



## Artículos

---

La sociología pragmática y el modelo de la balística sociológica  
*Ekain Zubizarreta y Patrick Trabal*

El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas  
*Sergio Alberto Chica Vélez*

Cambio de identidad y uso de Facebook en adolescentes y jóvenes indígenas de la Sierra central ecuatorianas  
*William F. Waters, Martín Baca, Shirley Tipanquiza y Emily McGrath*

¿Interculturalidad o 'cultura' a lo occidental? El rechazo indígena hacia la educación intercultural bilingüe  
*Christian Tym*

Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública  
*Alexis Oviedo Oviedo*

Políticas de salud para las juventudes colombianas: la justicia social desde el enfoque de las capacidades  
*Luz Adriana Aguirre Santafé y Bairon Otálvaro Marín*

El trauma latinoamericano y la guerra en Ucrania  
*Raina Zimmering*

## Reseñas

---

Howlett, Michael. 2019. *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*  
*Najwa Giselle Jalkh*

Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan y Mark K. McBeth. 2014. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*  
*Jorge Enrique Martínez Carvajal*

Cass R. Sunstein. 2020. *Behavioral Science and Public Policy*  
*Guiselle Marlene Romero*

Guy Peters. 2018. *Policy Problems and Policy Design*  
*Carolina Elizabeth Sinchiguano*





# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 9, Número 2 - noviembre 2022



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 9, Número 2, noviembre 2022

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2020

1ª. edición: mayo 2020



## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**1. La sociología pragmática y el modelo de la balística sociológica ..... 9-35**

Ekain Zubizarreta y Patrick Trabal

**2. El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas ..... 37-66**

Sergio Alberto Chica Vélez

**3. Cambio de identidad y uso de Facebook en adolescentes y jóvenes indígenas de la Sierra central ecuatoriana ..... 67-88**

William F. Waters, Martin Baca, Shirley Tipanquiza y Emily McGrath

**4. ¿Interculturalidad o ‘cultura’ a lo occidental? El rechazo indígena hacia la educación intercultural bilingüe ..... 89-109**

Christian Tym

**5. Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública ..... 111-133**

Alexis Oviedo Oviedo

**6. Políticas de salud para las juventudes colombianas: la justicia social desde el enfoque de las capacidades ..... 135-150**

Luz Adriana Aguirre Santafé y Bairon Otálvaro Marín

**7. El trauma latinoamericano y la guerra en Ucrania. .... 151-177**

Raina Zimmering

## Reseñas

---

- 8. Howlett, Michael. 2019. The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job** .....181-184  
Najwa Giselle Jalkh
- 9. Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan y Mark K. McBeth. 2014. The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis** ..... 185-188  
Jorge Enrique Martínez Carvajal
- 10. Cass R. Sunstein. 2020. Behavioral Science and Public Policy** .....189-191  
Guiselle Marlene Romero
- 11. Guy Peters. 2018. Policy Problems and Policy Design** ..... 193-295  
Carolina Elizabeth Sinchiguano
- Política editorial..... 197-200

Artículos



# Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública

## *Ecuador: Racism and Ethnic Discrimination in the ups and downs of Public Policy*

Alexis Oviedo Oviedo\*

Recibido: 01/05/2022 - Aceptado: 30/09/2022

### Resumen

El racismo en Ecuador es una herencia colonial que se manifiesta de diversas formas y en los diversos estamentos de su sociedad. Diferentes instancias gubernamentales han hecho esfuerzos para sanar, desde disímiles perspectivas, las heridas raciales. En este artículo se analizan las políticas públicas contra el racismo desarrolladas por el Gobierno ecuatoriano durante los mandatos de los expresidentes Rafael Correa (2007-2017) y Lenín Moreno (2017-2021), a fin de comprender cómo estas políticas han incidido en cambios estructurales a favor de la población afroecuatoriana y si han modificado el comportamiento racista en el país. La evidencia empírica se basa en entrevistas semiestructuradas realizadas a intelectuales y dirigentes, que pertenecen al pueblo afroecuatoriano y ocuparon dignidades de representación popular. Estas interpretaciones son contrastadas con las políticas realizadas durante los períodos de gobierno señalados. Los hallazgos también se apoyan en una revisión histórica de la construcción racial ecuatoriana y de su política pública. Se concluye que, aunque las políticas han transformado ciertos aspectos de la vida social ecuatoriana, por ejemplo, la normativa, aún no inciden decisivamente a favor de la población indígena y afroecuatoriana.

**Palabras clave:** acción afirmativa, colonialidad, política pública, racismo, sociedad.

### Abstract

Racism in Ecuador is a colonial heritage that manifests itself in various ways and in different segments of its society. Different governmental institutions have made some efforts to heal racial wounds from different perspectives. This study focuses on public policies developed by the Ecuadorian central government against racism and carried out under the leadership of former Presidents Rafael Correa (2007-2017) and Lenin Moreno (2017-2019). The study seeks to understand how these policies have influenced structural changes in favor of the Afro-Ecuadorian population and if they strategically contribute to changing the racist behavior of Ecuadorians. The empirical evidence based on semi-structured interviews with academics and leaders who belong to the Afro-Ecuadorian people and who hold positions of popular representation. The findings are also supported by an historical review of the Ecuadorian racial construction and its public policy. The study concludes that while policies have transformed certain aspects of Ecuadorian social life, the norms, for example, still do not decisively and favorably affect the indigenous and Afro-Ecuadorian population.

**Keywords:** affirmative action, coloniality, public policy, racism, society.

\* Docente investigador de planta de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.  
alexis.oviedo@uasb.edu.ec

## Introducción

En el Ecuador, como en otras sociedades poscoloniales, los denominados “blancos” siguen siendo el grupo dominante de la sociedad,<sup>1</sup> desde una base “racial” y de color que se reproduce hacia los otros grupos étnicos. Esta distancia, heredada del sistema de castas de la época colonial, persiste como parte de la colonialidad del poder (Quijano 2014). Las narrativas étnicas de este grupo dominante, que detenta el poder político y económico, se perciben como normales debido a que su carga de racismo es sutil o a que se refleja directamente en la idiosincrasia ecuatoriana dominante (Roitman y Oviedo 2017). Así, el grupo blanco hegemoniza y establece sentidos de homogeneidad sobre las visiones de su identidad étnica a pesar de que estas sean difíciles de alcanzar en un contexto de Estado nación que se ve confrontado por la diversidad, por el cuestionamiento a la tradicional exotización que este grupo ha hecho de los “otros”, y al estatus de “normalidad”. Aun así, la norma impuesta o normalizada por el blanco desde la que se estudia a los otros grupos étnicos del Ecuador, tiene vigencia no solo en la ejecución de política pública si no también en la actitud cotidiana, en una suerte de ancla que impide el avance de procesos que buscan erradicar el racismo y la discriminación. Con lo cual sutil o directamente siguen presentes procesos discriminatorios que datan de la Colonia.

El segmento dominante blanco para garantizar su dominio sociopolítico ha desarrollado la narrativa del mestizaje. Esta narrativa no solo es asumida por los blancos étnicos, también la asumen los mestizos, quienes desde su condición económica y social la adoptan para defender sus intereses y preservar su capital étnico (Roitman y Oviedo 2017). Los mestizos pertenecientes a las clases socioeconómicas más bajas, los indígenas y los afroecuatorianos no son beneficiarios de ese discurso y forman parte de esos puntos ciegos que desde la intersección clase y etnia los desplaza de las políticas sociales. Tomando como punto de partida las interacciones “clase-etnia”, este estudio busca conocer las interpretaciones que tienen los afroecuatorianos acerca de la política pública implementada con el fin de combatir el racismo y discriminación y se apoya en las orientaciones teóricas proporcionadas por la colonialidad del poder (Quijano 2014) y la identidad vinculada a la autoadscripción (Barth 1969).

