

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2014 - 2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

El cambio de la política pública laboral de acciones afirmativas. El caso del pueblo  
afroecuatoriano (2008 – 2015)

Blanca Flor Tadeo Delgado

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Margarita Manosalvas y Jairo Rivera

Quito, octubre de 2017

## **Dedicatoria**

A mi hija Alison Adriana, a mi madre, a mi padre (+), al pueblo afroecuatoriano, luchador incansable por la reivindicación y reconocimiento de sus derechos.

## **Epígrafe**

No vengo en absoluto cargado de verdades decisivas

Mi conciencia no está transida de resplandores esenciales

Sin embargo, con toda naturalidad, pienso que sería bueno decir unas cuantas cosas que vale la pena que sean dichas.

Estas cosas voy a decirlas, no a gritarlas. Porque hace tiempo, mucho tiempo, que el grito salió de mi vida.

Realmente, queda muy lejos...

***Frantz Fanon***

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimiento</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	4
Fundamentación Teórica .....	4
1.1 Las políticas públicas y sus componentes .....	4
1.2 El cambio de la política pública .....	10
1.3 El Estado Ecuatoriano a partir del año 2008 .....	23
1.4 Las acciones afirmativas.....	28
<b>Capítulo 2</b> .....	35
Tendencias y prácticas en materia laboral.....	35
1. Nivel Macro.....	35
2. Nivel Meso .....	43
3. Nivel Micro .....	47
<b>Capítulo 3</b> .....	54
La política pública laboral de acciones afirmativas .....	54
3.1. Inventario de los instrumentos de política pública .....	58
3.1.1. Nodalidad (nodality).....	58
3.1.2. Autoridad (authority).....	61
3.1.3. Presupuesto – Tesoro (treasure).....	63
3.1.4. Organización (organization) .....	65
3.2 Cambio o estabilización de las políticas públicas .....	68
<b>Conclusiones:</b> .....	79
<b>Anexos I</b> .....	81
<b>Glosario</b> .....	90
<b>Lista de referencias</b> .....	91

## Índice de tablas

Tabla 1 Población ecuatoriana.....	58
Tabla 2 Población económicamente activa.....	59
Tabla 3 Rama de actividad .....	59
Tabla 4 Presupuesto consolidado (millones de dólares).....	65
Tabla 5 Resumen de profesionales autoidentificados según su cultura y costumbres.....	69
Tabla 6 Ganadores de concursos de méritos/oposición en el sector público por pueblos (2014).....	76
Tabla 7 Ganadores de concursos de méritos y oposición en el sector público por pueblos (2015).....	77

## Índice de figuras

Figura 1 Cronograma de concurso .....	72
Figura 2 Cronograma de concurso .....	73
Figura 3 Cronograma de concurso .....	73
Figura 4 Cronograma de concurso .....	74
Figura 5 Cronograma de concurso .....	74
Figura 6 Fases del concurso .....	75

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Blanca Flor Tadeo Delgado, autora de la tesis titulada “El cambio de la política pública laboral de acciones afirmativas. El caso del pueblo afroecuatoriano (2008-2015)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, misma que la elaboré para obtener el título de maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, redistribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC) para que la universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando su objetivo no sea el obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2017



Blanca Flor Tadeo Delgado

## Resumen

La suscripción del Decreto 60, el 28 de septiembre del año 2009, por parte del presidente de la República del Ecuador, Econ. Rafael Correa Delgado, que en los artículos 3 y 4 establece: Art. 3 “Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente discriminados, con el fin de generar oportunidades de trabajo, sin discriminación racial a todos los ciudadanos” y Art. 4 “En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes”.

Seis años después de la promulgación del Decreto 60, necesarios es analizar el cambio de la política pública laboral de acciones. El caso del pueblo afro ecuatoriano. Para lo cual nos planteamos indagar ¿Qué es lo que explica el cambio de la política laboral de acciones afirmativas. El caso del pueblo afro ecuatoriano? Para explicar el cambio de la política existen diferentes teorías centrándonos en la de nuestro mayor interés y rechazar o verificar la hipótesis que los cambios de la política pública laboral de acciones afirmativas se deben a la experiencia y conocimiento de los técnicos implementadores de la política, más no a una modificación del conjunto de los objetivos e instrumentos de esta. Bateson empezó enunciando que el aprendizaje es cambio e ideó una escala teórica de aprendizaje, basándose en el concepto de que ocurre un cambio cada vez que se aprende algo.

En el desarrollo de la investigación surgen dificultades, la restricción en el acceso a la información, no obstante la existencia de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública y la poca información generada por los entes responsables, En la idea que la temática y elementos que la investigación plantea “estadísticamente no es representativa” constituye un reto combinar diferentes instrumentos de investigación a fin de desarrollar la investigación y arribar a la conclusiones que el mix de instrumentos seleccionados para la política pública se caracteriza por los instrumentos de autoridad; información; organización y la inexistencia de instrumentos de tesoro; los instrumentos así planteados nada contribuyen al cambio de la política,

Las medidas de regulación laboral adoptadas en el período 2008 – 2015 por los entes

competentes, que promueven la inserción, permanencia y promoción de los afrodescendientes en el empleo, son insuficientes. Sin perjuicio de ello, se requiere de prácticas que reconozcan las buenas prácticas laborales o por el contrario se apliquen las sanciones que el caso amerite. Y se implementen instrumentos de tesoro. La falta de instrumentos de tesoro restringe sustancialmente el ingreso de afroecuatorianos a la administración pública.

## **Agradecimiento**

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y por su intermedio al personal docente y administrativo

A Iván Narváez asesor de tesis, María Belén Albornoz y Ana María Goetschel, docentes de la FLACSO; quienes hicieron posible avanzar en el desarrollo de la Investigación y comunicar la realidad y las aspiraciones del pueblo afroecuatoriano, un pueblo que lucha por la inserción real en la sociedad ecuatoriana como actor activo y propositivo en la construcción del Buen Vivir que para el pueblo afroecuatoriano es Vivir Bien.

A mis hermanas y hermanos Flor, Janeth, Tatiana, Tito, Renán; quienes caminaron imaginariamente junto a mí por las aulas de la FLACSO.

A mis compañeras y compañeros de maestría por su preocupación y apoyo permanente.

## Introducción

La Constitución del año 2008 reconoce al pueblo afroecuatoriano como integrante de la sociedad nacional, con características propias, diferenciadas del resto de la sociedad ecuatoriana y le hace titular de veintiún derechos colectivos, lo cual impacta en los actores estatales y no estatales, consagra la reparación y las acciones afirmativas, da paso a las políticas públicas y una de ellas la política pública laboral de acciones afirmativas para los sectores históricamente excluidos señalada en el Decreto Ejecutivo No. 60, suscrito el 28 de septiembre del año 2009 y publicado en el Registro Oficial No. 45 del 13 de octubre del año 2009. La presente investigación analiza el cambio de la política laboral de acciones afirmativas para los sectores históricamente discriminados: El caso del pueblo afroecuatoriano, en el período 2008 al 2015.

La concepción del Estado neoliberal tempranamente en el Ecuador demostró que no soluciona los grandes problemas, avanzando hacia “la cuestión social”, con fundamento en una sociedad más justa y más equitativa y a desterrar la concepción generalizada de la desigualdad y las inequidades como naturales. Permanentemente al amparo de normativas y leyes que han sido retóricas, sin un sustento social y legal que materialice y aplique sus postulados. La política pública de acciones afirmativas para sectores históricamente excluidos basa su concepción en la exclusión, la invisibilización y la marginación de una población que por mucho tiempo permaneció de espaldas a la acción del Estado. La política estableció la valoración y asignación de un puntaje en los concursos de méritos y oposición del sector público.

Las políticas públicas desde su definición tienen una concepción holística de los problemas sociales globales y sectoriales. Impactan en un ámbito de la sociedad. La política pública de acciones afirmativas abandona el concepto del Estado Neoliberal y de su intervención en menor grado, del *laissez faire*, de las fuerzas del mercado, de la libre oferta y demanda como las generadoras de equilibrios y bienestar para todos. En la política pública y el cambio las ideas juegan un rol fundamental, dado que son el marco de trabajo en el cual se sientan las bases y los límites de ¿qué hacer? y ¿cómo hacerlo? a esto se denomina como un *paradigma político*.

La investigación se realiza por el interés de analizar la estabilidad o el cambio de la política laboral de acciones afirmativas. El caso del pueblo afroecuatoriano, en el marco de la teoría del

cambio propuesto por Hall, los tres niveles de cambio, que en términos de Kuhn se denomina cambio paradigmático. El cambio paradigmático se debe a cambios o al desgaste ideológico de un paradigma. En la política pública juega un rol preponderante las ideas. Los decisores políticos trabajan en el marco de unas ideas, lo cual determina los objetivos de la política y el tipo de instrumentos seleccionados. La presente investigación resulta útil para el análisis y discusión desde una perspectiva de políticas, propone nuevos y/o más actores en la en la discusión y la investigación académica, el pueblo afroecuatoriano,

Así mismo, realiza el análisis de los instrumentos de la política a través del método por sus siglas en ingles NATO (*nodality, authority, treasure y organization*) “ basada en el tipo de instrumentos y niveles utilizando la nodalidad o centralidad del gobierno en el manejo de la información (como recurso y como política), de autoridad (en la toma de decisiones y ejecución de la ley), sobre los recursos (fundamentalmente económicos), organizacional (estructura administrativa), a cada uno de los instrumentos haremos la pregunta ¿Por qué se selecciona ese instrumento? Las herramientas pueden trabajar como detectores (*detectors*) o como generadores (*effectors*), es decir, como generadores de insumos o de productos en el proceso político (Hood 1986)

Para orientar la investigación la revisión bibliográfica es importante y se aplica una serie de entrevistas estructuradas a servidores del nivel operativo del Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador de la Dirección de Seguimiento y conocer sus puntos de vista en torno al avance del Decreto 60; así mismo, en la Secretaria de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana hoy Secretaria de Gestión de la Política se entrevistó al Director Nacional de Interculturalidad sobre el seguimiento realizado al cumplimiento del Decreto 60, se entrevista a profesionales afroecuatorianos que buscan un trabajo o trabajan en la administración pública y activistas del movimiento social afroecuatoriano.

La investigación en el Capítulo I contempla las políticas públicas y sus componentes, sus orígenes, las principales tesis relacionadas con el cambio de la política concentrándonos en la de nuestro mayor interés los niveles de cambio y el cambio paradigmático. En el Capítulo II, desde la perspectiva de Howllett y los instrumentos de política analizamos los niveles macro vemos el

aporte internacional dado a la política, los elementos y objetivos de la política laboral y su incidencia en la política laboral del Ecuador. En el nivel meso con base en la gobernanza se identifican los instrumentos de política seleccionados y en el nivel micro se hace una caracterización de la política. En el Capítulo III caracterizamos los instrumentos de la política laboral de acciones afirmativas y el tipo de implementación. Para finalmente arribar a unas conclusiones.

## Capítulo 1

### Fundamentación Teórica

#### 1.1 Las políticas públicas y sus componentes

Las políticas públicas proponen replantear y repensar la intervención del Estado, la sociedad y el mercado; para no solamente contentarse con reconocer una realidad sino cambiar y transformarla. El sólo reconocimiento de la realidad no es suficiente, la desigualdad y la inequidad vista como una situación normal. La situación de los Estados hace cada vez más necesaria la innovación en el hacer y qué hacer de los gobernantes.

La política pública por su traducción del idioma inglés al español provoca algunas contradicciones y/o dificultades, de acuerdo a lo que manifiesta el cientista político colombiano Dr. Gonzalo Ordoñez – Matamoros en su obra *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, cuando expresa:

El concepto de *policy* es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como *politics* la actividad política como competencia por el poder o “polity” (el ámbito de gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de/ en oposición a la sociedad civil) de manera que se confunde el arte de la puja por el poder *politics* con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber que se hace con el poder una vez que este es adquirido (Ordoñez 2013, 27)

Por su parte, el politólogo suizo André Noël Roth Deubel, en su obra *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, al referirse a las políticas públicas, expresa que:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (D. Roth 2014, 27)

La Phd. en Ciencias Políticas de la London School of Economics and Political Science (LSE) e investigadora del Centro de Recursos Humanos (CRH) de la Universidad Federal de Bahía, Brasil, Cristina Souza, en su artículo Políticas Públicas: una revisión de la literatura, menciona varios conceptos para, posteriormente emitir uno propio, expresando:

Las de Mead (1995) que las define como un campo dentro del estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de grandes cuestiones públicas o Lynn (1980), como un conjunto de acciones del gobierno que producirán efectos específicos. Peters (1986) señala que política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, que actúan directamente o a través de delegados, y que influyen la vida de los ciudadanos y Dye (1984) que sintetiza la definición de política pública como lo que el gobierno elige hacer o no hacer [...] Puede entonces resumirse a la política pública como el campo del conocimiento que busca, al mismo tiempo, «colocar al gobierno en acción» y/o analizar esa acción (variable independiente) y, cuando es necesario, proponer cambios al rumbo o curso de esas acciones (variable dependiente) (Souza 2006, 24)

La política pública, desde su formulación teórica, se circunscribe al campo de las ciencias sociales, la economía, la sociología, la administración pública y el derecho administrativo, tiene como foco un área determinada de conflicto o tensión social, que necesariamente debe materializarse en una acción conjunta de la sociedad civil, el mercado y el Estado, en los denominados actos administrativos y la norma jurídica; lo cual envuelve una decisión de la administración pública. Las políticas públicas pretenden dar respuesta a problemas, demandas o necesidades sociales por parte del Estado.

En la definición de las políticas públicas intervienen varios factores o elementos: la concurrencia de un problema público, la participación de los actores y los intereses; define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de identificar las necesidades, los problemas comunes y convenir en objetivos y estrategias para satisfacerlas. Las políticas públicas no pueden estar al margen de la intervención del Estado y la legitimación de las acciones de sus gobernantes. Legitimar la acción del Estado, a través de políticas públicas eficientes y eficaces, su gobernabilidad y su gestión. Fortalece la participación de las comunidades en la identificación y en algunos casos, en la búsqueda de alternativas que conducen a la solución de problemas.

