de un programa de becas de acuerdo al principio de acciones afirmativas, y a personal docente, administrativo y de servicio a hombres y mujeres afroecuatorianos, previo concurso de merecimientos a partir del 1% hasta cubrir gradualmente el 3% como mínimo y, bajo los mismos criterios, la contratación de afroecuatorianos en la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, estimulando a la vez su contratación laboral en el sector privado. Adicionalmente garantiza el acceso del pueblo afroecuatoriano de forma proporcional a su población en el Distrito Metropolitano dentro del programa de Vivienda establecido por el Plan Equinoccio y a la incorporación de nombres de personajes afroecuatorianos en la nomenclatura de la ciudad.

²⁶ *Ibidem*, p. 223.

Además, establece el Consejo Social Metropolitano para la eliminación de la Discriminación Racial. Esta política es, sin duda, la más grande asumida en el campo de acción afirmativa en el país hasta el momento.²⁷

Un claro ejemplo de estos programas compensatorios es el “Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”, el cual concibe a la acción afirmativa como los “mecanismos para compensar y revertir formas de discriminación negativa que recayeron históricamente sobre grupos sociales y culturales en los diversos ámbitos de la vida social-político, jurídico, económico y de las prácticas cotidianas”.²⁸

En función de lo expuesto el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* desarrolla un conjunto políticas de acción afirmativa que en forma de programas, proyectos y actividades dentro del ámbito del empleo, educación, salud, jurisprudencia, comunicación social, vivienda, entre otros, beneficien a los sectores más vulnerables del Ecuador, políticas que son el objeto de análisis de esta investigación y sobre las que nos referiremos a continuación.

²⁷ *Ibidem*, p. 226

²⁸ Fernando García y John Antón Sánchez, *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, 2009, p. 64.

CAPITULO 2: APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA EN EL ECUADOR: EL PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN ÉTNICA

Tras hacer un breve recorrido sobre los conceptos de racismo, discriminación racial y acción afirmativa, en este capítulo nos circunscribiremos a la realidad ecuatoriana. Analizaremos los contenidos del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* y los alcances que su aplicación ha generado en el Ecuador a partir de los documentos generados por el Observatorio sobre la Discriminación racial y Exclusión Étnica implementado por FLACSO, el Plan Avalancha,²⁹ el Informe de Seguimiento a la Implementación del Plan,³⁰ más el documento de recomendaciones realizado por el CERD.³¹

2.1 Conceptualización del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y políticas de acción afirmativa en el contexto ecuatoriano.

El *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* es un instrumento de política pública de acción afirmativa aprobado mediante el Decreto No. 60 del 28 de Septiembre del 2009, con la finalidad de “eliminar las distintas formas y

²⁹ El plan Avalancha es una estrategia de socialización del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* creada por la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana basada en el Decreto 60 promulgado por el Gobierno Nacional. El Plan Avalancha tiene por objetivo socializar los contenidos del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* mediante talleres, foros y reuniones con los pueblos y nacionalidades, posteriormente difundir estos temas en el sector público y culminar con la implementación de un mecanismo de inclusión laboral que beneficie a los pueblos y nacionalidades sobre un criterio de proporcionalidad basado en la población. Para mayores detalles revisar el siguiente enlace: www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/las-minorias-son-el-13-de-los-servidores-publicos.html.

³⁰ El *Informe de Seguimiento a la implementación del Plan plurinacional para eliminar la discriminación Racial y la Exclusión Étnica* fue desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, en Diciembre de 2012, en el Marco del Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica y Cultural.

³¹ El comité Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, elaboro un informe con recomendaciones en materia de racismo y discriminación, al Estado Ecuatoriano para que se establezcan las soluciones pertinentes.

prácticas sistemáticas de discriminación racial y exclusión étnica cultural para promover la ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de políticas públicas de Estado”.³²

En el Ecuador las políticas de acción afirmativa tienen sustento legal en la constitución política y otros instrumentos legales descritos a continuación:

CUADRO 6 NORMATIVA QUE JUSTIFICA LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN EL ECUADOR

| Base Legal | Texto |
|---|--|
| Numeral 2 del Art.11 de la Constitución | “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. |
| Numeral 2 del Art. 57 de la Constitución | “No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural” |
| Numeral 3 del Art. 57 de la Constitución | El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. |
| Art. 65, inciso 2 de la Constitución | El Estado adoptará medidas de acción afirmativas para garantizar la participación de los sectores discriminados" |
| Art. 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público | El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos |
| Decreto Ejecutivo No. 60 expedido el 28 de septiembre de 2009, publicado en el Registro oficial No. 45, de fecha 13 de octubre del 2009 | Declara la elaboración del plan plurinacional contra el racismo para eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial. En los artículos 3 y 4 se manifiesta la adopción de políticas laborales orientadas al establecimiento de acciones afirmativas en los sectores sociales discriminados. |
| Decreto N° 60: Norma Técnica Sustitutiva del Subsistema de Selección de Personal | En la cláusula Décima Primera del plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural se establece que en los organismos del sector público se concederá un puntaje adicional de 2 puntos a los ciudadanos afroecuatorianos, indígenas o montubios que participen para optar por cualquier puesto |
| Art. 28 de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal: | Se dispone la aplicación de Acciones Afirmativas para los aspirantes que dentro del puntaje de evaluación en el concurso de méritos y oposición, cumplan al menos con 75 puntos; en cuanto a personas con discapacidad y enfermedades catastróficas o quienes estén a cargo de estas; migrantes ex servidores públicos, ciudadanas y ciudadanos afro ecuatorianos, indígenas y montubios |

Fuente: FLACSO, Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, *Boletín Informativo Abril-Junio 2012, Las acciones afirmativas y el Decreto 60*, Quito-Ecuador, 2012, p. 4.

³² María Luisa Moreno, en Fernando García y John Antón Sánchez, *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, 2009, p. 5.

El *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* es la herramienta más completa que se ha desarrollado en Ecuador en políticas de combate contra el racismo y la discriminación, como política de Estado y bajo una perspectiva multisectorial.

2.2 Objetivos y metas del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*.

El objetivo general del Plan es “eliminar las distintas formas y practicas sistemáticas de discriminación racial y de exclusión étnica y cultural para promover una ciudadanía plural e inclusiva a través de políticas públicas del Estado”. (García y Sánchez, 2009: 28)

Entre los objetivos específicos tenemos:

- Afirmar el carácter de derechos, plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano para revalorizar el papel de las culturas, nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubia y mestiza, en el pasado y en el presente, como elementos fundacionales de la nacionalidad ecuatoriana.
- Ejecutar una política de acciones afirmativas para favorecer la creación de condiciones que permitan a todos los ecuatorianos y ecuatorianas beneficiarse de la igualdad de oportunidades y eliminar así cualquier forma de discriminación directa o indirecta.
- Incorporar el enfoque de género y generacional tanto en las acciones estatales de protección y garantía como en las iniciativas de la sociedad civil que regulen y aseguren eficacia en el mejoramiento de la calidad de vida de mujeres, adultos mayores, niños, niñas y jóvenes de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos. (García y Sánchez, 2009:28)

El *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* propone un “conjunto integral de políticas públicas encaminadas a combatir el racismo y la discriminación racial en el Ecuador mediante un enfoque de garantía de los derechos ciudadanos a las victimas históricas de este fenómeno, considerando como de grave violación a los derechos humanos”, (García y Sánchez, 2009:9) en el mencionado conjunto se plantean

algunos ejes en los cuales se desarrollan programas, acciones y proyectos como evidenciamos en el siguiente cuadro.

CUADRO 7
MATRIZ DE EJES, PROGRAMAS Y ACTIVIDADES, PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN ÉTNICA

| Ejes | Objetivo | Programas |
|--|--|--|
| 1. Justicia y Legislación | Creación de legislación para eliminación del racismo, adoctrinamiento en justicia intercultural y pluralismo jurídico | 1.1 Acceso a la justicia en igualdad 1.2 Formación a operadores de justicia 1.3 Legislación contra el racismo |
| 2. Integralidad de Derechos | Política de acción afirmativa para la desaparición de las brechas de desigualdad y discriminación | 2.1 Derechos económicos. 2.2 Derechos sociales. 2.3 Derechos Culturales 2.4 Derechos Territoriales |
| 3. Educación, comunicación e información | Medidas institucionales para combatir el racismo y la discriminación desde el sistema educativo y los medios de comunicación | 3.1 Programa de educación para la interculturalidad 3.2 Programa de fomento y acceso a la educación secundaria y superior 3.3 Programa de formación a medios de comunicación y comunicadores. 3.4 Programa de producción de propaganda y generación de productos culturales para la diversidad cultural. 3.5 Programa de producción de la información socio estadística. |
| 4. Participación ciudadana y fortalecimiento institucional | Fortalecer la institucionalidad del Estado responsable de la garantía de los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y fomento de la participación ciudadana por medio de iniciativas de la sociedad civil. | 4.1 Programas de fortalecimiento institucional para la igualdad. 4.2 Programa de fortalecimiento de la sociedad civil. |
| 5. Relaciones internacionales | Cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos para el combate a la discriminación racial. | 5.1 Programa de seguimiento al cumplimiento de instrumentos internacionales contra el racismo y la discriminación racial. |

Fuente: Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, Anexo 1: Matriz de ejes, programas y actividades.

Este cuadro expone los ámbitos de intervención propuestos en el Plan, los cuales abordan diferentes estrategias (punitivo-legal, incentivos, etc.) para combatir el racismo y la discriminación racial. En ese sentido, el primer eje busca tipificar al racismo como un delito y

fortalecer el sistema de derecho consuetudinario. El segundo eje pretende abolir prácticas de discriminación cotidiana e institucional mediante un conjunto de acciones afirmativas que benefician a los sectores más vulnerables de nuestro país.

El tercer eje promueve un conjunto de medidas institucionales en favor de beneficio de los pueblos y nacionalidades, así como establecer mecanismos de control a la difusión de contenidos mediáticos racistas y discriminatorios y fortalecer la identidad cultural de los mismos. El cuarto eje respalda canales de participación adecuados entre el Estado y la sociedad civil. Finalmente el quinto eje, busca dar cumplimiento a los acuerdos y tratados internacionales sobre la erradicación de prácticas racistas, discriminación racial y los alcances de las políticas de acción afirmativa puestas en marcha.

Como lo expusimos en el primer capítulo de esta investigación, el racismo y la discriminación racial son fenómenos complejos que se reflejan en toda en la estructura de la sociedad. Para efectos de su erradicación el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, propone considerar:

Una mirada global a las manifestaciones ideológicas, a los sentimientos y valores de prejuicio racial, a prácticas de dominación, poder, operación y exclusión política y socioeconómica d actores sociales. El racismo y la discriminación racial generan fueres conflictos de identidad e impiden la concreción de la interculturalidad como proyecto nacional. Pero sobre todo se convierte en un obstáculo para el disfrute de los derechos humanos por parte de sectores históricamente discriminados como indígenas y afrodescendientes. (García y Sánchez, 2009:11)

En función de lo expuesto, su erradicación requiere abordar la problemática en sus múltiples dimensiones e implicaciones, por lo que el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, propone un conjunto de políticas de acción afirmativa que enfrenten a la totalidad del problema, las mismas que serán descritas y analizadas a continuación.

2.3 Balance de la Aplicación y ejecución del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* a nivel nacional.

La aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, fue evaluada por el Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, debido a la “suscripción de un convenio conjunto entre el Ministerio Coordinador de Patrimonio y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO”.³³

El Observatorio surge con el fin de monitorear y analizar la ejecución de políticas públicas contra el racismo y la discriminación, las mismas que tienen como objetivo construir el Estado Constitucional, Plurinacional, Intercultural y garante del principio de la no discriminación, para todos los ciudadanos, ciudadanas, pueblos y nacionalidades. El Observatorio se ocupa de hacer el seguimiento a las acciones estatales que cumplan, omitan o violen los derechos de las nacionalidades y pueblos.³⁴

Los informes de seguimiento y evaluación arrojan información detallada y pormenorizada de los alcances obtenidos a nivel nacional en la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, la cual será expuesta y analizada a continuación.

Para comenzar, el siguiente cuadro expone ilustrativamente los alcances obtenidos en los objetivos del Decreto 60 el cual plantea un conjunto de acciones específicas para la eliminación del racismo y la discriminación en el Ecuador.

³³ FLACSO, *Informe de Seguimiento a la ejecución del Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural cultural por parte del Estado Ecuatoriano: Septiembre 2009-Septiembre 2012*, FLACSO, p. 56

³⁴ FLACSO, Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, *Las acciones afirmativas y el decreto 60*, Boletín informativo Abril-Junio 2012, Quito, Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2012, p. 2.

CUADRO 8
ACCIONES ESPECÍFICAS DEL DECRETO 60 EN MATERIA DE ELIMINACIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN EN ECUADOR

| Artículo | Alcance | Acción de Cumplimiento |
|----------|---|--|
| Art. 1 | Apruébese y aplíquese a nivel nacional como política pública el Plan | Plan Aplicado por varias entidades del Estado. El Ministerio Coordinador de Patrimonio lidera la coordinación institucional de la gerencia del Plan. |
| Art. 2 | Decrétese los 365 días de combate al racismo y la discriminación racial | No hubo los 365 días contra el racismo. |
| Art. 3 | Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente discriminados. En todas las instancias del Estado se procurara el acceso laboral de afroecuatorianos, indígenas y montubios en un porcentaje no menor en proporción de su población. | No existe un plan de cuotas estándar en todas las instituciones del Estado. |
| Art. 4 | En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptara criterios de valoración específica que contemplen el criterio de igualdad étnica. | El Ministerio de Relaciones Laborales ha establecido 2.5 puntos por pertenencia a los pueblos y nacionalidades a los ciudadanos que se presenten a concursos públicos. |
| Art. 5 | Dispóngase a los Ministerios de Educación y Cultura resignificar e incluir a los pueblos en las efemérides patrias, nombres de monumentos, avenidas, parques, plazas y edificios nacionales | No existe disposición al respecto. |

Fuente: FLACSO, Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, *Boletín Informativo Abril-Junio 2012, Las Acciones Afirmativas y el Decreto 060*, Quito-Ecuador, 2012, p. 5

Cabe recalcar que el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, fue elaborado en el “marco del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, programa implementado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio quien actuó como contraparte en su ejecución con las agencias de Naciones Unidas”. (FLACSO, *Observatorio...*, 2012:6) La aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, “implica la ejecución de cincuenta y seis actividades o proyectos, los cuales han sido ordenados en quince programas a su vez insertos en cinco ejes estratégicos”. (FLACSO, *Observatorio...*, 2012:7)

A continuación se presenta un balance de la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, basándonos en sus cinco ejes, los programas que contienen, las acciones propuestas y los resultados de las mismas, siendo la fuente el “Informe de Seguimiento a la ejecución del *Plan plurinacional para eliminar la*

discriminación racial y la exclusión étnica y cultural por parte del Estado Ecuatoriano: Septiembre 2009-Septiembre 2012”, generado por el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica y Cultural.