En el texto se investiga la naturaleza del racismo en Ecuador y se plantean dos preguntas de investigación: ¿las políticas diseñadas para abordar los problemas de racismo y discriminación han incidido en cambios estructurales a favor de la población afroecuatoriana? y ¿el impacto de la aplicación de tales políticas cambiará significativamente el comportamiento racista de los ecuatorianos?

1 Algunos académicos diferencian “blanco” de “blancos-mestizos”, sugiriendo una distancia de base “racial” y de color entre estos últimos y las otras personas mestizas (Whitten 2003; Quiroga 2003; Roitman 2008).



## Marco teórico y metodología

Durante los primeros días de la Colonia se estableció en los territorios que ahora conforman el Ecuador un sistema de castas en el cual los dominantes eran los europeos y los dominados los no europeos. Los primeros ocupaban la parte superior de una pirámide social que daba lugar a una clasificación en identidades “raciales” (Quijano 2000), la cual continuó con ligeros matices luego de la “emancipación”. Para consolidar el Estado nación ecuatoriano surgió la concepción primaria del mestizaje como un patrón subjetivo que apoyó el desarrollo del significado “ecuatoriano”, como miembro de un país en esos días inexistente, pero que era parte de un puñado de diferentes regiones geográficas que abandonaron la nación bolivariana (Gran Colombia).

Para mediados del siglo XIX la consolidación de Ecuador como Estado nación estaba casi completa y esto se debió en gran parte al predominio del discurso homogeneizador del mestizaje, uno de cuyos ejes seguía siendo la escalera colonial de gradación entre lo superior y lo inferior de acuerdo con los “colores” de la piel. Aquí el “color blanco” de la raza blanca era considerado superior, mientras que el resto de individuos eran más o menos inferiores según el mayor o menor grado de blanquitud de su tez (Quijano 2000).

Esta tácita gradación étnico social, a pesar de que determina subjetividades como aspectos directamente conectados al poder y mecanismos de representación (Oviedo 2004), determina también identidades, concebidas como “el resultado de procesos de identificación logrados por los individuos en una base comunal” (Chiayi Lee 1996, 2). Entonces, una perspectiva identitaria puede desarrollarse desde el debate entre lo cultural y lo individual, así como entre campos de poder y relaciones simbólicas (Trujillo Montalvo 2018). Con ello la identidad étnica se vincula más bien con la adscripción y la autoadscripción de los grupos, de los individuos y de las fronteras que se crean o construyen en esta relación (Barth 1969).

Esta perspectiva identitaria de autoadscripción es la que determina la clasificación étnica formal en el Ecuador y se manifiesta en los censos nacionales. Desde esta fuente oficial de estadísticas que guían las políticas públicas y los estudios académicos, se consideran en el Ecuador seis adscripciones identitarias por etnia: blancos, mestizos, montubios, indígenas, afroecuatorianos y otro (INEC 2010) y se desprende, además, que los mestizos étnicos y culturales siguen siendo el segmento mayoritario de la población.

Cuando surgió el discurso del mestizaje los mestizos eran mayoría, pero su participación no fue hegemónica en la administración del Estado. Sin embargo, el grupo blanco, históricamente detentador del poder político, les reconoció algunos derechos y desde entonces han ido participando más abiertamente en la vida y en las de-

ciones del país. Los blancos han sido los organizadores de la estructura económica de la sociedad ecuatoriana pero también de un andamiaje superestructural jurídico que les ha permitido ir consolidando su hegemonía (Gramsci 1980), incluso desde un *habitus* (Bourdieu 1996) y foucaultianos ejercicios de poder y gubernamentalidad (Gutting 1994). Es entonces desde las perspectivas e intereses de este grupo que tradicionalmente se ha organizado la normativa y la política pública en general.

Se parte del supuesto de que estas políticas no aprecian completamente la naturaleza de las relaciones étnicas en el Ecuador, ni asumen conscientemente la presencia del racismo y la discriminación, como tampoco tienen empatía con la mirada que otras identidades hacen de las estructuras de opresión racial que sufren en su cotidianidad. Si bien el Estado ecuatoriano ha realizado acciones significativas para enfrentar el racismo y la discriminación, no ha abordado decisivamente las desigualdades sociales, por lo que ciertas políticas terminan fortaleciendo inadvertidamente las estructuras y tensiones raciales.

Por otro lado, la política pública puede definirse como un “conjunto de leyes y pautas normativas. La política a menudo tiene un estado de texto rector (y) la forma de develar la política es verla como un tipo de práctica social, específicamente una práctica de poder” (Levinson, Sutton y Winstead 2009, 767). Aun cuando la política pública también puede relacionarse con aquellas áreas de conocimiento que desean dilucidar el trabajo desarrollado por las autoridades públicas y gubernamentales como productores de efectos (Benito Gil 2017, 80).

Para investigar estas dinámicas se examinan las interpretaciones recogidas a partir de las entrevistas en profundidad como fuentes primarias de la investigación. Con ello, se busca evitar la ventriloquía antropológica al ser preponderante la voz de los actores entrevistados, pero también compensar la poca producción teórica y bibliográfica sobre este tema. Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas, tres de ellas a académicos afroecuatorianos y dos a miembros de este grupo étnico que fueron electos como dignidades de representación popular. La intención de las entrevistas es conocer diversas interpretaciones de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación, su vinculación con la narrativa del mestizaje y la efectividad de las mismas. Se entrevistaron a actores que desde la academia han estudiado las políticas públicas en esta materia y a aquellos que están en capacidad de incidir en el diseño o en la ejecución de las mismas. La identidad de las autoridades electas se mantiene anónima mediante el uso de nombres ficticios, aunque en algunos casos se revelan los puestos que han ocupado.

Los documentos sobre políticas públicas para enfrentar el racismo desarrolladas por los últimos Gobiernos son una fuente secundaria para el estudio, pero revisten una importancia crucial para el desarrollo de este trabajo.

## El proyecto mestizo del Estado nación

El proceso de independencia ecuatoriana en 1830 significó la libertad administrativa de la metrópoli española, pero no la equidad para todos los miembros de la antigua colonia (Sylva, Oviedo y Moncada 2012). Desde los albores de la nueva República los criollos (descendientes blancos de españoles) ejercieron el poder político convirtiéndose los administradores exclusivos de dicha República. Sin embargo, el verdadero Estado mestizo ecuatoriano surgió con la Revolución Liberal de Alfaro en 1895 (Luna Tamayo 2014) y llegó como una interpelación de los liberales revolucionarios a la estructura colonial que permaneció prácticamente intacta en un Estado gobernado principalmente por blancos. El pensamiento liberal dominante no podía admitir la discriminación en sus formas más crudas, por tanto, el mestizaje surge como una propuesta inclusiva que reconoció los derechos de los mestizos, tanto étnicos como culturales, así como algunos derechos a los indios y a los negros.

