

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

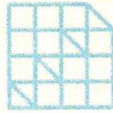
Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Gestión Pública

Título:

La implementación del eje justicia y legislación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en Ecuador (2009-2017): factores determinantes.

Autora: Paola Anabel Crespo Enríquez
Director: Dr. John Antón Sánchez

Quito, octubre de 2018



No.113-2018

ACTA DE GRADO

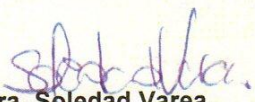
En la ciudad de Quito, a los quince días del mes de octubre del año dos mil dieciocho, **PAOLA ANABEL CRESPO ENRÍQUEZ**, portadora de la cédula: 1714485115, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2017-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **“LA IMPLEMENTACIÓN DEL EJE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN DEL PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN ÉTNICA Y CULTURAL EN ECUADOR (2009-2017): FACTORES DETERMINANTES”**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.36
Trabajo Escrito:	8.00
Defensa Oral:	9.00
Nota Final Promedio:	8.93

En consecuencia, **PAOLA ANABEL CRESPO ENRÍQUEZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

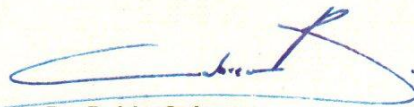

Dra. Soledad Varea.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

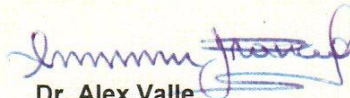
De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas 111
Fecha 31/10/2018


Secretaría General


Dr. Pablo Cabrera.
MIEMBRO


Dr. Alex Valle.
MIEMBRO


Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

Autoría

Yo, PAOLA ANABEL CRESPO ENRIQUEZ, con C.C 1714485115, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma: _____



PAOLA CRESPO

C.C 1714485115

Autorización de publicación

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 31 de octubre de 2018

Firma:



PAOLA CRESPO

C.C 1714485115

Dedicatoria

A mi esposo Guillermo, e hijos: Anaí, Briana y Guillermo David, por su apoyo incondicional y paciencia durante mis estudios de Postgrado y culminación de mi trabajo de investigación.

Agradecimiento

Al Profesor John Antón Sánchez, tutor de este trabajo de investigación, por su valiosa guía y orientación académica, así como, por la motivación en la investigación de las políticas públicas y su vinculación con la defensa de los derechos de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y Servicio de Rentas Internas (SRI), instituciones de la que soy estudiante y servidora pública, las cuales, permitieron y apoyaron la realización de mis estudios de postgrado.

Resumen

Mediante Decreto Ejecutivo No. 60, publicado en Registro Oficial No. 45, de 13 de Octubre de 2009, el gobierno ecuatoriano aprobó como política pública el Plan Plurinacional con el objetivo de “eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva” de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), 2009: 27).

Uno de los ejes sustanciales de esta política pública se enfoca en el ámbito: Justicia y Legislación. En este contexto, el presente artículo analiza la fase de implementación de este eje de acción e identifica aquellos factores (institucionales, políticos, económicos, sociales e ideológicos) que han incidido como limitantes en la ejecución de las acciones y objetivos inicialmente planteados, lo cual, genera una brecha entre la retórica y la praxis.

Palabras claves: Políticas Públicas, Implementación, Plan Plurinacional, Justice y Legislation, Factores.

Abstract

By Executive Decree No. 60, published in the Official Registry No. 45 of October 13th, 2009, the Ecuadorian government approved as public policy the Plurinational Plan with the objective of "eliminating racial discrimination and ethnic and cultural exclusion and promoting a plural, intercultural and inclusive citizenship" of historically discriminated peoples and nationalities (Coordinating Ministry of Natural and Cultural Heritage (MCPNC, as in Spanish), 2009: 27).

One of the significant areas of this public policy focuses on the field: Justice and Legislation. In this context, this article analyzes the implementation phase of this axis of action and identifies those factors (institutional, political, economic, social and ideological) that have influenced how constraints in the implementation of actions and objectives initially raised, which generates a gap between rhetoric and practice.

Keywords: Public Policies, Implementation, Plan Plurinacional, Justice and Legislation, Factors.

Tabla de contenido

Título:	i
La implementación del eje justicia y legislación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en Ecuador (2009-2017): factores determinantes.	i
Autora: Paola Anabel Crespo Enríquez	i
Director: Dr. John Antón Sánchez	i
Autoría.....	iii
Autorización de publicación	iv
Dedicatoria	v
Agradecimiento	vi
Resumen.....	vii
Tabla de contenido	viii
Listado de tablas.....	ix
Glosario	x
1. Introducción.....	1
2. Desarrollo.....	2
<i>2.1. El Plan Plurinacional como política pública para combatir el racismo en el Ecuador.....</i>	<i>2</i>
<i>2.2. Análisis del proceso de implementación del Plan Plurinacional (eje justicia y legislación).....</i>	<i>5</i>
<i>2.3. Programa: Acceso a la justicia en igualdad.....</i>	<i>8</i>
<i>2.4. Programa: Formación a operadores de justicia</i>	<i>11</i>
<i>2.5. Programa: Legislación contra el racismo.</i>	<i>14</i>
<i>2.6. Factores que incidieron como limitantes en la implementación del Plan Plurinacional.....</i>	<i>18</i>
<i>2.7. Falta de coordinación y consolidación institucional.....</i>	<i>19</i>
<i>2.8. El rol de los actores sociales como destinatarios de la política pública</i>	<i>22</i>
<i>2.9. Voluntad política</i>	<i>23</i>
<i>2.10. Falta de recursos económicos</i>	<i>25</i>
<i>2.11. Definición clara de metas e indicadores de evaluación</i>	<i>26</i>
<i>2.12. Falta de difusión y socialización masiva</i>	<i>27</i>
<i>2.13. Racismo estructural.....</i>	<i>28</i>
3. Conclusiones	29
4. Fuentes bibliográficas.....	31

Listado de tablas

- Tabla N° 1 ACCIONES Y/O PROYECTOS PREVISTOS EN EL EJE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN
- Tabla N° 2 CAPACITACIÓN EN TEMAS SOBRE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN U ODIO RACIAL
- Tabla N° 3 PROCESOS EDUCATIVOS DEL EJE TEMÁTICO: LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA
- Tabla N° 4 ACTIVIDADES Y/O PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DESARROLLADOS POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS Y DETALLE DE BENEFICIARIOS CAPACITADOS.
- Tabla N° 5 MALLA CURRICULAR - ESCUELA JUDICIAL
- Tabla N° 6 UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ASIGNATURAS EN TEMAS RELACIONADOS A LA INTERCULTURALIDAD Y PLURALISMO JURÍDICO.
- Tabla N° 7 DENUNCIAS O NOTICIAS DEL DELITO (NDD) PRESENTADAS ANTE LA FISCALÍA POR ACTOS DE DISCRIMINACIÓN U ODIO RACIAL
- Tabla N° 8 CAUSAS INGRESADAS Y RESUELTAS POR DELITOS DE DISCRIMINACIÓN U ODIO RACIAL (10 DE AGOSTO 2014 A NOVIEMBRE DE 2017)
- CAUSAS RESUELTAS EN DELITOS DE DISCRIMINACIÓN U ODIO RACIAL CATEGORIZADOS POR FORMA DE TERMINACIÓN (10 DE AGOSTO 2014 A NOVIEMBRE 2017)

Glosario

CRE	Constitución de la República del Ecuador
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CODENPE	Ex Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CODEPMOC	Ex Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral
CES	Consejo de Educación Superior
CNIPN	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
CODAE	Ex Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
MCPNC	Ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Nacional y Cultural, actualmente, Ministerio de Cultura y Patrimonio
SECOM	Ex Secretaría de Comunicación, actualmente, Secretaría Nacional de Comunicación
SATJE	Sistema Automático de Trámites Judiciales

1. Introducción

La Constitución ecuatoriana aprobada en Montecristi, en el año 2008, en el artículo 1 establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia y reconoce la interculturalidad y plurinacionalidad como elementos sustanciales de su conformación social y cultural (Constitución de la República del Ecuador (CRE), 2008).