El Estado, en un primer momento, fue visto como una institución que existe al margen de las personas, de los gobernantes y necesita legitimarse, en una segunda fase de modernización es cuando surge la diferenciación conceptual entre Estado y sociedad. El Estado como una forma de autoridad, surgida como resultado de un largo proceso histórico y que seguirá modificándose en el futuro, el cual como señala el cientista político alemán Arthur Benz, en su obra *El Estado Moderno*, define como:

Una estructura formada por instituciones. Comprende, por ejemplo, el parlamento, el gobierno, la administración de justicia, la administración pública, el banco central, etc. Todas estas instituciones del Estado son estudiadas por la ciencia administrativa y del gobierno. Pero también se puede entender al propio Estado como una institución. En el primer caso se trata de captar las características de cada una de las instituciones estatales; y en el segundo, de acentuar las especificidades del Estado frente a otras instituciones u organizaciones sociales. Esta es la óptica relevante para una Teoría del Estado (Benz 2010, 137)

Con la internacionalización de las tareas estatales, los problemas nacionales como los derechos humanos, la pobreza, las migraciones provenientes principalmente de los países subdesarrollados, la expansión mundial de los mercados. Trascienden las fronteras de los Estados y se convierten en problemas continentales o globales que afectan conjuntamente a muchos Estados, por esta razón el mismo Arthur Benz, en la señalada obra, indica:

El ejercicio y manejo del poder, una de las características y competencias del Estado, como elementos de la política pública se relaciona con la tesis de la transformación estructural del Estado, las tareas del Estado no se eliminan, sino que han sido extendidas al plano internacional, muchas tareas ya no son desarrollables exclusivamente en la esfera nacional. La internacionalización de la economía, de la sociedad y de la política genera, además otras nuevas tareas dentro de los Estados territoriales (Benz 2010, 382-383)

La definición de Arthur Benz, circunscrita al ámbito europeo, si bien son válidas en la teoría y la práctica en el continente europeo como en los países desarrollados, por el financiamiento, control y eficacia de las políticas, tiene dificultades para aplicarse globalmente en países donde los

recursos son insuficientes y quienes deben ejecutar las políticas, muchas veces hacen que éstas queden en la teoría, transformando el mandato constitucional y legal en meras normas de ostentación pública, por no existir una adecuada implementación.

El surgimiento del debate del rol del Estado se debe a la comprobación empírica y directa de los cambios que ha tenido el Estado y sus roles durante el mismo periodo en el que se han desarrollado las teorías de gobernanza. Kooiman (2003), resalta que las bases de la gobernanza deben ubicarse en las “crecientes o cambiantes interdependencias sociales” y la “ampliación de las cadenas de interacción”. En la práctica, este cambio introducido por la gobernanza se ha manifestado en cambios en las relaciones del Estado con otros actores, lo cual no necesariamente se refiere a una pérdida de su poder.

Las líneas divisorias entre el sector el público y el privado se están borrando y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. La remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas (Kooiman 2003, 58)

A los elementos indicados anteriormente es necesario agregar otros como: presupuesto disponible, tiempo de implementación, establecimiento de escenarios para la participación de actores, selección de tipos de actores o colectivos y su participación en las diferentes fases; encargados de posicionar la agenda gubernamental. Y que dan la pauta del tipo de política a ser implementada *top-down* (“de arriba abajo”) y *bottom-up* (“de abajo arriba”) Elementos que son claves en la política pública y que son parte de la gobernanza.

Lo anterior lleva a criticar las definiciones de políticas públicas que en resumidos términos consisten en lo que el gobierno elige hacer o no hacer, ya que existen en un Estado no solo las autoridades electas, sino los lobbys, grupos de presión, la multietnia y la pluriculturalidad.

En este sentido, es importante lo que expresa el sociólogo brasileño Dr. Eduardo Fernando Appio, quien en su obra *El control judicial de las políticas públicas en Brasil*, cuando indica:

Las políticas públicas deben ser formuladas por la propia sociedad, en un espacio público, el cual, en el caso brasileño, puede ser tratado en los consejos deliberantes, tales como los consejos municipales y estaduais (provinciales) de salud y de educación, en relación a los cuales se puede afirmar que sus decisiones vinculan a la función ejecutiva. Los instrumentos tradicionales de democracia representativa, históricamente ligados a una concepción democrática de ciudadanía, no pueden ser considerados como mecanismos exclusivos de manifestación de la voluntad general, porque las instituciones formales de representación popular, Ejecutivo y Parlamento, traducen sus propios intereses, a partir de una pauta de prioridades que toman en consideración aspectos propios del sistema político. La complejidad de la sociedad [...] impone que nuevas instancias de comunicación social sean engendradas a partir de necesidades locales y colectivas, las cuales se denominan instrumentos de democracia participativa [...] la formulación de las políticas públicas depende de una concepción de democracia, pero en cuanto al control judicial de su ejecución requiere la aplicación del principio de igualdad para todos. La combinación de las dos concepciones se revela plenamente compatible con los principios democráticos, pues congrega la legitimidad conjuntamente con la efectividad de las políticas públicas (Appio 2004, 420 )

La definición refleja la presencia de una confrontación entre la teoría y la práctica, provoca el debate entre la comprobación empírica y directa de los cambios que ha tenido el Estado y sus roles durante el mismo periodo en el que se han desarrollado las teorías de gobernanza- Tiene relación con una de las principales etapas de las políticas públicas, como lo es la implementación, como lo expresa el cientista político mexicano Benjamín Revuelta Baquero, en su artículo La implementación de políticas públicas, cuando indica:

Que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta 2007, 139)

Las políticas públicas constituyen, prácticamente, una reglamentación y garantía efectiva de los derechos constitucionales consagrados en Constitución del Ecuador vigente y al mismo tiempo,

de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de estos derechos, ratificados por el Ecuador y que forman parte de su ordenamiento jurídico. La Constitución del Ecuador contempla la ejecutoriedad de los derechos humanos y constitucionales, en el numeral 3 del Art. 11 de la Constitución de la República establece:

Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento (Asamblea Nacional 2015, 27-28)

La disposición refiere a la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías por parte de cualquier servidor público, impidiendo a estos últimos poner trabas inconstitucionales o ilegales al ejercicio de los derechos, el señalado numeral insiste en la justiciabilidad de los derechos, razón por la cual, el Decreto Ejecutivo No. 60 de 28/09/2009, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 45 de 13/10/2009, que consagra la aplicación de la política pública laboral de acciones afirmativas en favor de las personas afroecuatorianas que postulen a un cargo en la Administración Pública es de aplicación inmediata y obligatoria.

En el caso de una falta de aplicación el postulante a un cargo deberá hacer el reclamo correspondiente al superior administrativo, porque el Art. 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional exige un reclamo previo, y, posteriormente, denunciar a la Corte Constitucional el incumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 60 de 28/09/2009, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 45 de 13/10/2009. Los servidores públicos encargados de la aplicabilidad del Decreto 60, servidores de talento humano, violentan gravemente la Constitución y la Ley Orgánica de Servicio Público, según dispone el inciso 1° del Art. 426 de la Constitución de la República “Todas las personas, autoridades e instituciones están

sujetas a la Constitución”.

Las políticas públicas representan un amplio campo de debate teórico, en el que se involucran las ciencias políticas y sociales, las teorías del Estado, y el análisis de políticas públicas, la gobernanza entre otros. En el análisis de la política pública los temas sociales constituyen concepto indispensable en la medida en que analiza las relaciones y roles de los diferentes actores de la política, incluye a todos los involucrados; gobierno, sector privado, ciudadanía; logra el empoderamiento en las acciones del Estado a la comunidad y los ciudadanos; acuerda y resuelve colectivamente los problemas.

## 1.2 El cambio de la política pública

Para analizar el Cambio de la política pública de acciones afirmativas para sectores históricamente excluidos. El caso del pueblo afroecuatoriano, se revisará algunas de las teorías sobre el cambio de la política en procura de dar respuesta a la pregunta ¿Qué es lo que explica el Cambio de la política pública laboral de acciones afirmativas? ¿El caso del pueblo afroecuatoriano (2008 – 2015)?

Las políticas públicas como un campo de las ciencias sociales surgen en el período de entre guerras y posguerras mundiales, de acuerdo a lo que expresan los investigadores del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP) de Argentina, Alejandro Estévez y Susana Esper, en su informe *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas*, cuando indican:

La metáfora de las etapas, ideada por Harold Lasswell (1953), se fundamentó en una serie de criterios como la simplificación (por medio del esquema), la discriminación entre las variaciones posibles del fenómeno a estudiar y la necesidad de guiar al investigador en su búsqueda [...] las etapas del proceso de decisión son las siguientes: **a) Inteligencia:** información, predicción, planificación; **b) Recomendación:** promoción de las alternativas políticas; **c) Prescripción:** promulgación de reglas generales; **d) Invocación:** Caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones, y demandas de aplicación.; **e) Evaluación:** Evaluación del éxito o fracaso de una política y **f) Terminación:** una vez finalizada la política en cuestión, se formulan

prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos (Estévez y Esper 2005, 74 y 78)

A la propuesta de descomponer el proceso de la política en etapas, Charles Jones, en 1970, en su obra *An Introduction to the Study of Public Policy*, (Una introducción al estudio de la política pública), divide el ciclo de las políticas públicas en cinco etapas, que se descomponen en: a) identificación del problema, b) formulación de soluciones, c) toma de decisión, d) implementación y e) evaluación (Jones 1970, 230-231)

Estas etapas son las que se ha desarrollado en los diversos países del mundo como el ciclo de las políticas públicas, las cuales consisten en lo siguiente:

#### **i) Identificación del problema**

La primera fase del ciclo de políticas constituye la identificación de problemas, fase que por mucho tiempo no contó con la atención necesaria por parte de los tomadores de decisión ni por los analistas de políticas. Existía la concepción de que el problema es obvio y debería enfocarse en la obtención de la mejor solución. Sin embargo, un problema mal identificado puede llevar a la toma de soluciones erróneas y con ello la pérdida de recursos valiosos, existiendo varios episodios en los que pueden clasificarse los problemas públicos.

En efecto, los Doctores en Ciencia Política brasileños Ricardo Agum, Priscila Riscado y Monique Menezes, en su artículo *Políticas Públicas: Conceptos y Análisis en Revisión*, al referirse a esta etapa de las políticas públicas, con claridad meridiana, expresan:

Para la percepción del problema tenemos que admitir la existencia de una inconexión del status quo de la situación considerada ideal. Podemos entender el problema público como el camino entre la realidad existente y lo que se pretende de ella. Clasifiquemos el problema público en tres episodios: En el primero, el evento puede haber ocurrido de manera súbita; en un momento dado ocurre algún acontecimiento que cambia la normalidad de las cosas existentes e impone sobre la sociedad un cuadro nuevo que precisa ser enfrentado. En el segundo, un problema público puede ganar importancia en un plazo breve; ocurre a lo largo de la historia un cúmulo de acontecimientos que van sobrecargando el sistema de soluciones de conflicto y en un

determinado tiempo éste se presenta como problema público demandando planificación y soluciones. En el tercer episodio este problema puede estar presente en la sociedad, pero éste aprendió a convivir con ella; esto no significa que aquél sea más o menos importante, solo que la familiarización es absorbida por la sociedad y se diluye con esta aceptación, continuando presente (Agum, Riscado y Menezes 2015, 24-25)

La identificación de los problemas cobra relevancia, al asumir que puede tener muchas aristas y que la sola visión de los analistas de políticas no es suficiente. Por tanto, requiere y paulatinamente incorpora mecanismos y/o dispositivos participativos. A fin de tener diferentes visiones sobre un problema.

## **ii) Formulación de soluciones**

Una vez definido el problema el siguiente paso es dar soluciones tendientes a revertir la situación problemática.

A manera de ilustración se puede representar esta etapa como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de éstas – y hasta con hibridaciones con otras si es necesario – es capaz de abrirse un camino hacia la salida. En esta fase interactúan toda serie de actores políticos, pero también administrativos y especialistas de *lobbying* o del cabildeo de todo tipo, en función del grado de apertura o de personalidad del sistema político – y puede tener momentos de pausa, de retroceso o de brusca aceleración. En todo caso no es necesariamente un proceso ordenado y lineal (Roth 2007, 74)

La formulación es una etapa fundamental en la creación de políticas públicas, involucra cierta complejidad, implica proponer soluciones viables y consistentes que sirvan de sustento a la siguiente etapa, que es la toma de decisiones.

## **iii) Toma de decisión**

Los actores institucionales responsables de la toma de decisión como el poder Ejecutivo, la Asamblea en el Ecuador; con las soluciones analizan las múltiples alternativas y deciden por la respuesta que consideran la más adecuada. La definición del problema y la puesta en la agenda del gobierno son interdependientes. Colocar en la agenda significa ir dando forma a una

definición del problema aceptable para el público (Aguilar 2007)

En la toma de decisión relacionada con los derechos constitucionales y humanos de los afroecuatorianos se encuentra el Decreto Ejecutivo N° 60 de 28/09/2009, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 45 De 13/10/2009, el que aprobó y aplicó a nivel nacional, como política pública, por todos los medios del Estado, el *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*.

En los considerandos del denominado *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, se hace referencia al Plan de Acción de la 111 Conferencia Mundial contra el racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia, aprobada por Naciones Unidas en septiembre del 2001, que en Art. 30, literal “A”, insta a los estados partes que elaboren y pongan en práctica políticas y planes de acción, y refuercen y apliquen medidas preventivas, para eliminar las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, incluidos actos de violencia, por parte de personas o grupos en muchas sociedades.

#### **iv) Implementación**

La implementación es "la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos" (Meny, Thoenig, 1992, 159 citado (D. Roth 2014, 108)). La implementación recobra un espacio especial en análisis de las políticas públicas. En el ciclo de las políticas públicas existía la creencia de que una vez tomada la decisión su implementación era adoptada por un gobierno. Se llevaba a cabo y sus resultados serán los esperados.