En la propuesta de la nueva República el amplio concepto de mestizo alentó la integración de varios segmentos de la población. Debido al desarrollo capitalista no pocos indígenas cambiaron sus apellidos y su vestimenta para entrar en el proceso de modernización del Estado (Oviedo 2004). Por lo tanto, el discurso del mestizaje fue funcional para el desarrollo del capitalismo incipiente y contribuyó con mano de obra barata a la transformación de cholos, montubios, afroecuatorianos e indios en trabajadores mestizos de las nacientes empresas agroexportadoras. La hegemonía de este Estado mestizo que excluyó a indios y negros permaneció casi intacta durante la primera mitad del siglo XX y fue la resistencia indígena en su lucha por conseguir derechos la que la fisuró. La líder indígena Dolores Cacuango impulsó en 1945 la educación básica en *kichwa*, propuesta fuertemente reprimida que luego resurgió (Oviedo 2013). La Reforma Agraria iniciada de 1964 comenzó la distribución de algunas propiedades de los terratenientes entre la población montubia, indígena y afroecuatoriana (Gondard y Mazurek 2001), pero la baja calidad de la tierra y la falta de otros procesos complementarios no cambiaron significativamente las condiciones de vida de los beneficiarios de dicho proceso.

En 1990 el movimiento social indígena comenzó su “levantamiento”, un serio cuestionamiento al viejo y homogéneo Estado mestizo iniciado por el alfarismo. Los derechos humanos de las mujeres y el ambientalismo aparecieron como demandas de otros segmentos poblacionales que incluían a la mayoría mestiza, desarrollándose una nueva idea del Estado nación ecuatoriano y una nueva visión de “ecuatorianidad” que reconocía la diversidad. En 1998 se establece el carácter pluricultural del Estado ecuatoriano en la Constitución (Luna Tamayo 2014), lo cual sentó las bases para una nueva organización de país, después plasmada en la Constitución del 2008.

## La política pública contra el racismo durante el siglo XXI

La nueva Constitución del Ecuador (CRE 2008) fue un punto de partida de diferentes leyes, códigos legales, regulaciones y políticas públicas. Sin embargo, las políticas estatales dirigidas contra el racismo y la discriminación comenzaron años antes. El informe “Racismo y discriminación en Ecuador, 2004” es un estudio pionero de temas que no se percibían como importantes en el contexto neoliberal. Fue el contexto internacional el que animó a posicionar estos contenidos, especialmente la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de intolerancia, celebrada por las Organización de Naciones Unidas en Durban, Sudáfrica, en el año 2004. Aquí se estableció un plan de acción que alienta al Gobierno ecuatoriano a investigar el racismo y la discriminación (STFS 2005).

La Conferencia subrayó el racismo y la discriminación que sufrían los africanos, por lo que el informe ecuatoriano centró su atención en los afroecuatorianos, tanto en términos de concepción como en los resultados de la investigación. Esta orientación sentó un precedente importante, pues el proyecto inicia un estudio cuantitativo cuya orientación y alcance son liderados por afroecuatorianos. Además, constituye un punto de ruptura en la investigación académica cuantitativa, tradicionalmente firmada por la hegemonía blanco-mestiza. Este trabajo es relevante por ser el punto de partida del proyecto oficial “Sistema de Índices Sociales de los Pueblos Afroecuatorianos”, una división específica dentro del Sistema de Índices Sociales del Ecuador (SISE).

Sin embargo, fue la Constitución del 2008 la que estableció las bases para el desarrollo de las políticas más importantes contra el racismo y la discriminación. El pilar principal es la definición del Estado ecuatoriano como “intercultural, plurinacional y laico” (CRE 2008, 9), es decir, un Estado que rechaza todas las formas de racismo y discriminación. En tanto que su carácter plurinacional reconoce la diversidad entre los ecuatorianos no solo en términos étnicos, sino que legitima su *habitus* (Roitman y Oviedo 2017). Su presencia como pueblos y nacionalidades que coexisten en Ecuador contrasta con el proyecto de homogeneización de la élite de un Estado nación mestizo dominado por los blancos (Oviedo 2004).

La carta magna en su artículo 56 establece que “las comunidades, los pueblos indígenas y las nacionalidades, los pueblos afroecuatorianos, los habitantes del pueblo montubio y las comunas son parte del Estado ecuatoriano” (CRE 2008, 25). Este artículo tácitamente contradice los sentidos del Estado uninacional bajo la hegemonía de mestizos étnicos y culturales (Santos 2009). Otros artículos que aparecen en el Capítulo Cuatro de la Constitución explicitan los derechos de los

pueblos y nacionalidades a sus territorios, usos y vestimenta, así como el reconocimiento y reparación a los grupos tradicionalmente víctimas de prácticas de racismo y discriminación.

## **Un plan gubernamental para eliminar la discriminación racial**

Desde los mandatos constitucionales de los artículos 56 y 57 de la Constitución ecuatoriana, el gobierno de Rafael Correa decretó el Acuerdo Presidencial 060 (2009), por el cual se quería incidir decisivamente en materia de racismo y discriminación. Para hacer efectivo su primer artículo: “aprobar y aplicar como política pública a todos los medios del Estado el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnico-cultural, que forma parte de este decreto” (Acuerdo Presidencial 060 2009, 45) se implementó el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.

Este Plan, patrocinado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Natural, fue coordinado con los líderes de las diferentes instituciones estatales a cargo del desarrollo de pueblos y nacionalidades: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDEMPE) para pueblos y nacionalidades indígenas, el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Costera (CODEPMOC) para el pueblo montubio y el Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE) para los afroecuatorianos (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009).

Sus objetivos específicos se enfocaban en la consolidación del Estado ecuatoriano desde su carácter plurinacional, intercultural, social de derecho y buscaba revalorizar el rol de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubios y mestizos, desde una perspectiva histórica y como fundamentos de la nacionalidad ecuatoriana (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009). Además, incorporó acciones afirmativas para favorecer la creación de condiciones para que todos los ecuatorianos puedan acceder a una igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación directa o indirecta. Alienta la regulación y asegura la eficacia en la mejora de la calidad de vida de mujeres, ancianos, niños y jóvenes de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos. Otros ejes de este plan son la educación intercultural, la ciudadanía, la participación y el cumplimiento institucional, las relaciones internacionales (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009).

Estas acciones se llevaron a cabo durante los primeros cinco años que siguieron a la aprobación del plan, enfatizando algunas de ellas y dejando a otras sin desarrollo. En materia de educación superior, como parte del diagnóstico para la elaboración del plan plurinacional, se detallaba que ocho de cada 100 ecuatorianos están en la universidad y que tan solo dos de cada 100 indígenas y cuatro de cada 100 afroecuatorianos poseen un título universitario (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009). En los años siguientes se entregaron importantes recursos para la educación, la salud y otros servicios sociales (Senplades 2012), con lo que se registró un aumento significativo de las tasas brutas de acceso a universidades para la población indígena y afroecuatoriana, creciendo la primera del 8,8 % en el 2006 a 23,8 % en el 2014 y la segunda del 16 % al 22,4 % en el mismo período (Antón y Valencia 2016). Para el año 2012 la tasa de acceso a la universidad era de 26,3 % para afroecuatorianos, 15,4 % para indígenas y 14,8 % para montubios, sin embargo, en 2016 estos números experimentaron un decrecimiento para indígenas y afroecuatorianos cuyas tasas de acceso a la universidad se situaron en un 12,8 % y en un 17 % respectivamente. En el caso de los montubios este indicador experimentó un crecimiento del 2% con lo que aumentó hasta un 16,4 % (Fundación de Desarrollo Social Afroecuatoriana Ecuatoriana Azúcar 2017).