Con estas premisas, se deja de lado la visión monocultural del constitucionalismo clásico para acoger la multiculturalidad como una respuesta a los conflictos de naturaleza étno-cultural, que permita la reconstrucción de un Estado desde el reconocimiento y respeto de las identidades diferenciadas (Chávez, 2017: 36-40).

Kymlicka señala que el “multiculturalismo” constituye un reto para las sociedades modernas, las cuales “tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales” (Kymlicka, 1996: 10).

En este contexto de transformación y construcción de un Estado plurinacional e intercultural, se aprueba el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), que plantea un cambio de paradigma y transición de una visión de desarrollo a una sociedad del buen vivir (SENPLADES, 2013: 31).

De manera concomitante y alineada a los objetivos, políticas y metas establecidas en dicho Plan y en observancia a las disposiciones constitucionales promulgadas en Montecristi, que establecen el derecho a la igualdad de todas las personas, al goce de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y la no discriminación por motivos de origen, identidad étnica y cultural; el gobierno ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo No. 60, emitido en el año 2009, aprueba como política pública, el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (en adelante: Plan Plurinacional), con incidencia a nivel nacional y orientado en distintos ámbitos de la acción pública (MCPNC, 2009: 5).

Luego de esta introducción, se desarrolla la presente investigación, la cual, en un primer capítulo presenta, el Plan Plurinacional como política pública alineada a los

objetivos propuestos en los Planes Nacionales de Desarrollo, denominados del Buen Vivir, periodos: (2009-2013) y (2013-2017). En el segundo capítulo, se realiza el análisis de la fase de implementación del eje Justicia y Legislación, observando cada una de sus aristas: acceso a la justicia en igualdad, formación a operadores de justicia y legislación contra el racismo. En el tercer capítulo, se identifican los factores que han incidido como limitantes en la concreción de los objetivos inicialmente planteados, finalmente se exponen las conclusiones del trabajo investigativo.

2. Desarrollo

2.1. El Plan Plurinacional como política pública para combatir el racismo en el Ecuador

La Declaración de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Racismo, Discriminación, Xenofobia y otras formas de intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica), en el año 2001, afirma que:

“el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, cuando equivalen a racismo y discriminación racial, constituyen graves violaciones de todos los derechos humanos y obstáculos al pleno disfrute de esos derechos, niegan la verdad evidente de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos (...)” (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2001).

En concordancia, el artículo 30, literal a) de este instrumento internacional, insta a los Estados partes a que: “Elaboren y pongan en práctica políticas y planes de acción, y refuercen y apliquen medidas preventivas (...) con el fin de eliminar las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, incluidos actos de violencia (...)” (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2001).

En este contexto, en el marco del Programa “Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, realizado en el periodo 2008 - 2011, con recursos económicos otorgados por Naciones Unidas; y con el propósito de garantizar la

consecución de los Objetivos del Milenio nace el Plan Plurinacional (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, 2009: 5).

Al mismo tiempo, en el año 2008, se promulga la Constitución de la República del Ecuador que establece un marco normativo garantista de derechos, cuyo artículo 3 numeral 1 señala como deber primordial del Estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 3, num. 1).

En concordancia, el artículo 11 numeral 2 de la norma constitucional dispone:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (CRE, 2008, art. 11, num. 2).

El artículo 57, numerales 2 y 3 de la Constitución reconoce a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias el derecho a: “No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural”. Así como el derecho al “reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación” (CRE, 2008, art. 57, num. 2, 3).

En este contexto normativo, se emite el Decreto Ejecutivo No. 60, publicado en el Registro Oficial No. 45, de 13 de Octubre de 2009, que aprueba el Plan Plurinacional cuyo objetivo general es “eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural; intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado” (MCPNC, 2009: 27).

El Plan Plurinacional se alinea al Plan Nacional para el Buen Vivir (2009 – 2013) en los Objetivos 1, 8 y 9 enfocados en el reconocimiento y respeto de las diversidades socioculturales mediante la construcción de un estado plurinacional e intercultural que aplica y practica el pluralismo jurídico (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2009: 73-87). En el mismo sentido, se alinea al Plan Nacional para el Buen Vivir (2013 – 2017), en los Objetivos 2, 5 y 6 orientados a fomentar la inclusión social, promover la interculturalidad y garantizar acceso a la justicia en igualdad de condiciones a todos los sectores (SENPLADES, 2013).

El Plan Plurinacional determina 5 ejes sustanciales de acción: Justicia y Legislación, Integralidad de Derechos, Educación, Comunicación e Información, Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional y Relaciones Internacionales.

Este plan se traduce en un instrumento de política pública para resolver la problemática del racismo, la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en el Ecuador.

En este contexto, Aguilar Villanueva, conceptualiza la política pública como: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar, 1993: 26).

Roth señala que “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2002: 27).

La política pública sigue un ciclo, que de acuerdo a la concepción clásica se divide en varias fases o etapas. En este sentido, Roth acoge la propuesta realizada por Jones en 1970, quien define el ciclo de la política pública y lo considera como una herramienta de análisis que contempla su proceso de formación, el cual, se encuentra conformado por cinco fases: la primera, es la identificación del problema (en que los actores sociales y políticos demandan la acción pública para la inclusión en la agenda gubernamental de la problemática que requiere ser atendida), la segunda, es la formulación de soluciones o acciones que dan una propuesta de respuesta al problema planteado, la tercera, vinculada a la toma de decisiones, en que los actores gubernamentales autorizados analizan las soluciones existentes y deciden dar una respuesta mediante una política de acción

efectiva, la cuarta, es la implementación en la que la decisión adoptada se traduce en hechos concretos mediante la ejecución, gestión y administración, producción de efectos que generan un impacto sobre el terreno y finalmente la quinta fase, referente a la evaluación de la política en que los impactos causados por la implementación son evaluados por los actores sociales y políticos y puede generar la necesidad de replantear todo el ciclo para reajustar la política o suprimirla (Roth, 2014: 86-87).

En este contexto, uno de los retos que enfrenta el Ecuador es la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, desde la adopción e implementación de políticas públicas que lo garanticen; en este sentido, el Plan Plurinacional, como política pública tiene como objetivo específico:

“Afirmar el carácter de derechos, plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano para revalorizar el papel de las culturas de nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriana, montubia y mestiza, en el pasado y en el presente, como elementos fundacionales de la nacionalidad ecuatoriana” (MCPNC, 2009: 27).

2.2. Análisis del proceso de implementación del Plan Plurinacional (eje justicia y legislación)

El análisis de la fase de implementación del Plan Plurinacional como política pública de Estado es determinante para evaluar si los objetivos establecidos fueron alcanzados, ya que es en esta fase, cuando se plasman en realidades concretas (hechos), aquellos elementos que inicialmente son discursivos (Roth, 2014: 185).

Laurence J. O’ Toole Jr. señala que la implementación de la política pública: “es lo que se desarrolla entre el establecimiento de una intención aparente por parte del gobierno para hacer algo, o para dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción” (O’ Toole Jr., 2000: 266).

La implementación se verifica en el hecho de “convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectiva (...) es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad” (Aguilar, 1993: 47).

En este contexto, el eje Justicia y Legislación del Plan plurinacional contempló como objetivo estratégico: “Elaborar y aprobar legislación para la protección de los derechos

de los grupos vulnerados acompañado de acciones legales punitivas, así como, fortalecer la formación de los operadores de justicia en el tema de justicia intercultural” (MCPNC, 2009: 28).

Respecto a los campos de acción que contempla el mencionado eje, el Plan Plurinacional, señala:

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

Para alcanzar dicho objetivo se plantearon tres programas orientados al acceso a la justicia en igualdad, la formación a los operadores de justicia y la aprobación de legislación contra el racismo (MCPNC, 2009: 28).

A su vez cada programa contempló varias acciones para alcanzar los objetivos previstos (total 8 acciones).

A continuación, el análisis de la fase de implementación del Plan Plurinacional, para el efecto, se utiliza como referencia, la matriz de programas, acciones y/o proyectos contemplados en el Informe del Ministerio de Cultura y Patrimonio sobre el Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, realizado en el año 2014 (Antón, 2014).