CUADRO 9
RESULTADOS NACIONALES DE LA APLICACIÓN DEL PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN ÉTNICA EN SUS EJES, PROGRAMAS Y ACCIONES

| Ejes | Programas | Acciones | Resultados |
|-------------------------------|---|--|--|
| Justicia y Legislación | Justicia en igualdad | Divulgación de Derechos Colectivos | -Publicación de los libros: “Los Derechos Colectivos, hacia una efectiva comprensión y protección” y “Derechos ancestrales, Justicia en contextos plurinacionales” por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. -Proyecto “Elaboración e implementación de módulos de Formación sobre Derechos colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador para fuerzas Armadas, Policía Nacional, Defensoría del Pueblo y Función Judicial. |
| | | Formación comunitaria en delitos sobre discriminación racial | No se ha llevado a cabo |
| | | Juzgados para la igualdad racial | No se han creado |
| | Formación a operadores de Justicia | Escuela judicial | No se ha incluido la obligatoriedad de formación y capacitación en temas de género, diversidad e interculturalidad a funcionarios de la función judicial. |
| | | Formación en Derechos Humanos para la Fuerza Pública | Implementación Parcial. |
| | | Formación de abogados en temas de discriminación racial | No existe disposición desde el Consejo de Educación Superior para reformas en la malla curricular universitaria |
| | Legislación contra el racismo | Ley para la Igualdad Racial | Proyecto de ley Orgánica para los Consejos Nacionales del Igualdad. |
| | | Reforma al Código Penal | Código Orgánico Integral Penal. |
| | Integralidad de Derechos | Derechos Económicos | Acciones afirmativas en el empleo |

| | | | |
|--|----------------------------|---|---|
| | | Acciones afirmativas en programas sociales de inclusión económica | No existe nada relativo a cuotas. |
| | | Proyectos de micro finanzas y emprendimientos productivos | -Proyecto de inversión de crédito, “Desarrollo de la producción de cacao fino de aroma, en los territorios patrimoniales de las comunas de San Lorenzo”. (Banco Nacional de Fomento) -Emprendimientos culturales productivos en Sucumbíos, Chimborazo y Esmeraldas, para revitalización cultural, fortalecimiento organizativo y construcción de medios de vida sostenibles. -Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario |
| | Derechos Sociales | Vivienda y legalización de lotes | -Construcción de planes de Vivienda en Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos, beneficiando a la población afroecuatoriana e indígena. -Legalización de lotes en Guayas, Pichincha, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, beneficiando principalmente a la población afroecuatoriana. |
| | | Salud Intercultural y atención primaria de salud para madres embarazadas y niños y niñas menores de cinco años. | -Adecuación de hospitales locales para lograr un servicio de calidad en la atención de parto vertical a mujeres afroecuatorianas, montubias e indígenas. -Capacitación a funcionarios de Salud en medicina alternativa y complementaria, parto intercultural, identidad, genero, violencia y buen trato. -Publicación del Modelo de Atención Integral del Sistema Nacional de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural y del libro <i>Salud, Interculturalidad y Derechos</i> . -Sanadores de pueblos y nacionalidades legitimados por sus comunidades. -Aplicación de modelos de gestión y atención intercultural en unidades operativas del MSP. |
| | | Enfermedades endémicas y VIH SIDA | Campaña “Respira Ecuador libre de Tuberculosis” -Programa Nacional de Prevención y Control de VIH/SIDA |
| | | Seguridad Social | Cobertura a la población de nacionalidades prioritaria a la población de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio y afroecuatoriano está pendiente. |
| | Derechos Culturales | Recuperación de saberes ancestrales | -Integración de conocimientos y prácticas médicas indígenas al sistema nacional de salud. -Creación de la Coordinación de Saberes Ancestrales en la SENESCYT. -Taller, “Fortalecimiento de Capacidades y |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Estrategias para la Protección de los Recursos Genéticos del Ecuador y Conocimientos Tradicionales Asociados, organizado por la Unidad de Conocimientos Ancestrales del IEPI. |
| | | Recuperación del patrimonio tangible e intangible | -Identificación de patrimonio relacionado con pueblos y nacionalidades. -Elaboración de talleres de danza, películas, foros, películas, sobre la población afrodescendiente. |
| | | Fomento al patrimonio tangible e intangible | -Publicación de la revista nuestro patrimonio desde el Ministerio Coordinador de Patrimonio. -Proyectos SOS Patrimonio. -Creación del concurso Nelson Estupiñán Bass desde el Ministerio Coordinador de Patrimonio en un esfuerzo para reconocer esfuerzos contra la discriminación y el racismo. |
| | | Formación en valores artísticos culturales | Ha sido omitida por el Ministerio de Educación. |
| | Derechos Territoriales (Art 57 de la Constitución del 2008, sobre los derechos colectivos) | Titulación de tierras y territorios colectivos | -Adjudicación de 396.539,52 Hectáreas para grupos indígenas de comunidades de nacionalidades Shuar, Achuar, Kichwa y pueblo afroecuatoriano. -Titularización de 291.988 hectáreas de territorios ancestrales de nacionalidades amazónicas Kichwa, Shuar y Zápara. -El programa legalización masiva de Tierras del MAGAP no incluye algo específico para nacionalidades y pueblos. |
| | | Circunscripciones Territoriales | -El COOTAD crea circunscripciones territoriales para la población indígena, afroecuatoriana, y montubia. -La Ley de Participación Ciudadana contempla las circunscripciones territoriales. -El Plan nacional de Descentralización de SENPLADES contempla las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades. |
| | | Consulta previa, libre e informada para la ejecución de proyectos de extracción de recursos naturales | -El reglamento minero no incluye mención a la consulta previa. -Existen denuncias sobre la falta de aplicación de este derecho. |
| | | Pueblos en Aislamiento Voluntario | -Control del tráfico ilegal de madera a través del río Shiripuno. -El Ministerio de Justicia contrato 13 técnicos y 10 monitores para que colaboren con el Plan de Medidas Cautelares a favor de los Tagaeri-Taromenane. |
| Educación e Comunicación e información | Educación para la interculturalidad | Etnoeducación afroecuatoriana | No se ha realizado la inclusión de cátedra de estudios afroecuatorianos en los planteles educativos de manera obligatoria. |
| | | Fortalecimiento al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe | No se ha aplicado |

| | | | |
|--|---|---|---|
| | | Producción de textos Interculturales | -Publicación de cuatro diccionarios interculturales para educación inicial para las nacionalidades Siona, Achuar, Waorani y Cofán. |
| | | Interculturalidad y Bicentenario | No existe un fondo para el tema de Bicentenario e Interculturalidad |
| Programa de Fomento y acceso a la educación secundaria y superior | | Plan de Cuotas para pueblos y nacionalidades en el sistema de Educación Superior | No se han establecido políticas desde SENESCYT |
| | | Becas para acceso a la educación superior y postgrado | -No existe una política de cuotas para estudiantes indígenas, afroecuatorianos y montubios. -SENESCYT aplica una desviación estándar a los resultados obtenidos en los exámenes de aplicación a becas cuando se trata de postulantes que se definen de alguna nacionalidad o pueblo. |
| | | Inclusión de cátedras en los programas de educación superior sobre estudios de pueblos y nacionalidades | -No existe una normativa que obligue a incluir estas cátedras. -La FLACSO posee una cátedra sobre Diáspora Africana. -La Universidad Andina Simón Bolívar cuenta con una cátedra de Estudios Afro Andinos y sobre Pueblos Indígenas de América Latina. |
| | | Fomento para investigadores indígenas y afroecuatorianos | No existe un fondo. |
| | | Inclusión cultural indígena y afroecuatoriano en el sistema de museos del Estado | No existe avance alguno. |
| | Programa de Formación a medios de comunicación y comunicadores | | Formación en interculturalidad a comunicadores |
| | | Código de ética de medios de comunicación | No se ha impulsado un código de ética |
| | | Plan de control y censura a la publicidad y contenidos incitadores del odio racial | No existe un plan de control y censura a la publicidad información y opinión que promueva el odio racial. |
| Programa de Producción de Propaganda y Generación de Productos Culturales para la diversidad Cultural | | Creación de un fondo para la producción documental en valores interculturales. | -Promoción para producción de documentales que apuntan a fomentar valores culturales. -Proyección de cine y documentales contra el racismo |
| | | Creación de spots publicitarios de combate al racismo | -Campaña “Ecuador libre de racismo”. |
| | | Promoción del talento de nacionalidades y pueblos en los medios de comunicación | -Entrega de catorce frecuencias de radio comunitarias a organizaciones indígenas. |
| Programa de Producción | | Inclusión de la variable de auto-identificación de nacionalidad y pueblos en | -El INEC incluyó la variable de auto identificación étnica en la boleta censal del Censo de Población y Vivienda 2010. |

| | | | |
|--|---|---|---|
| | de la información socio estadística | los instrumentos estadísticos nacionales | |
| | | Creación del subsistema de información y estadísticas étnicas en el Sistema Nacional de Estadísticas | Se creó el Sistema Nacional de Información Interétnico (SIET), actualmente no funciona, tampoco funciona el Sistema de Indicadores Sociales de los Pueblos Afroecuatorianos (SISPAE) ni el Sistema de Indicadores Sociales de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE) |
| Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional | Fortalecimiento Institucional para la igualdad | Creación de una dirección de atención a pueblos y nacionalidades en la Defensoría del Pueblo | No se ha cumplido |
| | | Fortalecimiento de los Consejos Nacionales de la Igualdad | No se encuentran funcionando |
| | | Plan de Cuotas para la promoción de empleo de nacionalidades y pueblos | -Existen avances en la inclusión laboral pero aún no se cumple con el porcentaje de personas trabajando en el sector público con las que existe en el país por auto identificación étnica. |
| | | Acceso de nacionalidades y pueblos indígenas a cargos de decisión | No se ha cumplido |
| | Fortalecimiento de la sociedad civil | Creación de un observatorio para la discriminación racial | Se creó el observatorio |
| | | Fondo para fortalecer las organizaciones indígenas y afroecuatorianos | No se ha cumplido |
| | | Viabilización de iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial | No se ha cumplido |
| | Relaciones Internacionales | Programa de seguimiento al cumplimiento de instrumentos internacionales contra el racismo y la discriminación racial | Elaboración de informes alternativos al cumplimiento de Durban, Convenio No. 169 y No. 11 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas |
| Divulgación y Capacitación de los instrumentos internacionales | | | -Capacitaciones y campañas relativas a derechos humanos desde el ministerio de Justicia, Derechos humanos y Cultos. -Publicación del libro “Recomendaciones del Sistema universal de Protección de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo y la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | Participación activa del Ecuador en los compromisos y eventos internacionales contra el racismo | -Participación del país en reuniones con el CERD. -Debilidades en acceso a la justicia para que el racismo y la discriminación racial se han hechos punibles. -Promoción de la Convención Interamericana contra la Discriminación Racial de la OEA no se ha cumplido. |
|--|--|---|---|

Fuente: FLACSO, Observatorio sobre la discriminación racial y la exclusión étnica, Informe de seguimiento a la ejecución del plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, 2012, pp. 14-65

Con respecto al primer eje denominado, “Justicia y Legislación” se han generado proyectos de Ley y Reformas penales contra el racismo, adicionalmente se ha difundido información sobre derechos colectivos. Sin embargo, los programas de formación en delitos de discriminación racial y derecho consuetudinario no han sido puestos en práctica, quedando un vacío importante en la lucha contra el racismo y la discriminación racial desde un enfoque legal y de garantía de derechos.³⁵

En el eje “Integralidad de Derechos”, evidenciamos un desarrollo en temas de salud, empleo, vivienda, cultura y ocupación territorial, a partir de un conjunto de proyectos, capacitaciones, leyes y publicaciones que avanza propositivamente en disminuir la inequidad entre los pueblos y nacionalidades y en el fortalecimiento de la identidad cultural. Pero quedan algunos temas por resolver, como por ejemplo, la inexistencia de acciones afirmativas en

³⁵ Avanzar en el Eje de Justicia y Legislación es fundamental en la lucha contra el racismo por razones, como las expuestas a continuación. En la página 9 del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, se expone lo siguiente: *El ejercicio del racismo y la discriminación se convierte en un acto de violación a los derechos humanos, tanto de las personas como de los grupos culturales. Por ello, la lucha contra estos fenómenos se ha convertido en un eje fundamental de la Carta de los Derechos Humanos. En este aspecto las Naciones Unidas han generado un marco internacional jurídico muy amplio que consagra las libertades y la igualdad y a su vez condena cualquier forma de discriminación. De este modo vemos que en Ecuador las principales víctimas del racismo y la discriminación racial, afroecuatorianos, pueblo montubio, nacionalidades y pueblos indígenas, sienten a diario el menoscabo de sus derechos humanos. Una de las violaciones más flagrantes tiene que ver con la libertad de circulación y al uso libre del espacio público. Organizaciones han denunciado como agentes de policía determinan un perfil racial y generan actitudes sospechosas sobre los jóvenes afroecuatorianos. De allí que sean objetos de constantes atropellos y encarcelamientos por el hecho de utilizar el espacio público o la calle.*

programas sociales de inclusión económica, o la no aplicación de la consulta previa de la consulta previa, libre e informada para la ejecución de proyectos de extracción de recursos naturales en un determinado territorio, a pesar de constar en el Art. 57 de la Constitución Política del Ecuador del año 2008, sobre los derechos colectivos, lo cual ha generado un conjunto de denuncias sobre la falta de aplicación de este derecho y un contundente debate a nivel nacional en el ámbito político y académico.

El tercer eje denominado, “Educación, Comunicación e Información”, fue escasamente desarrollado, dejando de lado un conjunto de planes, cuotas y fondos destinados al fortalecimiento de los pueblos y nacionalidades, su preparación académica y el fortalecimiento de su identidad cultural. Debemos recalcar que no se implementó el código de ética y el plan de control y censura destinado a medios de comunicación y profesionales en el campo ambas fundamentales para reducir la difusión de contenidos racistas y discriminatorios en los medios de comunicación.

El eje de “Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional”, es el menos desarrollado, apenas se implementó un Plan de Cuotas de promoción de empleo de nacionalidades y pueblos, que no alcanza el objetivo porcentual de población por auto identificación étnica empleada y se creó el Observatorio para la discriminación racial y la exclusión étnica.

En el quinto eje, es decir, “Relaciones Internacionales”, se han desarrollado informes de seguimiento a la Agenda de Durban y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adicionalmente se ha divulgado y capacitado sobre estos instrumentos internacionales y comitivas nacionales han participado en algunos Eventos Internacionales contra

el Racismo, lo cual evidencia que estamos articulados a nivel internacional y global en cuanto al tratamiento de derechos sobre pueblos indígenas y eliminación de las formas de racismo.

Si bien evidenciamos resultados mediante la implementación del Plan Plurinacional sobre todo en publicaciones, difusión, capacitación y sensibilización ciudadana en temas de racismo, fortalecimiento de la identidad cultural, etc. Debemos señalar que se han omitido las políticas de cuotas, fondos, becas, tornando inoperantes las políticas de acción afirmativa destinadas a la eliminación del racismo y la discriminación racial, en ámbitos como, la educación, el empleo, a la inclusión económica que generarían una mejora significativa en la vida de los pueblos y nacionalidades. Finalmente es necesario recalcar la debilidad de las instituciones destinadas a canalizar la relación entre el Estado y los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

Refiriéndome al tema de la justicia debo señalar dos puntos, la ausencia de formación a la comunidad, abogados y fuerza pública, sobre derechos humanos y temas de discriminación racial más la inexistencia de los juzgados para la igualdad racial. Los juzgados para la Igualdad Racial deberían canalizar y operativizar la garantía de derechos de los pueblos y nacionalidades. En base a los dos puntos señalados podemos concluir que hace falta capacitar a funcionarios y la comunidad en general sobre racismo y discriminación racial. Adicionalmente, el tema de participación ciudadana muestra falencias, pues, no se han generado las instituciones, departamentos y oportunidades que permitan a los pueblos y nacionalidades canalizar sus propuestas y demandas en el ámbito estatal.