Para el año 2019 del total de matriculados en escuelas politécnicas y universidades solamente un 6 % eran afroecuatorianos, un 3 % indígenas y un 1 % montubios (Tituaña 2019). Si bien las políticas para favorecer el acceso a la educación superior para los no blancos mestizos rindieron sus frutos, en especial en los años subsiguientes a la publicación del plan, estas no tuvieron sostenibilidad en el tiempo.

En materia de alfabetismo también se registró un crecimiento, pero no para todos. De acuerdo con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), para el año 2017 los indicadores de alfabetismo de la población afroecuatoriana llegaron a ser mayores que la media nacional, con un crecimiento sostenido a lo largo de la última década, mientras que las menores tasas de crecimiento en alfabetismo siguen siendo para los autoidentificados como indígenas (INEVAL 2018, 38).

## **Combatiendo el racismo desde las instituciones estatales**

Durante la denominada Revolución Ciudadana se implementaron acciones afirmativas o discriminaciones positivas para que indígenas, afroecuatorianos y montubios se integraran como funcionarios al aparato estatal. La acción afirmativa se entiende como aquella

que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes (para) mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas (CIESAS 2008, 1).

Estas acciones tendientes a vincular a las minorías étnicas al Estado tuvieron diversos resultados. Algunas, en especial a nivel local, no tuvieron casi ningún impacto, como lo revela el estudio de María Pareja acerca de la vinculación de afroecuatorianos en el sector público en Guayaquil (Pareja 2018). Sin embargo, otras políticas se sostuvieron por un tiempo, tal es el caso de la inclusión de miembros de pueblos y nacionalidades como funcionarios del sector Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores 2014). De manera particular, la posibilidad de que ingresen a la diplomacia jóvenes afros para el cargo de terceros secretarios, que incluso posteriormente fueron asignados a misiones diplomáticas del país (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

La diplomacia era tradicionalmente patrimonio de la élite blanca y dentro de esta élite, reservada a un grupo de apellidos “notables” que tenían a su cargo las funciones diplomáticas, ocupando y desarrollando las relaciones exteriores con cargos que tendían, incluso, a ser hereditarios. Esta política de apertura fue determinante ya que “desde los espacios laborales se remueven los espacios para la representaciones e imaginarios, lo que a su vez remueven estereotipos y estigmas fuertemente establecidos en la sociedad” (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021). Esta política surgió a partir de un pedido de las organizaciones afroecuatorianas para que el Estado visibilice y reconozca los aportes de África y su diáspora en los procesos de formación de la identidad nacional, y por otro lado como un cumplimiento por parte del Estado a los mandatos del plan plurinacional en materia de participación ciudadana, fortalecimiento institucional y relaciones internacionales (Ortiz Olmedo 2019).

En el año 2011 se abrió el concurso de méritos y oposición para que miembros de las minorías étnicas pudieran ser funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque al inicio en cargos de subordinación o de bajo rango. A pesar de la decisión política del Gobierno y en particular del canciller de ese entonces, Ricardo Patiño, el proceso tuvo bemoles y se pusieron de manifiesto tensiones atávicas y nuevas. Por una parte, se criticó el proceso y la metodología de la acción afirmativa para la vinculación de miembros de minorías étnicas. Por otra, afloraron criterios discriminatorios, propios de una práctica tradicional arraigada en el sector y que se

manifestaron directa y veladamente contra la incorporación de trabajadores a este Ministerio (Ortiz Olmedo 2019). Para el año 2015 las embajadas ecuatorianas en Bolivia, Nicaragua, El Salvador o Turquía estaban a cargo de miembros de nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Para el final del gobierno de Rafael Correa en 2017, varias delegaciones diplomáticas ecuatorianas de diversos países contaban con funcionarios de distinto grado y rango que eran a la vez miembros de las minorías étnicas del Ecuador.

El Gobierno del presidente Correa creó en 2007 la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, como el organismo que rige las políticas públicas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana, así como encargado de promover la organización social (Gobierno del Ecuador 2011). La Secretaría también desarrolló acciones para promover la participación de las diferentes organizaciones y movimientos sociales, y fue observadora de la ejecución de las políticas públicas y la rendición de cuentas. Esta dependencia tenía una Dirección de Interculturalidad y otra de Plurinacionalidad para desarrollar acciones en estos campos. En mayo de 2013 el Gobierno reorganizó las instituciones del Estado y la cerró traspasando sus funciones a la Secretaría Nacional de Gestión Política.

Se han mencionado dos importantes acciones afirmativas desencadenadas desde el plan plurinacional, sin embargo, otros sectores no consideraron el desarrollo de estos derechos de manera particular. Por ejemplo, hubo retrocesos en la educación básica intercultural y no se dieron logros significativos en el empoderamiento de microfinanzas y proyectos productivos.

## **La comprensión de las relaciones raciales en Ecuador percibidas desde la política pública**

Se puede afirmar que la política pública ha cambiado la comprensión de las relaciones raciales en Ecuador. La organización y el desarrollo de las relaciones raciales en el siglo XXI son otras, especialmente si se las compara con las concepciones anteriores. En la Constitución de 1998 se asumía el racismo simplemente en términos de comunicación. “Está prohibido anunciar que por cualquier medio promueva la violencia, el racismo, el sexismo y la falta de tolerancia religiosa o política, si afecta la dignidad del ser humano” (Constitución Política del Ecuador 1998, 26). A pesar de ello los contenidos de diferentes productos comunicacionales, especialmente televisivos, siguen presentando contenidos racistas abiertos o sutiles.

Si el documento principal del Estado no percibe el racismo como un problema estructural, entonces sus políticas públicas no se enfocan realmente en resolver el



racismo y sus consecuencias. En el informe pionero sobre el tema desarrollado por STFS (2005) se define al racismo como “un conjunto sistemático de ideas, conductas y prácticas sociales con intención discriminatoria y desprecio hacia cualquier persona, por sus características fenotípicas y genotípicas” (STFS 2005, 8). Más adelante subraya que el racismo y la discriminación no pueden explicarse solo en términos de prejuicios raciales y falta de educación, sino que funcionan como un fenómeno ideológico y estructural. Este reconocimiento es importante al relacionarlo con el poder, ya que señala que el racismo legitima y racionaliza las relaciones desiguales de poder entre las clases sociales superiores e inferiores, siguiendo los patrones de la estructura colonial y de modelos piramidales establecidos por los colonizadores a su favor (STFS 2005). Este análisis trasciende la concepción marxista de la lucha de clases y asume aspectos de la teoría de descolonización (Quijano y Ennis 2000), desde la que se da un análisis más amplio y agudo de las relaciones sociales en las sociedades poscoloniales. También reconoce la opresión racial ejercida por la hegemonía blanca durante la historia ecuatoriana y, por lo tanto, esta investigación como el plan plurinacional enfocan directamente sus acciones contra las formas de discriminación y opresión atávicas y naturalizadas que ejercen los blancos hacia otros pueblos y nacionalidades ecuatorianas.