En el siguiente recuadro se presenta en porcentaje el detalle de las acciones ejecutadas versus las que se encuentran pendientes de ejecución, sin embargo, en el mencionado Informe, se señala que este porcentaje no representa ni permite medir el impacto que estas acciones han tenido en la lucha contra la discriminación y el racismo, como un problema público, ya que al momento del diseño del Plan Plurinacional, si bien, de manera ambiciosa se trazaron varios ejes de acción con acciones, planes y proyectos definidos; no se establecieron parámetros, ni indicadores de medición que permitan evaluar este impacto (Antón, 2014: 58).

Tabla N° 1
ACCIONES Y/O PROYECTOS PREVISTOS EN EL EJE JUSTICIA Y LEGISLACIÓN

EJE	PROGRAMAS	ACCIONES Y /O PROYECTOS	ENTIDADES EJECUTORAS	ACCIONES EJECUTADAS		
				SI	NO	
JUSTICIA Y LEGISLACIÓN	1.1 Acceso a la justicia en igualdad	1.1.1- Divulgación de derechos colectivos	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Defensoría del Pueblo.	x		
		1.1.2- Formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Consejo de la Judicatura / Fiscalía General del Estado.	x		
		1.1.3 - Juzgados para la igualdad racial.	Consejo de la Judicatura		x	
	1.2 Formación a operadores de justicia	1.2.1- Escuela Judicial	Consejo de la Judicatura / Escuela Judicial / Fiscalía / Escuela de Fiscales.	x		
		1.2.2- Formación de derechos humanos para fuerza pública	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Instituto de Altos Estudios Nacionales (Escuela de Gobierno)	x		
		1.2.3- Formación de abogados en las Escuelas de Jurisprudencia en temas de discriminación racial	SENESECYT / Consejo de Educación Superior (CES) / Asociación de Escuelas de Jurisprudencia	x		
	1.3 Legislación contra el racismo	1.3.1- Ley para la Igualdad Racial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Secretaría de Pueblos / Asamblea Nacional		x	
		1.3.2 - Reforma del Código Penal, actualmente denominado Código Orgánico Integral Penal (COIP)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Asamblea Nacional	x		
	NÚMERO TOTAL DE ACCIONES Y/O PROYECTOS EJECUTADOS				6	2
	PORCENTAJE DE AVANCE EN LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES				75%	

Fuente: Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Informe de Consultoría elaborado por: John Antón Sánchez, 2014.

Con estos antecedentes, en el presente trabajo de investigación se realiza un levantamiento de información en cada una de las entidades a cargo de la implementación

del eje justicia y legislación, a fin de evaluar el grado de cumplimiento en la ejecución de las actividades previstas en los programas del Plan Plurinacional.

2.3. Programa: Acceso a la justicia en igualdad.

Este programa es concebido desde el “reconocimiento de que en el país la pertenencia a un grupo étnico y cultural determinado impide el acceso en igualdad de condiciones a la justicia” (MCPNC, 2009: 28).

Dicho programa se encuentra vinculado a las siguientes acciones formativas: divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial y formación en Derechos Humanos para fuerza pública.

Una de las entidades que colaboran en la ejecución de la acción 1.1.1 Divulgación de derechos colectivos, es la Defensoría del Pueblo, la cual, mediante Resolución No.029-DPE-2015 de 24 de marzo de 2015 emitió las Directrices para el Diseño y Ejecución de Procesos de Educación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, es así, que a través de su Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación realiza el diseño, ejecución y evaluación de los procesos educativos que se imparten a nivel central y desconcentrado.

Entre los temas que se abordan en estas capacitaciones se contemplan: Derechos Humanos, Igualdad y No Discriminación, Derechos de Grupos Históricamente Discriminados, Interculturalidad, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2014).

Estos procesos educativos tienen tres niveles: difusión¹, sensibilización² y capacitación³, y se brindan mediante la realización de: talleres, seminarios o simposios, congresos, encuentros, conferencias, ferias, curso virtuales y foros (Defensoría del Pueblo, 2015).

El siguiente cuadro detalla el temario de los procesos educativos que se han impartido:

¹ La difusión es un nivel de divulgación de información mediante actividades que involucren, directamente, a las personas participantes.

² La sensibilización es un nivel de experimentación como base para generar reflexión, se refiere a pasar por los sentidos.

³ La capacitación es una orientación para incrementar los conocimientos y desarrollar nuevas habilidades y capacidades.

Tabla N° 2

TEMAS IMPARTIDOS BASADOS AL EJE DE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN	
1	INTRODUCCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS
2	IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN
3	DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN
4	SERVICIOS PÚBLICOS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN
5	DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACIÓN EN LA VIDA MILITAR, LIBRE DE VIOLENCIA Y SIN DISCRIMINACIÓN
6	DIFUSIÓN DEL PROGRAMA DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS Y PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO
7	DERECHO A LA IDENTIDAD
8	DERECHOS COLECTIVOS
9	ECUADOR UN ESTADO INTERCULTURAL, PLURINACIONAL Y LAICO
10	ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación (DNTEC), 2017.

La Defensoría del Pueblo ha definido varios ejes temáticos para desarrollar los procesos educativos: lucha contra la violencia y la discriminación, derecho a la vivienda, servicios públicos domiciliarios y consumidores y derecho a la vida e integridad personal. Actualmente, el eje vinculado a la temática sobre discriminación se enfoca de manera global y observa el derecho a la igualdad en razón de la etnia, género, orientación sexual, situación migratoria, etaria, VIH, discapacidad, entre otros.

En el siguiente recuadro se detallan los procesos educativos impartidos en este eje:

Tabla N° 3

PROCESOS EDUCATIVOS DEL EJE TEMÁTICO: LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA			
PROCESOS EDUCATIVOS			
EJE	2015	2016	2017
LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA	61	76	112

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación (DNTEC), 2017.

Otra de las entidades a cargo del desarrollo del Programa: Acceso a la justicia en igualdad mediante acciones referentes a capacitación es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en este sentido, esta cartera de Estado, ha realizado las siguientes actividades:

Tabla N° 4

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

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección de Derechos Humanos, 2018.

Si bien del levantamiento de información de las acciones a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se constata que se han realizado e impartido varias capacitaciones a diversos actores sociales, no existe información estadística que permita evaluar cuál fue el impacto o cómo incidieron estas capacitaciones en el comportamiento o actitud de los individuos capacitados respecto del tratamiento inclusivo e igualitario que deben brindar a las personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

En este sentido, no es posible determinar si existió o no la aplicación de estos conocimientos en la praxis o si producto de estas capacitaciones se lograron generar mecanismos efectivos que viabilicen el acceso a la justicia en igualdad de condiciones a los grupos étnicos y culturales.

Otra de las acciones y/o proyectos que contempla este programa es la conformación de Juzgados para la Igualdad Racial, sin embargo, hasta la actualidad, no se han llegado a constituir.

2.4.Programa: Formación a operadores de justicia

Este programa tiene como función sustancial formar a los operadores de justicia en temas referentes a justicia intercultural y pluralismo jurídico a fin de garantizar una mejora en los servicios y la aplicación en la praxis de los derechos reconocidos constitucionalmente a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios (MCPNC, 2009: 29).

El Consejo de la Judicatura a través de la Escuela Judicial ha implementado programas de formación para Jueces, Fiscales y Defensores Públicos, acogiendo lo dispuesto en el Art. 69 del Código Orgánico de la Función Judicial publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 el 09 de Marzo de 2009 que establece tres etapas de formación: general, perfil específico y práctica.

Esta normativa dispone que: “En la etapa de formación general, además de los temas específicos sobre derecho y administración de justicia, se incluirá formación en género, diversidad e interculturalidad” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 69).