Sobre el combate al racismo y la discriminación racial cabe hacer una observación. “Este plan tiene una limitación claramente estipulada puesto que el racismo es interpretado como un fenómeno estructural, alimentado por la discriminación institucional”. (FLACSO,

Informe....2012:8) Debe comprenderse al racismo estructural como “los factores que colaboran con la reproducción de la pobreza y la desigualdad en los grupos racializados (...) y a la discriminación institucional como uno de los factores que fijan el racismo estructural. Alude a las prácticas institucionales que llevan a la reproducción de las desventajas de la población no blanca o mestiza, como una práctica de Estado, pero nunca legítima”. (García y Sánchez, 2009:9)

Sin embargo, “el prejuicio racial y la discriminación no son únicas formas de racismo, existiendo otras formas de racismo contemporáneas como, el racismo político partidista, el racismo de costumbre, el racismo de violencia moral o física, la intolerancia cultural, la segregación, la negación de políticas públicas, son otras formas de racismo”, (García y Sánchez, 2009:9) que para efectos del plan estas formas mencionadas han sido dejadas de lado. Es decir, “al tratarse de un Plan concebido como política pública, se fija un límite en su posibilidad de actuar sobre un fenómeno como el racismo, fenómeno demasiado amplio y complejo para ser eliminado mediante la aplicación de una política pública”. (FLACSO, *Informe....2012:8*)

A pesar de lo mencionado cabe recalcar que las políticas públicas y las acciones referentes a dichas políticas han permitido avances sobre todo en la elaboración y emisión de leyes y proyectos de leyes que incorporan nociones como interculturalidad, no discriminación y enfoque de garantía de derechos, tales como el Proyecto de Código Integral Penal, Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección Personal del Ministerio de Relaciones Laborales, COOTAD, Ley de Minería, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad entre otros. Esto debe ser considerado como un paso adelante en la lucha contra el

racismo y la discriminación racial e institucional, aunque todas estas leyes necesitan anclarse en acciones concretas.

Dicho esto, es necesario que las acciones contra el racismo sean priorizadas dentro del presupuesto estatal, como afirma el Informe del Observatorio sobre la discriminación racial y la exclusión étnica, “en la primera etapa del 2009 al 2012, el plan conto con los fondos del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la reducción de la pobreza e inclusión social ejecutado del 2008 al 2011, provenientes de Naciones Unidas en convenio con el Ministerio Coordinador de Patrimonio. Una vez terminado este proyecto en marzo del 2012, el Ministerio inició una segunda etapa con fondos públicos”. (FLACSO, *Informe...*,2012:70) El monto asignado es de \$5’500.000.

En forma general se han presentado los alcances de la ejecución del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* basándonos en cada uno de sus ejes, programas y proyectos.

CAPÍTULO III: APLICACIÓN Y EFECTOS DEL PLAN PLURINACIONAL EN LA PROVINCIA DE BOLÍVAR

En este capítulo analizaremos la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en la provincia de Bolívar, en base a las actividades propuestas, determinando los principales logros y limitaciones en su aplicación.

3.1 Características demográficas, económicas, sociales y culturales de la Provincia de Bolívar

La provincia de Bolívar tiene una extensión de 3926 km², y limita con las provincias de Cotopaxi al norte, al sur con Chimborazo y Guayas, al este con Tungurahua y Chimborazo y al oeste con Los Ríos. Está integrada por los cantones Guaranda, Caluma, Chillanes, Chimbo, Echeandía, Las Naves y San Miguel, y su capital es la ciudad de Guaranda.

Según el censo del 2010,

La provincia de Bolívar alcanza una población de 183.641 distribuida de la siguiente manera: el 69.6% la población mestiza, el 25.4% Indígena, un 1.1% Montubia y 1.1% Afroecuatoriana, con un índice de analfabetismo por mayores de quince años de 9.3% (17.000 hab). La población económicamente activa es de 70.652 habitantes (38.5%), de los cuales el 73% se dedica a las actividades agrícolas y ganaderas, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas alcanza un 38.7%, la pobreza por consumo un 28.3% y la pobreza extrema por consumo a un 23% de la población.³⁶

3.2 Aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en la Provincia de Bolívar

Acorde al Decreto Ejecutivo No. 60, la ejecución del Plan “tiene como responsables directos a los ministerios de Coordinación de Patrimonio y de Relaciones Laborales, junto con

³⁶ ART/PNUD, *Prioridades para el Desarrollo Integral, Provincia de Bolívar*, 2012, p. 13.

las secretarías de Comunicación y de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales, sobre todo en lo que respecta a la reforma de normas y procedimientos jurídicos y a las acciones afirmativas que serán emprendidas por el Estado para pagar la deuda social e histórica con los sectores tradicionalmente excluidos”.³⁷

Respecto a la socialización y ejecución del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, la Secretaria de Pueblos, Participación Ciudadana y Control Social, creó la Subsecretaria de Pueblos e Interculturalidad, cuya función específica en cuanto a dicho Plan Plurinacional, es socializar la base legal a funcionarios públicos y organizaciones sociales mediante lo cual se anclarían las políticas de acción afirmativa en las diferentes instituciones gubernamentales.

Con este antecedente, en este subcapítulo señalaremos la aplicación y cumplimiento de las políticas de acción afirmativa contenidas en el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en la Provincia de Bolívar, basándonos en entrevistas realizadas a funcionarios públicos, técnicos y directores encargados de su ejecución, así como en documentos generados en las instituciones pertinentes al cumplimiento del Plan, la información será presentada sistemáticamente a través de los ejes y programas contenidos en el Plan.

3.2.1 Justicia y Legislación.

³⁷ Fernando García y John Antón Sánchez, *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001879/187968s.pdf>, p.6

Se realizó entrevistas a funcionarios del *Consejo de la Judicatura, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana* para evidenciar los avances dentro de este eje que consta de tres programas:³⁸

Acceso a la Justicia en Igualdad

Este programa consta de 3 acciones: “Divulgación de derechos colectivos”, “Formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial” y “Juzgados para la igualdad racial”.

Sobre la “Divulgación de derechos colectivos”, no hay alguna acción específica que merezca particular mención, adicionalmente la “Formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial” no se ha llevado a cabo, tampoco se han consolidados los “Juzgados para la igualdad racial”, como afirma Adrián Mendoza, Director Provincial del Consejo de la Judicatura provincia de Bolívar.³⁹

En una entrevista realizada al profesor Ramiro Ávila Santamaría, pedí su opinión acerca de los “Juzgados para la Igualdad Racial”, quien manifestó lo siguiente:

Los juzgados para la igualdad racial no deberían existir por varias razones: la función judicial, tiene recursos limitados, hay que optimizar presupuestos y estructuras. Por vía acción de protección con la lógica de que todos los jueces son garantistas se puede demandar cualquier violación a la igualdad y la diferencia, actualmente, sin que exista la Ley para la igualdad racial se puede demandar, si se muestra que hay una violación por discriminación. Así cualquier ciudadano puede ir donde un juez y pedir reparación integral, no entiendo que puede aportar una ley que no sea desarrollar el contenido del derecho de la igualdad.

Si hay jueces especiales considero que va a ser imposible que exista jueces para toda el ámbito territorial, si hay, habrá en Guayaquil, Cuenca y Quito, el acceso va a ser difícil, no es posible, ni

³⁸ Se realizó entrevistas a varios funcionarios de las instituciones mencionadas, entre ellos: Adrián Mendoza, Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Bolívar, Rafael Arellano, funcionario del Departamento de Asuntos Indígenas de la Fiscalía General del Estado de la Dirección Provincial de Bolívar, Luis Ernesto Barragán y Edgar del Salto, funcionarios de la Defensoría del Pueblo de la Dirección Provincial de Bolívar y Juan José Silva, funcionario de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Las entrevistas se realizaron entre los días 30 y 31 de Enero de 2014 en la Ciudad de Guaranda, Provincia de Bolívar.

³⁹ Adrián Mendoza, Director Provincial de Bolívar del Consejo de la Judicatura, entrevista realizada el 31 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

viable, ni deseable. Hay que hacer que todos los jueces que conocen acciones de protección y tienen competencia constitucional sean capacitados para que tengan sensibilidad y conozcan acerca de los casos de violación para saber cómo repararlos integralmente.⁴⁰

Formación a operadores de Justicia

Este programa consta de tres acciones: “Escuela judicial”, “Derechos Humanos para la fuerza pública” y “Formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia en temas de discriminación racial”.

Mediante la “Escuela judicial” no se ha incluido la obligatoriedad de formación y capacitación en temas de género, diversidad e interculturalidad a funcionarios de la función judicial, de esta manera funcionarios de la provincia de Bolívar no han accedido a formación y capacitación en los temas mencionados, según afirmación de Adrián Mendoza, Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Bolívar y Rafael Arellano, Funcionario del Departamento de Asuntos Indígenas de la Fiscalía en la Provincia de Bolívar.⁴¹

La formación en “Derechos Humanos para la fuerza pública”, no se ha llevado a cabo, finalmente sobre la “Formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia en temas de discriminación racial”, la Escuela de Derecho de la Universidad Estatal de Bolívar en su malla curricular contiene cátedras de Antropología Jurídica, Sociología Jurídica y Derecho Indígena, de manera adicional se han desarrollado proyectos de investigación con la participación docente y estudiantil, la finalidad de estos proyectos de investigación comprende el tratamiento adecuado de la diversidad cultural constitutiva de nuestro país.

De manera particular, nos referiremos a dos proyectos de investigación:

⁴⁰ Ramiro Ávila Santamaría, Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, entrevista realizada el 22 de mayo de 2015, Quito-Ecuador.

⁴¹ Rafael Arellano, Funcionario del Departamento de Asuntos Indígenas de la Fiscalía en la provincia de Bolívar, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

En primer lugar, “La concepción filosófica del Estado Ecuatoriano en la Constitución del Buen vivir”,⁴² discute la naturaleza del pacto social generado a partir de la Constitución Política de la República del Ecuador del 2008, en ese sentido, analiza la construcción del Estado democrático y la consolidación del poder popular, el fortalecimiento de la identidad cultural, la interculturalidad y la plurinacionalidad y el respeto irrestricto de los derechos humanos entre otros temas.

En segundo lugar el proyecto denominado “Sistemas jurídicos en las culturas no occidentales en el territorio, lugares y comunidades de la Región Cinco del Ecuador”, conto con la participación de estudiantes y docentes de la Carrera de Derecho, busca generar conocimientos aplicados a la construcción del pluralismo jurídico, conforme al mandato de la Constitución, que reconoce al Ecuador como Estado Plurinacional Constitucional de Derechos, donde coexiste una diversidad de sistemas jurídicos sujetos a la autoridad de los pueblos y nacionalidades, y cuya implementación exige reformas institucionales que permitan la compatibilidad del sistema de justicia ordinaria y los sistemas jurídicos comunitarios tradicionales de los sujetos de derechos colectivos; a través del conocimiento de los sistemas de administración de justicia indígena de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, los conflictos emergentes en su aplicación con el sistema de justicia ordinario, el análisis de las reformas institucionales necesarias para la implementación efectiva y el adecuado funcionamiento de la pluralidad jurídica y la elaboración de recomendaciones para las instituciones públicas y comunitarias pertinentes. Este estudio llegó a la conclusión de que el Estado del Ecuador, salvo en el caso del pueblo indígena de la sierra (Región 5), no está dando las suficientes facilidades e incentivos al conjunto de los pueblos y

⁴² El proyecto cuenta con la participación de varios docentes de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Estatal de Bolívar y será publicado en el transcurso de los próximos meses.

nacionalidades del Ecuador, para que apliquen sus derechos colectivos (costumbres y tradiciones ancestrales y derecho propio), de acuerdo con las prerrogativas constitucionales.

Legislación contra el Racismo

Este programa consta de dos proyectos: “Ley para la Igualdad Racial” y “Reforma al Código Penal”.

La “Ley para la Igualdad Racial” no se ha expedido, (FLACSO, *Informe...*,17) al preguntar al Dr. Ramiro Ávila Santamaría, sobre la importancia de esta Ley, manifestó lo siguiente:

Una de las reformas de la constitución del 2008 en comparación con la constitución de 1998, fue eliminar todos los consejos, es decir, niñez, mujeres, indígenas, etc, La idea era que exista un solo consejo que agrupe las diversidades. Desde el 2008 hubo intentos para hacer una ley que regule el consejo y la igualdad, creo que es importante desarrollar el derecho a la igualdad y la diferencia, es importante que la ley tenga acciones afirmativas, ante la discriminación histórica y diferencias evidentes donde un grupo humano no puede ejercer sus derechos por distintos motivos es importante. (Ávila, 2015)

En lo que se refiere a la “Reforma al Código Penal”, el Plan plantea sancionar los delitos de discriminación racial sin criminalizarlos, sin embargo:

Por parte del Ejecutivo, se elaboró el proyecto de Código Orgánico Integral Penal, el cual fue presentado a la Asamblea Nacional el 14 de octubre de 2011 por el Presidente de la República. En sección quinta se refiere a las infracciones de discriminación entre las cuales se encuentra la discriminación racial. El proyecto dedica los artículos 104 a 107 a la discriminación racial, distinguiéndola de los delitos de odio al que se refiere en los artículos siguientes 108 a 110. Con la aprobación definitiva de este proyecto de Código Orgánico Integral Penal, cuyo informe para primer debate fue aprobado el 13 de junio de 2012, se estaría cumpliendo con el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, no mediante una reforma sino con la emisión de todo un nuevo código. (FLASCO, *Informe...*,2012: 18)

3.2.2 Integralidad de Derechos

Para establecer las acciones realizadas correspondientes a este eje realicé once entrevistas a funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales, del Ministerio de Vivienda, del Municipio de Guaranda, del Ministerio de Salud, del IESS, del Ministerio de Cultura, del Ministerio de Educación, del Ministerio del Ambiente, el eje consta de 4 programas:⁴³

Derechos económicos

Este programa consta de 3 acciones: “Acciones afirmativas en el empleo”, “Acciones Afirmativas en programas sociales de inclusión económica” y “Proyectos de micro finanzas y emprendimientos productivos”.