Benjamín Revuelta Baquero, en su artículo *La implementación de Políticas Públicas*, se refiere a esta etapa del ciclo de políticas, cuando expresa:

La implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado, en otras palabras, la implementación es el llamado «eslabón perdido». Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes – actores

y factores – que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta 2007, 139)

Por su parte, el ex Director de Políticas Públicas de la Presidencia de Chile (2000 – 2006), en su ponencia presentada en el X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), hace presente el fracaso de esta etapa en los países latinoamericanos, cuando indica:

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas correctas, sino de la capacidad de implementar políticas en general. La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. [...] Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados (Lahera 2005, 1)

Siendo la implementación la fase más importante del ciclo de políticas, en América Latina y, especialmente en el Ecuador, respecto de los afroecuatorianos, abundan las “buenas intenciones”, existiendo solo «tomas de decisiones» de mera ostentación pública que denotan la poca atención e intención de ejecutarlas.

#### v) **Evaluación**

La evaluación, fase última del ciclo de la política, también puede convertirse en la primera, sus resultados darán la pauta al analista de políticas si los resultados propuestos se cumplieron y ¿en qué medida?

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Reino de España, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del referido país, en su informe *Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas*, se refiere a esta etapa del ciclo de políticas públicas, cuando expresa:

Evaluar es apreciar, analizar, valorar y juzgar los resultados e impactos de una intervención a fin de mejorar su calidad. La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación,

de medida, de análisis, pero no se reduce sólo a eso. Se apoya en el método científico, pero no es una disciplina científica en el sentido habitual del término, sino una “actividad institucional” con vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político. En líneas generales, se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública -norma, programa, plan o política-, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor. Más que un instrumento de conocimiento *per se* es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Reino de España 2010, 13-14)

Laswell y sus sucesores toman distancia de las estructuras totalitarias que predominan en las ciencias sociales y concilia el conocimiento científico con la producción empírica, como una forma de establecer un diálogo entre los científicos, los grupos de intereses y el gobierno.

Las ventajas que imprime el análisis de las políticas públicas desde la visión del ciclo de políticas, es la de presentar a la política pública como una secuencia de etapas con lo que facilita su análisis y comprensión aunque en la práctica esta secuencia no se da en la concepción planteada sino con alteraciones y en algunos casos sin la posibilidad de percatarse en qué momento se pasó de una etapa a otra, lo que da paso a verle como un modelo normativo para la acción (D. Roth 2014, 49)

Algunas críticas al modelo de ciclo de políticas se centran en la dificultad para el análisis de la implementación de las políticas públicas, considerados como cuerpos apartes sin una relación entre la formulación y la evaluación; y, en el caso de la implementación los problemas presentados en esta se asumirían como una situación técnica y no como parte del proceso; así mismo, no se considera que en la implementación actúan personas con sus intereses, cultura y

visión muy particular, lo que puede incidir en la política y desde la perspectiva del ciclo de política se ven como neutrales y muy apegados a la norma.

La política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos (Aguilar 2007)

El profesor de la Escuela de Graduados en Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado, Denver, Estados Unidos, en su artículo *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*, Peter de León, cuando señala:

Muchos están de acuerdo en que el esquema del proceso de políticas y sus diversas etapas ocuparon el primer plano cuando menos durante buena parte de las décadas de los setenta y los ochenta. Para muchos, fue la «sabiduría convencional» que se forjó en una disciplina emergente, casi siempre pasando en alto la advertencia presente de Albert Hirschman (1970) en el sentido que los paradigmas, a menos que se estudien de cerca, pueden convertirse en un obstáculo para el entendimiento [...] No fue sino hasta fines de la década de los ochenta cuando Paul Sabater, a menudo en colaboración con Hank Jenkins – Smith (1993) propuso que la heurística del proceso de las políticas (término de ellos) tenía «serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza» [...] y, de manera más específica, que el proceso de política negaba «el papel de las ideas – en particular, de las ideas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas – en la evolución de las políticas [...] Sabatier planteó seis quejas muy concretas acerca del proceso de las políticas en cuanto concepto unificados dentro de las ciencias de las políticas:

- 1) El modelo por etapas realmente *no es un modelo casual*. Es decir, no se prestaba para predecir, ni siquiera para indicar de qué modo una etapa lleva a la otra;
- 2) El modelo por etapas *no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas*. Por tanto, no está dispuesta a ser confirmado, enmendado ni inventado;
- 3) La heurística por etapas padece de una *imprecisión descriptiva* al plantear una serie de etapas;
- 4) La metáfora de las etapas sufre de un *enfoque legalista de arriba a abajo*, inherente;

- 5) La metáfora de las etapas *subraya* inadecuadamente *el ciclo de las políticas como la unidad temporal del análisis*. En otras palabras, niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales:
- 6) La metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el *aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas* (De León 1997, 9-10)

De acuerdo a lo que señala De León, el proceso de etapas lleva al investigador a olvidarse del proceso como un todo al punto que formular etapas de políticas públicas entendidas como una serie de fases discontinuas y autónomas, en circunstancias que se trata de un proceso continuo e interconectado, razón por la cual las críticas al modelo de ciclo de políticas se centran en la dificultad para el análisis de la implementación de las políticas públicas, considerados como cuerpos apartes sin una relación entre la formulación y la evaluación; y, en el caso de la implementación los problemas presentados en esta se asumirían como una situación técnica y no como parte del proceso; así mismo, no se considera que en la implementación actúan personas con sus intereses, cultura y visión muy particular, lo que puede incidir en la política y desde la perspectiva del ciclo de política se ven como neutrales y muy apegados a la norma.

El ciclo de políticas públicas constituyó un gran salto dado al análisis de los problemas públicos, como una percepción lógica, sin embargo, constituye un proceso teórico más no práctico. Sus etapas pueden presentarse simultáneamente y no en el orden propuesto linealmente. La secuencia no constituye una camisa de fuerza. Sin embargo, su aporte y la propuesta de Laswell a las Políticas Públicas es muy significativo da un nuevo giro en el ser y hacer de la administración pública.

El ciclo de políticas en el análisis de las políticas públicas su aporte constituye el salto dado al análisis de los problemas públicos, como una percepción lógica y no su aplicación práctica. Constituye un proceso teórico más no práctico. Sus etapas pueden presentarse simultáneamente y no en el orden propuesto linealmente. La secuencia no constituye una camisa de fuerza. Sin embargo, su aporte y la propuesta de Laswell a las Políticas Públicas es muy significativo da un nuevo giro en el ser y hacer de la administración pública.

Herbert Simon introdujo el concepto de racionalidad limitada de los decisores públicos (policy makers), argumentado que la limitación de la racionalidad podría ser minimizada por el conocimiento racional. La Racionalidad limitada da preeminencia a individuos racionales y optimizadores, a la coherencia entre medios y fines y a la maximización de utilidad en contextos de información completa y de su capacidad. La ciencia política, las teorías de la organización y el estudio en políticas públicas acogieron al modelo del individuo de racionalidad limitada.

Las explicaciones y el análisis sobre el cambio de las políticas bajo esta tesis están marcada por el desarrollo teórico procesal condicionados por dos factores no menos importantes:

- a) la camisa de fuerza que en lo teórico ha supuesto el modelo procesal dominante en los estudios en política pública
- b) la aceptación y no cuestionamiento de las *decisiones* y de los *programas* dentro del ciclo de vida de las políticas (*policy cycle*) como las únicas unidades de análisis.

En este sentido los autores identificaron cuatro dimensiones o tipos ideales de la dinámica de las políticas: a) *innovación política* (la aplicación de una política nueva), b) *mantenimiento* (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas), c) *sucesión* (el reemplazo de una política por otra), y d) *terminación* (la finalización o extinción de una política). Los descubrimientos teóricos emergentes modifican la unidad de análisis explican la interacción, la dinámica, la estructura y sus características sistémicas que determinan el desarrollo de las políticas. Ya no las fases del ciclo de la política y sus particularidades. Tomas Kuhn asimila al enfoque racionalista con un paradigma maduro esto, es existe un consenso en una comunidad científica, mantienen un mismo pensamiento en relación con una situación concreta y los desacuerdos o desavenencias que puedan presentarse son susceptibles de ajustes y se mantiene la doctrina.

(Lindblom 1965), explica el proceso de toma de decisiones basadas en ajustes partidarios de naturaleza gradual y cambios menores, caracterizan gran parte del quehacer cotidiano de la acción política y de los procesos de toma de decisiones. Los decisores públicos no siguen el modelo racional de elaboración de políticas, sino el método de las “comparaciones sucesivas y

limitadas”: a partir de una situación dada, las políticas van cambiando de manera incremental. Proceder así simplifica bastante el análisis.

De acuerdo con (Lindblom 1968), en primer lugar se reduce el número de opciones a estudiar, se consideran las políticas que difieren poco de las que se encuentran en ejecución, El análisis se centra sólo en aquellos aspectos en que la alternativa identificada difiere de la que ya se conoce. En segundo lugar, se reduce el abanico de consecuencias que se valoran, ya que sólo se incluyen en el análisis aquellas consecuencias que difieren del estado actual de las cosas. En tercer lugar, al restringirse el ámbito del análisis, se ignoran los valores que plasman las alternativas y las consecuencias que no son objeto de valoración.

En este modelo una decisión acerca de una política no es una decisión inédita, forma parte de una larga historia de decisiones y, por lo tanto, ya se dispone de cierta información acerca de los éxitos y los fracasos que hubieran podido producirse. Cualquier decisión acerca de las políticas cuenta con precedentes más o menos similares a la decisión que ahora se plantea, lo que permite anticipar razonablemente las consecuencias de las alternativas estudiadas y reduce el margen de incertidumbre del proceso decisorio. Es poner en práctica el arte de “salir del paso” (muddling through). Las políticas se van ajustando gradualmente, paso a paso, a las metas de la sociedad y a los objetivos del gobierno.

En un segundo momento y como consecuencia de las críticas al modelo procesal surge a partir de 1988, el desarrollo inicial del marco de coaliciones promotoras (ACF) propuesto por P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, quienes identificaron tres tipos distintos de cambio de las políticas, basados en la transformación del sistema de creencias que definen a las políticas públicas. Modelo tripartita fue retomado -aunque con distinto sustento y marco teórico por Peter A. Hall (1993), quien, adaptando las aportaciones de T. Kuhn sobre la historia de las revoluciones científicas, ofreció la identificación de la tipología de los tres órdenes de cambio de las políticas, y asociada a ella, las formas más comunes de cambio, de cambio paradigmático y el aprendizaje.

Hall (1993), desarrolla la tesis de los paradigmas políticos, cuando estudia el caso del cambio de la política económica británica, las ideas juegan un rol fundamental en el proceso de aprendizaje,

dado que son el marco de trabajo en el cual se sientan las bases y los límites de qué hacer y cómo hacerlo, a esto denomina un *paradigma político*. Para el caso británico, en el período de la postguerra se observa que las ideas y principios Keynesianos cuales marcaron la pauta y definieron el campo de acción para los economistas, es decir el prisma a través del cual los hacedores de política veían la economía.

El análisis de la política pública británica, se centra en cómo se elaboraron las políticas macroeconómicas, en el período 1970-1989; determinándose que la interacción de los actores sociales y políticos si bien posibilitó la elaboración de respuestas que se ajustaron a un conjunto normativo de percepciones, también existieron “arreglos institucionales” producto de las negociaciones. De tal forma, el rol de las ideas en los procesos políticos, a saber, cómo el proceso de construcción pública de la realidad social, se encuentra mediado ideológicamente. Por lo tanto, el cambio de un paradigma, cambio de tercer orden, estructural o revolucionario, es el resultado de un proceso de desgaste y cambio ideológico, que implicaría el apareamiento de determinadas condiciones como una acumulación de anomalías, la experimentación con políticas, el fracaso de dichas políticas y el tratamiento dado a las políticas por los actores dentro de un gobierno.

Por tanto, el cambio de tercer orden o paradigmático, deviene de intentos insuficientes por lograr ajustes a las anomalías o imprevistos que pueden presentarse y a los que el paradigma anterior no puede hacer frente de forma consensuada con los actores y en función a las ideas que estos manejan y comparten. Los cambios de primer y segundo orden se enmarcarían en la propuesta incremental, donde los mecanismos de retroalimentación de una política (dependiendo de su intensidad: mayor o menor) constituirían un cambio de tipo incremental que no perturba el equilibrio, de esta forma al no alterarse los fines u objetivos políticos, el equilibrio se mantiene pues son ajustes incrementales o marginales asumidos en consenso por los actores.

Peter Hall, en su obra *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain* (Paradigmas de políticas, aprendizaje social y el Estado: el caso de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña) señala que en la transformación de las políticas públicas hay grados que son asimilables a los cambios institucionales, los cuales se

definen como la capacidad del Estado para resistir a la presión social, depende de la estructura institucional y de la coherencia intelectual del paradigma de política pública dominante, cuando expresa:

Lo anterior sugiere que el proceso del policymaking puede estar estructurado por un set particular de ideas, tal como puede ser estructurado por un set de instituciones. Los dos a menudo se dan apoyo el uno al otro desde que las rutinas de policymaking son usualmente diseñadas para reflejar un set particular de ideas acerca de lo que puede y debería hacerse en una esfera de política. Pero las ideas encarnadas en un paradigma de política tienen un estatus algo inconformista de instituciones que pueden ser usadas para apuntalar o inducir vuellos en las rutinas institucionales (Hall 1993, 290)

Hall destaca el papel de las ideas en las políticas públicas, que coinciden con el análisis cognitivo de las políticas propuesto por Mueller cuando habla de las políticas como construcción de una relación con el mundo, cada política es un intento por actuar sobre un campo de la sociedad a veces para retrasar su evolución y lo más frecuente para transformarla o adaptarla, constituyen el lugar donde una sociedad construye su relación con el mundo. El análisis, se centra más en los procesos que en las instituciones, el ámbito en el que se desarrollan las políticas no constituyen un cuerpo aparte, permanentemente existen políticas que se están iniciando o terminando lo que impacta en otras políticas.