En este sentido la Escuela Judicial ha incorporado en el pensum de formación de los Jueces y Fiscales, las siguientes mallas curriculares:

Tabla N° 5

MALLA CURRICULAR - ESCUELA JUDICIAL					
ASIGNATURA	OBJETIVO	TEMAS	SUBTEMAS	CARGA HORARIA	
				Modalidad virtual	modalidad presencial
INTERCULTURALIDAD APLICADA A LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	Reconocer la interculturalidad como un principio de convivencia pacífica que respeta las diferencias raciales, étnicas, culturales y reconoce las prácticas ancestrales como límite a las competencias de la justicia ordinaria	Declinación de la competencia de la justicia ordinaria a la justicia indígena	Principios de la justicia intercultural. Procedencia para la declinación de competencia	10	6
LA RESPONSABILIDAD DE LA ACTUACIÓN FISCAL FRENTE A LA JURISDICCIÓN INDÍGENA	Conocer las particularidades y procedencia de la justicia indígena, reconociendo la trascendencia de su rol en la lucha contra la impunidad	1. Nociones previas de interculturalidad	1.1. Pluralismo jurídico	8	6
			1.2. Plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador		
			1.3. La interculturalidad en el Derecho Penal		
		2. Los principios de la justicia intercultural	2.1. Diversidad		
			2.2. Igualdad		
			2.3. Non bis in idem		
			2.4. Pro jurisdicción indígena		
			2.5. Interpretación intercultural		
		3. La intervención investigativa obligatoria del fiscal	3.1. Condiciones y procedencia.		
			3.2. Pericias aplicables en investigación de delitos en el contexto de interculturalidad.		

Fuente: Consejo de la Judicatura. Escuela de la Función Judicial, 2018.

Otra de las acciones que contempla este programa es la formación de abogados en las Escuelas de Jurisprudencia en temas de “justicia intercultural, pluralismo jurídico, derecho de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio y afroecuatoriano, antropología jurídica y peritaje antropológico” (MCPNC, 2009: 29).

Al respecto, el Plan Plurinacional establece la obligatoriedad de reforma curricular a fin de que se incorporen estas asignaturas, sin embargo, de la revisión de las mallas curriculares de las Escuelas de Jurisprudencia de varias Universidades del país, aprobadas por la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas del Consejo de Educación Superior (CES), se verifica que sólo algunas lo han hecho.

A continuación el detalle:

Tabla N° 6

UNIVERSIDADES	ASIGNATURAS
ECOTEC	No se encuentran incorporadas *
PUCE (Quito, Ibarra, Ambato)	Pluralismo Jurídico y Justicia Indígena / Antropología Jurídica
Universidad de Cuenca - UC	Derecho, Diversidad e Interculturalidad
Universidad Central del Ecuador - UCE	Teoría General del Estado, Estado Plurinacional y Sociología Jurídica /Pluralismo Jurídico en el Derecho Ecuatoriano
Universidad Católica Santiago de Guayaquil- UCSG	No se encuentran incorporadas **
Universidad de las Américas - UDLA	Pluralismo Jurídico
Universidad de los Hemisferios - UDLH	Antropología
Universidad Espíritu Santo-UEES	No se encuentran incorporadas ***
Universidad de Guayaquil- UG	Pluralismo Jurídico y Derecho de las Comunidades y Pueblos / Género, Interculturalidad y Derecho.
Universidad Internacional del Ecuador-UIDE	Sociología, Interculturalidad e Inclusión
Universidad Metropolitana del Ecuador-UMET 2	Derecho Indígena
Universidad San Gregorio de Portoviejo	No se encuentran incorporadas ****
Universidad Indoamérica-UTI	No se encuentran incorporadas *****
Universidad SEK	Responsabilidad Social, Ética e Interculturalidad
Universidad San Francisco de Quito - USFQ	Antropología
* En la malla curricular de la carrera de Derecho se contemplan las asignaturas: Derecho Constitucional General y Derecho Constitucional. ** En la malla curricular de la carrera de Derecho se contempla la asignatura: Propiedad Intelectual y Saberes Ancestrales. *** En la malla curricular de la carrera de Derecho se contemplan las asignaturas: Derecho Constitucional I y II. **** En la malla curricular de la carrera de Derecho se contempla la asignatura: Derecho y Sociedad. ***** En la malla curricular de la carrera de Derecho se contemplan las asignaturas: Sociología del Derecho /Realidad Nacional y Cultural/Derechos Constitucionales y Buen Vivir.	

Fuente: Consejo de Educación Superior (CES). Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas. **Elaborado por:** Paola Crespo, 2018.

De la revisión de las mallas curriculares de las Universidades que tienen la carrera de Jurisprudencia se desprende que al momento de estructurar el plan de estudios, conforme lo establece el artículo 8 literales c y g de la Ley Orgánica de Educación Superior, contemplan entre los campos de formación a la: Integración de Saberes, Contexto y Cultura; sin embargo, no se consideran como obligatorias a las asignaturas contempladas en el Plan Plurinacional (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, art. 8, lits. c, g).

Cabe considerar que el pregrado es la etapa de formación profesional en que se requiere fortalecer de manera sustancial los conocimientos académicos vinculados con el respeto y reconocimiento del pluralismo y la interculturalidad; en tal sentido, las instancias gubernamentales y académicas deben observar la vigencia del plan y garantizar su cumplimiento.

2.5. Programa: Legislación contra el racismo.

Este programa se genera desde una comprensión de la necesidad de aprobación de legislación secundaria que garantice los derechos constitucionales reconocidos a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios y permita un avance en la lucha contra la discriminación y la exclusión étnica como prácticas racistas que aún subsisten (MCPNC, 2009: 29).

Dicho programa contempla dos acciones importantes: la promulgación y aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la Reforma del Código Penal, actualmente denominado Código Orgánico Integral Penal (COIP).

Respecto a la Ley para la Igualdad Racial, ésta no llegó a concretarse. Sin embargo, cabe mencionar que han sido aprobadas otras propuestas de ley como: Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP (art. 65), Ley Orgánica de Educación Superior (arts. 46 y 91), Ley Orgánica de Participación Ciudadana (art. 3 numerales 1 y 3, art. 4), Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (art.3), Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (art. 130), Reglamento General a la LOSEP (art. 177, lit. e), Reglamento para garantizar la igualdad en la Educación Superior (arts. 5 y 12, lit b), Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior (art. 44), Reglamento para el Otorgamiento de Becas Nacionales para Estudios de Postgrado (art. 30), Reglamento de Reclutamiento de Profesionales de la Salud (art. 23), Reglamento para Convocatoria a Concurso Público en el Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 23 lit. c), Reglamento de Integración del Consejo de Participación Ciudadana (art. 5), Reglamento a Concurso Público de Mérito para Renovación Parcial de la Corte Nacional de Justicia (art. 5), Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público (art. 32); entre otras, que contemplan a las acciones afirmativas como un mecanismo que garantiza igualdad de condiciones y oportunidades laborales a las personas pertenecientes a los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados, conforme lo establecido en los artículos 11 numeral 2 y 65 de la Carta Magna (Constitución de la República del Ecuador (CRE), 2008).

En el año 2012, el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica señala las razones de que iniciativas como esta y otras (como por ejemplo: la Ley Orgánica de

Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria) no se hayan llegado a aprobar en el ámbito legislativo, aún cuando son sustanciales para viabilizar y concretar en hechos reales, los objetivos del Plan Plurinacional:

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

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

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

Otra de las acciones y/o proyectos que contempló este programa fue la reforma del Código Penal, cuyo propósito fundamental se enfocó en el establecimiento de sanciones a los delitos por discriminación racial (MCPNC, 2009: 30). Sin embargo, esta reforma se concretó cinco años más tarde, y se aprobó mediante la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 180, el 10 de febrero de 2014, fecha en que entró en vigencia.

En la sección quinta, capítulo segundo, artículos 176 y 177 se contemplan como delitos contra el derecho a la igualdad: a la discriminación y al odio; y se establecen penas privativas de libertad de uno a cinco años, dependiendo la gravedad de la infracción y el sujeto que la cometa. Si los actos de violencia producen la muerte de una persona, la pena privativa de libertad puede ser de veintidós a veintiséis años (Código Orgánico Integral Penal (COIP), 2014, arts. 176, 177).

En este contexto, resulta interesante observar las estadísticas de las denuncias presentadas por delitos de discriminación u odio racial ante las Fiscalías Provinciales desde el año 2009 hasta el 2017, con un corte de dos periodos: el primero, del 2009 hasta 09 de agosto del 2014, fecha que se encontraba vigente el Código Penal y el segundo, a partir del 10 de agosto del 2014 en que entró en vigencia el COIP.