Con respecto a las “Acciones afirmativas en el empleo”, el Ministerio de Relaciones Laborales en el artículo 39 referente a las acciones afirmativas del registro Oficial No 702 del 14 de Mayo de 2012, se refiere a la aplicación de las acciones afirmativas del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica de la siguiente manera:

En aplicación del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No 60, publicado en el Registro Oficial No 45 de 13 de Octubre de 2009, con el cual se establece el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, las instituciones del Estado sujetas al ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público concederán una puntuación adicional de cinco puntos sobre la calificación obtenida en el puntaje final, siempre que previamente hayan obtenido por lo menos 70 puntos. Este beneficio tendrán aquellas ciudadanas y ciudadanos afroecuatorianos, indígenas y montubios que participen por optar por cualquier puesto, hasta que la institución alcance el porcentaje equivalente a la proporción de su población del total nacional

⁴³ Se realizó entrevistas a varios funcionarios de las instituciones mencionadas, entre ellos: Diego Jarrín, inspector del trabajo en el Dirección Provincial Bolívar del Ministerio de Relaciones Laborales, Nataly Riofrio, Promotora Social en la Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Vivienda, Wilson Cárdenas, funcionario del GAD Guaranda, Alicia Chela Directora del Departamento de Salud Intercultural de la Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Salud Pública, Marco Bolaños, funcionario de la Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Salud Pública, Guadalupe Alarcón, funcionaria del IESS en Bolívar, Ovidio Bayas Director de la Dirección Provincial del Ministerio de Cultura y Rommel Ocampo, funcionario de la misma institución, y Darío Ortega, Coordinador de la Unidad de Calidad Ambiental en la Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Ambiente. Las entrevistas fueron realizadas en los días 27-31 de Enero de 2014 en la ciudad de Guaranda, Provincia de Bolívar-Ecuador.

en relación a la totalidad de la nómina institucional, información proporcionada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC que será publicada en la página web del Ministerio de Relaciones Laborales.⁴⁴

En la entrevista mantenida con el técnico Diego Jarrín,⁴⁵ Inspector de Trabajo en el Ministerio de Relaciones Laborales en la Provincia de Bolívar, manifestó que no tienen información de estadística correspondiente a la Provincia de Bolívar, de cuantas personas de Pueblos y Nacionalidades habrían ingresado a las instituciones públicas a partir de la disposición generada, es decir, si bien conocen de la resolución sobre la aplicación de acciones afirmativas del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica, desconocen cuantas personas han sido beneficiadas por la disposición en los concursos de méritos y oposición.

En lo referente a “Acciones Afirmativas en programas sociales de inclusión económica”, esta acción exige un plan de cuotas en la ejecución de programas sociales del Estado. En la provincia de Bolívar no se ha desarrollado ninguna acción al respecto, ya que, “esto debía ser llevado por el “Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Lamentablemente, en las agendas sociales 2009-2011 y 2012-2013, que guían el accionar del Ministerio, no se encuentra nada relativo a cuotas”. (FLACSO, *Informe...*,2012:23) En cuanto a “Proyectos de micro finanzas y emprendimientos productivos”, “el Plan exige una política de cuotas, esta vez a ser llevada a cabo por el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional, ninguna de estas entidades ha cumplido con el proyecto”, (FLACSO, *Informe...2012:23*) tras entrevistas mantenidas con Reyta Dahik,⁴⁶ y Mariana Calero,⁴⁷ funcionarias del Banco Nacional de Fomento

⁴⁴ Ministerio de Relaciones Laborales, Registro Oficial no. 702.

⁴⁵ Diego Jarrín, Inspector de Trabajo en el Ministerio de Relaciones Laborales Dirección Provincial Bolívar, Guaranda-Bolívar, entrevista realizada el 31 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

⁴⁶ Reyta Dahik, Jefe de Agencia del Banco Nacional de Fomento de la agencia San Miguel de la provincia de Bolívar, entrevista realizada el 16 de Junio de 2014.

manifestaron que dentro de los proyectos de microfinanzas y emprendimientos productivos, “no se dedica una cuota expresa para la población de nacionalidades y pueblos afroecuatorianos”. Adicionalmente comentaron que lo más similar a aquella acción es el convenio firmado entre el BNF y MAGAP en el cual se otorga líneas de crédito preferencial subsidiadas. Según Mariana Calero, “existen tres componentes en esas líneas de crédito, agrícola, ganadero-pecuario y comercial, siendo el 80% de esos créditos concentrados en los componentes agrícola y ganadero pecuario y destinados al sector productivo del área rural.”⁴⁸

Derechos Sociales

Este proyecto contiene siete acciones: “Vivienda”, “Legalización de lotes”, “Salud Intercultural”, “Atención primaria de salud para madres embarazadas, niños y niñas menores de cinco años”, “Prevención de enfermedades endémicas”, “Prevención VIH/SIDA”, y “Seguridad Social”.

Sobre el tema de “Vivienda”, una gran cantidad de población indígena está siendo beneficiada con el Bono de la Vivienda. Según, Nataly Riofrío promotora social, “el Bono de la Vivienda está enfocado en personas de escasos recursos económicos, se da un bono de \$6.000 para vivienda nueva y el beneficiario hace un aporte de \$500, para la construcción de una casa valorada en \$6.500”.⁴⁹ En el periodo 2010-2013 se han construido 16.000 viviendas en toda la provincia beneficiando a toda la población, incluyendo a la población indígena, muestra de ello es la elaboración de ocho proyectos de Vivienda en Simiatug caracterizada por un alto índice de

⁴⁷ Mariana Calero, funcionaria del área de crédito del Banco Nacional de Fomento, Agencia Guaranda de la provincia de Bolívar, entrevista realizada el 17 de Junio de 2014.

⁴⁸ Para mayor información revisar:

https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=416%3Abnf-y-magap-promocionan-creditos-subsidiados-al-5&catid=27%3Anoticias-principales&Itemid=28&lang=es

⁴⁹ Nataly Riofrío, Promotora social en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

población indígena, sin embargo se desconocen los porcentajes de beneficiarios por auto identificación étnica.

Sobre la “Legalización de lotes”, Wilson Cárdenas,⁵⁰ técnico de Avalúos y Catastros del GAD Guaranda, nos comenta que no se otorga facilidades a los pueblos indígenas para la legalización de sus lotes para la vivienda.

El departamento de Salud Intercultural de la Dirección Provincial de Bolívar, ha trabajado algunos proyectos en “Salud Intercultural” y “Atención primaria de salud para madres embarazadas, niños y niñas menores de cinco años”, durante los últimos años. Cabe mencionar acciones orientadas a la recuperación del saber medicinal ancestral, la identificación de yachaks, parteras, sobadores y yerbateros a quienes se ha otorgado un certificado de autenticación, la conformación de comités de la salud con la participación de varios Yachak, la adecuación de unidades operativas para parto vertical o también llamado parto culturalmente adecuado en algunos cantones de la provincia lo cual guarda relación directa con la Política de acción Afirmativa. Además la incorporación de huertos medicinales en 28 unidades operativas y capacitación a funcionarios de los centros de salud en apiterapia y aromaterapia alrededor de toda la provincia, todas acciones que guardan relación con el tema de “Salud Intercultural” enfocado desde el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.

Con respecto a la “Prevención de enfermedades endémicas” y “Prevención VIH/SIDA”, se han realizado talleres y la difusión de un rotafolio que contiene veinte y cuatro temas que contiene información y recomendaciones pertinentes a enfermedades endémicas y de transmisión

⁵⁰ Wilson Cárdenas, Técnico de Avalúos y Catastros del GAD Municipal Guaranda, entrevista realizada el 31 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

sexual entre ellas el VIH entre comunidades indígenas de la Provincia con la finalidad de que las comunidades sepan identificarlas y no permitan su propagación, cumpliendo con el objetivo del Plan sobre prevención de enfermedades endémicas y VIH SIDA.

Finalmente en lo que se refiere a “Seguridad Social”, “la cobertura prioritaria a la población de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio y afroecuatoriano está pendiente”. (FLACSO, *Informe...*, 2012: 38) Cabe mencionar que los pueblos y nacionalidades se benefician del “Seguro Social Campesino, que conforme a la Ley de Seguridad Social, protege permanentemente a la población del sector rural y pescador artesanal del Ecuador, en sus estados de necesidad vulnerables, mediante la ejecución de programas de salud integral, discapacidad, vejez e invalidez y muerte de la población campesina con el fin de elevar el nivel y calidad de vida”.⁵¹ Sin embargo, “esa acción no cumple con la acción afirmativa de atención prioritaria a la población de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio y afroecuatorianos como una forma de diversificar sus servicios”, (García y Sánchez, 2009:33) actividad indispensable en la lucha contra la discriminación racial y el racismo.

Derechos Culturales

Este programa cuenta con cuatro acciones: “Recuperación de Saberes Ancestrales”, “Recuperación del patrimonio material e inmaterial”, “Fomento del patrimonio material e inmaterial” y “Formación en valores artísticos ancestrales”.

En cuanto a la “Recuperación de Saberes Ancestrales”, la Dirección Provincial en Bolívar del Ministerio de Cultura ha trabajado en algunos proyectos de investigación como *Guardianes de la Memoria* cuyo monto asciende a \$21.000, con la finalidad de identificar y rescatar la

⁵¹ <https://www.iess.gob.ec/es/web/guest/seguro-campesino>

diversidad y riqueza de prácticas culturales reproduciéndolas en su inmediato entorno social. Sin embargo estas acciones no han sido desarrolladas en el marco del Plan Plurinacional para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica pues son acciones aisladas emprendidas desde el Ministerio de Cultura Dirección Provincial de Bolívar, como afirma Rommel Ocampos,⁵² técnico encargado del proyecto.

La “Recuperación del patrimonio material e inmaterial” no se ha puesto en marcha en la provincia de Bolívar. Tampoco se han emprendido actividades dentro del “Fomento del patrimonio material e inmaterial”, en Bolívar.

La “Formación en valores artísticos ancestrales” ha sido dejada de lado, “en el 2010 el Ministerio de Educación actualizó la malla curricular y no tomó en cuenta lo estipulado por el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica”,(FLASCO, *Informe...2012:32*) es decir, “incorporar en los currículos escolares espacios dedicados a la difusión y aprendizaje de los valores ancestrales de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio, y afroecuatoriano, en especial los referidos a las todas las actividades artísticas”.(García y Sánchez, 2009:3) El funcionario Moisés Callan,⁵³ técnico del Ministerio de Educación en Bolívar explica que en la malla curricular se ha incorporado un espacio llamado “actividades artísticas” sin embargo los contenidos socializados en clase dependen de cada profesor.

Derechos Territoriales

⁵² Rommel Ocampos, Funcionario del Ministerio de Cultura Dirección Provincial de Bolívar, entrevista realizada el 27 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

⁵³ Moisés Callan, Técnico del Ministerio de Educación en la Provincia de Bolívar, entrevista realizada el día 29 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

Este programa consta de cuatro acciones: “Titulación de tierras”, “Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”, y “Consulta previa, libre e informada”.

Con respecto a la “Titulación de tierras”, se han entregado 470 títulos de propiedad en Bolívar por medio del Plan Masivo de Titulación de la Tierra, desarrollado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca a través de la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria, beneficiando a 2.300 agricultores e indígenas.⁵⁴

En cuanto a las “Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”, “a pesar de que existe toda la legislación necesaria para su implementación, hasta la fecha no hay ninguna creada, aprobada y en funcionamiento”. (FLACSO, *Informe...2012:35*)

Con respecto a la aplicación de la “Consulta previa, libre e informada”, “la legislación ecuatoriana en vigor no contempla un procedimiento de consulta previa, libre e informada en específico, puesto que si bien planeta el mecanismo, el consentimiento o no consentimiento que se desprende del proceso de consulta no tiene obligatoriedad en su aplicación”, (FLACSO, *Informe...,2012:36*) y que demuestran el incumplimiento del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Discriminación Racial.

Fernando García y John Antón Sánchez evidencian las omisiones realizadas en el Reglamento Minero generado en Noviembre de 2009 con respecto a la consulta previa. Muestra de ello son las “varias denuncias sobre la falta de aplicación de este Derecho o su mala aplicación. Se debe mencionar sobre todo las denuncias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el pueblo de Sarayaku, así como en las recomendaciones del Comité

⁵⁴ El artículo completo acerca de la entrega de títulos de propiedad en la provincia de Bolívar se encuentra en la siguiente dirección:
http://www.agronegociosecuador.ning.com/notes/Agricultores_e_ind%C3%ADgenas_de_Bol%C3%ADvar_recibieron_t%C3%ADtulos

para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) emitidas el 31 de Agosto de 2012; estas señala, en el numeral 16, la falta de participación y consentimiento”. (FLACSO, *Informe...,2012:36*)

Como señala Darío Ortega funcionario del Ministerio de Ambiente, “la ejecución o no ejecución de un proyecto depende de las instituciones interesadas”.⁵⁵ Según Ortega, “el Estado no se hace cargo de la consulta previa”. (Ortega, 2014) Actualmente, existe un proceso de acompañamiento y seguimiento por parte del Ministerio del Ambiente que incluye parámetros de participación social, los cuales deben óptimos para ser acreedores a una licencia ambiental que les permita desarrollar los proyectos. En los parámetros de participación social se deben establecer reuniones con las comunidades para socializar las características del proyecto, las medidas que disminuirán las afectaciones sociales y negociar los beneficios que obtendrán.

El proceso de participación social guarda estrecha relación con el proceso de “Consulta previa, libre e informada”, basándose en el Decreto ejecutivo 1040,⁵⁶ más el Acuerdo Ministerial 066,⁵⁷ del Ministerio del Ambiente. Con este antecedente Darío Ortega señala que entre los años 2011, 2012 y 2013, se habrían ejecutado veinte proyectos de Categoría IV y sesenta y cinco proyectos de Categoría II,⁵⁸ siendo las disposiciones obligatorias en proyectos ejecutados con licencia ambiental.

⁵⁵ Darío Ortega, Responsable de la Unidad de Calidad Ambiental, Dirección Provincial Bolívar del Ministerio de Ambiente, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

⁵⁶ Decreto Ejecutivo 1040, en http://www.transelectric.com.ec/transelectric_portal/files/reglam_partic_social.pdf, 2008.

⁵⁷ Acuerdo Ministerial 066, en <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Acuerdo-066-Facilitadores.pdf>, 2013.

⁵⁸ Para una mejor comprensión del proceso de participación social según categorías, revisar el Acuerdo Ministerial 066 del año 2013.

Finalmente la “Protección de territorios de los pueblos en aislamiento voluntario”, no es aplicable en la Provincia de Bolívar, pues no cuenta con grupos poblaciones encasillables en tal definición.

En el ámbito de acción de estas dos últimas acciones del *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica* se han generado protesta lideradas por las poblaciones perjudicadas. Eventos que si bien han ocurrido en otros territorios, generan una discusión a nivel nacional y por lo tanto merecen particular mención, como lo afirma el Observatorio contra Discriminación Racial y la Exclusión Étnica:

En la nueva Constitución Nacional del 2008, el Art. 8 dicta "Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la Ley". En este último párrafo se amparan los dirigentes de la CONAIE al demandar el pasado 29 de marzo de 2011 al presidente Correa y varios de sus funcionarios por etnocidio y genocidio de los Tagaeri y Taromenane (PAV), debido a la suscripción del contrato del campo Armadillo en los cuales hay evidencia de la presencia de estos pueblos, además de ser parte del Parque Nacional Yasuní y estar dentro del territorio Waorani. Los demandantes alegan además que no se ha cumplido con la consulta previa, libre e informada, de acuerdo al Convenio No. 169 de la OIT, obligatoria para los Estados miembros y del cual el Estado ecuatoriano hace parte. El apartado h del numeral 8.1 del Plan Nacional Para el Buen Vivir señala "Proteger a los pueblos en aislamiento voluntario" y seguido en el apartado j "Desarrollar mecanismos que efectivicen la consulta informada previa a las poblaciones locales, pueblos y nacionalidades sobre actividades productivas y extractivas que puedan afectarles".

Anteriormente la CONAIE ya había interpuesto otra demanda de inconstitucionalidad a la Ley Minera en marzo del 2009, argumentando la violación a la consulta previa, frente a la cual la Corte Constitucional respondió por medio de la sentencia N 001-10-SIN-CC el 18 de marzo de 2010 desechando la demanda por falta de sustento jurídico y ser improcedente, en ésta se anota que "...en la legislación ecuatoriana, a más de la norma, no se han definido los "derechos colectivos".