Otros documentos de política pública también van en el discurso descolonizador. El documento principal del Ministerio de Cultura durante su administración 2010-2013 “Políticas para la Revolución Cultural” que guió las políticas, programas y proyectos culturales del Ministerio consideró la descolonización y la nueva identidad ecuatoriana como ejes programáticos del Ministerio, interpretándolas como parte de los principales problemas de Ecuador. Se reconocía y desafiaba la concepción tradicional de autoridad que históricamente justificó el dominio de una élite creada sobre la base de una herencia racial y cultural de blancos y que caracterizó a la organización estatal ecuatoriana (Sylva, Oviedo y Moncada 2012). Algunos proyectos importantes contra el racismo se desarrollaron en este Ministerio, tales como el proyecto para eliminar el racismo dentro de esa institución que surge en 2011 y el proyecto para servidores públicos de ese ministerio que, como parte de sus deberes, incentivaba el aprendizaje del idioma indígena de su área. Este último proyecto fracasó durante la implementación del plan piloto debido a la falta de recursos y desapareció con el cambio de autoridades (Roitman y Oviedo 2017).

Lastimosamente, la mayoría de políticas desarrolladas por los otros ministerios enfatizaban los comandos tecnocráticos. Un ejemplo de ello fue el sector educación que, desde las visiones tecnocráticas, incluso cerró escuelas donde estudiaban indígenas. El inicio de este proceso homogeneizador fue la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que desde su primer borrador presentado en 2010 contradecía

los sentidos constitucionales a favor de la diversidad. Cuando esta finalmente fue aprobada en 2011 terminó la autonomía política y administrativa de la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe (DINEIB), la institución oficial a cargo de la educación de las nacionalidades indígenas. Esta dirección fue reemplazada por una Subsecretaría de Educación Intercultural dentro del Ministerio de Educación cuyo subsecretario todavía era indígena, pero designado por el ministro de Educación y no electo por las organizaciones indígenas, como ocurría antes de la LOEI (2011). En el gobierno de Lenín Moreno, exvicepresidente de Correa, se revirtió esta última decisión creando una Secretaría de Educación Intercultural a cargo de las nacionalidades indígenas y sus organizaciones. Sin embargo, actualmente no cuenta con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

La interculturalidad, en la LOEI (2011) se redujo a ser una palabra en el título principal de la ley. Después de 12 años diversos estudios (Krainer 2012; Rodríguez Cruz 2015) constatan que la educación en lenguas nativas, la preservación de los usos y costumbres indígenas y la recreación de la cosmovisión indígena no ha mejorado. Durante el gobierno de Lenín Moreno el exministro Milton Luna intentó abrir nuevamente las escuelas rurales cerradas por el régimen de Correa y justificó aquello, no solo en términos de distancia entre las pequeñas comunidades a las denominadas unidades del Milenio, sino también teniendo en cuenta los problemas culturales y las necesidades de desarrollo local. El ministro Luna fue destituido después de sólo seis meses en el cargo por lo que no se pudo ni siquiera consolidar la propuesta de reapertura de planteles cerrados y su sucesora no continuó con esta política.

### **Las políticas contra el racismo llevadas a cabo durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017)**

Diversos actores entrevistados coinciden en que en el período de Correa se trató de hacer un esfuerzo en materia de acciones afirmativas (entrevistas a John Antón, Santiago Arboleda, Susana Cervantes, Luis y Marina, 2021),<sup>2</sup> pero lastimosamente el Decreto Presidencial 060 (2009), actuó dentro de un período de tiempo determinado por el mismo plan (años 2009 al 2013), lo que no permitió sentar bases sólidas. Su carácter transitorio hizo que no tuvieran mayor efecto (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021) y al final poco se hizo (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

Marina y Susana Cervantes coinciden en que las políticas públicas, tanto las desarrolladas en el correísmo y específicas para la eliminación del racismo, como

2 Los datos completos de todas las entrevistas constan al final de la lista de referencias.

las propuestas generales de Estado no cambian el contexto estructural (entrevistas a Marina entrevista y Susana Cervantes, 2021). Esto evidencia también en que no se ha generado conciencia en las autoridades de turno para la efectivización de los mandatos. La falta de incidencia en el ámbito estructural se refleja también en una sociedad que no trabaja procesos de reflexión, de interiorización del respeto al otro, del trato equitativo. No mira en obra y en acción al otro como un ser sujeto de derechos (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

La mayoría de los entrevistados rescatan que uno de los mayores logros fueron los procesos de acción afirmativa para la educación superior (entrevistas a Marina, Luis, Santiago Arboleda y John Antón, 2021). Manifiestan que la política pública implementada por el gobierno de Correa incidió en otros ámbitos como participación social y participación política de la población afroecuatoriana (asambleístas, ministras), y se logró la visibilización de profesionales en diferentes ámbitos (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

En el 2016, a un año de terminar el gobierno de Rafael Correa, se realizó la evaluación del plan plurinacional contra el racismo. El plan consiguió avances en la aplicación de “medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso de los pueblos y nacionalidades en el sector público”, pero la “explosión de normativas a favor de los pueblos y nacionalidades” (Antón Sánchez 2016, 173) fue funcional y se quedó en el ámbito discursivo y propagandístico. Fue una imagen de inclusión y plurinacionalidad que finalmente incidió en la cooptación y corporativización de diversos movimientos sociales. “(El Gobierno) dejó con puestos (de trabajo) a los líderes del movimiento negro, lo que hizo que este se atomice y se corporativice” (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Antón menciona otras experiencias exitosas en términos de acceso a la educación superior, a la vivienda y a programas de salud intercultural (Antón Sánchez 2016). Sobre el acceso a la vivienda urbana el académico Santiago Arboleda dice que lo logrado es insuficiente. Es necesario, recalca, generar acciones afirmativas decisivas para los miembros de pueblos y nacionalidades, en particular en materia de propiedad en espacios urbanos, al mismo tiempo que concretar la propiedad y la titulación colectivas en zonas rurales (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Desde la evaluación se diría que hubo un nivel intermedio de logro, se dio un 67 % de ejecución de actividades, desde 37 acciones de las 55 concebidas originalmente (Antón Sánchez 2016), pero no necesariamente esta ejecución de actividades se coliga con un extenso nivel de efectividad en su cumplimiento. Entre los principales logros estarían, sobre todo, la visibilización de los derechos colectivos, la capacitación en derechos humanos y la incorporación de los delitos

de corte racial en el Código Integral Penal (COIP). Cervantes, coincide en que las leyes que sancionan los actos de racismo y discriminación en el Ecuador son un avance, pero va más allá.

La falta de una publicación efectiva y eficiente, para que llegue a la comunidad, no posibilita que todas las personas ejecuten o pongan a su servicio esta normativa. Por ejemplo, el poder presentar una queja y conseguir que el agresor o la agresora sea sancionado como un ejemplo social para que eso contribuya para que la gente piense antes de lanzar una agresión (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

Entre los aspectos que no fueron tratados adecuadamente pueden mencionarse la vulnerabilidad de los pueblos de aislamiento voluntario, el no haber superado los bajos niveles de desempleo y subempleo que siguen teniendo los miembros de pueblos y nacionalidades y las deficiencias en materia de educación y principalmente etnoeducación (Antón Sánchez 2016).