En la misma línea de Hall y sobre la base de la implementación y el aprendizaje Gregori Bateson en (Browne y Wildavsky), indica que el aprendizaje es cambio e ideó una escala teórica de aprendizaje, basándose en el concepto de que ocurre un cambio cada vez que se aprende algo. A menos que el aprendizaje sea registrado e institucionalizado en el conjunto de instituciones responsables de la política el cambio no será tal sino un mero recibo de señales.

Aprendizaje cero, en la escala más baja se encuentra el mero aprendizaje "recibo de señal" el cual representa, en esencia, un "no aprendizaje". No implica ninguna evaluación de la experiencia. El mismo error se repite indefinidamente; no se opera ningún cambio en respuesta a un estímulo continuado.

El siguiente precepto de aprendizaje, el "aprendizaje uno" o aprendizaje sencillo, incorpora una retroalimentación que se extiende del suceso original a la memoria del organismo, en este nivel el aprendizaje viene dada de la experiencia pasada.

En un orden superior de aprendizaje se encuentra el de "aprender a aprender" o "segundo aprendizaje", y se describe como un "aprendizaje de aprender a recibir señales". En este proceso de "vuelta doble", se anula la correlación que se establece en la conducta entre un estímulo y un cambio, se reconoce la información que acepta el proceso de cambio, y que luego se selecciona intencionalmente del medio ambiente.

En esta última escala encontramos el aprendizaje de una sola vuelta y el de doble vuelta; en el aprendizaje de una sola vuelta el error se detecta, sus fuentes se descubren y se idean estrategias para enmendarlo, cada experiencia de aprendizaje sencillo constituye un incremento de cambio en un organismo u organización. En el aprendizaje de doble vuelta o "segundo aprendizaje", los procesos son más profundos. El aprendizaje evaluativo genera un contexto para un cambio organizacional: un cambio esperado y continuo gracias al aprendizaje. Surge un clima de evolución mediante un autoanálisis continuo, una autoevaluación. En el "aprendizaje de aprender a recibir señales", una organización puede llegar hasta refinar su conducta evaluativa (la conducta que evalúa todo el resto de su comportamiento).

A medida que la organización aprende a aprender, interpretar y evaluar nuevas señales; debe aumentar la entrada de conocimientos pertinentes a las políticas. Los procesos de aprendizaje y evaluación, de mejoramiento permanente, se depositan en una memoria accesible de la organización, y son reactivados en cada ocasión apropiada, facilitando así el aprendizaje y el cambio organizacional.

(Howlett 2011), indica que los instrumentos de política son técnicas del gobierno que a través del uso de sus recursos o limitaciones tratan de lograr un objetivo determinado y también como las herramientas del gobierno<sup>1</sup> ayudan o dificultan en la consecución de los objetivos de la política. La idea en la política, sus objetivos y los instrumentos utilizados para dar sentido a la

---

<sup>1</sup> Tools of government

acción dan la pauta para que la política permanezca en el tiempo, sea capaz de articularse a los cambios que la sociedad demanda y exigen construyendo un patrón de actuación o simplemente cuando sus resultados, sus ideas cambian por la inadecuada combinación de instrumentos.

La selección, combinación, restricción o limitación de instrumentos políticos impacta significativamente en el cambio de la política. Los políticos e implementadores los utilizan o bien para mantener una situación o bien para transformarlo. Los instrumentos de política rara vez se seleccionan sobre la base de su aplicabilidad y eficacia. Diferentes ámbitos políticos tienden a mostrar preferencias por sus propios tipos "favoritos" de los instrumentos de política y utilizarlos repetidamente independientemente de su contribución efectiva a la solución de problemas. Estas tendencias limitan la capacidad de aprendizaje del gobierno, particularmente cuando nuevos retos se presentan, problemas que no pueden ser resueltos por los ajustes de la política de menor importancia.

### **1.3 El Estado Ecuatoriano a partir del año 2008**

En el estudio de las políticas públicas de acciones afirmativas. El caso del pueblo afroecuatoriano llama la atención la estructura del Estado ecuatoriano en el período 2008 al 2015, el rol de las ideas, los instrumentos de intervención aplicados. El Estado recobra su rol articulador eje central de las políticas. En el Ecuador puede señalarse que la situación política ha experimentado un cambio, de acuerdo a lo que expresa la politóloga brasileña Eli Diniz, cuando en su artículo *El contexto internacional y el retorno del debate sobre el desarrollo del Brasil contemporáneo (2000/2010)*, por la existencia de gobiernos de izquierda expresa:

A partir del inicio del nuevo milenio, el escenario político latinoamericano cambió sustancialmente mediante un movimiento de inflexión a la izquierda por la vía electoral. [...] la emergencia de nuevos gobiernos generó un debate en torno de la necesidad de redefinición de prioridades de la agenda pública más allá de la estabilización y de la rigidez fiscal. Por esta razón ascienden a un primer plano temas antes, relativamente relegados. Entre tales temas, cabe destacar: la reducción de la exclusión social, el inconformismo frente a una posición periférica en el orden internacional, la aspiración por transformaciones en la geopolítica mundial, mediante la búsqueda de autonomía y por el refuerzo de la integración regional, por la diversificación de

alianzas, por la revitalización del debate sobre las reformas o, inclusive, por la defensa de nuevas formas de inserción en el mercado internacional (Diniz 2011, 502)

En el Ecuador una serie de derechos humanos y constitucionales se han implementado, que en el caso del pueblo afroecuatoriano deben ser complementados con acciones afirmativas, y no quedarse en enunciados líricos y retóricos, de conformidad al inciso 1° del Art. 1 de la Constitución de la República es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, cuando dispone: “El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organizará en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Asamblea Nacional 2015, 23)

El jurista Dr. Ramiro Ávila Santamaría, en su artículo *Del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de derechos y justicia*, al referirse al Estado, señala la importancia de los derechos humanos y constitucionales, los cuales serán respetados por toda autoridad y persona, cuando invoca varias disposiciones constitucionales que expresa que el Estado de Derechos está sometido a los derechos de las personas e indica, que esto implica que:

Es deber primordial del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos (Art. 3.1); que el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos (Art. 11.9); La participación en todo asunto de interés público es un derecho (Art. 95); La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa no pueden atentar contra los derechos (Art 84); La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, cuya rectoría la tiene el ejecutivo (Art. 141), garantizan derechos (Art. 85); Los jueces y juezas administran justicia con sujeción a los derechos (Art. 172); La función de transparencia y control social protegerá el ejercicio y el cumplimiento de los derechos (Art. 204); La función electoral garantiza los derechos de participación política (Art. 217); En ningún caso las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos (Art. 84); Los derechos son de inmediato cumplimiento y aplicación por parte de cualquier autoridad pública (Art. 426) (Ávila Santamaría 2009, 791-792)

En el Estado Constitucional de Derechos, los derechos de la persona humana están sobre el Estado, lo que claramente dispone en el inciso 1° del Art. 426 de la Constitución de la República que “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución”.

Ratifica lo anterior en los incisos 2° y 3° del Art. 426 de la Constitución de la República:

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos (Asamblea Nacional 2015, 191)

El Estado uninacional y monocultural homogenizante enmarcado en la retardataria visión unilineal de la historia; es decir, que aquel proyecto de conformación del Estado-nación ecuatoriano, bajo el fundamento del mestizaje, estuvo impulsado desde las esferas “hegemónicas” tanto del Estado como por el conjunto de la sociedad o, como las denomina Whitten, “...por aquellos que se creyeron en la cima de la pirámide de clase y etnia” (Whitten 2003)

Asunto que es, sin duda, de gran trascendencia para entender que tal proyecto, lejos de acoger la pluridiversidad socio-cultural del país, supuso la negación de las identidades particulares del pueblo afroecuatoriano e indígena. Es decir, construir la identidad nacional, la identidad mestiza no era otra cosa que tratar de eliminar u ocultar todo rasgo de la cultura indígena principalmente (Hernández 2010,50) y a la cultura y sabiduría afrodescendiente, aniquilarla, ocultarla, negarla e invisibilizarla por todos los medios imaginables (Chalá 2013,30)

Ecuador al día de hoy, vive un proceso democrático-revolucionario que ya es historia, conocida como: la “Revolución ciudadana” en donde el ser humano es el eje fundamental de la gestión político-económica para alcanzar el buen vivir, que para el pueblo afroecuatoriano es el vivir bien, porque la vida y las condiciones necesarias para su desenvolvimiento fueron negadas y relegadas. Principios como la igualdad, la reparación y acciones afirmativas cobran fuerza.

La igualdad, la libertad y la ciudadanía son reconocidas como principios emancipatorios en la

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, desde que la modernidad se desarrolla al junto al capitalismo, las sociedades contemporáneas pasaron a vivir la contradicción entre los principios de emancipación, como la igualdad y los principios de regulación normando las relaciones de desigualdad y exclusión producidas por el propio desarrollo del capitalismo. Así mismo, el concepto de Reparaciones **se impone, involucra** la justicia, la dignidad de las personas, el resarcimiento ante los daños irreparables causados por el crimen de lesa humanidad, la esclavitud y por el racismo, la discriminación fenotípica-cultural a la que fueron y son sometidos en la actualidad los africanos y sus descendientes en las Américas.

Compartimos plenamente con (Antón Sánchez 2007) cuando señala que para el pueblo afroecuatoriano, las reparaciones a las que el derecho los asiste, es un asunto de justicia y dignidad que permitirá enfrentar de manera frontal el problema del racismo estructural practicado contra los afroecuatorianos, y se convierte en un instrumento eficaz para superar las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social, económica, política, ecológica y simbólica a los que históricamente fueron sometidos los sobrevivientes de la trata esclavista trasatlántica.

Antón Sánchez (2007) afirma que, la reparación rompe así el paradigma racista en cuanto éste opera como sistema de poder y dominación. Desnuda de forma categórica la injusticia que cometió Occidente con África –y con sus hijos- al explotarla, primero, con el pillaje de sus riquezas humana y natural a través de la trata esclavista trasatlántica y, luego en el sistema de explotación irracional colonial produciendo sometimiento y subordinación, de los africanos y sus descendientes.

Las reparaciones, son el escenario necesario para la construcción del Estado plurinacional e intercultural de derechos y justicia, este es el requisito efecto para consolidar la ciudadanía plena, al tiempo que se garantiza a la ciudadanía afroecuatoriana al disfrute de sus inalienables derechos, sociales, culturales, ambientales, simbólicos y económicos, ciudadanos y colectivos, conforme al mandato de la Carta Fundamental.

Tal como se expuso al inicio de esta investigación, el inciso final del numeral 2 del Art. 11 de la Constitución de la República, que establece la igualdad ante la ley, se refiere a las acciones

alternativas, cuando dispone que 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.

Sonia Viveros Padilla, en entrevista realizada 13/03/2015, por el periodista Walker Vizarra, de la agencia internacional de prensa *Pressenza*, en el reportaje *Una mirada sobre el pueblo afroecuatoriano (1era. parte)*, señala que las políticas públicas sobre los afroecuatorianos son teóricas y sin plena implementación, al indicar:

El pueblo afro-ecuatoriano está en una época interesante, es una época de cambio, de inclusión. La lucha de más de 40-50 años o de toda una vida de la población afro-ecuatoriana en el territorio ecuatoriano va dando sus frutos. Existe mayor participación, mayor inclusión, reconocimiento constitucional de nuestra presencia en el país como parte de la construcción de la nación; el hecho de ser reconocidos como pueblo ancestral hace que uno considere que se han dado pasos hacia delante [...] el asunto es que los cambios deben ser estructurales, no deben ser coyunturales [...] Desde mi punto de vista, el tema de la población afro-ecuatoriana hace que se incluya en ciertos espacios visibilizando la participación de a, b, c individuos, pero que no significa que eso genere los cambios colectivos o del pueblo en general. Los cambios sociales, estructurales todavía hay que trabajarlos y hacerlos cumplir, pues esa Constitución del 2008 que nos hizo respirar diferente, sentir que el aire de Ecuador también es nuestra. Sin embargo, el tema de la educación, de la inclusión en el trabajo, el tema de las expresiones cotidianas de racismo y de resistencia, todavía se lo siente y la sentimos los afro-descendientes [...] el hecho de que ocupe un puesto en una entidad pública o privada, un puesto de decisión me refiero, el hecho que por uno u otro motivo haya podido acceder a una posibilidad de mejorar sus estudios no le quita la “negritud” y mientras uno estudia “no le dejan de negrear”, mientras uno trabaja “no le dejan de negrear”; entonces resulta que un cambio económico o social no hace el cambio estructural. Porque si yo tengo una buena chequera me van a decir: Sonia y no “la negra Sonia con plata”. Entonces esta parte de “negrearnos” es la que necesitamos cambiar (Viveros Padilla 2015, 53)

Las reparaciones, son el escenario necesario para la construcción del Estado plurinacional e intercultural de derechos y justicia, este es el requisito efecto para consolidar la ciudadanía plena, al tiempo que se garantiza a la ciudadanía afroecuatoriana al disfrute de sus inalienables

derechos, sociales, culturales, ambientales, simbólicos y económicos, ciudadanos y colectivos, conforme al mandato de la Carta Fundamental.

#### **1.4 Las acciones afirmativas**

Las acciones afirmativas están consagradas en el Art. 11 de la Constitución, numeral 2, que señala: "...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..." En tanto las reparaciones se contemplan en el Art. N° 57 numeral 3, de la Carta Magna, señalando que: "...El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia y discriminación..."

Antes de recurrir a un concepto, importante es referirse a los argumentos que la doctrina presenta a favor de las acciones afirmativas, como ocurre con la profesora en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Auckland, Nueva Zelandia Dra. Katherine Smits, quien en su obra *Applying Political Theory – Issues and Debates*, es decir *Aplicación de la Teoría Política: Temas y Debates*, expresa:

Los argumentos a favor de la acción afirmativa pueden ser divididos en argumentos deontológicos, donde la acción afirmativa es equitativa y justa como un remedio para un pasado injusto. Sus defensores argumentan que preferencias de grupos no equivalen a discriminación de grupos, y este argumento debe ser tomado en consideración en el vasto contexto en que las preferencias raciales y de género son aplicadas. Además, las preferencias de grupos no comprenden la equidad, pues los individuos no tienen derechos automáticos porque cualquier beneficio fluye en base a sus talentos naturales y habilidades. Es tarea de la sociedad distribuir beneficios de acuerdo con criterios razonables y públicamente justificados en conformidad a objetivos sociales más amplios. De acuerdo con los «utilitaristas», la acción afirmativa genera un número considerable de resultados positivos, lo cual fortalece la justicia de esta política superando cualquier injusticia que podría envolver (Smits 2009, 71)

La jurista neozelandesa se refiere, en general, a la reserva de cupos laborales similar a las contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 60 de 28/09/2009, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 45 de 13/10/2009, para favorecer a determinadas personas, en especial a los

afroecuatorianos, lo que generaría, en nuestro país un resultado positivo si el señalado decreto se aplicara en forma adecuada.