Actualmente se debaten entre las distintas fuerzas sociales y el Estado la ley de aguas que, de acuerdo a la versión del Movimiento Pachakutik, "garantice el acceso al agua como derecho humano y elimine toda forma de privatización de este recurso", y la ley de tierras que garantice una redistribución de la misma, todo este debate en el contexto de una política económica nacional que le apuesta a la minería a gran escala. En el marco del nuevo abanico constitucional la apuesta política por una real participación de la diversidad de pueblos y nacionalidades, implica llevar la norma a la realidad concreta de la que viven y subsisten tanto económica como

culturalmente los grupos étnicos que conforman el territorio ecuatoriano, más aun en un país que a diferencia de muchos Estados de la región reconoce los Derechos de la Naturaleza.⁵⁹

3.2.3 Educación, comunicación e información

Se realizó entrevistas a funcionarios del Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, y Universidad Estatal de Bolívar para evidenciar los avances del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica en este eje.⁶⁰

Este eje consta de cuatro programas:

Educación para la Interculturalidad

Este programa consta de cuatro acciones: “Etnoeducación afroecuatoriana”, “Investigación de interculturalidad y Bicentenario”, “Fortalecimiento al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe” y “Producción de Textos Interculturales”.

En la provincia de Bolívar no se han desarrollado acciones respecto a la “Etnoeducación afroecuatoriana” y a la “Investigación de interculturalidad y Bicentenario”. Tampoco existen avances en el “Fortalecimiento al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe” y en la “Producción de textos Interculturales”.

Cabe señalar que el “Fortalecimiento al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe”, implicaría una mayor cobertura del mismo, así, la política 2.3 “fortalecer la educación intercultural bilingüe así como la interculturización del sistema educativo”, del Plan Nacional

⁵⁹ FLACSO, Observatorio Sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, *Boletín Informativo Enero-Marzo 2012*, Quito-Ecuador, 2012, p. 7

⁶⁰ Se realizó entrevistas a varios funcionarios de las instituciones mencionadas, entre ellos: Ovidio Bayas, Director del Ministerio de Cultura en la Provincia de Bolívar y Rommel Ocampo, funcionario de la mencionada institución, Moisés Callan y Rosario, Rea funcionarios de la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Bolívar y a Aracely Lucio, Directora del Departamento de Postgrado de la Universidad Estatal de Bolívar. Las entrevistas se realizaron entre los días 27-29 de Enero de 2014, en la ciudad de Guaranda-Ecuador.

para el Buen Vivir, a pesar de que “fue retomada por el Ministerio de Coordinador de Desarrollo Social en su agenda social 2009-2011. No se conocen acciones concretas para cumplir con los objetivos. Además llama la atención que en la Agenda social del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social para los años 2012-2013, ya no se menciona el tema de la educación intercultural bilingüe”. (FLACSO, *Informe...*,2012:43) Para el año 2013, dentro de las acciones destinadas al fortalecimiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, se posesiono a “21 directores distritales pertenecientes a pueblos y nacionalidades en territorios con incidencia de población indígena y 190 circuitos educativos cuentan con administradores de las diferentes nacionalidades. En ese mismo sentido, el Ministerio de Educación ha atendido a más de 161 000 estudiantes en 2 305 unidades educativas interculturales bilingües a nivel nacional”.⁶¹

En el caso de la provincia de Bolívar, cabe mencionar que el director provincial y varios funcionarios de alto nivel de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación pertenecen a la población indígena. En congruencia con lo que ocurre en otras latitudes del territorio nacional, el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se mantiene funcionando, aunque enfrenta limitaciones, muchas de ellas guardan relación con la inclusión políticas de acción afirmativa, desarrollo de contenidos curriculares, inclusión de la perspectiva intercultural en el proceso de formación educativa, entre otros. En la entrevista mantenida con Rosario Rea técnico de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la Provincia de Bolívar, explicó que actualmente existen dos mallas curriculares, una aplicada al Sistema de Educación convencional y otra al Sistema Intercultural Bilingüe, siendo necesario que se trabaje “de manera inclusiva en la unificación de las dos mallas curriculares como un ejercicio que efectivamente permita una adecuada trasmisión de conocimientos de la diversidad cultural en un

⁶¹ <http://educacion.gob.ec/mineduc-presenta-actualizacion-del-modelo-del-sistema-de-educacion-intercultural-bilingue/>

marco de respeto y tolerancia intercultural”.⁶² En la situación actual del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe no se evidencian acciones concretas en torno a su fortalecimiento.

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) fue asimilada por el Ministerio de Educación, tornando complejo el futuro de la Educación Intercultural Bilingüe. Con respecto a la situación del ámbito educativo bilingüe e intercultural en la provincia Bolívar, mantuve entrevistas con Jorge Andrade,⁶³ Vicente Ninabanda,⁶⁴ Alberto Coles,⁶⁵ Oswaldo Zaruma,⁶⁶ y Carlos Domínguez,⁶⁷ quienes desde su experticia analizaron el escenario educativo de la realidad bolivarense.

Los entrevistados coinciden que la educación intercultural bilingüe se encuentra en una encrucijada ante los pocos avances que este modelo ha generado, situación agravada por la construcción de “Unidades del Milenio” y la progresiva desaparición de las escuelas y colegios rurales.

En la provincia de Bolívar dos “Unidades del Milenio” han sido construidas en una zona con un alto índice de población indígena, Salinas y Simiatug respectivamente, unidades educativas que apuntan hacia la nuclearización educativa y que producen ciertos efectos negativos sobre la posibilidad de que la población se educa, efectos que mencionaremos a continuación.

⁶² Rosario Rea, Técnico de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la Provincia de Bolívar, entrevista realizada el 29 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

⁶³ Jorge Andrade, ex Decano de Facultad de Ciencias de la Educación, Sociales, Filosóficas Y Humanísticas, entrevista realizada el 14 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

⁶⁴ Vicente Ninabanda, comunicador social y líder indígena, entrevista realizada el 15 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

⁶⁵ Alberto Coles, ex Alcalde de Guaranda, profesor secundario del sector rural, docente de sociología de la Universidad Estatal de Bolívar, entrevista realizada el 14 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

⁶⁶ Oswaldo Zaruma, ex funcionario de la DINEIB, entrevista realizada el 14 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

⁶⁷ Carlos Domínguez, Docente de la Universidad Estatal de Bolívar, trabajo durante décadas en el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, entrevista realizada el 25 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

La construcción de las “Unidades del Milenio” en zonas de preminente población indígena ha generado más controversias que acuerdos, en primer lugar, estas unidades educativas han asimilado la demanda educativa del sector dejando sin funcionamiento establecimientos educativos que fueron construidos en gran parte con mano de obra y recursos de los habitantes de la comunidades para que las futuras generaciones tengan acceso a la educación. En segundo lugar al acaparar la demanda efectiva de estudiantes de la zona en las “Unidades del Milenio”, la situación de los niños y adolescentes que quieren recibir formación educativa se ve dificultada, pues deben transitar un largo trecho desde su comunidad a la unidad educativa, con deficiente vialidad, transporte y en exposición a una gran cantidad de peligros.

Ante lo efectos expuestos, podría generarse discriminación por dos vías: en primer lugar, probablemente la “Unidad del Milenio” no esté en capacidad de atender la demanda educativa del sector, quizá falte infraestructura y aulas por ejemplo, en segundo lugar, la nuclearización educativa genera condiciones que pueden ser un factor considerable del incremento de la deserción escolar en el sector.

Por otro lado, el caso particular de la “Unidad del Milenio” construida en Simiatug ha generado un problema de trasfondo étnico y cultural, basado en la coexistencia de dos instituciones educativas emblemáticas en el sector, problema que ha hecho imposible que la “Unidad del Milenio” aglutine la demanda estudiantil de la zona, en oposición a la “Unidad Educativa Félix Granja”, institución educativa de histórica presencia en la comunidad. Simiatug se caracteriza por ser un territorio eminentemente indígena, es una comunidad con presencia política y solido tejido social, que ha trabajado de manera contundente en la construcción de la educación bilingüe e intercultural. En ese sentido, el problema gira en torno a la posibilidad de

fusionar ambas instituciones educativas considerando que existe de por medio resistencia social y cultural en torno a la presencia de la Unidad del Milenio, dividiendo así a los estudiantes.

Tal conflicto es descrito por Carlos Domínguez, profesor de la Universidad Estatal de Bolívar, quien trabajó durante décadas en el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, en la comunidad de Simiatug desde programas como AMER (Atención a la marginalidad educativa rural).

En Simiatug está pendiente la fusión en el ámbito educativo, las autoridades permiten que aun persista un conflicto cultural. La pervivencia de la Unidad Educativa del Milenio y la Unidad Educativa Félix Granja evidencian que la interculturalidad queda en discurso y a que a la práctica no llega. No nos llenamos de reglamentos, políticas y leyes, cuando en la operación no nos despojamos de ese tipo de mentalidad de creernos superiores, no hay equidad, no nos equilibramos. (Domínguez, 2015)

Otro grave problema no solo de las “Unidades del Milenio” sino de todo el ámbito educativo urbano y rural, guarda relación con la pertinencia del sistema de educación intercultural bilingüe. El sistema educativo ecuatoriano actual no incorpora la gigantesca riqueza cultural de los pueblos y nacionalidades indígenas que posee el Ecuador, esa ausencia se refleja en la enseñanza. Por el contrario, “la educación se ha orientado a promover su asimilación indiscriminada, lo que significa a largo plazo un menoscabo de las diferentes culturas que lo integran al no favorecer el desarrollo socio-cultural y económico de país. Esta situación ha fomentado la ruptura de la identidad de los pueblos indígenas y el desarrollo de situaciones de racismo perjudiciales para sus habitantes”.⁶⁸

Considerando el problema pedagógico inherente a la aplicación del modelo de educación intercultural bilingüe, el Instituto de Investigación de la Universidad Estatal de Bolívar desarrolló una investigación titulada, “Propuesta didáctica de educación intercultural: una

⁶⁸ Alberto Conejo Arellano, “Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador. La propuesta educativa y su proceso”. *Revista Alteridad*, Noviembre 2008, p. 64.

aproximación a la cultura escolar de las unidades educativas de Guaranda”, en la cual analizo el modelo actual de educación bajo tres puntos de vista:

El primero sería desde el enfoque intercultural que se promueve desde el estado, recopilando, revisando e investigando los criterios con qué se han elaborado las leyes educativas interculturales, de igual manera, se analizarán los procesos históricos que han modelado la educación intercultural en los últimos años. El segundo punto sería estudiar bajo qué paradigma didáctico subyace la educación intercultural que se promueve en las aulas de clases, y por último observar y analizar la práctica educativa intercultural considerando la mirada de los propios actores.⁶⁹

Producto de la investigación, interesantes hallazgos reflejan la situación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe:

La mayoría de los modelos de educación intercultural en América Latina, se sustentan en un discurso que adopta dos formas, por un lado está el políticamente correcto promovido por organizaciones no gubernamentales y por ministerios de educación que predicán la revalorización de la cultura indígena y la identidad cultural como un remedio para vencer las desigualdades sociales y una mayor equidad entre los ciudadanos. Por otro lado está el discurso pedagógico, extraído de las corrientes desarrollistas occidentales dominantes, que no hacen más que mermar los procesos de los y las estudiantes, sin ninguna articulación con su contexto socio-cultural. Por esta razón, se insiste en la necesidad de contar con trabajos de investigación que muestren con evidencias concretas, cómo se manifiesta en la práctica los significados de la interculturalidad. Otorgándoles a los protagonistas una real participación y empoderamiento en los procesos formativos, y así, contar con estudios que contribuyan tanto a la teoría como a la práctica intercultural.

La educación en Ecuador, a pesar de haber experimentado desde sus inicios una serie de cambios en sus estructuras no ha sido capaz de generar transformaciones profundas capaces de otorgar a sus ciudadanos una real posibilidad de formación. Actualmente nos encontramos con un panorama confuso y decadente producto de las malas decisiones educativas planeadas desde la sola perspectiva tradicionalista y estandarizante. Es por esto que se propone, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, un cambio en las prácticas interculturales, sustentadas en las siguientes condicionantes: A) Revalorización de los conocimientos y contextualización del currículum. B) La búsqueda de estrategias y métodos que generen aprendizajes interculturales. C) Una apertura e integración hacia todos los saberes que integren el universo de los estudiantes.⁷⁰

La discusión sobre la pertinencia de la interculturalidad como eje trasversal se ha circunscrito al tratamiento de problemáticas derivadas de sociedades marcadas por la diversidad cultural, al discurso y accionar de la lucha ante el colonialismo y como mecanismo de inclusión

⁶⁹ Silvia Retamal y otros, “Propuesta didáctica de educación intercultural: una aproximación a la cultura escolar de las unidades educativas de Guaranda”, *Revista Talentos*, Universidad Estatal de Bolívar, 2013, p.46.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 51.

educativa. En ese sentido, Jorge Andrade explica cómo ha funcionado el sistema de educación intercultural durante décadas y describe la complejidad producida por el nuevo escenario educativo.

Antes del 2008, el sistema intercultural bilingüe, dio énfasis al tema del idioma, así muchos contenidos académicos sencillamente se tradujeron del español al quichua comprendiéndose que eso era lo intercultural, es decir, una interculturalidad de una sola vía. Posteriormente la interculturalidad pasó a ser integral, debo reconocer que en eso el Estado dio un gran paso al reconocer su dimensión abarcativa. Sin embargo, con la aplicación de políticas y normativas se dio énfasis a lo intercultural como transversal, suprimiendo así la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB).

Desde mi experiencia comprendo que la aplicación de la interculturalidad en procesos educativos debe ser integral, valorando los conocimientos contenidos en las muchas culturas del Ecuador, siendo el ámbito educativo el reflejo de esa diversidad e integralidad. Comprendo que en el actual contexto educativo la cultura indígena ha sido absorbida por la cultura mestiza, pues: hay una imposición de contenido, las unidades educativas no han adoptado estrategias para la valoración de sus saberes, decrecen los procesos participativos y los testimonios orales como pedagogía han declinado ante la absorción, desapareciendo así, el sentido de las escuelas bilingües. Por el contrario, unidades educativas del milenio están creándose y apuntan a los TIC's, desconozco que en ellas se consideren los saberes culturales. Si estas unidades absorben la demanda estudiantil, mucha de ella proveniente de las cerradas unidades educativas bilingües, se debería trabajar para incorporar estudiantes indígenas sin que pierdan su identidad, valores esenciales y aprendizajes. (Andrade, 2015)

Fomento y acceso a la educación secundaria y superior

Este programa consta de nueve acciones: “Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades en el sistema de Educación superior”, “Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades del sistema de educación media”, “Programa de becas para acceso a la educación superior y postgrado”, “Catedra de estudios afrodescendientes en los programas de educación superior”, “Catedra de nacionalidades y pueblos indígenas en los programas de educación superior”, “Catedra de estudios del Pueblo Montubio y las comunas de la costa en los programas de educación superior”, “Fomento para investigadores de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos” y finalmente la “Inclusión Cultural de nacionalidades y pueblos indígenas y

afroecuatoriano en el sistema de museos del Estado, no han sido implementadas en la provincia de Bolívar.

Tras entrevistarme con funcionarios del Ministerio de Educación en la Provincia de Bolívar y con la Directora del Departamento de Postgrado de la Universidad Estatal de Bolívar, Doctora Aracely Lucio,⁷¹ pude constatar que las acciones contenidas en este programa no han sido implementadas.