Entre los factores que influyeron para una inadecuada ejecución del plan están el desconocimiento en la aplicación y evaluación de la política pública en diversas instancias del Gobierno encargadas de su ejecución. El hecho que se haya destinado a varias instituciones su ejecución sin que muchas de estas tengan los recursos suficientes, o se hayan organizado con ellas sus planes operativos a ejecutar del plan es otra falencia (Antón Sánchez 2016). Pero, sobre todo, hay un *habitus* burocrático de carácter colonial en las instituciones que hacen que estas no sean eficaces, ni eficientes, ni efectivas (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Coincide con ello Susana Cervantes, pues considera que las acciones responden a compromisos políticos importantes, pero no logran los efectos esperados en la comunidad ni en la sociedad en general. “Son acciones tibias y, por lo tanto, los resultados que desde la comunidad afroecuatoriana esperamos, no los tenemos aún” (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021). En ese sentido la política pública queda a merced de la voluntad de la autoridad ministerial actual o próxima. Por ejemplo, al cambiar un ministro se deben comenzar nuevamente los procesos, sin que se note una voluntad para retomar las cosas que ya se estaban realizando (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

La evaluación tiene un carácter más bien optimista, pero la medición cualitativa de las actividades “no tiene tanto peso para comprender el impacto cualitativo de las mismas. Este impacto se determina por el mejoramiento general que las comunidades, pueblos y nacionalidades tengan de sus condiciones de vida” (Antón Sánchez 2016, 182). Si bien el gobierno de Correa logró disminuir la pobreza y las desigualdades en el país, estas no han decaído sustancialmente en los sectores histó-

ricamente discriminados. Aunque sí se registraron disminuciones en los indicadores de pobreza en la población afroecuatoriana, esto no ocurrió con los pueblos indígenas (Antón Sánchez 2016). Debe resaltarse que “el correísmo no tomó en serio la revolución cultural, la construcción del Estado plurinacional, ni la construcción de una sociedad en igualdad e inclusión. Se privilegió una estrategia de manejos discursivos o narrativos, y una interculturalidad fáctica funcional, arropada por una construcción del poder” (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Marina, ex concejal municipal, evalúa el impacto en los Gobiernos autónomos descentralizados. Durante el período de acción del Decreto Presidencial 060 se crearon las oficinas de inclusión, pero en la actualidad no cuentan con personal que se encargue de estas tareas ni se considera prioritario desarrollarlas y los funcionarios de los municipios que pudieran desempeñarlas son asignados a otras actividades (entrevista a Marina, 2 de marzo de 2021). En esto coincide Cervantes al manifestar que en los GAD, a pesar de ser autónomos, se crearon las oficinas de inclusión que no funcionan, tal como ocurrió en el Municipio de Quito. “En la época del alcalde Rodas se firma un acuerdo internacional, Quito es la primera ciudad que se compromete a erradicar el racismo y la discriminación, pero solo lo saben al interior del municipio”, ironiza (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

### **Las políticas contra el racismo y la discriminación en el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021)**

Como aberrante y desolador califica John Antón al estado de las políticas contra el racismo y la discriminación durante el gobierno de Moreno (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021). La profesora Cervantes también es enfática en que hubo un retroceso en materia de políticas contra el racismo y la discriminación durante el gobierno de Lenín Moreno. “Se han disminuido las acciones que se hicieron en el gobierno anterior. En este gobierno queda en manos de los movimientos sociales el seguir exigiendo. Poco o nada se ha hecho [en este gobierno] (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

Todos los entrevistados coinciden en que en el gobierno de Moreno (2017-2021) los derechos y desarrollos alcanzados anteriormente se perdieron al menos de manera parcial. “Se quedó a voluntad de las autoridades de turno” (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Las propuestas que se discutían al interior de la Asamblea Nacional caían en el terreno del debate político pues se vinculaba a los votos que pudiera darse a otras leyes (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Esto ocasionó que los intentos para generar leyes que den continuidad al Decreto Presidencial

060 ni siquiera fueran debatidos. “No hay formas para mirar (de nuevo) el Decreto Presidencial 060. Se planteó ley de mejorar oportunidades. José Chalá (asambleísta) presentó un proyecto de ley, pero como es de la oposición, su proyecto fue archivado” (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

El ejecutivo dio un tratamiento inadecuado a las políticas contra el racismo y la discriminación. En los diferentes ministerios se invisibilizó y anuló por completo los avances previos. Según Santiago Arboleda, en el gobierno de Moreno las políticas fueron escasas y a pesar de que diversos sectores quisieron retomar el espíritu del Decreto Presidencial 060 desde el contexto del decenio afrodescendiente y del decreto 11 realizado por el expresidente Correa, ningún ministerio hizo nada al respecto en relación con esta declaratoria internacional (entrevistas a Santiago Arboleda y John Antón, 2021). Es así que “la comisión de expertos de Naciones Unidas, en diciembre del 2019, en su informe parcial señaló que no se notaba ejecución de la política pública y que el mayor avance estaba meramente en la etnoeducación” (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

La despreocupación por parte del aparato estatal en el desarrollo de políticas públicas durante el gobierno de Moreno profundizó en esos cuatro años la deuda histórica y el abismo de desigualdad socio racial y económica (entrevistas a Luis y Santiago Arboleda, 2021). Y lo que es más grave, en el período morenista se volvió a vivir prácticas en contra de la población afro que se creían superadas. Dentro del contexto de la criminalización de la protesta social fueron asesinados 11 indígenas en las manifestaciones de octubre de 2019. En una protesta callejera en Mascarilla un joven afro fue asesinado por un policía en una ejecución extrajudicial que, ante la indignación de la población, contó con el respaldo del Gobierno central que actuó en contra de la justicia desde una suerte de espíritu de cuerpo (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

La coordinación en materia de generación y ejecución de políticas sectoriales a través de los ministerios coordinadores que tenía el aparato estatal en el Gobierno correísta desde sus ministerios coordinadores terminó en el gobierno de Moreno (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Al desaparecer, las dependencias gubernamentales se transformaron en feudos particulares donde primó una ausencia de comunicación interministerial desde un diseño fragmentario (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Las instituciones coordinadoras que sobrevivieron tampoco cumplen su función. “El manejo del Consejo Nacional de la Igualdad encargado de la transversalización de las políticas públicas es inadecuado. Esta institución no tiene ni el rango, ni la competencia para hacerla [transversalizar]” (entrevista a John Antón, 24 de

febrero de 2021). Otro ejemplo emblemático es el abandono en la producción de información sobre racismo y discriminación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

A partir de agosto del 2020 el INEC dejó de publicar las tasas por pueblos y nacionalidades (lo que devela que) la ideología neoliberal de Moreno, que en la práctica no reconoce ni la interculturalidad ni la plurinacionalidad y que no le interesa, ni hará medidas en contra de la discriminación racial (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

El gobierno morenista incentivó que el servicio exterior vuelva a estar regido por funcionarios de carrera diplomática, sin que esto signifique dar continuidad a la política de acción afirmativa, aunque tampoco fue un proceso dirigido a la desvinculación masiva o particular de funcionarios de minorías (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Las desvinculaciones impulsadas por el ejecutivo han seguido los preceptos “normales” de reducción del Estado, desde cuya lógica se despiden funcionarios sin hacer distinciones. Como parte de este proceso algunos jóvenes afroecuatorianos que entraron como terceros secretarios fueron notificados de que serían evaluados y que de no pasar la evaluación serían despedidos. Por su parte, otros funcionarios del servicio exterior directamente fueron amenazados con su despido y en algunos casos se buscaron causales para sacarlos (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Cómo parte de su análisis sobre el período morenista Antón hace una revisión desde tres fenómenos: el acceso a la tierra, el acceso al empleo y el acceso a la educación superior.