En el Ecuador, donde se manifiesta en forma clara las acciones afirmativas respecto de un grupo de atención privilegiada, es en la Ley Orgánica de Discapacidades, la cual, en el numeral 1 del Art. 4, que dispone:

**No discriminación.** - Ninguna persona con discapacidad o su familia puede ser discriminada; ni sus derechos podrán ser anulados o reducidos a causa de su condición de discapacidad.

La acción afirmativa será toda aquella medida necesaria, proporcional y de aplicación obligatoria cuando se manifieste la condición de desigualdad de la persona con discapacidad en el espacio en que goce y ejerza sus derechos; tendrá enfoque de género, generacional e intercultural (Asamblea Nacional 2012, 7)

Así, las acciones afirmativas ponen énfasis en que se trata de medidas proporcionales de obligatoria aplicación que se tienen como objeto equiparar las desigualdades.

Las acciones afirmativas son políticas focales que destinan recursos en beneficio de personas pertenecientes a grupos determinados y victimizados por la exclusión socioeconómica en el pasado o en el presente. Se trata de medidas que tienen como objetivo combatir discriminaciones étnicas, raciales, religiosas, de género o de clase, aumentando la participación de minorías en el proceso político, en el acceso a la educación, a la salud, al empleo, a los bienes materiales, a las redes de protección social y/o al reconocimiento cultural. Entre las medidas que podemos clasificar como acciones afirmativas podemos mencionar: el incremento de la contratación y promoción de miembros de grupos discriminados en el empleo y en la educación por vía de metas, cuotas, bonos o fondos de estímulo; bolsas de estudio; préstamos y preferencia en contratos públicos; determinación de metas o cuotas mínimas de participación en la política y otros ámbitos; reparaciones financieras; distribución de tierras y habitación; medidas de protección a estilos de vida amenazados; y políticas de valorización de identidad. Bajo esta rúbrica podemos, por tanto, incluir medidas que engloban tanto la promoción de la igualdad material y de los derechos básicos de la ciudadanía como también formas de valorización étnica y cultural. Estos procedimientos pueden ser de iniciativa y de ámbito de aplicación público o

privado y adoptado de forma voluntaria y descentralizada o por determinación legal. La acción afirmativa se diferencia de las políticas puramente antidiscriminatorias por actuar preventivamente en favor de individuos que potencialmente son discriminados, pudiendo igualmente ser entendidas como una prevención a la discriminación o como una reparación a sus efectos [...] En el debate público y académico, la acción afirmativa con frecuencia asume un significado más restringido, siendo entendida como una política cuyo objetivo es asegurar el acceso a posiciones sociales importantes a miembros de grupos que, en ausencia de esta medida, permanecerían excluidos. En este sentido, su principal objetivo sería combatir las desigualdades e impedir las elites, tornando su composición más representativa del perfil demográfico de la sociedad (Grupo de Estudios Multidisciplinarios de Acción Afirmativa [GEMAA] 2011, 1)

Las acciones afirmativas tienen carácter integral, abarca la prevención de discriminación, los incentivos para el acceso a cargos públicos e incluso privados o estudios, asegurando una serie de beneficios estrictamente controlados a los que se une el derecho a la reparación de los afectados por estas circunstancias.

Lo expresado por Grupo de Estudios de Estudios de Acción Afirmativa (GEMAA) deja en evidencia que las acciones afirmativas no solo consisten en un marco normativo insuficiente, no idóneo en cuanto al fondo e inefectivo en lo formal, trágica situación provocada por la falta de responsabilidad y conciencia que se advierte en nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia ecuatoriano, en donde se añade la eficacia de la norma en cuanto a su cumplimiento, obedece a un cúmulo de normas de ostentación pública, a los que se añade que el Ecuador, en materia de discriminación, es uno de los únicos países del mundo que carece de una ley especial sobre esta materia.

En virtud a las diferencias doctrinarias existentes en materia de «acciones afirmativas», es plenamente aplicable al pueblo afroecuatoriano lo que, respecto del pueblo afrobrasileño, manifiesta el jurista de dicho país Dr. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, en su obra *Acción Afirmativa & Principio Constitucional de Igualdad; el Derecho como instrumento de transformación social. La experiencia de los Estados Unidos de América*, cuando define a estas acciones afirmativas, indicando que:

Consisten en políticas públicas (y también privadas) dirigidas a la concretización del principio constitucional de igualdad material y a la neutralización de los efectos de la discriminación racial, de género, de edad, de origen nacional, de capacidad física y situación socioeconómica, impuestas o sugeridas por el Estado, por sus instituciones vinculadas e incluso instituciones puramente privadas que persiguen combatir no solo las manifestaciones flagrantes de discriminación, sino también la discriminación cultural, estructural, enraizada en la sociedad. Desde el punto de vista pedagógico y no extrañamente impregnadas de un carácter de ejemplaridad, tienen como meta, también, engendrar transformaciones culturales y sociales relevantes, inculcando en los actores sociales la utilidad y la necesidad de la observancia de los principios del pluralismo y de la diversidad en las más diversas esferas de la convivencia humana (Barbosa 2001, 6-7)

Debe destacarse que, durante la vigencia de la derogada Constitución Política de 1998, de conformidad a su Art. 1º el Ecuador se identificó como un Estado Social de Derecho, obedeciendo a políticas capitalistas o neoliberales, donde la igualdad ante la ley careció de políticas de acción afirmativa, la concepción de ese Estado consistió, principalmente, en que los intereses de aquel, estaban sobre los de la persona humana.

Con la promulgación de la Constitución de la República del año 2008 se modificó la concepción capitalista del Estado, disponiéndose en su Art. 1º que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el cual es deber primordial de éste, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 1 del Art 3 “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (de derechos humanos)”, lo que se complementa con lo dispuesto en el inciso 2º del Art. 426 del mismo cuerpo normativo que establece:

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente (Asamblea Nacional 2015, 191)

Los mencionados artículos de la Constitución vigente, en forma expresa dejan en evidencia que, en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la persona humana está por sobre los intereses de éste, lo que, en términos de derechos humanos, de acuerdo a lo expuesto por los juristas argentinos Dres. Martín Abregú y Christian Courtis se conoce como principio *pro homine* o pro ser humano, al cual se lo define como:

(...) criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos de suspensión extraordinaria. El principio coincide con el rasgo fundamental de derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre (Abregú y Courtis 1997, 163)

La obligatoriedad de aplicar las normas más favorables a la persona humana, coincide con la política pública de acciones afirmativas para sectores históricamente excluidos porque basa su concepción en la exclusión, la invisibilización y la marginación de una población que por mucho tiempo permaneció de espaldas a la acción del Estado. La política estableció la valoración y asignación de un puntaje en los concursos de méritos y oposición del sector público.

En este contexto, el ente rector de la planificación la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo como herramienta para la gestión en favor de los pueblos y nacionalidades prevé la formulación conjunta de las Agendas Nacionales para la Igualdad, que para el caso del pueblo Afroecuatoriano, se fundamenta en los mandatos constitucionales, en las leyes emanadas de la Asamblea Nacional, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en los objetivos estratégicos del Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017.

La puesta en agenda e implementación de políticas públicas en favor de sectores históricamente excluidos, como el pueblo afroecuatoriano, constituye un aporte sustantivo para la construcción del Estado ecuatoriano social de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. Las políticas públicas deberán constituirse en herramienta para la gestión del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades que actualmente se encuentra en proceso de

institucionalización y operativización y sus atribuciones se señalan en el Art.156 de la vigente Constitución y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que disponen:

Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno (Asamblea Nacional 2015, 92)

La creación y regulación de los Consejos Nacionales para la Igualdad pretende por mandato constitucional, garantizar la participación real del pueblo afroecuatoriano en los procesos de toma de decisión, implementación y evaluación de las acciones que involucran su desarrollo y Vivir Bien y a otras áreas como medios de comunicación, la educación, vivienda, el ambiente, la salud, el empleo, la administración de justicia, los servicios públicos, los servicios y programas de empleo, el acceso al crédito productivo, partidos y movimientos políticos, gestión estatal y otros servicios civiles y estatales.

Sin embargo, de acuerdo a lo que expresa el Presidente de la Confederación Nacional de Afroecuatorianos (CNA) y hoy asambleísta nacional, José Chalá en el *Taller sobre etnoeducación*, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar, el 27/03/2001, en la ciudad de Quito. Chalá destaca que con el transcurrir de los años sólo se ha avanzado en el “papel” las políticas no son efectivas, porque pese a que en la Constitución de la República se incluyó a los afroecuatorianos como parte del Estado plurinacional la ejecutoriedad de las normas que existen no se lleva o se lleva a efecto de manera insuficiente.

El caso de estudio, se basa en el pueblo afroecuatoriano, para su mejor entendimiento y relación se debe contextualizarlo y contar con definiciones:

Los afroecuatorianos “somos los hijos y las hijas de la diáspora africana que nacimos y vivimos en

el territorio ecuatoriano. Somos ciudadanas ecuatorianas y ciudadanos ecuatorianos titulares de los mismos derechos y obligaciones que el resto de la sociedad que nacimos y vivimos en la de la República plurinacional e intercultural del Ecuador.

Nos caracterizamos como pueblo afroecuatoriano debido a que compartimos un mismo pasado socio-histórico, compartimos valores culturales primordiales cuyos miembros estamos unidos por una conciencia de identidades simbólicas y míticas atravesadas por profundas relaciones de parentesco consanguíneo y ritual, caracterizados como la gran familia ampliada en la diáspora, base y sustento de la organización social afroecuatoriana (Chalá 2013, 49-50).

Chalá reivindica lo africano como el punto de partida de la existencia misma de la humanidad que se extiende por el mundo como consecuencia de la Trata Transatlántica reconocido por Naciones Unidas como Crimen de lesa humanidad por sus consecuencias en la humanidad. La pretendida aniquilación de una cultura y un pensamiento aupado en el desarrollo y la modernidad. Coincide, con la definición dada por el SISPAE en el año 2014 que indica que afroecuatoriano denota a los descendientes de africanos que sobrevivieron a la trata esclavista trasatlántica en las Américas. La definición busca abarcar a todos los pueblos descendientes, directa o indirectamente de la diáspora africana en el mundo, comprende una doble adscripción o pertenencia del sujeto: tanto a las raíces africanas como a la nación ecuatoriana.

Diversos pensadores han tratado de identificar o dar una definición en torno a los descendientes de los africanos producto de la trata trasatlántica, sin embargo los miembros del pueblo como actores políticos y sociales en un proceso de autoidentificación y reconocimiento luego de un proceso largo de reflexión y posicionamiento político coincide en definirse políticamente como afroecuatorianos y logran en la Constitución Política de la República del Ecuador, del año 1998, incluir en la parte de los derechos colectivos el reconocimiento al pueblo “negro” o “afroecuatoriano”. Posteriormente deja de lado esta adscripción y en la Constitución del año 2008 queda definida la autoidentificación como pueblo afroecuatoriano, definición que paulatinamente se viene interiorizando al interior del propio pueblo y la sociedad ecuatoriana en general.

## Capítulo 2

### Tendencias y prácticas en materia laboral

El capítulo analiza las tendencias a nivel internacional, regional y local que inciden en el cambio de la política laboral. Realiza una revisión de las tendencias y prácticas en materia laboral tomando en cuenta los niveles de cambio planteados por Michael Howlett, quien con base en la tipología del cambio paradigmático de Peter Hall presenta una propuesta mejorada del cambio; lo cual permitirá explicar la importancia de los instrumentos de política, su combinación y mezcla, en la estabilidad o cambio de la política.

La diversidad de análisis del cambio de la política, el ciclo de la política de Laswell, el Marco de las Coaliciones Promotoras ACF *de* autoría de Paul Sabatier, la Teoría del Equilibrio Interrumpido PE de Frank Baumgartner, los tres órdenes de cambio de las políticas, y cambio paradigmático y el aprendizaje de Peter Hall tienden a privilegiar un elemento o patrón de cambio descuidando otros. A la diversidad de enfoques y teorías se añade aspectos metodológicos y epistemológicos del cambio, que para el caso lo haremos a partir de los niveles de cambio.

#### 1. Nivel Macro

El nivel macro relaciona las políticas públicas y el sistema político, las funciones del Estado y las políticas públicas, las políticas y los entornos institucionales (Cambiar y /o definir autor). Análisis que nos remite al análisis de la Gobernanza, Gobernanza Multinivel. “La gobernanza en la práctica política remite a un cambio de las formas tradicionales de gobierno, donde la jerarquía y la coacción se dejan de lado, para dar paso a mecanismos de interacción y a la participación de actores no estatales en la definición y desarrollo de actividades tradicionalmente encargadas y ejercidas por el Estado con independencia”. (Guy y Pierre 2005)

El cambio de la política pública laboral de acciones afirmativas se debe al impulso dado en el contexto internacional y a nivel nacional el gobierno central sustentado en la el buen vivir y la ciudadanía desarrolla esfuerzos con la finalidad de lograr acciones que favorezcan al pueblo afroecuatoriano, con poca o nula participación del nivel regional y los entes descentralizados. A menos que la intervención de la comunidad internacional y nacional retome y posicionen la

inserción laboral desde la perspectiva de la diversidad cultural en la administración pública como una estrategia para rebatir la situación adversa frente al empleo y trabajo de los afroecuatorianos, el cambio de la política no será posible.