Con respecto al “Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades en el sistema de Educación superior”, la Universidad Estatal de Bolívar, posee un reglamento que hace referencia a las políticas de acción afirmativa,⁷² sin embargo, su contenido se limita al trato equitativo e inclusivo hacia los estudiantes sin discrimen alguno. Por lo tanto no se mencionan cuotas o beneficios específicos para estudiantes pertenecientes a Pueblos y Nacionalidades y consecuentemente no existe discriminación positiva.

Con respecto al “Programa de becas para acceso a la educación superior y postgrado”, la Universidad Estatal de Bolívar en su reglamento de acciones afirmativas, otorga becas para estudiantes de escasos recursos que justifiquen su condición desfavorable y demuestren su alto rendimiento, con la finalidad de retener a los estudiantes en la Universidad. Como lo decíamos anteriormente esta normativa no expresa cuotas o becas para la población indígena, afroecuatoriana o mestiza. Con respecto a la formación de postgrado la universidad cuenta con

⁷¹ Aracely Lucio, Directora del Departamento de Postgrado de la Universidad Estatal de Bolívar, entrevista realizada el 29 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

⁷² Universidad Estatal de Bolívar, *Políticas de acción afirmativa* en http://www.ueb.edu.ec/index.php/component/docman/doc_view/11-politicas-de-accion-afirmativa?Itemid=

un “Reglamento de becas para capacitación continua y estudios de postgrado”,⁷³ en el reglamento se expresa claramente la normativa que rige el acceso a becas y programas de formación para docentes y trabajadores de la Universidad sin especificar acciones afirmativas para pueblos y nacionalidades. Adicionalmente cuenta con un “Plan de mejoramiento continuo de posgrado”,⁷⁴ en el cual se expone la normativa que rige los programas de postgrado en la Universidad Estatal de Bolívar, de manera similar, no existen disposiciones específicas para que las gente proveniente los pueblos y nacionalidades puedan acceder a estos servicios bajo una modalidad de acción afirmativa que establezca cuotas y reserve su participación en dicha formación.

Es necesario mencionar que la Universidad Estatal de Bolívar desde su creación dio un impulso a la formación profesional de la provincia y el país, pues, desarrollada en un medio sociocultural diverso la Universidad Estatal de Bolívar ha generado varias propuestas con respecto a la transformación de las condiciones de vida de los pueblos y nacionalidades de Bolívar. Los logros más significativos han ocurrido en la Facultad de Ciencias de la Educación, Sociales, Filosóficas y Humanísticas, a través de la Escuela de Educación y Cultura Andina creada en 1990.

La EECA oferta las carreras de Licenciatura en Educación y Cultura Andina, Educación y Estudios Interculturales, y Desarrollo Regional Intercultural, albergando a varias generaciones de estudiantes indígenas, muchos de ellos líderes comunitarios, líderes políticos, quienes formados en un contexto de diversidad cultural podrán desempeñarse en contextos

⁷³ Universidad Estatal de Bolívar, *Reglamento de becas para capacitación continua y estudios de postgrado*, en http://www.ueb.edu.ec/index.php/component/docman/doc_view/42-reglamento-de-becas-para-capacitacion-continua-y-estudios-de-postgrado?Itemid=

⁷⁴ Universidad Estatal de Bolívar, *Plan de mejoramiento continuo de posgrado*, en [file:///C:/Users/Acer/Downloads/Plan%20de%20mejoramiento%20continuo%20de%20postgrado%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/Downloads/Plan%20de%20mejoramiento%20continuo%20de%20postgrado%20(1).pdf)

interculturales. Otro aporte fundamental de esta escuela ha sido el desarrollo y aplicación de metodologías de aprendizaje intercultural, entre ellas: la Pedagogía Intercultural Integral Comunitaria, La Comunidad de Aprendizaje Intercultural y la Autoformación Investigativa Compartida “PIIC-CAI-AINCO”, metodologías que constituyen el sello particular de la EECA.

De esta manera la problemática del racismo, la discriminación y la exclusión son confrontados en el proceso de formación académica mediante el dialogo de saberes y la posibilidad de interculturalizar la sociedad, transformando positivamente la mentalidad y las condiciones materiales de los pueblos y nacionalidades. Para resumir el invaluable aporte de la Universidad Estatal de Bolívar en cuanto al tratamiento de la diversidad cultural y la interculturalidad desde el aporte de la EECA podemos mencionar los siguientes puntos:

- Aportar en el proceso de autodeterminación y consolidación de la identidad andina;
- Desarrollar Conceptos fundamentales antropológicos y sociológicos, desde la vivencia y memoria significativa de la cultura andina.
- Investigar el saber científico, tecnológico, ideológico, artístico, lingüístico, así como los sistemas sociales, simbólicos, míticos, de poder y religiosos de las nacionalidades indígenas;
- Investigar y revalorizar la cultura material, las costumbres y características culturales vivientes y los conocimientos y prácticas de manejo del medio ambiente;
- Destacar, desarrollar y formar profesionales en Educación y Cultura Andina como elementos importantes que junto a sus dirigencias comunitarias de las nacionalidades trabajen para impulsar el proceso de autodeterminación e identificación de estas;

Analizar los procesos ideológico políticos-organizativos de las nacionalidades y minorías étnicas en la búsqueda de salidas estratégicas a la problemática global de las nacionalidades y minorías dentro del marco histórico de la resistencia.⁷⁵

Con respecto a las restantes acciones mencionadas con anterioridad cabe recalcar que no han sido implementadas en la Provincia de Bolívar.

Formación a medios de comunicación y comunicadores

⁷⁵ Gabriel Galarza López, “Del multiculturalismo ecuatoriano al interculturalismo universitario”, en Manuel Albán Lucio (ed), *Universidad e Interculturalidad*, Río Impresiones, Universidad Estatal de Bolívar, 2007, p. 21.

Este programa contiene tres acciones. “Formación en Interculturalidad a comunicadores”, “Código de ética de medios de comunicación como dice el Comité de Eliminación de la Discriminación Racial” y “Plan de control y censura a publicidad y contenidos incitadora del odio racial”

Tras entrevistas realizadas con los funcionarios del Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura en la Provincia de Bolívar antes mencionados, podemos constatar que las acciones no se han implementado.

Producción de propagandas y generación de productos culturales para la diversidad cultural

Este programa contiene tres acciones: “Fondo para la producción documental en valores interculturales”, “Elaboración de spots publicitarios de combate al racismo” y “Promoción al talento de nacionalidades y pueblos en los medios de comunicación”.

El “Fondo para la producción documental en valores interculturales”, no se ha cumplido, Rommel Ocampo funcionario del Ministerio de Cultura de la Dirección Provincial de Bolívar, afirma, “si bien no se han desarrollado actividades dentro de las líneas mencionadas existen concursos públicos para promover iniciativas de producción de documentales que apuntan a formar valores culturales, en los cuales artistas de la provincia de Bolívar han participado, especialmente en fondos concursables,⁷⁶ sin embargo ninguno de ellos ha ganado un solo fondo para producción”. (Ocampo, 2014)

⁷⁶ Entre los años 2009 y 2012 se presentaron cuarenta y un proyectos bajo la modalidad de “Fondos Concursables”. Durante ese período se hubo veinte y siete ganadores de los fondos, siendo diez de ellos procedentes de la población indígena de la Provincia, asignándose recursos a investigaciones, cursos, festivales, talleres, entre otras actividades.

La “Elaboración de spots publicitarios de combate al racismo” se hizo efectiva a nivel nacional mediante la Campaña *Ecuador, libre de racismo* en el 2010. Sin embargo no hay alguna acción específica desarrollada en Bolívar que merezca mención, lo mismo ocurre con la “Promoción al talento de nacionalidades y pueblos en los medios de comunicación”.

Producción de la información socio estadística.

Este programa consta de dos proyectos: “Inclusión de la variable de auto identificación de nacionalidad y pueblo en los instrumentos estadísticos nacionales” y “Creación del subsistema de información y estadísticas de nacionalidades y pueblos en el Sistema Nacional de Estadísticas”.

La “Inclusión de la variable de auto identificación de nacionalidad y pueblo en los instrumentos estadísticos nacionales”, “fue aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos incluyendo la variable de auto-identificación étnica en la boleta censal del Censo de Población y Vivienda de 2010”, (FLACSO, *Observatorio...*,2012:51) recopilando la información pertinente a la Provincia de Bolívar y su población.⁷⁷ Aparte de lo mencionado, “no existe una inclusión sistemática en las encuestas realizadas por el INEC y en los diversos registros administrativos estatales. Por su parte, el Registro Civil ha incluido la variable étnica en su registro, pero solo internamente”. (FLACSO, *Informe...*,2012:52)

⁷⁷ Para mayor referencia revisar la página: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

Con respecto a la “Creación del subsistema de información y estadísticas de nacionalidades y pueblos en el Sistema Nacional de Estadísticas”, no está ejecutándose en la Provincia de Bolívar debería ser desarrollado a nivel nacional con aplicación territorial.⁷⁸

3.2.4 Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional

Se realizaron entrevistas a funcionarios y técnicos de la Defensoría del Pueblo, Fiscalía y Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, con la finalidad de evidenciar los avances de este eje en la Provincia de Bolívar.⁷⁹

El eje de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional consta de dos programas:

Fortalecimiento Institucional para la Igualdad

Este programa cuenta con cuatro proyectos: “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo”, “Fortalecimiento de los Consejos Nacionales para la Igualdad”, “Plan de cuotas para la promoción de empleo de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en las instituciones públicas” y “Acceso de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en los cargos de decisión del Estado y la Fuerza Pública”.

⁷⁸ Como afirma Fernando García y John Antón Sánchez, en el “Informe de Seguimiento a la ejecución del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural por parte del Estado Ecuatoriano: Septiembre 2009-Septiembre 2012, página 52, se creó el Sistema Nacional de Información Inter Étnico (SIET) en el 2010, el mismo que esta articulado al Sistema Nacional de Información (SNI), sin embargo actualmente el SIET no está funcionando, tampoco están funcionando el Sistema de Indicadores Sociales de los Pueblos Afroecuatorianos (SISPAE) ni el Sistema de Indicadores Sociales de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

⁷⁹ Se realizó entrevistas a Luis Ernesto Barragán y Edgar Delgado funcionarios de la Defensoría del Pueblo, Rafael Arellano, funcionario del Departamento de asuntos indígenas de la Fiscalía General del Estado Dirección de la Provincia de Bolívar y Juan José Silva, técnico de relacionamiento con GAD en Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Las entrevistas fueron realizadas entre los días 28-30 de Enero de 2014 en la ciudad de Guaranda, Bolívar-Ecuador.

El “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo”, implica crear en la Defensoría del Pueblo departamentos específicos que atiendan a los Derechos Humanos de nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes, montubios. Esto no se ha cumplido, de hecho la Defensoría del Pueblo en la Provincia de Bolívar cuenta con apenas cinco funcionarios. El “Fortalecimiento de los Consejos Nacionales para la Igualdad”, no tiene repercusión directa con la Provincia de Bolívar.

El “Plan de cuotas para la promoción de empleo de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en las instituciones públicas”, a nivel provincial no se ha implementado. Finalmente sobre “Acceso de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en los cargos de decisión del Estado y la Fuerza Pública”, implica un plan de acceso de los pueblos indígenas y afroecuatoriano que no ha sido implementado a nivel provincial.

Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Este programa consta de tres acciones: “Creación de Observatorios para la Discriminación Racial”, “Fondo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas y “Viabilización de las iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial”,

Como lo mencionamos anteriormente, para atender la “Creación de Observatorios para la Discriminación Racial”, FLACSO en convenio con el Ministerio Coordinador de Patrimonio implemento el Observatorio para la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica desde fines del año 2011, siendo sus atribuciones, dar seguimiento y evaluar la aplicación de las políticas públicas destinadas a la lucha contra el racismo y la discriminación contenidas en el *Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y a Exclusión Étnica*.

El “Fondo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas” no se ha implementado según Juan José Silva,⁸⁰ funcionario de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. De igual manera, la “Viabilización de las iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial”, no se ha cumplido en la provincia de Bolívar, como afirma Rafael Arellano funcionario de la Fiscalía General del Estado de la Dirección Provincial de Bolívar.⁸¹

En una entrevista mantenida con el historiador Galo Ramón Valarezo indagamos acerca del fortalecimiento de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas, quien supo manifestar lo siguiente:

No hay fortalecimiento alguno, se creó la quinta función del Estado que debía cumplir ese papel. El gobierno procesa lo que tenga que ver con cualquier tema de participación, restringida a lograr que secunden una política establecida. Las veedurías y las organizaciones sociales no sirven, existe una forma utilitaria de comprender la organización, así, la sociedad civil organizada sirve si es que avala, ratifica y obedece, si no ya no sirve, así se están gestando organizaciones paralelas. Si analizamos el espectro nacional, cualquier organización que ya tenga sus pequeñas críticas, no es funcional, si habría una sola organización con capacidad de ser crítica y aliada sería un raro fenómeno, hay una mirada autoritaria de la sociedad y en esa mirada, se suprime toda autonomía crítica.⁸²

La viabilización de iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial no se ha llevado a cabo, como explica el historiador: “teóricamente el Consejo de Participación Ciudadana, el Consejo de la Igualdad deberían las instituciones que viabilizan las iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial, pero no sirven para nada, no están en el tapete, tampoco se escucha de organismos que te digan algo contra el racismo, la discapacidad, el género, y la generación”. (Valarezo, 2015)

⁸⁰ Juan José Silva, Funcionario de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 28 de Enero de 2014, Guaranda, Bolívar-Ecuador.

⁸¹ Rafael Arellano, Funcionario de la Fiscalía General del Estado de la Dirección Provincial de Bolívar. Entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda, Bolívar-Ecuador.

⁸² Galo Ramón Valarezo, Historiador. Entrevista realizada el 22 de Mayo de 2015, Quito-Ecuador.

La no aplicabilidad del fondo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas y la viabilización de iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial nos remiten a la compleja tensión existente en la relación entre el Estado y la sociedad civil, los canales y mecanismos de expresión política, tema que será analizado posteriormente desde la perspectiva de intelectuales y actores políticos.

3.2.5 Relaciones Internacionales

Este eje cuenta con un solo programa:

Seguimiento al cumplimiento de instrumentos internacionales contra el racismo y la discriminación racial.

Este programa cuenta con tres acciones específicas:

La “Elaboración de informes alternativos al cumplimiento de la agenda de Durban”, Convenio No. 169 y 111 y Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, no tiene repercusión a nivel provincial, sin embargo a nivel nacional esta actividad se ha cumplido.⁸³

⁸³ Fernando García y John Antón Sánchez, en el “Informe de Seguimiento a la ejecución del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural por parte del Estado Ecuatoriano: Septiembre 2009- Septiembre 2012, página 58, afirman el mencionado cumplimiento: “Para el 2010 se registran: Informe alternativo al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Elaborado por CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer), Ecuador; Informe Sombra para el Comité de Derechos Humanos, elaborado por CEDHU (Comisión Ecuménica de Derechos Humanos del Ecuador) y CCPR (Comité de Derechos Humanos); Derechos de los pueblos indígenas en el Ecuador I, elaborado por la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), INREDH (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos), Fundación Centro Lianas, Fundación Pachamama y Fundación Selva Viva; Derechos de los pueblos indígenas en el Ecuador II, elaborado por la CONAIE, CEJIL, INREDH, Fundación Centro Lianas y Fundación Pachamama. De manera más reciente, el año 2012 para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), órgano de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial del Sistema de Naciones Unidas, también se emitieron informes alternativos: informe de la fundación Pachamama, informe de la CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas) junto con la Ecuarunari, informe presentado por la Comisión Jurídica para el Autodesarrollo de los Pueblos Originarios Andinos (CAPAJ) informe presentado por la Coalición por las Migraciones y el Refugio”.