El Reglamento de Ley de Tierras se aprobó en el año 2017 durante el morenismo, pero esta no tiene una normativa que se aplique y en la práctica hasta el año 2022 no hay tierras tituladas. El correísmo tampoco legisló para los territorios ancestrales. “El gobierno nacional compró tierras para Yachay, pero no se compró tierra para campesinos que no tienen ni siquiera cementerio. Por tanto, el plan tierra no se ejecutó para ellos” (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Aunque durante el gobierno de Correa se registraron logros significativos en especial relacionados con el ingreso de afrodescendientes a las universidades, no se aplicó la política de cuotas obligatorias. Sin embargo, el gobierno correísta dejó un reglamento para la aplicación de una política de cuotas reales. Esta consideraba la propuesta de los afrodescendientes para tener al menos un 2 % del total de matriculados en las universidades cada año, otro 2 % para indígenas y un 2 % para miembros del pueblo montubio, lo cual no fue aplicado por el gobierno de Moreno (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Desde el acceso al empleo puede verse que el gobierno morenista se caracterizó por incrementar significativamente las tasas de desempleo en el país en todos los niveles. La población más afectada fue la afroecuatoriana al registrar un 4 % más de desempleo que el promedio de toda la población nacional. Como parte del balance de las políticas de este gobierno está el haber logrado la anomia social del movimiento social afrodescendiente, como continuidad a la estrategia corporativista impulsada por el correísmo y de la cual el movimiento afrodescendiente aún no se recupera (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Marina, Luis y Santiago Arboleda coinciden en que fue importante la devolución de la secretaría de Educación Intercultural Bilingüe a las organizaciones indígenas, y que con ello se reparó en algo el daño que hizo el gobierno de Correa al ponerla como una subsecretaría del Ministerio de Educación con base en la LOEI. Otro avance importante fue la inclusión de la etnoeducación como parte de las reformas a la LOEI en marzo de 2021, a partir de un largo proceso desarrollado por las poblaciones afro y con base en el Acuerdo Ministerial 005 que reconoció la educación afro ecuatoriana como tal (entrevistas a Susana Cervantes y Santiago Arboleda, 2021).

Las reformas a la LOEI se aprobaron en la Asamblea, pero de inmediato Mauricio Pozo, ministro de Economía de Moreno, manifestó que no podían hacerse efectivas debido a la falta de recursos, pues estas incrementarían el presupuesto del Estado en 3000 millones de dólares (Propuestas EC 2021). Se planteó entonces una demanda de inconstitucionalidad de la LOEI 2021 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional fue una broma de mal gusto, pues declaró que las reformas eran constitucionales pero que implementar el sistema de jubilación especial e incrementar las remuneraciones a los docentes “no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad” (Corte Constitucional 2021, 50). Mientras se daba el veredicto de la Corte el sindicato de maestros del Ecuador, Unión Nacional de Educadores (UNE), luego de realizar varios pronunciamientos que no fueron atendidos por el gobierno, mantuvieron una huelga de hambre por casi un mes en 4 ciudades del país. Moreno se fue del gobierno sin haber solucionado estas demandas de los docentes.

Con la decisión de la Corte la etnoeducación, aspiración del pueblo afro, inicia su camino de reconocimiento oficial que no queda exento de diversos procesos de gestión en varias instituciones, que, como lo mencionaron los entrevistados, está sujeto a las voluntades de los funcionarios de turno.



## Conclusiones

La propuesta de política pública más sólida para enfrentar al racismo y la discriminación fue el Plan Nacional desarrollado a partir del Decreto Presidencial 060 por el expresidente Rafael Correa en el año 2009. A pesar de la corta temporalidad del mismo, el impacto de sus sentidos es evaluado como positivo, aunque no lo sea su continuidad u otras medidas adoptadas en su tiempo para que estas tengan mayores posibilidades de desarrollo, tales como temas de territorio (circunscripciones territoriales) o empleo o acceso a vivienda urbana.

En el gobierno de Moreno poco o nada se realizó en este aspecto, los logros alcanzados por el gobierno precedente no tuvieron continuidad y en muchos ámbitos como el acceso a la educación superior, el empleo o en materia de derechos colectivos hubo retrocesos. En este mandato, de manera general, se incrementaron los indicadores de pobreza a nivel nacional y como parte de ello los miembros de los pueblos y nacionalidades fueron los más afectados. En este gobierno, además del descuido por dar continuidad a ciertas políticas, se buscó de manera deliberada retomar en ciertos espacios del Estado la estructura jerárquica y elitista que negaba la entrada a quienes integran los pueblos y nacionalidades, tal como se evidencia en el servicio exterior.

En ciertos ámbitos de la política vinculada a los derechos de pueblos y nacionalidades hay avances y retrocesos. Tal es el caso de la educación intercultural bilingüe que pierde autonomía en la LOEI correísta, pero la recupera, al menos formalmente, en el morenismo. Los procesos de etnoeducación impulsados por el pueblo afro, que no lograban concreciones en el correísmo, fueron reconocidos en las reformas a la LOEI realizadas en 2021.

A pesar de los vaivenes ocurridos en el desarrollo de las políticas contra el racismo y la discriminación étnica, se puede argumentar que estas políticas han cambiado la comprensión de las relaciones raciales en Ecuador. Los procesos de política contra el racismo desarrollados desde inicios del siglo XXI han alterado la organización y el desarrollo de las relaciones raciales en las últimas dos décadas, sobre todo si se las compara con las concepciones de los años anteriores.

La estructura del aparato estatal también dificulta el ejercicio de iniciativas de política que busquen incidir en materias de racismo y discriminación. No hay espacios de coordinación adecuados en las diferentes instancias, consejos, secretarías o ministerios. Cuando existieron instancias que facilitaban esa coordinación (gobierno de Correa), estas presentaban dificultades en la operación de las acciones, lo cual también se debía a falta de recursos y de diversificación de responsabilidades en diversos estamentos.

Pero sobre todo hay factores propios de la estructura del Estado, de la democracia y de la participación que dificultan el desarrollo de política pública contra el racismo y la discriminación étnica. Entre estos está un *habitus* que se reproduce en la aplicación de la política, connatural al modelo de democracia liberal y que se agudiza con el ejercicio de la colonialidad, más aún en sociedades donde se ha naturalizado la exclusión. Así, los mandatos constitucionales de plurinacionalidad e interculturalidad son aplicables con discrecionalidad y están sujetos a la voluntad de los individuos, ya que no se encuentran asumidos por los diversos sectores de la sociedad. Con lo cual se reproduce en todos los sectores el discurso homogeneizador del mestizaje.

Las políticas diseñadas para abordar los problemas de racismo y discriminación en la sociedad ecuatoriana han influenciado ciertos aspectos esenciales tales como la normativa, pero aún distan de incidir decisivamente en problemas estructurales a favor de la población indígena y afroecuatoriana. Si bien una transformación en el comportamiento racista de una sociedad no es un proceso que se puede concretar ni siquiera en el mediano plazo, las políticas realizadas no han sentado bases sólidas para que se produzcan cambios significativos en esta materia.

## Referencias

- Acuerdo Presidencial 060. 2009. Apruébese y aplíquese a nivel nacional como política por todos los medios del Estado el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial, la Exclusión Étnica y Cultural, 28 de septiembre. Registro Oficial 45, 13 de octubre. <https://bit.ly/3fYweMX>
- Antón Sánchez, John. 2016. "Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades el Ecuador (Decreto 60 de 2009)". *Revista Latinoamericana de Investigación crítica* 3 (4): 173-198.
- Antón Sánchez, John, y Katy Valencia. 2016. "El impacto del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y el acceso en los afrodescendientes a la universidad pública ecuatoriana". *Revista San Gregorio* 15: 20-33. <http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v2i15.280>
- Benito Gil, Vicente. 2017. "Las políticas públicas de educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir". Tesis doctoral, Universidad de Alicante. <https://bit.ly/3TamVro>
- Barth, Fredrik, ed. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries*. Long Grove: Waveland Press.