José Chalá Cruz, Asambleísta por la provincia de Imbabura, en entrevista realizada por la autora, 30/06/2017, señala:

Las luchas y reivindicaciones de los afrodescendientes en el mundo tiene su vinculación nacional e internacional con la Alianza Estratégica de América Latina y el Caribe, que en una de sus primeras reuniones se las llevó a cabo en el Territorio Ancestral Chota la Concepción y Salinas y la movilización internacional en función de Durban, La Convención Internacional contra la Discriminación Racial la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia, la misma que uno de sus resultados es declarar el combate al racismo y sus prácticas y la declaratoria de la esclavitud como crimen de lesa humanidad (J. F. Chalá 2017)

Así mismo, como parte de las conquistas de los afrodescendientes y materializadas en la Cumbre Mundial Contra el Racismo la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban Sudáfrica, en el año 2001, el activista Uruguayo Romero Rodríguez manifiesta “entramos negros y salimos afrodescendientes” (en Santiago de Chile, en el año 2004 en la Conferencia Regional Preparatoria y como parte *del* Seguimiento al Plan de Acción de Durban).

En *El Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio Estado de Situación 2007 Pueblo Afroecuatoriano*, del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador y el Gobierno Nacional del Ecuador, del año 2007, que expresa:

La adaptación de metas para alcanzar los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) en la población afroecuatoriana exige de la misma forma una implementación de estrategias idóneas. Unas de ellas, y en las que se ha insistido en repetidas ocasiones, **son las políticas de acción afirmativa entendidas como un mecanismo justo para acortar las brechas sociales**. Tales medidas podrían estar encaminadas a la lucha contra la pobreza y a reducir las disparidades en ámbitos como la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Estos programas de acción

afirmativa deberán aplicarse de forma regulada, focalizada y selectiva, sin perder la perspectiva de que en realidad son necesarios en aquellos sectores sociales realmente golpeados por el racismo y por la discriminación. Pero igualmente las acciones afirmativas deberían aplicarse mediante filtros que eviten el acaparamiento de sectores privilegiados dentro de las minorías culturales, los cuales se benefician de forma desproporcionada y dejan de lado a aquellos ciudadanos que no poseen la información ni el suficiente capital social o movilidad social para acceder a estos programas. Los programas de acción afirmativa podrían garantizar que la población afrodescendiente llegue en igualdad de condiciones a las metas del desarrollo junto con aquellos sectores que no sufren la discriminación racial ni el racismo. Pero habrá que advertir que tales medidas no son suficientes. Éstas deben estar acompañadas de reformas económicas, políticas y educativas que permitan garantizar el acceso de los derechos humanos a un amplio sector de ciudadanas y ciudadanos menos favorecidos, sin importar su condición étnica. Además, en la medida en que haya gobiernos que se opongán a impulsar las acciones afirmativas, tales reformas de enfoque multisectorial podrían ofrecer de manera más fácil los resultados deseados y permitirán garantizar al menos una parte de los objetivos (Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador & Gobierno Nacional del Ecuador 2007, 13)

De su lado, la Organización Internacional del Trabajo OIT, organismo internacional, desde su creación en 1919 configura las condiciones para que los países miembros, las empresas y los trabajadores busquen y encuentren un espacio para el diálogo y la concertación. Fomenta entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;
- conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;
- adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a toda una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la

colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;

- extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- proteger a la infancia y a la maternidad;
- suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

La OIT busca identificar, mostrar y comprometer a los países y los Estados a la adopción de medidas tendientes a la reducción de brechas e inequidades, en la educación, el acceso al trabajo; de las cuales por mucho tiempo fueron víctimas los miembros de los pueblos identificados como indígenas y tribales en países independientes, por los estereotipos y concepciones muchas de ellas carentes de sustento, al considerarlos como inferiores o no aptos para el desarrollo de actividades en los diferentes niveles de la administración pública.

A los problemas históricos que el pueblo afroecuatoriano tuvo que afrontar, desarraigo, cosificación, discriminación, se suman las consecuencias de las primera y segunda guerra mundial, injusticia, miseria. Las víctimas mayores de estos fenómenos los africanos y sus descendientes. Hechos que compromete a los países para que busquen y canalicen mecanismos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el mundo.

En mayo de 1944, la OIT ratifica los principios bajo los cuales desarrolla su acción, en la que se conoce como Declaración de Filadelfia y que forman parte de la Carta de Constitución de esta Organización.

El Artículo II de esta Declaración reafirma el principio de igualdad de oportunidades sin distinción de raza, sexo y otras condiciones en el mundo laboral: La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que:

a) todos los seres humanos, **sin distinción de raza, credo o sexo** tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y **en igualdad de oportunidades**.

Los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y, específicamente en lo laboral, el principio de igual salario por trabajo de igual valor, principios que en muchos países del mundo incluido el Ecuador no se materializan serán parte consustancial de los principales Instrumentos normativos de derechos humanos. La OIT dispone de un cuerpo normativo de protección de los derechos laborales.

- El Convenio 111, aprobado en 1958, sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, ratificado por el Ecuador el 10 julio 1962

- El Convenio 169, aprobado en 1989, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes ratificado por el Ecuador el 15 de mayo de 1998.

El Convenio 111 de la OIT, centra sus esfuerzos no solo en la reducción de las brechas de acceso al empleo alude también a la discriminación en varias perspectivas de raza, religión, sexo, opinión política. La discriminación está asociada con una situación de injusticia, restricción menoscabo de un derecho y en este caso el derecho a un empleo, un salario justo y unas condiciones de ingreso y vida digna. Y la igualdad de trato y oportunidades, la primera exige que todas las personas sean tratadas en igualdad de condiciones y la segunda requiere que a todas las personas se les ofrezca medios y oportunidades.

En el caso de los afrodescendientes la esclavización aún hoy tiene secuelas en su vida y desarrollo fenómenos como la discriminación por su pertenencia a un pueblo o nacionalidad, siguen marcando el vivir bien de sus miembros. Pese a una serie de normas constitucionales en la realidad cumplen un papel retórico, sin un sustento reglamentario ni acciones que las hagan efectivas y en el caso de que están existan aún priman ideas positivistas en los implementadores quienes omiten la aplicación de la normativa vigente colocando en una situación de desventaja y fuera en la escala de la pirámide social.

La **discriminación directa** refiere a normas, políticas o prácticas que excluyen o desfavorecen a

ciertos individuos porque pertenecen a un grupo particular o porque poseen ciertas características (por ejemplo: origen indígena, sexo, religión, etc.).

La **discriminación indirecta**, es más difícil de identificar, es solapada y camuflada. Se produce cuando medidas aparentemente neutras (normas, políticas o prácticas) tienen un efecto desproporcionadamente adverso sobre un grupo. (OIT 2007, 11)

La discriminación directa e indirecta afecta a los afrodescendientes, en el subconsciente de la población está naturalizado el hecho que los afroecuatorianos son buenos y disponen de capacidades para el ejercicio y desarrollo de determinadas actividades laborales como la servidumbre, el peonazgo, el deporte en determinadas disciplinas, actividades donde no demanda el desarrollo de competencias intelectuales y prevalecen las destrezas físicas, castrando su desarrollo personal, económico y social y colocan en condiciones de desventajas a los afrodescendientes y afroecuatorianos.

De su lado, el Convenio 169 de la OIT, alude a los pueblos autoidentificados como indígenas o tribales con base en las siguientes características:

- (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- (b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2003, 5)

La segunda característica cobijaría al pueblo afroecuatoriano en razón de su permanencia en el territorio ecuatoriano antes del establecimiento de las actuales fronteras del país y de haber conservado y recreado una identidad propia que lo diferencia del resto de la población. (Antón Sánchez, 2013). La Historia, la Economía, la Política y otras ciencias reiteradamente niegan o caricaturizan la contribución de los afrodescendientes y afroecuatorianos.

Así mismo, en la Parte III Contratación y Condiciones de Empleo, artículo 20 establece:

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo:

(a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2003, 13)

El texto del instrumento directamente vincula valores asociados con los derechos humanos y la dignidad humana como la reducción de las desigualdades e inequidades sociales o a opciones específicas como la prestación del Estado de servicios de educación, capacitación vinculadas con la generación del empleo y el trabajo. La introducción de estos elementos sustituye la barbarie y la desigualdad por ideales de libertad e igualdad, la violación reiterada de los derechos humanos por el reconocimiento a los individuos como sujetos de derecho. Sustentos teóricos necesarios para la generación de políticas de inserción laboral.

A decir de Antón y Chalá, este convenio es el instrumento más potente y vinculante que compromete a los Estados para la adopción de medidas a favor de pueblos indígenas y tribales en países independientes en los cuales se adscriben los afrodescendientes. La adopción y suscripción del Convenio 169 por los Estados parte les compromete a adecuar su legislación en materia laboral y buscar los mecanismos para el acceso, permanencia y promoción en un trabajo para los miembros de los pueblos autoidentificados como indígenas y/o tribales.

A los instrumentos anotados que aportan en las búsquedas de condiciones de igualdad y no discriminación en el empleo se suman la denominada Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrita en 1948, misma que en su artículo 23, inciso 1, hace mención al derecho al trabajo en condiciones equitativas y en el inciso 2 señala que: Toda persona tiene derecho, sin

discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. No sólo el acceso al trabajo tiene sus obstáculos para los y las afroecuatorianos, también lo es la remuneración, remuneración en razón de la subvaloración e injusta ubicación en el puesto y por tanto en la remuneración. Estos instrumentos potencian aún más la aplicación de acciones en la búsqueda de condiciones de igualdad para el acceso, permanencia y promoción en el empleo para los afrodescendientes.

La Declaración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado en 1966, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas, fundamentadas, entre otras condiciones: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. Con el PIDESC se busca promover que los derechos económicos (entre los que se encuentran los derechos laborales), sociales y culturales, cobren el mismo rango de importancia que los derechos civiles y políticos.

Otro instrumento internacional que compromete a los Estados para la adopción de medidas en favor de los afrodescendientes constituye el Programa de Acción de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban Sudáfrica, en el año 2001, aplicable a las víctimas de discriminación entre otras por cuestiones de raza, linaje y que brinda una oportunidad histórica de evaluar y determinar las consecuencias producidas por el crimen de lesa humanidad la esclavización con miras a lograr su eliminación a través de medidas , prácticas ineficaces en los niveles nacional, regional e internacional en la parte que hace referencia a los africanos y los afrodescendientes establece:

(...) numeral 9. *Pide* a los Estados que refuercen las medidas y políticas públicas a favor de mujeres y los jóvenes afrodescendientes, teniendo presente que el racismo los afecta más profundamente, poniéndolos en situación de mayor marginación y desventaja.

Numeral 11. *Alienta* a los Estados a que determinen los factores que impiden el igual acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes en todos los niveles del sector público, incluida la administración pública, y en particular la administración de justicia; a que adopten las medidas apropiadas para eliminar los obstáculos identificados, y a que alienten a su vez al sector privado a promover la igualdad de acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes en todos los

niveles de sus organizaciones (Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas 2002, 52)

El Programa de Acción de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban Sudáfrica, en el año 2001, instrumento específico sustentado en la realidad de los afrodescendientes favorecen la inserción laboral de los sectores históricamente excluidos. Los gobiernos y los Estados tienen la obligación de aplicar medidas conducentes a eliminar o reducir las brechas que afectan a estos pueblos e informar de los avances generados por la aplicación de esas medidas.

Como consecuencia del Programa de Acción de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, la Organización de Naciones Unidas declara el año 2011 como el año Internacional de los Afrodescendientes y posteriormente el Decenio de los Afrodescendientes, a partir del 01 de enero del año 2015 al 31 de diciembre del año 2024. Instrumentos importantes para la definición y o redefinición de políticas de igualdad y no discriminación en el empleo de los afrodescendientes.

La normativa internacional que favorece el acceso, la permanencia y promoción de los afrodescendientes es muy amplia. Ante la falta de eficacia de la norma con el amparo del denominado “delito de violencia institucional”, aplicada concretamente en el caso de las mujeres y que bien podría aplicarse en una ley antidiscriminación por la pertenencia a un pueblo o nacionalidad en el Ecuador, violencia que se entiende por aquella realizada por los servidores o servidoras de cualesquier órgano, ente o entidad pública que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir el ejercicio de un derecho consagrado en los instrumentos internacionales o en la normativa constitucional de los países.

## **2. Nivel Meso**

El nivel meso propuesto por Howlett (2009), involucra los objetivos políticos estratégicos, una determinada mezcla de instrumentos con preferencias específicas que van delineando los estilos de implementación de los Estados. Comprende la génesis, el desarrollo, la complejidad de un fenómeno político social concreto, las características que dominan una política en un país. Los objetivos que los gobiernos han perseguido, sus principales líneas de acción, ¿qué se ha

implementado a lo largo de los años?, los destinatarios de la política, los temas presentes en la política.

El empleo constituye el centro de la política laboral en los países Latinoamericanos para determinar las condiciones de vida de la población. Con la pérdida del empleo las familias se ven abocadas a períodos de crisis y desestabilización económica. La política plantea resolver, el problema de ingresos de las familias para el sustento de sus necesidades, de alimentación, salud, educación, vivienda potenciando sus capacidades para el desarrollo de un trabajo. La política busca universalizar los beneficios sociales, reducir la desigualdad con base en políticas contributivas y no contributivas.

La Comisión para América Latina CEPAL y la Organización Internacional para el Trabajo OIT, en un estudio conjunto dan a conocer la situación del mercado laboral en la región, en el año 2014. El estudio revela un leve crecimiento del empleo debido a un pronunciado descenso de la tasa de participación, tasa de participación que tiene relación con el incentivo dado por los gobiernos para la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. El impacto generado por la disminución de la tasa de participación y su efecto positivo en el desempleo no está exento de la incidencia del crecimiento económico en la generación y oferta de nuevos empleos, crecimiento que en los últimos dos años tiene una tendencia a la disminución.