Tabla N° 7

**DENUNCIAS O NOTICIAS DEL DELITO (NDD) PRESENTADAS ANTE LA FISCALÍA
POR ACTOS DE DISCRIMINACIÓN U ODIO RACIAL**

AÑO	TIPO PENAL	NDD
2009	DISCRIMINACIÓN RACIAL	59
2010	DISCRIMINACIÓN RACIAL	83
2011	DISCRIMINACIÓN RACIAL	138
2012	DISCRIMINACIÓN RACIAL	151
2013	DISCRIMINACIÓN RACIAL	156
2014 (09/08/14 - CÓDIGO PENAL)	DISCRIMINACIÓN RACIAL	173
AÑO	TIPO PENAL	NDD
2014 (10/08/2014 - COIP)	ACTOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN	120
2015	ACTOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN	317
2016	ACTOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN	332
2017	ACTOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN	389

Fuente: Fiscalía General del Estado - Fiscalías Provinciales. Dirección de Gestión Procesal. Sistema Integrado de Actuación fiscal SIAF 2.0⁴, 2018.

De los datos obtenidos se observa que a partir de la vigencia del COIP, en los años 2015, 2016 y 2017, hay un incremento de las denuncias presentadas por delitos de discriminación u odio racial. Sin embargo, no todas se judicializaron, ya que de los datos obtenidos del Sistema Automático de Trámites Judiciales (SATJE) se verifica que para

⁴ El Código Penal que estuvo vigente hasta el 09 de agosto de 2014 contemplaba el delito de discriminación racial. A partir del 10 de agosto del mismo año entró en vigencia el Código Orgánico Integral Penal (COIP) que reforma al anterior y tipifica el delito de odio y discriminación. Es por ello, que la Fiscalía General del Estado realiza un corte en dos periodos.

conocimiento y resolución judicial, únicamente, ingresaron 100 causas y fueron resueltas 81, conforme se muestra en los cuadros expuestos a continuación:

Tabla N° 8
CAUSAS INGRESADAS Y RESUELTAS
(10 DE AGOSTO 2014 A NOVIEMBRE DE 2017)

DELITO	INGRESADAS	RESUELTAS
176 DISCRIMINACION, INC.1	37	33
176 DISCRIMINACION, INC.2	2	2
177 ACTOS DE ODIO, INC.1	54	40
177 ACTOS DE ODIO, INC.2	5	4
177 ACTOS DE ODIO, INC.3	2	2
TOTAL GENERAL	100	81

CAUSAS RESUELTAS POR FORMA DE TERMINACIÓN
(10 DE AGOSTO 2014 A NOVIEMBRE DE 2017)

FORMA TERMINACION	RESUELTAS
ACEPTANDO	2
ARCHIVO DE LA CAUSA	8
ARCHIVO DE LA INVESTIGACION PREVIA	39
AUTO RESOLUTIVO	16
EXTINCCION DE LA ACCION PENAL	1
PRESCRIPCION DE LA ACCION	1
SENTENCIA CONDENATORIA	4
SENTENCIA RATIFICATORIA DE INOCENCIA	4
SOBRESEIMIENTO	6
TOTAL GENERAL	81

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

Del análisis de la fase de implementación del eje Justicia y Legislación se verifica que si bien se ejecutaron algunas de las acciones previstas en el Plan Plurinacional, tales como: divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, formación a los operadores de justicia, formación de derechos humanos para fuerza pública, formación de abogados en las Escuelas de Jurisprudencia e incorporación de los delitos de discriminación y odio en el actual Código Orgánico Integral Penal; existen otras acciones que no se llegaron a concretar, por ejemplo: la aprobación de la Ley para la Igualdad Racial, la instauración de juzgados especializados en el juzgamiento de delitos de odio o discriminación racial, la existencia de una ley que permita la coordinación entre las acciones de la justicia indígena y la ordinaria a fin de evitar conflictos de competencia.

En este sentido, la omisión en la implementación de estas acciones deviene en la ausencia de un marco regulatorio que viabilice y permita la aplicación en la práctica de la política pública.

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

En conclusión, a pesar de los avances significativos que ha realizado el gobierno ecuatoriano para combatir la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, aún existe en el país una brecha entre los presupuestos planteados al inicio del Plan Plurinacional y las acciones efectivamente realizadas.

Esta brecha se visualiza en la diferencia que existe “entre la decisión y la realidad de su aplicación. En otras palabras, es la distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2014: 186).

Una vez analizada la fase de implementación del Plan Plurinacional, es menester identificar y analizar los factores que incidieron como limitantes en la ejecución de los programas, acciones y/o proyectos inicialmente planteados. A continuación el análisis de los mismos.

2.6. Factores que incidieron como limitantes en la implementación del Plan Plurinacional

Respecto a los factores que incidieron en la fase de implementación, Bardach señala que éstos pueden traducirse en un “problema” si el curso de acción de la política pública se desvía, retrasa o torna inconcluso. Estos factores se traducen en la complejidad de la cooperación marcada por “la multiplicidad de participantes y perspectivas”, las

decisiones de acción colectiva, la relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas (teoría causal) (Aguilar, 1993: 49-56).

En este contexto, la implementación se ve afectada positiva o negativamente por algunas variables (factores) que inciden en la aplicación de la política pública como son las respuestas de los organismos a cargo de la ejecución (su organización, su disposición, así como el comportamiento del personal de primera línea), las relaciones interorganizacionales horizontales (las relaciones entre las organizaciones paralelas necesarias para colaborar en la implementación); el impacto de las respuestas de los afectados por la política; entre otros factores que inciden en esta fase del ciclo de la política pública (Hill, 2002: 123).

Así también, Sabatier y Mazmanien plantean un esquema de variables estatutarias y políticas que interactúan en el proceso de implementación como son las normas de decisión de los organismos de ejecución, capacidad de liderazgo para la implementación, reclutamiento de funcionarios encargados de la ejecución (Sabatier, 1979: 542).

En contexto, estos autores señalan que estas condiciones son: “una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social y entorno favorable” (Sabatier, 1979: 484-485).

A continuación se identifican los factores que han incidido en la fase de implementación del Plan Plurinacional:

2.7. Falta de coordinación y consolidación institucional

Conforme lo señalado en los antecedentes, mediante Decreto Ejecutivo No. 60, publicado en el Registro Oficial No. 45, de 13 de Octubre de 2009, el gobierno ecuatoriano aprobó el Plan Plurinacional y estableció como responsables de su implementación a varias entidades: Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, Secretaría Nacional de Comunicación, y Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Adicionalmente, designó a otras entidades públicas para que en el ámbito de sus competencias se encarguen de la ejecución de los programas y actividades previstos en los diferentes ejes de acción.

Al Respecto, José Chala, ex Secretario Ejecutivo de la extinta Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), señala: “No había razón de hacer un gran abanico de instituciones para que estén disputándose el Plan entre el Ministerio Coordinador de Patrimonio más la Secretaria de Pueblos (...) hoy Secretaría de la Política, prácticamente había una disputa por quien ejecuta el plan, al final nadie ejecuta el plan” (Entrevista a José Chalá, ex Secretario Ejecutivo de la ex Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano -CODAE, 2018).

Éste precisamente es uno de los factores que se identifica como limitante, ya que al existir varias instituciones responsables de la ejecución de esta política pública, terminaron disolviéndose las competencias, sin lograr una coordinación interinstitucional adecuada que viabilice y plasme en hechos concretos los planteamientos y objetivos del Plan.

Aguilar Villanueva manifiesta que la desorganización, descoordinación institucional, así como la falta de competencia técnica son factores sustanciales que inciden como limitantes en la fase de implementación de las políticas públicas (Aguilar, 1993: 33).

Sabatier y Mazmanian puntualizan que en la fase de implementación “uno de los principales obstáculos es la dificultad de obtener una acción coordinada dentro de cualquier agencia dada y entre las numerosas agencias involucradas(...)” (Sabatier, 1979: 547). En tal sentido, la necesidad de coordinación y concertación entre las entidades estatales a cargo de la ejecución de la política pública, constituyen elementos claves en el éxito de la implementación de toda acción estatal, los cuales a su vez, demandan coherencia y colaboración entre las entidades ejecutoras (Graglia, 2012: 155-156).