- Bourdieu, Pierre. 1996. *Raisons pratiques*. París: Points.
- CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social). 2008. *Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe*. Ciudad de México: Fondo Indígena.
- Chia-Yi, Lee. 1996. "Thinking Cyber-Subjectivity: Ideology and the Subject". Working Paper, INET. <https://bit.ly/3rQ1nF0>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/2QnGahw>
- Constitución Política del Ecuador. 1998. Registro Oficial 1, 11 de agosto. <https://bit.ly/2v9CM0m>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN). Quito, 11 de agosto. <https://bit.ly/3SXZ2ne>
- Fundación de Desarrollo Social Afroecuatoriana Ecuatoriana Azúcar. 2017. "Informe Alternativo: Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 9 de la Convención", 6 de julio. <https://bit.ly/3yydoT2>
- Gobierno del Ecuador. 2007. *Registro Oficial* 35,7 de marzo del 2007. Quito, 2007.
- Gondard, Pierre, y Hubert Mazurek. 2001. "30 años de reforma agraria y colonización en Ecuador (1964-1994)". En *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, editado por Pierre Gondard y Juan Bernardo León, 15-40. Quito: Colegio de Geógrafos del Ecuador / Corporación Editora Nacional / Institut de Recherche Pour le Développement / Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://bit.ly/3CtCnrO>
- Gramsci, Antonio. 1980. "Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerzas". *Nueva Antropología* 4 (16): 7-18. <https://bit.ly/3MoMSBi>
- Gutting, Gary, ed. 1994. *The Cambridge Companion to Foucault*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2010. "Censo de Población y Vivienda". <https://bit.ly/2l9TuLF>
- INEVAL (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2018. *La educación en Ecuador: logros alcanzados y nuevos desafíos. Resultados educativos 2017-2018*. Quito: INEVAL.
- Krainer, Anita, coord. 2012. *Educación, interculturalidad y ambiente, experiencias prácticas en centros educativos en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Levinson, Bradley, Margaret Sutton y Teresa Winstead. 2009. "Education policy as a practice of power: Theoretical tools, ethnographic methods, democratic options". *Educational Policy* 23 (6): 767-795. <https://doi.org/10.1177/0895904808320676>

- LOEI/2011. Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial 417, 31 de marzo. <https://bit.ly/2DWohyM>
- Luna Tamayo, Milton. 2014. “Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010: las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia. <https://bit.ly/3RS9efx>
- Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional. 2009. *Plan Plurinacional para Eliminar el Racismo y la Discriminación*. Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2014. “Canciller Ricardo Patiño participa en ratificación de Terceros Secretarios de la Promoción ‘Manuela Sáenz’”, 9 de abril. <https://bit.ly/3rOUcg2>
- Ortiz Olmedo, María Lorena. 2019. “Las políticas públicas de acción afirmativa: un estudio de caso sobre la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador (2012-2018)”. Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://bit.ly/3ExlXS0>
- Oviedo, Alexis. 2004. “Mestizo Identities and Subjectivities in Ecuador. A view related to Social Movements and Power”. Tesis de maestría, Universidad Católica de Lovaina.
- 2013. *Discourses and Practices of Curricular Development, The case of the Hispanic Curricular Reform and the Bilingual Intercultural Education in Rural Basic Schools in Ecuador*. Dusseldorf: Lambert Academic Publishing.
- 2021. “Análisis a las reformas a la LOEI”. Ponencia presentada en el Seminario Derecho a la educación: Reflexiones a las Reformas a la LOEI. Quito, 25 de enero.
- Pareja, María José. 2018. “Inclusión laboral de los afroecuatorianos en el sector público en la ciudad de Guayaquil período 2008-2016”. Tesis de maestría, Universidad de Guayaquil.
- Propuestas EC. 2021. “Mauricio Pozo se opone a aplicación de Ley de Educación Intercultural”. Acceso el 8 de julio de 2021. [Enlace no disponible] <https://bit.ly/3Sa9NSp>
- Quijano, Aníbal. 2000. “Colonialidad del poder y clasificación social”. *Journal of World- Systems Research* 6 (2): 342-386. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2000.228>
- 2014. “Colonialidad del poder eurocentrismo y América Latina”. En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, 861-920. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3STWyX6>
- Quijano, Aníbal, y Michael Ennis. 2000. “Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America”. *Nepantla: Views from the South* 1 (3): 533-580. <https://bit.ly/3epkX7L>

- Quiroga, Diego. 2003. "The Devil and Development in Esmeraldas: Cosmology as a System of Critical Thought". En *Millennial Ecuador: Critical Essays on Cultural Transformations and Social Dynamics*, editado por Norman Whitten, 154-183. Iowa: University of Iowa.
- Rodríguez Cruz, Marta. 2015. "La educación intercultural bilingüe en el Ecuador del Buen Vivir. De la normativización legislativa a la praxis educativa". En *Derechos humanos emergentes y periodismo*, coordinado por José Manuel Gómez y Méndez, Sandra Méndez Muros, Noelia García-Estévez y Manuel Cartes-Barroso, 656-692. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Roitman, Karem. 2008. "'Longos' and 'cholos'. Ethnic/'racial' discrimination among mestizos in Ecuador". Working Paper, CRISE. <https://bit.ly/3ewV99I>
- Roitman, Karem, y Alexis Oviedo. 2017. "Mestizo racism in Ecuador". *Ethnic and Racial Studies* 40 (15): 2768-2786. <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1260749>
- STFS (Secretaría Técnica del Frente Social). 2005. *Racismo y discriminación racial en el Ecuador 2004*. Quito: STFS. <https://bit.ly/3Mp4oW2>
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2012. "Conozca los 100 logros más importantes de la Revolución Ciudadana". <https://bit.ly/3MohHWX>
- Santos, Boaventura de Sousa. 2009. *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: WALDHUTER Editores / CLACSO. <https://bit.ly/3MoKk6i>
- Sylva Charvet, Erika, Alexis Oviedo y Martha Moncada. 2011. *Políticas para una Revolución Cultural*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador. <https://bit.ly/3yz7Zem>
- Tituaña, Katicnina. 2019. "El largo camino de los pueblos indígenas para llegar a la Universidad". *Plan V*, 20 de mayo. <https://bit.ly/3EvMgbg>
- Trujillo Montalvo, Patricio. 2018. "Movimientos étnicos en Ecuador: 30 años de disputa por el reconocimiento político". *Tempo Exterior* 19 (37): 49-60. <https://bit.ly/3MpsArj>
- Whitten, Norman. 2003. *Millennial Ecuador: Critical Essays on Cultural Transformations and Social Dynamics*. Iowa: University of Iowa.

## Entrevistas

- Entrevista a John Antón, vía Zoom, 24 de febrero de 2021.
- Entrevista a Luis, vía Zoom, 12 de abril de 2021.
- Entrevista a Marina, vía Zoom, 2 de marzo de 2021.
- Entrevista a Santiago Arboleda, vía Zoom, 24 de febrero de 2021.
- Entrevista a Susana Cervantes, vía Zoom, 26 de febrero de 2021.