Los gobiernos y los Estados para mantener el rumbo de la tasa de participación y paliar los efectos de la tendencia del crecimiento económico en el empleo buscan dar respuesta en la institucionalidad del mercado laboral. El fin último de la institucionalidad laboral es el generar empleo de buena calidad, institucionalidad que se sustenta en tres pilares “la regulación laboral, la protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo” (Weller 2009, 12)

Weller analiza, los tres pilares del mercado laboral, la regulación laboral, la protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado laboral; sus implicaciones y las medidas adoptadas por los países para proteger el trabajo de sectores o grupos que por mucho tiempo han sido excluidos del mercado laboral. Sectores como las mujeres, embarazadas y en período de maternidad; de los jóvenes, los incentivos al trabajo juvenil y la población infantil básicamente.

Analiza las modalidades de contratación individual y colectiva, reformas basadas en el diálogo social y la aplicación de los convenios internacionales.

Weller, nada indica de la relación del trabajo y la autoidentificación y la pertinencia étnica, que en el Ecuador es la pertenencia a un pueblo o nacionalidad. Si bien es cierto en la perspectiva de inserción y eficiencia laboral concurre aspectos como la experiencia y el nivel de educación, no es menos cierto que los afroecuatorianos no tendrán la oportunidad de ingresar a empleos de responsabilidad mayor en tanto en cuanto persistan estos elementos. Además del mal estar que pueda tener el propio empleador y los miembros de la comunidad laboral en tanto en cuanto afroecuatorianos ostenten puestos de poder y decisión. Situaciones que paulatinamente se ven paliadas con políticas conjuntas como el incentivo dado a la población al ingreso y permanencia a la educación y la capacitación permanente.

#### **a. La regulación laboral**

La regulación del mercado laboral en América Latina promueve la aplicación de medidas diversas dependiendo de la situación de cada país. Unos países introdujeron medidas para proteger el trabajo de las mujeres en caso de embarazo y durante el período de maternidad. En otros se implementaron reformas laborales para proteger y limitar el trabajo infantil. En épocas recientes introdujeron nuevas modalidades de contratación individual, incentivos al trabajo juvenil. Reformas basadas en el diálogo social y la aplicación de los convenios internacionales a fin de lograr la sostenibilidad y aplicabilidad de las reformas (Weller 2009).

La regulación del mercado laboral crea las condiciones para el acceso, la permanencia y la promoción laboral. Los países emplean medidas como la indemnización por despidos sin causa justa, la compensación o pago por el tiempo de servicio. Estas medidas evitan la discrecionalidad del empleador frente al despido. En el caso del sector público las medidas son similares con el agravante que en el caso de constituir una acción en la que se determine dolo o mala fe del funcionario o ex funcionario los valores así cancelados deberán ser restituidos al Estado. Así mismo las empresas cuentan con incentivos para la contratación de trabajadores, como la reducción en sus contribuciones principalmente

## **b. La protección frente al desempleo**

La política social en América Latina da cuenta de una política social fragmentada, reposa en varias entidades entre ellas desarticuladas, en un inicio una política social con énfasis en la protección social contributiva, como parte del modelo económico orientado al mercado y el empleo, dirigida a los trabajadores públicos y privados, personas de la tercera edad, para luego transitar a una política focalizada y asistencialista.

La política social es parte de las políticas públicas, definidas como “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth 2007, 27). En este marco la política social se orienta, en primer lugar, a la superación de la llamada “cuestión social” y, en segundo, a la “igualación social”. Toda política social promueve y se compromete con un patrón de desigualdad social y debe ser evaluada desde esta perspectiva.

La política social descansa en tres pilares: 1. la protección social “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y de vivienda a la población”; 2. protección social no contributiva (asistencia social e incluye tanto acciones de focalización y universalización), 3. protección social contributiva (seguridad social) y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente. (Cecchini y Martínez 2011, 19).

El autor afirma que, en América Latina, actualmente coexisten dos enfoques de política social: uno, relacionado con la competitividad sistémica, en que conceptos como capital humano y transmisión intergeneracional de la pobreza cobran relevancia; otro, vinculado al enfoque de derechos y garantías de ciudadanía, sustentado en los pactos y tratados internacionales asumidos por los Estados. Que en algunos estados y países alcanza el estatus de norma constitucional.

### **c. Las políticas activas de mercado de trabajo**

El mercado laboral en América Latina está internamente marcado por aspectos como el crecimiento demográfico, la presión por la inserción de las mujeres y los jóvenes.

Externamente, está marcado, por la globalización de la economía, los mercados y la tecnología. Lo que agrava mucho más la situación de empleo de los miembros de sectores históricamente marginados. “Las políticas activas de mercado de trabajo son intervenciones en el mercado laboral destinadas a combatir el desempleo y a mejorar los ingresos de los trabajadores” (Weller 2009, 32). Entre las acciones de las políticas activas de mercado de trabajo se encuentran la generación de empleo asalariado directo e indirecto, la capacitación, el apoyo al autoempleo y a la microempresa.

Las acciones realizadas por los gobiernos en los diferentes países de América Latina, con base en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de eliminación de la discriminación como resultado del crimen de lesa humanidad “la esclavización” han estado encaminadas al reconocimiento de un conjunto de derechos, implementación de la variable de autoidentificación étnica en los censos que permiten evidenciar la realidad de los afrodescendientes y la aplicación de políticas de protección social medidas universales de protección social. La política de protección social más que pensada en los afrodescendientes es el resultado de aplicación de medidas para la población en general.

### **3. Nivel Micro**

El aprendizaje y el conocimiento juegan un papel importante en este nivel, los implementadores de la política ya con los objetivos definidos, con la finalidad de hacer operativa la política realizan cambios en el nivel y tipo de instrumentos sin que los objetivos centrales de la política sean alterados. En este nivel el análisis se ubica en la observación de algunos de los elementos concretos señalados como estratégicos por la doctrina, la definición de problemas, la decisión, la implementación, la evaluación y su relación con los actores de la política, los tomadores de la decisión, los gestores y beneficiarios de la política.

Las luchas reivindicativas del movimiento social indígena en un inicio y posteriormente del movimiento social afroecuatoriano provocaron que los gobiernos del Ecuador incorporen

instituciones en la estructura del Estado, instituciones que como rol y accionar tenía la planificación del desarrollo, crear espacios para la visibilización de pueblos y nacionalidades y la incorporación de profesionales y no profesionales indígenas y afroecuatorianos en el aparato gubernamental. La experiencia no fue la más significativa, constantemente debilitados por los diferentes gobiernos, con presupuestos insuficientes y poca estabilidad.

En el año de 1995, en la presidencia del Arq. Sixto Durán Ballén, con la Declaración del Decenio de los Pueblos Indígenas del mundo los Estados se ven abocados a la creación de instituciones que tienen por objetivo el desarrollo de actividades para el mejoramiento de las condiciones de la población indígena y afroecuatoriana, Se crea la Secretaria Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas SENAIME, con una visión clientelar y paternalista.

Posteriormente el Ab. Abdalá Bucarán crea el Ministerio Étnico y el Gobierno Interino del Dr. Fabián Alarcón crea el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros CONPLADEIN. Luego de algunos intentos de aglutinar a pueblos y nacionalidades indígenas y al pueblo afroecuatoriano en una sola instancia en el año 1.998 se crea la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE como instancias encargada de impulsar el Desarrollo Integral de Pueblos y Nacionalidades Indígenas y del Pueblo Afroecuatoriano respectivamente.

Las instituciones así creadas sirvieron como interlocutores entre los pueblos, nacionalidades y el Estado, mediaron el acceso a recursos públicos para la ejecución de proyectos, a través de proyectos de desarrollo. El más significativos constituyó el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros PRODEPINE<sup>2</sup>, que tuvo una duración de alrededor de 10 años. El PRODEPINE mantuvo una relación más cercana y propició el acceso de profesionales y no profesionales indígenas y afroecuatorianos a la administración pública, el manejo y acceso a recursos públicos por parte de organizaciones de segundo grado. Cierra definitivamente su intervención en el año 2004, luego de intentos fallidos de una segunda fase. (Documentos memorias del proyecto).

---

<sup>2</sup> Proyecto financiado por el Banco Mundial BM y el Fondo Internacional para la Agricultura FIDA, con un presupuesto de USD \$ 50'000,000.00, con el aporte del Banco Mundial, el FIDA, Estado ecuatoriano, comunidades y organizaciones afroecuatorianas e indígenas beneficiarias (Memorias del Proyecto PRODEPINE 1998)

En enero del año 2007 inicia la presidencia del Econ. Rafael Correa Delgado, el accionar político del Econ. Correa Delgado se basa en la filosofía del Socialismo del Siglo XXI, que a decir del propio Presidente y otros pensadores y mentalizadores es un concepto en construcción y adaptación en cada país y región. Uno de sus principios es la supremacía del ser humano sobre el capital. Se fundamenta en la Doctrina Social de la Iglesia, se enfoca en el área social como lo más preponderante, ayudar a los desfavorecidos e incentiva el buen vivir.

En el presidente Rafael Correa propone un sistema en contra de los intereses de los países desarrollados, quienes califican al Ecuador como tercer mundista, subdesarrollado, o en vías de desarrollo. El punto de encuentro es la justicia social, la transformación del estado de cosas; desigualdad, exclusión, pobreza y pobreza extrema, a través de la vía democrática. Actúa en contra de la presión industrial sobre los trabajadores. A nivel de la región y a fin de fortalecer las relaciones políticas van consolidando alianzas y bloques regionales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA, Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, Comunidad Andina de Naciones CAN.

La política económica y social del actual gobierno se rige por el Desarrollo Humano Sostenible, un proceso de cambio sistemático en la calidad de vida del ser humano, centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social. La transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo sustentados en el equilibrio ecológico, el respeto a la diversidad, el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades como parte integrante del Estado nación. El fortalecimiento y la plena participación ciudadana en convivencia armónica con la naturaleza sin comprometerla y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras. Busca del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, con el protagonismo real de las personas. La comunidad fija sus propios objetivos y metas; valora y afirma la cultura junto con el conocimiento tradicional propio y las formas autónomas de convivencia.

El Ecuador en el año 2008 vive un proceso constituyente, aprueba una nueva Constitución. La nueva Constitución a los pueblos y nacionalidades le significó el reconocimiento de: i) El Ecuador como Estado Plurinacional y la sociedad Intercultural, ii) los pueblos, nacionalidades,

comunidades indígenas, afroecuatoriano y montubio, como parte de Estado ecuatoriano único e indivisible, les hace titulares de veintidós Derechos Colectivos y iii) la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, como entes encargados de impulsar políticas públicas principalmente. Lo cual contribuye a crear las condiciones para en la práctica ejercer el derecho de la igualdad jurídica, la igualdad material y la no discriminación.

De otro lado el 28 de septiembre del año 2009, el presidente de la República Econ. Rafael Correa Delgado en el marco de la celebración del Bicentenario de la independencia del Ecuador, como un reconocimiento al aporte de los africanos y sus descendientes en la construcción del país y en procura de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afroecuatoriana suscribe el Decreto Ejecutivo No. 60. Mismo que en la parte del empleo para los sectores históricamente excluidos contempla dos aspectos:

La primera hace referencia que en todas las instancias del Estado se procurará el acceso de indígenas, montubio, afroecuatorianos en un porcentaje no menor a la proporción de su población. En el caso del pueblo afroecuatoriano, según el VII Censo de Población y VI Vivienda, Censo llevado a cabo en el año 2010, la población autoidentificada como afroecuatoriana es del 7.2%, esto significa que la población ocupada en la administración sin distinción de niveles de ocupación debería alcanzar el 7.2%. El ministerio de Relaciones Laborales, hoy Ministerio del Trabajo en coordinación con las instancias encargadas del cumplimiento del Decreto 60 en tanto en cuanto los Consejos Nacionales para la Igualdad se institucionalizan, ha venido requiriendo a las instituciones del sector público gobierno central, la desagregación de la información laboral e ir incluir la autoidentificación o pertenencia a un pueblo o nacionalidad. Situación que al decir de los propios directivos del Ministerio del Trabajo no ha tenido eco, con una información general que no permite su contabilización y seguimiento.

En Segundo lugar, el Decreto 60 establece que “En los concursos de merecimientos para el sector público se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes”. Las vacantes en el sector público pueden presentarse por la renuncia, muerte de un servidor o servidora, o la creación de un nuevo puesto de trabajo. Los encargados de las Unidades

Administrativas de Talento Humano a fin de desarrollar el concurso realizarán una planificación y publicación del concurso.

El Concurso en marcha se publica en la página oficial que para el efecto ha creado el Ministerio del Trabajo, la Página Socioempleo, mecanismo único a través del cual se puede aplicar para acceder a un puesto de trabajo en el sector público, tanto para puestos de nombramiento como para puestos bajo la modalidad de contratos por servicios ocasionales. La aplicación de la valoración que contempla el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica dependiente del criterio de las entidades convocantes con una asignación de diez puntos como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que para el servicio exterior por dos ocasiones convocó a concurso y propició el ingreso de afroecuatorianos, montubios y afroecuatorianos en un número significativo, otras instituciones como el Tribunal Contencioso Electoral, entidad creada en el marco de la Constitución vigente, convocó a concurso de méritos y oposición y la acción afirmativa lo aplicó en la fase del mérito asignando cinco punto por autoidentificación, no obstante el ingreso de afroecuatorianos, indígenas o montubios fue minoritaria. Otro caso constituye el Ministerio de Educación que frente a la falta de maestros en los niveles inicial, básico y medio convoca a concurso en lo que denominó Quiero ser Maestro 1, 2, 3, 4, la aplicación de la acción afirmativa no se aplica; situación similar ocurrió en el concurso convocado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de sus miembros.

Para normar esta situación el Ministerio de Relaciones Laborales hoy Ministerio del Trabajo emitió el Acuerdo No-MRL-2014- 0022 – 2014; que en el Art. 32 habla de las acciones afirmativas y establece un puntaje extra, con lo cual se trata de normar y no dejar a la discreción o criterio de las entidades del Estado convocantes. A efectos de beneficiarse de la acción afirmativa por autoidentificación, autoidentificación que responde a una situación personal, profesionales “no afroecuatorianos, no indígenas y no montubios” se beneficia de esta acción. Acción que resulta insuficiente según las características y el nivel del puesto. En casos de requerir profesionales con título de tercer nivel, con los profesionales afroecuatorianos se encuentran en situación de desventaja sólo el 0.2% tiene un título de cuarto nivel.