Otro de los factores que han incidido como limitantes en el proceso de implementación del Plan Plurinacional fue la supresión mediante fusión del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC); en una sola entidad, denominada Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

Las entidades públicas extinguidas se encontraban a cargo de la formulación, observancia y seguimiento de las políticas públicas en beneficio de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios, sin embargo, por mandato constitucional se ordena su disolución y crea el nuevo Consejo Nacional para la Igualdad

de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN).

Según afirma el Informe de Rendición de Cuentas del CNIPN del año 2016, aún cuando esta entidad se creó en julio de 2014, recién en julio de 2016 (2 años más tarde) logra cristalizar el proceso de fusión. Dicha transición implicó dilaciones en la consolidación institucional y en la continuidad de ejecución de procesos y actividades asignadas (CNIPN, 2016: 3).

Por otra parte, llama la atención que en el mencionado informe no se haga referencia explícita a la ejecución del Plan Plurinacional, aún cuando la evaluación, seguimiento y monitoreo de esta política pública se encuentra a cargo de esta cartera de estado.

Respecto a cómo fue el proceso de transición para la conformación del nuevo CNIPN, Cecilia Coroso, Directora de Observancia, Seguimiento y Monitoreo de dicha entidad, manifiesta que fue: “traumático”, y expresa que: “no hubo una transición como etapa preparatoria de las ex instituciones al Consejo, ni un proceso de preparación respecto de las políticas públicas y sus mecanismos para llevarlas adelante, que permita tener un equipo técnico preparado para enfrentar los desafíos. No existió un puente que permita una transición adecuada. No hubo un proceso de entrega-recepción” (Entrevista a Cecilia Coroso, Directora de Observancia, Seguimiento y Monitoreo del CNIPN, 2018).

En cuanto a las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Plurinacional (actualmente a cargo del CNIPN) señala que dicha institución: “No ha podido asumir ese rol, porque las circunstancias políticas y normativas” no lo han permitido. Concluye que: “el trauma de este proceso de cambio de una institución a otra ha sido un gran obstáculo para asumir al cien por ciento las funciones” (Entrevista a Cecilia Coroso, 2018).

En este sentido, a fin de que no se diluyan los logros alcanzados por las entidades públicas extintas, y se consolide la institucionalidad del CNIPN es sustancial el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas establecidas, entre ellas, el Plan Plurinacional.

Roth manifiesta que una entidad a cargo de la implementación de una política pública debe disponer de la capacidad y de la autoridad, a fin de llevar a cabo la ejecución de los objetivos planteados (Roth, 2014: 221).

En concordancia, Aguilar Villanueva expresa que la dirección y control coordinados por parte de las entidades burocráticas son elementos básicos para alcanzar la ejecución

de la política pública con resultados productivos (Aguilar, 1993: 33).

2.8. El rol de los actores sociales como destinatarios de la política pública

Los actores de la sociedad civil juegan un papel sustancial en la fase de implementación, ya que son sus demandas (aquellas cuestiones socialmente problematizadas) las que originan y construyen las políticas públicas (Oszlak, 1981: 110).

Las políticas públicas son la respuesta a esos requerimientos y es allí en esa interacción en que el estado toma posición y se pone en movimiento para atender las demandas planteadas, sin embargo, es necesario que los actores sociales también “tomen posición” en la implementación y ejecución de la política pública para cambiar el statu quo de las cosas (Ibid.: 112).

Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell manifiestan que la iniciativa de los actores a involucrarse y movilizarse en la defensa de sus demandas puede verse afectada por las siguientes razones: “sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera “natural”, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido” (Ibid.: 114).

En este contexto, desde el 2009, año en que se aprobó el Plan Plurinacional sólo se ha realizado una marcha de protesta por parte del pueblo afroecuatoriano para demandar su cumplimiento. Esta movilización se suscitó del 15 al 25 de abril del 2012 y fue dirigida por la líder Jazmín Cheme. Participaron aproximadamente 500 delegados del Colectivo Afroecuatoriano del Ecuador, quienes se trasladaron desde la región costera hacia la ciudad de Quito, con el propósito de entregar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que establezca un sistema de cuotas acorde al porcentaje poblacional para garantizar la inclusión laboral del pueblo afroecuatoriano en el país y presentar sus demandas al Presidente de la República (El Telégrafo, 12 de Abril de 2012).

El 13 de agosto del 2015, los pueblos y nacionalidades indígenas realizaron otra marcha que movilizó a 160 comunidades y 14 organizaciones indígenas para demandar el respeto a la Constitución, el derecho a la educación, el reconocimiento del pluralismo jurídico y de las decisiones de la justicia indígena, entre otros derechos reconocidos a estos sectores (Últimas Noticias, 13 de Agosto de 2015).

Sin embargo, hasta la presente fecha, algunos de estos requerimientos no se han concretado en la práctica, quedándose en mera retórica.

En este sentido, es menester un empoderamiento por parte de los pueblos y nacionalidades afroecuatorianos, indígenas y montubios, a fin de que participen también en la fase de implementación y demanden el cumplimiento del Plan Plurinacional.

Respecto de la importancia de la participación de los actores sociales como destinatarios de la política pública, Juan Carlos Ocles, activista afroecuatoriano, expresa: “Si va a ver una política pública en favor de la población afroecuatoriana; en esa política debe estar incorporada gente y profesionales afros” (Entrevista a Juan Carlos Ocles, activista afroecuatoriano, 2018).

En concordancia Chalá manifiesta que son los mismos pueblos y nacionalidades quienes deben liderar la política y el proceso de implementación a partir de los ejes estatales y expresa: “Desde la institucionalidad, desde allí hay que trabajar y combatir este tipo de cosas, porque es estructural, (...) para luchar contra el status quo, la eliminación de la pobreza, la discriminación, la negación de la existencia ciudadana de la afrodescendencia” (Entrevista a José Chalá, 2018).

2.9. Voluntad política

Roth manifiesta que: “Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública, sea administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc., tienen características sociales y políticas e intereses que hace a cada uno un actor más del juego político - administrativo” (Roth, 2014: 186).

En este sentido, cabe observar que los factores que inciden en el proceso de implementación de la política pública no se limitan únicamente al ámbito “técnico”, meramente administrativo, sino que existen factores como la voluntad política de los actores que intervienen en su aprobación y ejecución cuya neutralidad en cuanto a su actuación se encuentra limitada por estas “características e intereses” (Ibid.: 186).

Al respecto, O’ Toodle Jr. manifiesta que una comprensión del concepto de implementación requiere la identificación del “carácter multiactor” de la acción pública,

el cual está conformado por los actores a cargo de la ejecución de la política, los destinatarios de la misma, el apoyo político y otras influencias externas (O'Toole Jr., 2000: 266).

En este sentido, el apoyo y voluntad política son factores determinantes para viabilizar y concretar en la praxis la implementación del Plan Plurinacional.

Ocles señala: “Una política pública necesita de tres elementos: la voluntad política, el recurso humano – técnico y el recurso económico” (Entrevista a Juan Carlos Ocles, 2018).

Aguilar al referirse a la teoría del juego de la implementación de Bardach manifiesta que, la implementación de las políticas públicas es un proceso de ensamblaje que está sujeto al “juego” de varios actores que interactúan entre sí, con intereses y necesidades propios, quienes utilizan el control como estrategia de poder para incidir en él (Aguilar, 1993: 76).

Sonia Viveros, ex Gerente a cargo de la implementación del Plan Plurinacional por parte del ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), en el año 2009, señala: “el primer paso era el sensibilizar e informar a los Ministerios del alcance que tiene el Decreto y de la importancia social que tiene el Plan contra la discriminación y lograr sensibilizar a las autoridades y/o sus delegados para que lo apliquen. Entonces, primer cuello de botella: la voluntad política, no había voluntad política” para incorporarlo (Entrevista a Sonia Viveros, ex Gerente a cargo de la implementación del Plan Plurinacional por parte del ex MCPNC, 2018).