En referencia a la “Divulgación y capacitación de los instrumentos internacionales de combate al racismo y a la discriminación racial” cabe recalcar que los funcionarios de la provincia de Bolívar no han sido capacitados. A nivel nacional se han realizado capacitaciones y campañas relativas a derechos humanos, en el territorio provincial las acciones propuestas no han sido desarrolladas.

Finalmente sobre la tercera acción de este eje, se ha constatado la “Participación activa (institucional y ciudadana) del Ecuador en los compromisos y eventos internacionales contra el Racismo”, según afirmación de Juan José Silva, funcionario de la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. “representantes de la provincia de Bolívar no han sido participantes de la actividad mencionada”. (Silva, 2014)

3.3 Valoración de los resultados de la aplicación de los ejes analizados

Sobre la base de las entrevistas realizadas, a funcionarios de las instituciones rectoras de las políticas de acción afirmativa contenidas en el Plan en la provincia de Bolívar y varios académicos y actores políticos, podemos determinar que la aplicación del *Plan plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural* es mínima en Bolívar, considerando las pocas actividades que han sido desarrolladas dentro de las políticas de acción afirmativa contenidas en el.

El poco desarrollo del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* en la Provincia de Bolívar puede deberse a varias causas, en primer lugar debo señalar la complejidad en cuanto a la aplicabilidad de las políticas de acción afirmativa en cuanto a extensión y dificultad de articulación interinstitucional. En segundo lugar debo señalar que falta una voluntad explícita para aplicar el *Plan plurinacional para eliminar la*

discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. Si bien es cierto, el mismo menciona una gran cantidad de políticas de acción afirmativa y asigna a determinadas instituciones la ejecución de las mismas, no se plantean líneas directrices que generen un proceso organizado de ejecución de las políticas, siendo así el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, quedo en un plano discursivo.

Ante lo mencionado, en la provincia de Bolívar, el *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* no fue socializado en las instituciones encargadas de su aplicación en el territorio, así los funcionarios entrevistados desconocen de la existencia del mencionado Plan. De manera complementaria, la no priorización en la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, es una seria limitación para la consecución de objetivos que se propone. En contextos como la provincia de Bolívar, una de las provincias más pobres del Ecuador y con mayores índices de inequidad, en su composición social y en referencia a otras provincias, la aplicación del *Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural* debió ser prioritaria, mediante una inversión contundente y un tratamiento institucional sostenido que permita la consecución de sus resultados, mediante la ejecución de políticas de acción afirmativa.

3.4 Los movimientos sociales y el Estado, valoración del racismo y la discriminación racial en la Provincia de Bolívar.

El racismo y la discriminación racial son elementos integrantes de las relaciones sociales interétnicas en la provincia de Bolívar. De manera similar a lo ocurrido en otras latitudes, su capacidad de reproducción atraviesa generación tras generación, anclándose en la mentalidad de los individuos y desarrollando un sistema social que produce condiciones sociales de inequidad, desigualdad y exclusión.

Varios estudios reflejan la relación entre pueblos y nacionalidades y pobreza, determinando, por ejemplo, que las provincias con altos índices de población indígena viven en condiciones deplorables. Así, la Revista Coyuntural *Análisis* del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos,⁸⁴ basándose en el censo de Población y Vivienda del año 2010, evidencia que el 73.6% de los hogares de la Provincia Bolívar son pobres de acuerdo a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), si desagregamos esa información según la autoidentificación étnica, nos encontramos con que el 96.6% de la población indígena es considerada pobre según NBI, cifra que resulta alarmante.

En Bolívar la posición de movimientos sociales en la lucha frente a las condiciones precarias de vida y el trato subhumano del cual es víctima el pueblo indígena fue desarrollada por organizaciones sindicales, partidos de izquierda y la iglesia confluendo visiones paternalistas, evangelizadoras y sindicalistas. Sin embargo, hacia los 80's se produce un punto de quiebre y el pueblo indígena se convierte de actor social en actor político. Surge la Federación de Organización de Campesinos de Bolívar, Runakunapak Richarimui (FECAB BRUNARI), alineando algunas corrientes de izquierda, considerando que el eje revolucionario se encontraba en el sector indígena y que la participación y discusión generada por las comunidades es la única manera de empoderamiento real de las acciones a futuro. La FECAB BRUNARI formó 68 células a lo largo de toda la provincia Bolívar, entre ellos la mayoría de los indígenas que ahora ocupan cargos directivos. A pesar de esto la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica no ha mostrado significativos avances debido a la compleja realidad social de Bolívar.

⁸⁴ Gustavo Villares, "El agua, su conservación y tratamiento en los hogares", en *Análisis, Revista Coyuntural, Tercera Edición, Agosto 2012*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012, pp. 10-11.

Algunas razones explican las limitaciones en el desarrollo de una lucha sostenida contra la discriminación racial y la exclusión étnica en Bolívar y en el Ecuador en general, limitaciones que nos remiten a la relación entre el Estado, movimientos sociales y sociedad, el enfoque de la política pública destinada a ese fin y las relaciones entre los movimientos sociales.

Para comenzar, en el último período político del Ecuador, varios partidos políticos y movimientos sociales han desaparecido, otros están desarticulados y desmovilizados, lo cual tiene que ver con el desarrollo de una nueva forma de hacer política en los últimos años. Al respecto Galo Ramón Valarezo sostiene, “Es importante recalcar la concepción que tiene el presidente Correa sobre los movimientos sociales, es gobierno central y sociedad civil. Considera que los movimientos sociales son corporativistas, grupos desligados de las bases de la sociedad y que son grupos de presión, que buscan cuotas, por eso los combate y no quiere negociar con ninguno, ni trabajadores ni empresarios, ni movimientos sociales, su actitud ha sido de control, tratar de dividirlos, de crear otros, de crear propios interlocutores y pulverizarlos”. (Valarezo, 2015)

El historiador Enrique Ayala Mora en su libro *¿Por qué la Asamblea Constituyente? Derrocar al autoritarismo con un gran Acuerdo Nacional* analiza la relación entre el Estado y la sociedad en el Ecuador contemporáneo, partiendo desde la Constitución Política de la República del Ecuador de 2008:

En la Constitución se elevó al rango de principio constitucional el que la sociedad civil no pueda estar presente en los organismos de dirección oficial a través de sus representantes electos por las organizaciones que existen y que son reconocidas por el poder público. (...) Argumentando que eso es corporativismo antidemocrático. (...) Establecieron en cambio consejos de igualdad y una serie de organismos integrados por ciudadanos presuntamente independientes, designados por el consejo de participación ciudadana. (...) Toda la trama de participación social en la institucionalidad vigente es una suerte de ejercicio ventrílocuo en que el estado rechaza a la sociedad organizada y acepta solo la representación que se ha designado desde el cuatro poder. (...) Hay una negación constitucionalizada del derecho a la representación de la sociedad a través

de sus propias organizaciones representativas. (...) Creció una actitud ofensiva y sin distinciones contra las organizaciones sociales, que se ha expresado no solo en sistemáticos ataques verbales en los discursos presidenciales, sino en un intento de controlarlas desde el aparato del estado y con la criminalización de la protesta. (...) Para debilitar las organizaciones populares, ha promovido la división y ha perseguido a los dirigentes sociales, indígenas, maestros, campesinos, comunicadores, estudiantes.⁸⁵

Como afirma Pablo Minda, al analizar las organizaciones sociales a nivel nacional: “hay un debilitamiento de las organizaciones, precisa y curiosamente en organizaciones que han apoyado el proyecto político, lo cual ha devenido en que algunas organizaciones desarrollen prácticas oportunistas, lo que hace que se desentiendan de problemas reales y concretos de la gente”.⁸⁶

En ese escenario político de disputa, la política pública y el accionar de los movimientos sociales en cuanto a la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica ha sido relegada a un segundo plano.

Oswaldo Zaruma sostiene que existe un problema fundamental que no permite la concretización de esa lucha, “la política pública de lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica está desarrollada a nivel vertical, es elaborada desde arriba para implementarse abajo, dejando a un lado la posibilidad de que la ciudadanía y la sociedad construyan un nuevo tipo de sociedad lo cual implicaría un cambio real en las relaciones sociales, lo cual genera una desconexión”. (Zaruma, 2015)

Entreviste al sociólogo Milton Cáceres, director de la Escuela de Educación y Cultura Andina de la Universidad Estatal de Bolívar y experto en el tema de la interculturalidad, él señala algunas limitaciones de la lucha contra la discriminación racial derivadas del enfoque que

⁸⁵ Enrique Ayala Mora, ¿Por qué la Asamblea Constituyente? Derrocar al autoritarismo con una gran Acuerdo Nacional, Quito-Ecuador, Ediciones la Tierra, 2015, pp. 51-54.

⁸⁶ Pablo Minda, Antropólogo, Director del departamento de investigaciones sociales de la Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas, entrevista realizada el 17 de enero de 2015.

se usa en la política pública destinada a ese fin y en el tratamiento del tema desde el seno de los movimientos sociales, manifestando lo siguiente:

El Estado ha intentado hacer una política pública de lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica, pero el trabajo que se tiene que hacer no es un trabajo desde arriba, es un trabajo desde abajo, es la misma sociedad la que debe madurar un sentimiento anti racista. Ahí hay mucho que cualificar en los movimientos sociales nuestros, al no ser interculturales cometen racismo entre ellos, un movimiento indígena no tiene una relación con movimientos urbanos, tanto uno como otro, plantearan sus reivindicaciones de servicios, pero no hay algo que las una, no hay conciencia intercultural e interracial en nuestro país, al no haber eso en la base, empobrece la sociedad ecuatoriana, la cual es racista. En la correlación entre movimientos sociales debería haber una curación del racismo, no esperar que el Estado lo haga, los movimientos sociales deben asumir, eso no existe. El Estado ha vuelto a controlar, si tienen derecho y deber de lucha contra el racismo los movimientos sociales deben asumir esas responsabilidades, pues muy poco se ha hecho. La interrelación entre movimientos sociales se produce de manera efectivista, se unen para tal coyuntura y no hay mirada de largo plazo ni contenido. En ese contexto, la discriminación racial y la exclusión étnica no es un tema que se discuta entre los movimientos, están referidos al Estado pero no a una construcción interna.⁸⁷

En ese sentido el fenómeno del racismo y la discriminación han sido dejados de lado y detrás de las propuestas como el *Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica* dice Oswaldo González, “hay un manejo estratégico bien definido desde el gobierno, es una percepción mía, este es un gobierno no de propuestas sino de propaganda. Decir que hay cosas claras frente al racismo, taxativamente, pero no las veo, hay un deseo de que se pudiera cooptar a los dirigentes de esas organizaciones, no creo que es una forma de atenuar el racismo, más bien tiene objetivos político electorales”.⁸⁸

⁸⁷ Milton Cáceres, director de la Escuela de Educación y Cultura Andina de la Universidad Estatal de Bolívar, entrevista realiza en 29 de junio de 2015.

⁸⁸ Oswaldo González, formación en Ciencias Sociales, ha trabajado durante décadas junto al sector indígena y ha sido asesor de Pachakutik, entrevista realizada el 3 de febrero de 2015.

3.5 Críticas en torno al Diseño y Ejecución del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica

El plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica, opera como un conjunto de políticas de acción afirmativa que generan un impacto favorable en las condiciones de vida de los pueblos y nacionalidades, enfocándose en la pobreza, el empleo, la vivienda, sin embargo ese no es el único problema unido al tema de la discriminación racial y la exclusión étnica, “la discriminación racial sigue existiendo, es real, se expresa en el lenguaje, en lo cotidiano, en formas tontas, en actitudes de algunas autoridades con respecto a la población indígena y afro”. (Minda, 2015) La sanción ante actitudes racistas tampoco parece atenuar el problema, pues, “es la misma sociedad la que debe madurar un sentimiento anti racista”. (Cáceres, 2015)

El Plan Plurinacional fue planteado de una manera ambiciosa, contiene cincuenta y seis actividades dispersas en diversas áreas que debían ejecutarse durante un lapso de tres años, 2009-2012, lo cual definitivamente es una limitación en la lucha contra la discriminación racial y exclusión étnica pues al ser un problema multidimensional que requiere de un tratamiento constante y sostenido, de la generación de una propuesta a largo plazo y con capacidad de hacerle frente a sus múltiples manifestaciones. De esta manera, debido a la extensión del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, el mismo se vuelve inaplicable, manejándose a un nivel discursivo.

A pesar de que las mujeres están consideradas dentro del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica* como un grupo vulnerable, el mismo no desarrolla ningún tipo de acción afirmativa específica que beneficie a este sector, considerando

que ellas enfrentan múltiples formas de discriminación y violencia de género en diferentes esferas de la vida cotidiana.

De manera similar, en un breve diagnóstico dentro del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica* se identifica al Pueblo Rom (Gitano) y las diversidades sexuales o también conocidos como GLBTI (Gays, lesbianas, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales) como grupos vulnerables. Sin embargo, estos grupos no son considerados dentro de las políticas de acción afirmativa contenidas en el Plan, siendo así, no hay acciones orientadas hacia el beneficio directo de estos grupos, los cuales requieren un tratamiento especial. Recalco en particular la situación de los GLBTI, quienes constantemente denuncian ser víctimas en la vulneración de sus derechos por parte de la sociedad y los medios de comunicación. Como es de conocimiento público, están sometidos a una exclusión sistemática caracterizada por una precaria educación, dificultad de acceso a un empleo, altas posibilidades de contraer enfermedades sexuales, estigmatización mediática, entre otras manifestaciones.

En el diseño, ejecución y evaluación del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, no existió la participación de la sociedad civil, estuvo ausente en casi todas las etapas del proyecto. Si bien en la etapa de elaboración y diseño del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, se realizaron talleres a los que asistieron expertos y líderes de organizaciones sociales indígenas, afroecuatorianas, montubias y GLBTI con la finalidad de validar el plan, la ejecución del mismo estuvo delegada a una gran cantidad de instituciones estatales, omitiéndose la participación de la sociedad civil en su aplicación. Finalmente, la evaluación del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, fue delegada a FLACSO a través de la generación de un Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, omitiendo una vez más la

participación de la sociedad civil, en esta ocasión, en la evaluación del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*. Así el empoderamiento de la sociedad civil con respecto al plan fue nulo, se trata de una política pública gestada desde el Estado y desarrollada verticalmente.

Complementando la falencia expuesta con respecto a la evaluación del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, considero que es difícil definir los impactos y alcances del plan puesto que debió desarrollarse un sistema de indicadores lo suficientemente elaborado para dar cuenta de los beneficios de su aplicación considerando las múltiples dimensiones que engloban a un fenómeno tan complejo como la discriminación racial y la exclusión étnica, lo cual no ocurrió.