En el mismo sentido, se pronuncia Catherine Chala, ex Coordinadora del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional, por parte de la ex Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, ejecutado en el año 2011, quien manifiesta: “No hay voluntad política, seria, real, sostenida” y señala que la ejecución del Plan “no tiene que estar sujeto a la voluntad de quien ejerce un determinado cargo público, sino que tiene que atenderse como una política estatal” (Entrevista a Catherine Chala, ex Coordinadora del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional, por parte de la ex Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2018).

Respecto de los factores que han sido determinantes en la implementación del Plan, José Chala, sostiene: “Lo que hace falta es la voluntad política desde el ejecutivo y los recursos, caso contrario estamos siempre girando en círculos” (Entrevista a José Chalá, 2018).

En este contexto, la ausencia de voluntad política también ha incidido como limitante en la aprobación de cuerpos normativos que son sustanciales para la aplicación del Plan Plurinacional como la Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, propuesta por la ex Asambleísta Lourdes Tibán, en diciembre del 2012, la cual, se encuentra pendiente de aprobación hasta la presente fecha.

Al respecto, el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de la FLACSO, en un Informe emitido en el año 2012, manifestó que la aprobación de esta Ley está condicionada por “una cierta predominancia de otros intereses que mueven la presentación y discusión del proyecto de ley, más allá de la coordinación misma (Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, 2012: 5).

2.10. Falta de recursos económicos

El Plan Plurinacional aprobado en el año 2009 mediante Decreto Ejecutivo 60 designó como entidades responsables del seguimiento y coordinación de la ejecución de esta política pública a varias Carteras de Estado, entre ellas: ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, Ministerio de Relaciones Laborales (actual Ministerio de Trabajo), Secretaría de Comunicación, y ex Secretaría de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales (MCPNC, 2009: 5). Adicionalmente, en el Plan se definen a otras Carteras de Estado como entidades ejecutoras y se establecen las acciones y/o proyectos que deben ejecutar con cargo a su presupuesto institucional (Entrevista a Sonia Viveros, 2018).

Al respecto, Sonia Viveros, del ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC) señala que el objetivo era que: “cada una de las instituciones del Estado incorpore en sus POA’s (Planes Operativos Anuales) los temas que involucren resolver las agendas de demanda social de los pueblos y nacionalidades” (Entrevista a

Sonia Viveros, 2018).

Catherine Chala, expresa: “la Secretaría de Pueblos generó un proyecto de inversión que duraba 3 años (2011 - 2013) y que financiaba al personal y a las acciones que se coordinaban o se organizaban interinstitucionalmente para lograr aplicar las acciones que el Plan proponía a nivel nacional”, sin embargo, precisa que: “se generó una cierta confusión el momento en que terminó el proyecto de inversión porque se decía: ya se acabó el Plan”. Y puntualiza, que: “lo que se acabó fue el proyecto de inversión”, ya que el Plan Plurinacional “al ser un Decreto Ejecutivo, convirtiendo este plan en política pública, se volvía permanente. Finalmente señala que: “Al no tener financiamiento, también las actividades se fueron diluyendo. Y al momento actual sabemos que es muy poco o nada lo que se hace” (Entrevista a Catherine Chala, 2018).

En este contexto, se observa que los recursos económicos y financieros son indispensables para llevar a cabo las acciones que involucra la ejecución de la política pública y su monitoreo. Es necesario contar con la financiación que posibilite alcanzar los objetivos (Sabatier, 1979: 546).

Respecto a la importancia de los recursos económicos como un factor clave para la implementación del Plan Plurinacional, José Chalá manifiesta: “La política pública es con recursos, si no existen recursos para la implementación de políticas públicas, prácticamente no funciona. (...) Podemos tener grandes diseños de política pública, pero sin recursos, no existe” (Entrevista a José Chala, 2018).

En sentido, se identifica que la falta de recursos económicos es otro de los factores sustanciales para conjugar en acciones concretas los objetivos del Plan Plurinacional.

2.11. Definición clara de metas e indicadores de evaluación

Sabatier y Mazmanian en un análisis respecto de las variables que inciden en la fase de implementación manifiestan que es indispensable definir con precisión y claridad los objetivos que se pretenden alcanzar ya que esta definición servirá como ayuda para la evaluación del programa o plan de acción, además orientará de manera inequívoca el accionar de los funcionarios a cargo de la implementación, e incluso puede servir para

que los actores intra e extra burocráticos puedan demandar los resultados esperados (Sabatier, 1979: 545).

Cabe observar que el Plan Plurinacional se plasmó en función de los objetivos y políticas establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos (2009-2013) y (2013-2017), sin embargo, si bien se definieron con precisión objetivos estratégicos, en el Eje Justicia y Legislación, objeto de análisis; no se establecieron metas ni indicadores de medición que permitan evaluar los resultados en la ejecución de las acciones y/o proyectos previstos.

2.12. Falta de difusión y socialización masiva

El Decreto Ejecutivo 60, encargó a la Ex Secretaría de Comunicación (SECOM), actualmente Secretaria Nacional de Comunicación, la difusión del Plan Plurinacional. Sin embargo, Catherine Chala, expresa que uno de los factores que incidió como limitante en la difusión y consecuente implementación de esta política pública: “fue la falta de articulación y compromiso real de las instituciones encargadas del tema, ejemplo, el rol fundamental que tenía que cumplir la Secretaría de Comunicación (SECOM) en la difusión del Plan y las acciones que del plan emanaban (...). La ausencia de la SECOM y la ausencia de una campaña fuerte de comunicación para el lado institucional y los pueblos y nacionalidades fue una de las grandes limitantes (...). No tuvo ese impacto que se quería para sensibilizar a la población respecto de la existencia de la política pública” (Entrevista a Catherine Chala, 2018).

Viveros, coincide con este postulado al manifestar que era indispensable el involucramiento de entidades como la ex SECOM ya que: “son los medios masivos, mediante campañas de comunicación, educación, información e incidencia de lucha contra la discriminación; el puente entre los discriminados y los discriminadores” (Entrevista a Sonia Viveros, 2018).

2.13. Racismo estructural

Es inconcebible que a inicios del siglo XXI aún existan prácticas discriminatorias y humillantes, parecería que el tiempo ha pasado impertérrito y arbitrario frente a las luchas de los pueblos históricamente excluidos.

En el Ecuador las principales víctimas del racismo y la discriminación racial son los afroecuatorianos, el pueblo montubio y las nacionalidades y pueblos indígenas (MCPNC, 2009: 9).

Según los resultados del censo realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), según su autoidentificación étnica, del total de la población ecuatoriana: el 7.4% pertenece al pueblo montubio, el 7.2% al pueblo afroecuatoriano y el 7.0% corresponde a los pueblos y nacionalidades indígenas (Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC), 2010).

En este contexto, García expresa que el racismo es estructural y es el producto de un legado histórico, vinculado con una serie de factores que inciden en el trato discriminatorio y desigual hacia grupos racializados. A su vez, señala que el racismo es un fenómeno complejo que da origen a prácticas institucionales discriminatorias que son ilegítimas y se manifiestan en el comportamiento de los individuos (Entrevista a Fernando García, ex Coordinador del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, 2018).

En el mismo sentido, Walsh manifiesta que el racismo es un fenómeno de carácter “estructural, sociopolítico y epistémico”, el cual no se puede superar con la mera “inclusión representativa” de los pueblos históricamente discriminados, ya que es el producto de un “legado colonial” de discriminación y exclusión del otro (Entrevista a Catherine Walsh realizada por Raphael Hoetmer, en el marco del simposio internacional: La Cuestión de la Des/colonialidad y la Crisis Global, 2010).

La negación de los derechos del otro, el menosprecio o maltrato por considerarlo diferente en razón de su etnicidad es una forma de discriminación arraigada.

Sierra y Chenaut manifiestan: “La negación de la etnicidad (...) se convierte así en una de las armas principales de la subordinación y de las injusticias cometidas a miembros de grupos étnicos” (Sierra, 2003: 13).

Por otra parte, el racismo estructural se entremezcla con el grado de discrecionalidad de aquellos que ejecutan la política pública (Bastien, 2009: 680).

A su vez, esta discrecionalidad se plasma en acciones y prácticas discriminatorias que resultan aberrantes cuando son ejecutadas por servidores públicos, jueces, fiscales, defensores públicos, entre otros; quienes deben constituirse en garantes del respeto del derecho a la igualdad de los administrados y están convocados a brindar todos los mecanismos necesarios para viabilizar en la praxis, la efectiva aplicación de este derecho.

3. Conclusiones

- El Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural es una política pública de cumplimiento obligatorio, que se encuentra vigente, y fue creada para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades a los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados; en tal sentido, todas las instituciones del Estado deben observarla y garantizar su aplicación en la praxis.
- La fase de implementación del Eje: Justicia y Legislación del Plan Plurinacional, como política pública para combatir el racismo, se vio afectada por diversos factores que incidieron en su ejecución, tales como: falta de coordinación y consolidación institucional, desacuerdos y debilidad en el empoderamiento de los actores sociales (pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios) como destinatarios y demandantes de la política pública, ausencia de voluntad política, falta de recursos económicos y técnicos, falta de difusión masiva (que socialice su alcance y objetivos), y racismo estructural. En consecuencia, estos factores actuaron como limitantes en la concreción de los objetivos inicialmente planteados, ya que a pesar de haberse establecido: acciones, programas y proyectos claramente definidos, no fue posible ejecutarlos sino de manera parcial. En este sentido, la implementación del Plan Plurinacional

continúa siendo un reto para los gestores de la acción estatal y la construcción de un Estado de derechos y justicia que reconoce la interculturalidad y el pluralismo no sólo como características sustanciales sino como objetivos a alcanzar (Ayala, 2014).

- Respecto a la institucionalidad e importancia de definir un ente rector como responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Plurinacional, el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades debe asumir en la práctica estas competencias, a fin de garantizar su continuidad mediante la observancia de las acciones estatales que de manera transversal se ejecuten en cada una de las entidades ejecutoras.
- El rol de los actores sociales como destinatarios de la política pública es fundamental, ya que son ellos, quienes desde sus demandas sociales, deben exigir el estricto cumplimiento de las acciones estatales para combatir el racismo como un problema público que aún subsiste.
- El Plan Plurinacional como política pública es un instrumento que debe garantizar la aplicación efectiva de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la legislación interna. En este sentido, es mandatorio que las entidades estatales a cargo de su ejecución continúen desarrollando las acciones y/o proyectos contemplados, a fin de plasmar en acciones concretas aquellos presupuestos que motivaron la promulgación de esta política.

4. Fuentes bibliográficas

- Aguilar, Luis (1993). *La implementación de las políticas* (1a edición ed.). (M. Á. Porrúa, Ed.), México, DF.: Miguel Ángel Porrúa.
- Antón, John (2014). *Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Ministerio de Cultura y Patrimonio. Quito: Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- Ayala, Enrique (2014). *Universidad Andina Simón Bolívar*. Recuperado el 28 de 04 de 2018, de Sitio Web de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/380/File/Interculturalidad%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- Bastien, Joëlle (2009). Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative Sciences*, 665-685.
- Chávez, G. (2017). *Revista da Faculdade de Direito da UFG*. Obtenido de Revista da Faculdade de Direito da UFG: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/50873>
- Consejo Nacional de Planificación. (2013). *Unicef*. Recuperado el 01 de marzo de 2018, de Unicef: https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (2016). *Informe narrativo de Rendición de Cuentas. Periodo junio a diciembre 2016*. Quito.: Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.
- Defensoría del Pueblo (2014). *Informe de Implementación de Directrices para los procesos educativos en Derechos Humanos en la Defensoría del Pueblo*. Dirección General de Educación e Investigación. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación. Quito: Defensoría del Pueblo.
- El Telégrafo (12 de Abril de 2012). Afroecuatorianos marcharán por reivindicación de derechos. *El telégrafo*. Recuperado el 20 de Marzo de 2018, de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/afroecuatorianos-marcharan-por-reivindicacion-de-derechos>

- Graglia, J. Emilio (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas* (1a edición ed.). Buenos Aires: Asociación Civil Estudios Populares (ACED) - Konrad Adenauer Stiftung.
- Hill, Michael and Peter Hupe. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice* (1a edición ed.). (S. Publications, Ed.) London, Great Britain: SAGE Publications.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). (2010). *INEC*. Recuperado el 31 de 03 de 2018, de Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos - INEC: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/capitulo_autoidentificacion.pdf
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC). (septiembre de 2009). *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Flacso Andes. Recuperado el 01 de 03 de 2018, de Flacso Andes: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/142521-opac>
- Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica. (2012). *Flacso Ecuador*. Recuperado el 1 de febrero de 2018, de Flacso Ecuador: <https://www.flacso.edu.ec/portal/contenido/paginas/boletin-de-observatorio-sobre-discriminacion-racial-y-exclusion-etnica.48>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES .
- O'Toole Jr., Laurence J. (2-4 de december de 2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. Recuperado el 1 de 12 de 2017, de Oxford Academic: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/10/2/263/986118?redirectedFrom=fulltext>
- Roth, André-Noël (2014). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. (E. Aurora, Ed.) Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1979). *The implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. (C. I. Davis, Ed.) California: Davis, Ca.: Institute of Governmental Affairs.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2009). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]*. Recuperado el 4 de enero de 2018, de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>
- Sierra, María Teresa y Victoria Chenaut (2003). *Racismo y Derecho en Sociedades Multiculturales. En Etnopolíticas y Racismo. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. (2a edición ed.). (C. Zambrano, Ed.) Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- Últimas Noticias (13 de Agosto de 2015). Paro Nacional. *Dos caminantes que llevan el mensaje de la marcha*, págs. 2-4. Recuperado el 21 de Marzo de 2018, de <https://issuu.com/ultimas-noticias/docs/un13082015>
- Valle, Alex (2012). *Justicia indígena en el Distrito Metropolitano de Quito: La Toglla* (1a edición ed.). (B. y. De Sousa Santos, Ed.) Quito: Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala.

Fuentes normativas

Internacional

- Organización de las Naciones Unidas (ONU)(2001). Declaración de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Racismo, Discriminación, Xenofobia y otras formas de intolerancia. *Conferencia Mundial*. Durban, Sudáfrica. Obtenido de http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf

Nacional

- Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito: *Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.*
- Código Orgánico de la Función Judicial (2009). *En Registro Oficial, Suplemento, No. 544 (09 de marzo de 2009), art. 69.*
- Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014). *En Registro Oficial, Suplemento, N° 180 (10 de febrero de 2014), arts. 176 y 177.*
- Ley Orgánica de Educación Superior. (2010). *En Registro Oficial, Suplemento, No. 298 (Quito, 12 de octubre de 2010), art. 8 lits. c, g.*

Resolución No. 29-DPE-2015. Defensoría del Pueblo (2015). Directrices para el Diseño y Ejecución de Procesos de Educación en Derechos Humanos y de la Naturaleza. Emitida, 24 de marzo de 2015.

Entrevistas

Chala, C. (20 de Febrero de 2018). Entrevista a Coordinadora del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional por parte de la Secretaria de Pueblos.

Chala, J. (01 de Marzo de 2018). Entrevista a ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE). (P. Crespo, Entrevistador) Quito.

Coroso, C. (05 de Marzo de 2018). Directora de Observancia, Seguimiento y Monitoreo del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN). (P. Crespo, Entrevistador) Quito, Ecuador.

García, F. (28 de Febrero de 2018). Entrevista a consultor a cargo de la elaboración del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural y Coordinador del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica. (P. Crespo, Entrevistador). FLACSO. Quito.

Ocles, J. C. (10 de Febrero de 2018). Entrevista a Juan Carlos Ocles. Activista afrodescendiente. (P. Crespo, Entrevistador) Quito. Recuperado el 10 de Febrero de 2018.

Viveros, S. (19 de febrero de 2018). Entrevista a Gerente a cargo de la implementación del Plan Plurinacional por parte del ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC). (P. Crespo, Entrevistador).

Walsh, C. (5-7 de Agosto de 2010). "Con la simple inclusión representativa no se puede superar el racismo estructural, sociopolítico y epistémico, la discriminación y el legado colonial". *Entrevista realizada en el marco del simposio internacional: La Cuestión de la Des/colonialidad y la Crisis Global*. (R. Hoetmer, Entrevistador).