Con la omisión de la participación de la sociedad civil y sus organizaciones se pierde una oportunidad histórica en la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica. La necesidad de discutir este problema en el seno de los movimientos sociales es fundamental, así como es importante que la sociedad civil se empodere de esa lucha con madurez y propuestas, para lograr convertir a la interculturalidad y la lucha anti racial en una vivencia cotidiana enriquecedora. Ante tal ausencia, puede ser que la política pública contra la discriminación racial y la exclusión étnica tenga el mismo fin que otras tantas políticas públicas, desvanecerse o quedar en el archivo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como conclusiones generales:

-En la Provincia de la Bolívar no existió la articulación interinstitucional necesaria para la ejecución de la mayoría de las actividades propuestas en el Plan, generándose algunas acciones aisladas que demuestran el incipiente desarrollo en la aplicación del Plan. Esta falta de coordinación “es un factor que complica su aplicación, se debe tomar en cuenta la grande cantidad de instituciones públicas que existen actualmente y que se interrelacionan de manera a veces compleja, con lo cual se torna aún más complicada la aplicación de una política pública delegada a dos ministerios. (Coordinador de Patrimonio y Relaciones Laborales) y dos secretarías (Comunicación y de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales)”. (FLACSO, *Informe...*,2012:8)

-Si bien el Decreto 60 dispone de la aplicación del Plan a las entidades mencionadas, las actividades y proyectos incluyen de manera puntual a más entidades públicas, sin embargo la falta de divulgación y presión desde el gobierno central, así como la omisión en la participación de la sociedad civil para que la aplicación del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica* se desarrolle de manera efectiva, constituye una seria limitación.

-Como mencionamos anteriormente, el Plan contiene cincuenta y seis acciones y proyectos que debían ser aplicados durante tres años, involucrando a varias entidades estatales e incluyendo una amplia gama de acciones. En ese sentido, ante la magnitud del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, muchas de las acciones no lograron implementarse

y cumplirse. Ante este resultado, considero que el plan fue planteado de manera ambiciosa lo cual hizo que su concretización sea muy difícil de alcanzar.

Como conclusiones específicas:

-El *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*”, llegó a su fin con un balance de aplicación bajo para la provincia de Bolívar, apenas siete de las cincuenta y seis acciones propuestas en el Plan han sido implementadas, la gran mayoría de actividades no fueron desarrolladas. Una de las causas del bajo porcentaje de aplicación es indudablemente la falta de socialización del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica* en la provincia de Bolívar, lo cual repercute en la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

-Es complejo definir los alcances de la política pública contra la discriminación racial y la exclusión étnica en el Ecuador, para citar un ejemplo, si el *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica* no desarrolló un sistema de indicadores para evaluar la intervención del plan e identificar si las políticas de acción afirmativa contenidas en el estarían cumpliendo con los objetivos propuestos, no sabemos si la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica va por buen camino. Pero, si citamos fuentes como el Censo Nacional del 2010, verificamos que los más pobres siguen siendo las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio.⁸⁹ En ese escenario, considero que es urgente priorizar las acciones destinadas a la consecución de mejorar las condiciones de vida de grupos poblacionales que coexisten en condiciones de desigualdad mediante el desarrollo de una política pública integral y de largo plazo. Es necesario que todas las instituciones del Estado y la sociedad civil se

⁸⁹ Ministerio Coordinador de Patrimonio, *Informe final de consultoría, P00063985-CS-2011-146: Situación Socioeconómica de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, a partir de los resultados del VII Censo de Población 2010*, 2012.

involucren en la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica antes de que esa desigualdad se vuelva insostenible.

-La valoración de la diversidad cultural esta propuesta en algunos ámbitos de intervención del Plan, los cuales han sido dejados de lado. Al referirme al ámbito educativo y de la gestión cultural para citar ejemplos, considero que no existen avances significativos, Si bien la articulación de la interculturalidad en el escenario educativo y en la gestión cultural es una tarea compleja, parecería que el Estado apunta hacia una dirección opuesta a la valoración de la diversidad cultural, así, en el caso educativo se tiende hacia la estandarización educativa y en el caso de la gestión cultural al desarrollo de proyectos culturales que no tienen mayor impacto.

La omisión de la sociedad civil y sus organismos como actores fundamentales de la ejecución del *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, tiene un costo altísimo en la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica. Al ser la sociedad civil el actor fundamental de la transformación de la sociedad, la visión institucional que maneja el *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, definitivamente es una seria limitación en esa lucha. Esta omisión además, nos remite a una tensión entre la sociedad civil y el Estado manifiesta en la actual coyuntura, las organizaciones de la sociedad civil están perdiendo espacio ante un Estado cada vez más centralizador, por lo tanto, los movimientos sociales están desarticulados, sin poder de movilización y sin capacidad de generar acciones tendientes a la exigibilidad de derechos, en este caso particular, con respecto a la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica. De esa manera, en las dos únicas acciones destinadas al Fortalecimiento de la sociedad civil: el fondo para fortalecer las organizaciones indígenas y afroecuatorianas y viabilización de iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial no existe avance alguno.

Para finalizar, la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica contenida desde el *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica*, en materia legal, incluye la generación de una nueva institucionalidad, el desarrollo de una legislación contra el racismo y la formación y capacitación a funcionarios del Estado y comunidad en general. Con respecto al primer punto, la nueva institucionalidad contra el racismo en el ámbito legal adquiere la forma de los juzgados para la igualdad racial, los cuales no han sido creados. En cuanto a la legislación contra el racismo, la Ley para la igualdad racial, la cual está considerada dentro del plan, no se ha expedido y en la Reforma al código penal sección quinta se considero a la discriminación racial como una infracción de discriminación, con lo cual, quien la practique, recibiría sanción. Para finalizar, la capacitación a funcionarios y comunidad en general, implica la formación comunitaria en delitos sobre discriminación racial, la formación en derechos humanos para la fuerza pública, la formación de abogados en temas de discriminación racial y la obligatoriedad de formación en género, diversidad, e interculturalidad a funcionarios de la función judicial a través de la escuela judicial, lo cual no se ha ejecutado. Ante lo expuesto, considero que no existen avances en la construcción de una institucionalidad y una legislación adecuada para el tratamiento de la discriminación racial y la exclusión étnica en el Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- Albán Lucio Manuel (ed), *Universidad e Interculturalidad*, Río Impresiones, Universidad Estatal de Bolívar, 2007
- Almeida José (ed), *Sismo Étnico en el Ecuador*. Varias perspectivas, Quito, CEDIME, ABYA-YALA, 1993.
- (Comp.) *El racismo en las Américas y el Caribe*, Quito, Abya-Yala, 1999
- Álvarez Ignasi, *Diversidad Cultural y conflicto nacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- Ayala Mora Enrique, *¿Por qué la Asamblea Constituyente? Derrocar al autoritarismo con una gran Acuerdo Nacional*, Quito-Ecuador, Ediciones la Tierra, 2015.
- CAAP, *Ecuador Debate No. 38*, Quito, 1996.
- Camacho Gloria, *Indicadores de la diversidad en Ecuador y recomendación para las políticas públicas*, Quito, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2010
- Cervone Emma y Rivera Fredy, *Ecuador racista, imágenes e identidades*, Quito, FLASCO, 1999.
- Conejo Arellano Alberto, “Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador. La propuesta educativa y su proceso”, en *Revista Alteridad*, Noviembre 2008.
- De la Torre Espinosa Carlos, *Afroquiteños: Ciudadanía y Racismo*, Quito, CAAP, 2002.
- El Racismo en el Ecuador: Experiencia de los indios de clase media*, Quito, CAAP, 1996.
- Hollenstein Patric, *La reproducción de la dominación racial*, Quito, FLACSO, 2009.
- Macionis John y Plumber Ken, *Sociología*, España, Pearson Education, 2011.
- Pila Avendaño Viviana Jeanneth, Sánchez Jhon Antón y Caicedo Tapia Danilo (ed.), en *Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: Del reconocimiento a a las acciones afirmativas. Una*

perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador, Quito-Ecuador, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Naciones Unidas, V&M Gráficas, 2011.

-Retamal Silvia y otros, “Propuesta didáctica de educación intercultural: una aproximación a la cultura escolar de las unidades educativas de Guaranda”, *Revista Talentos*, Universidad Estatal de Bolívar, 2013.

-Tello Edgar *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador. Una relación conflictiva*, Quito, Abya-Yala, 2012

-Van Dijk Teun, *Racismo y discurso de las elites*, España, Gedisa Editorial, 2003.

-Wieviorka Michel, *El espacio del racismo*, Buenos Aires, Ediciones Paidós Ibérica, 1992.

Documentos institucionales

-ART/PNUD, *Prioridades para el Desarrollo Integral, Provincia de Bolívar*, 2012.

-Asamblea Nacional, *Memorando PAN-FC-2012 135*, 31 de mayo del 2012.

-Chala Catherine y Ramírez Pablo, *Plan Avalancha*, 9 de febrero del 2012.

-*Constitución Política del Ecuador*, 2008.

-FLASCO, Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, en *Informe de Seguimiento a la ejecución del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural por parte del Estado Ecuatoriano: Septiembre 2009-Septiembre 2012*, Quito-Ecuador, FLACSO, 2012.

-FLACSO, Observatorio Sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, *Boletín Informativo Enero-Marzo 2012*, Quito-Ecuador, FLACSO, 2012

-FLACSO, Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, *Boletín Informativo Abril-Junio 2012, Las acciones afirmativas y el Decreto 60*, Quito-Ecuador, Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2012.

-FLACSO, Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, *Boletín Informativo Julio-Diciembre 2012, La agenda legislativa y el combate al racismo*, Quito-Ecuador, 2012.

-García Fernando y Sánchez John Antón, *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica*, Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, 2009

-Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador, Fascículo Provincia Bolívar.

-Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos en, *Análisis, Revista Coyuntural, Tercera Edición, Agosto 2012*

-Ministerio Coordinador de Patrimonio, *Informe final de consultoría, P00063985-CS-2011-146: Situación Socioeconómica de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, a partir de los resultados del VII Censo de Población 2010*, 2012.

-Ministerio de Relaciones Laborales, *Registro Oficial no. 702*.

Referencias en Internet

-Almeida Vinueza José, *El racismo en el Ecuador: un problema de identidad*, en <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/102/9/02.%20Introducci%C3%B3n.%20Jos%C3%A9%20Almeida%20Vinueza.pdf>

-Recepción de títulos de propiedad de tierras en Bolívar, en:

http://www.agronegociosecuador.ning.com/notes/Agricultores_e_ind%C3%ADgenas_de_Bol%C3%ADvar_recibieron_t%C3%ADtulos

-Convenio entre MAGAP y BNF para otorgar créditos subsidiados, en https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=416%3Abnf-y-magap-promocionan-creditos-subsidiados-al-5&catid=27%3Anoticias-principales&Itemid=28&lang=es

-Datos, estadísticas y cifras de Ecuador, en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

-Modelo del sistema de educación intercultural bilingüe en <http://educacion.gob.ec/mineduc-presenta-actualizacion-del-modelo-del-sistema-de-educacion-intercultural-bilingue/>

-Ministerio del Ambiente, Acuerdo Ministerial 066, en https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=416%3Abnf-y-magap-promocionan-creditos-subsidiados-al-5&catid=27%3Anoticias-principales&Itemid=28&lang=es

-Ministerio del Ambiente, Decreto Ejecutivo 1040, en http://www.transelectric.com.ec/transelectric_portal/files/reglam_partic_social.pdf

-Seguro Campesino, en <https://www.iess.gob.ec/es/web/guest/seguro-campesino>

-Universidad Estatal de Bolívar, *Políticas de acción afirmativa* en

http://www.ueb.edu.ec/index.php/component/docman/doc_view/11-politicas-de-accion-afirmativa?Itemid=

-*Reglamento de becas para capacitación continua y estudios de postgrado*, en

http://www.ueb.edu.ec/index.php/component/docman/doc_view/42-reglamento-de-becas-para-capacitacion-continua-y-estudios-de-postgrado?Itemid=

-*Plan de mejoramiento continuo de posgrado*, en

[file:///C:/Users/Acer/Downloads/Plan%20de%20mejoramiento%20continuo%20de%20postgrado%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/Downloads/Plan%20de%20mejoramiento%20continuo%20de%20postgrado%20(1).pdf)

Entrevistas:

Andrade Jorge, ex Decano de Facultad de Ciencias de la Educación, Sociales, Filosóficas Y Humanísticas, entrevista realizada el 14 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

-Alarcón Guadalupe, funcionaria del IESS Dirección Provincial de Bolívar, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.

-Arellano Rafael, Funcionario del Departamento de Asuntos Indígenas de la Fiscalía en la provincia de Bolívar, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Bolívar.

Ávila Santamaría Ramiro, Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, entrevista realizada el 22 de mayo de 2015, Quito-Ecuador.

-Bolaños Marco, Funcionario del Departamento de Salud Intercultural en la Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Salud Pública, Guaranda-Ecuador.

-Cáceres Milton, director de la Escuela de Educación y Cultura Andina de la Universidad Estatal de Bolívar, entrevista realiza en 29 de junio de 2015, Guaranda-Ecuador.

-Callan Moisés, Técnico del Ministerio de Educación en la Provincia de Bolívar, entrevista realizada el día 29 de Enero de 2014, Guaranda-Bolívar.

-Cárdenas Wilson, Técnico de Avalúos y Catastros del GAD Municipal Guaranda, entrevista realizada el 31 de Enero de 2014, Guaranda-Bolívar.

-Chela Alicia, Directora del Departamento de Salud Intercultural de la Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Salud Pública, Guaranda-Ecuador.

- Calero Mariana, funcionaria del área de crédito del Banco Nacional de Fomento, Agencia Guaranda de la provincia de Bolívar, entrevista realizada el 17 de Junio de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Coles Alberto, ex Alcalde de Guaranda, profesor secundario del sector rural, docente de sociología de la Universidad Estatal de Bolívar, entrevista realizada el 14 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.
- Dahik Reyta, Jefe de Agencia del Banco Nacional de Fomento de la agencia San Miguel de la provincia de Bolívar, entrevista realizada el 16 de Junio de 2014, San Miguel-Ecuador.
- Domínguez Carlos, Docente de la Universidad Estatal de Bolívar, trabajo durante décadas en el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, entrevista realizada el 25 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.
- González Oswaldo, asesor de Pachakutik, entrevista realizada el 3 de febrero de 2015, Guaranda-Bolívar
- Jarrín Diego, Inspector de Trabajo en el Ministerio de Relaciones Laborales Dirección Provincial Bolívar, Guaranda-Bolívar, entrevista realizada el 31 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Mendoza Adrián, Director Provincial de Bolívar del Consejo de la Judicatura, entrevista realizada el 31 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Minda Pablo, Antropólogo, Director del departamento de investigaciones sociales de la Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas, entrevista realizada el 17 de enero de 2015. Esmeraldas-Ecuador.
- Ninabanda Vicente, comunicador social y líder indígena, entrevista realizada el 15 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.

- Lucio Aracely, Directora del Departamento de Postgrado de la Universidad Estatal de Bolívar, entrevista realizada el 29 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Ocampo Rommel, Funcionario del Ministerio de Cultura Dirección Provincial de Bolívar, entrevista realizada el 27 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Ortega Darío, Coordinador de la Unidad de Calidad Ambiental, Dirección Provincial de Bolívar del Ministerio de Ambiente, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Bolívar.
- Rea Rosario, Técnico de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la Provincia de Bolívar, entrevista realizada el 29 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Riofrío Nataly, Promotora social en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, entrevista realizada el 30 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Silva Juan José, Funcionario de la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 28 de Enero de 2014, Guaranda-Ecuador.
- Valarezo Galo Ramón, Historiador, entrevista realizada el 22 de Mayo de 2015, Quito-Ecuador
- Zaruma Oswaldo, ex funcionario de la DINEIB, entrevista realizada el 14 de Mayo de 2015, Guaranda-Ecuador.