A lo anterior se suma las iniciativas de las propias instituciones muchas de ellas las más tradicionales en el acceso de los afroecuatorianos al sector público como el Ministerio de Relaciones Exteriores quien emite un acuerdo para insertar a profesionales de los pueblos y nacionalidades al servicio público exterior constituye un hito y acción evaluada como positiva en el escenario nacional e internacional. Con este ejemplo más instituciones se van sumando y generan instrumentos para promover el ingreso de profesionales afroecuatoriano al sector público, instancias como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Cultura y Patrimonio. Instrumentos, emiten y aprueban instrumentos propios que propician el acceso a nuevos puestos de afroecuatorianos, indígenas y montubios.

El desempleo y subempleo afecta a los afroecuatorianos, particularmente el desempleo estructural, provocado por los cambios en la oferta y la demanda de la mano de obra, debido cada vez más a los cambios y avance tecnológico. No obstante, los esfuerzos realizados por el gobierno a través de la inversión pública en infraestructura educativa, vial, de salud, productiva y la reestructura del aparato del Estado, que lo convierte en el principal generador de empleo y la promulgación del Decreto 60 que toma como premisa y factor preminente para el acceso al empleo de los afroecuatorianos la discriminación y determina para el acceso al sector público la valoración con criterio de igualdad étnica.

Los puestos que oferta el sector público a través de la Página Socio empleo, plataforma virtual oficial para el acceso al sector público, en las modalidades de contrato por servicios ocasionales y nombramiento cuentan con un alto número de aspirantes, en muchos de los casos con un perfil superior al requerido, con una variedad de participantes provenientes de las diferentes zonas geográficas del país, las entidades convocantes sin los estímulos o sanciones que pudiera acarrear el cumplimiento o incumplimiento de la norma y la aplicación de la acción afirmativa que se materializa superadas las fases del mérito y la oposición a los cinco mejores puntuados en el caso de nombramientos reduce la posibilidad de ingreso de los afroecuatorianos al sector público.

Al deterioro económico del país, la meritocracia, vuelve más competitivos el empleo y casos como el Michael Arce que por un prejuicio racial obligan a abandonar sus puestos de trabajo,

muchos casos como este no salen a la luz pública y son parte de las violaciones al derecho al empleo que no se denuncian. Igualmente la Evaluación del desempeño que tiene como finalidad “establecer y apoyar, ascensos y promociones, traslados, traspasos, cambios administrativos, estímulos y menciones honoríficas, licencias para estudios, becas, cursos de capacitación y entrenamiento, cesación de funciones, destituciones, entre otros” se convierte en una estrategia para restringir en el acceso al sector público y estrategia de despido a los afroecuatorianos.

Las garantías y derechos establecidas en la Constitución de la República, la suscripción del Decreto No. 60 en septiembre del año 2009, el establecimiento de indicadores específicos para los pueblos y nacionalidades, la aprobación de Ley Orgánica de Servicio Público y la implementación del Subsistema de Selección de personal normado por el ente rector de la política pública laboral, el Ministerio de Relaciones Laborales hoy Ministerio de Trabajo; crean las condiciones para el acceso de los afroecuatorianos al sector público. Sin embargo, los resultados que el mismo Estado y la población afro ecuatoriana no son los deseados

## Capítulo 3

### La política pública laboral de acciones afirmativas

En materia de reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población, el empleo constituye uno de los principales indicadores. Los gobiernos permanentemente revisan la política de empleo, el Ecuador no es la excepción. En el año 2008 y siguientes de la crisis provocada por la caída de la bolsa de valores, su impacto no es muy significativo en la economía del país. El país se vio favorecido por los altos precios del barril de petróleo, con lo cual las autoridades implementan medidas redistributivas, la inversión pública aumenta; consecuentemente el empleo se incrementa especialmente en sectores como: la construcción, la educación y los organismos internacionales reducen la presión para la implementación de medidas de austeridad y ajustes.

El modelo económico del Gobierno de la Revolución Ciudadana se fundamenta en una economía social, el ser humano es el fin y centro de acción. Para generar oportunidades de trabajo, mitigar el desempleo y subempleo que afecta significativamente a los sectores históricamente discriminados, afroecuatorianos, indígenas y montubios. el 28 de septiembre del año 2009, el Econ Rafael Correa Delgado suscribió el Decreto Ejecutivo No. 60, Decreto que promueve la inserción laboral de profesionales y no profesionales afroecuatorianos en un porcentaje no menor al 7.2% en la Administración Pública a través de la valoración étnica en los concursos de méritos y oposición.

La política laboral de acciones afirmativas y los instrumentos de política

Los cambios de la política pública laboral de acciones afirmativas se deben a la experiencia y conocimiento de los técnicos implementadores de la política, más no a una modificación del conjunto de los objetivos e instrumentos de esta.

Desde su origen, una tensión entre dos perspectivas atraviesa el análisis de políticas públicas. La primera, que es en principio la de la ciencia política, da un papel preeminente al Estado, a los gobernantes, a las élites en la organización y la conducción de la sociedad *top down* (de arriba hacia abajo) Las políticas públicas son, o bien un medio para analizar la distribución dirigida por

el Estado y los conflictos de actores que se le asocian, o bien, un medio para comprender los proyectos de cambio de la sociedad por el voluntarismo político en nombre de valores y de metas.

Una segunda perspectiva es desarrollada en principio por los sociólogos de las organizaciones *bottom up* (de abajo hacia arriba) que buscan comprender los desfases entre los programas públicos y su implementación partiendo de modos de intercambio y de agregación entre actores individuales y colectivos. Musolini, 2005 citado por (Lascoumes y Le Galés 2014, 21)

Desde esta perspectiva la implementación de la política pública laboral de acciones afirmativas en palabras de (Lascoumes y Le Galés 2014) debería ser posible explicitar cómo un programa público es objeto de apropiación y no solamente la manera como fue concebido. El problema de la implementación tiene que ver con los pocos o escasos avances que se produjeron como consecuencia de la toma de decisión. En la cual se asumía que una vez tomada la decisión la implementación venía por añadidura. Sin embargo, con el paso del tiempo se vuelve necesario profundizar y analizar los modelos de implementación y los resultados en la solución de uno o múltiples problemas sociales.

Majone en 1976, desde una visión cognitivista, fue uno de los primeros en argumentar la conexión que existe entre la distribución del poder y la selección de instrumentos políticos. Discutía que la selección de los diferentes instrumentos tiene impacto en los sucesos o fracasos de una política. Incluso argumentó que si fuera posible desarrollar instrumentos que podrían aplicarse plenamente podrían impedir la selección de tales instrumentos durante el proceso de formulación de políticas por la fuerte oposición de los antagonistas.

(Bressers y O' toole 1998), basa la selección de instrumentos en una perspectiva de redes. Indican que en el análisis de las políticas públicas los instrumentos de política rara vez se seleccionan sobre la base de su aplicabilidad y eficacia. Diferentes ámbitos políticos tienden a mostrar preferencias por sus propios tipos "favoritos" de instrumentos de política y utilizarlos repetidamente independientemente de su contribución efectiva a la solución de problemas.

Así, los inicios de estudios de la primera generación estuvieron marcados por los instrumentos "sustantivos", instrumentos que afectan directamente a la **producción y entrega de bienes y servicios** a la sociedad. Incluyen la construcción y establecimiento de agencias y empresas

políticas y administrativas de regulación; incentivos financieros, y las medidas de "comando y control" adoptadas por los organismos administrativos. Se prestó menos atención a los instrumentos "de procedimiento", instrumentos como la financiación de grupos de interés, la revisión judicial y actividades diseñadas para afectar los procesos políticos e indirectamente los resultados políticos.

De su lado, Howlett y Ramesh, 2003, hacen hincapié en la necesidad y capacidad de identificar e inventariar los instrumentos de política, las mezclas existentes; con el fin de ver ¿cómo se interrelacionan? si alguna herramienta falta y si sus efectos son contraproducente o sinérgico. Debe ser posible construir un "perfil" de una estrategia de gobierno a fin de evaluar las cuestiones óptimas de diseño del instrumento y enfatiza en los esfuerzos realizados por los estudiosos de los instrumentos de políticas de la primera generación, estudios que abren el camino a temas importantes, como las razones detrás de los cambios de la política.

(...) las reglas de mayoría parlamentarias producen efectos sobre la orientación de las políticas públicas, sobre la manera en la que los intereses minoritarios son representados, sobre la capacidad de elaboración y el ritmo de la implementación de una acción pública y sobre la capacidad de sanción (Considine, 2005 citado por (Lascoumes y Le Galés 2014, 100)

En el viejo institucionalismo las instituciones han subrayado dos tipos de factores que desempeñan un papel clave en la acción pública: los factores de coherencia en el seno de la mayoría del poder Legislativo y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Lascoumes y Le Galés 2014, 100).

En el proceso de elaboración de las políticas mediante la selección de instrumentos los gobiernos a efectos de que la población pueda actuar de un modo determinado implementan unos mecanismos que impulsan (efectores) sus actuaciones y otros que los restringen (detectores), mecanismos de coerción o exhortación. Howlett en este accionar establece dos dimensiones, la sustantiva y la procedimental. La primera entendida como la dimensión desde donde el Gobierno y su aparato estatal (agencias) dan contenido a cada grupo de los instrumentos de política. Lleva implícito el contenido mismo de la acción. La segunda da cuenta de cómo funcionan los instrumentos sustantivos que deja el Estado por fuera a los actores sociales, a los actores no

estatales, además de cómo éstos inciden de algún modo en la definición o en el reajuste de dichos instrumentos.

(Howlett 2009) indica que es imprescindible analizar la dimensión procedimental, caso contrario se corre el riesgo de limitar la investigación al dar cuenta del cambio únicamente refiriéndose a los actores estatales, dejando de lado el rol fundamental que juega la sociedad civil organizada en el momento de persuadir cambios en las políticas. En el análisis del cambio de la política laboral de acciones afirmativas previo al inventario de los instrumentos de la política pública laboral de acciones afirmativas se requiere realizar el análisis de los tres niveles propuestos por Hall relacionado con el ¿por qué se dan los cambios en las Políticas Públicas? para lo cual establece los tres niveles de cambio,

- Un cambio de los objetivos de las políticas y, más generalmente, de los marcos normativos que orientan la acción pública
- Un cambio de los instrumentos que permiten concretizar y poner en movimiento la acción pública en un campo determinado
- Un cambio en los marcos institucionales que estructuran la acción pública en el campo determinado.

El primer y segundo nivel de cambios vincula los ajustes, calibraciones o modificaciones sobre los programas de las políticas. El tercer nivel de cambio o cambio paradigmático representan un cambio en todos los elementos.

Desde la suscripción del Decreto 60, en el año 2009, el objetivo de procurar la inserción laboral de los afroecuatorianos en la Administración Pública, en un porcentaje no menor al de su población no fue modificado, permanece sin alteraciones hasta la actualidad. Los encargados del seguimiento de la política en tanto en cuanto se institucionalizan los Consejos de la Igualdad priorizan sus propios programas y políticas postergando el seguimiento y el impulso de acciones para el cumplimiento del objetivo y la propia política o en su defecto redefinirlo a fin de volverlo práctico y aplicable de ser el caso.

A los tres niveles de cambio propuesto por Hall, de su lado Howlett los relaciona con la gobernanza, el régimen de política y el diseño de los instrumentos. Concentrándonos en la descripción de los instrumentos de la política a través de la metodología NATO por sus siglas en el idioma inglés (nodality, authority, treasure, organization) y va analizando las calibraciones realizadas a los instrumentos de la política y finalmente realizar la verificación de la consistencia entre objetivos y medios de la política. Howlett (2011) indica que los instrumentos de política son técnicas del gobierno que a través del uso o restricciones tratan de lograr un objetivo determinado y también *¿cómo the Tools of government?* Las herramientas del gobierno ayudan o dificultan en la consecución de los objetivos de la política.

### 3.1. Inventario de los instrumentos de política pública

#### 3.1.1. Nodalidad (nodality)

Usar y transformar información y conocimiento

La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES enmarcada en la Constitución de la República y como ente responsable de la Planificación Nacional diseña y pone a consideración del Presidente o la Presidenta de la República el Plan Nacional del Buen Vivir, herramienta útil en materia de política pública y buen vivir. En la elaboración del Plan procurará la participación de las organizaciones sociales y comunidades entre otros actores públicos y privados.

Tabla 1 Población ecuatoriana

<b>CENSOS</b>	<b>HB</b>	<b>MJ</b>	<b>TOTAL</b>	<b>AFROECUATORIANOS</b>
Población Nacional CENSO 1990	4,796,412	4,851,777	9,648,189	NO ELABORA
Población Nacional CENSO 2001	6,018,353	6,138,255	12,156,608	604,009
Población Nacional CENSO 2010	7,177,683	7,305,816	14,483,499	1,041,159

Fuente: INEC

Tabla 2 Población económicamente activa

CENSOS	POBLACIÓN	PEA	PEA	%
	TOTAL	NACIONAL	AFROECUATORIANA	
Población Nacional CENSO 1990	9,648,189	3,579,675	NO ELABORADA	-
Población Nacional CENSO 2001	12,156,608	4,585,575	231,760	5.05
Población Nacional CENSO 2010	14,483,499	6,106,327	439,114	7.19

Fuente: INEC

El Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2017, en el Objetivo 9 Garantizar el trabajo digno en todas sus formas, en la parte de Políticas y lineamientos estratégicos, numeral 9.1 contempla impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos, en el literal d) compromete al Estado ecuatoriano asumir el rol de empleador en una instancia que permita fortalecer los programas gubernamentales tendientes a la ampliación de las oportunidades de empleo. El principal proveedor de información relacionada con la condición del empleo en el Ecuador constituye el Instituto de Estadísticas y Censo quienes periódicamente de acuerdo con sus instrumentos generan y proporcionan información actualizada (censos, encuestas de condiciones de vida de la población).

Tabla 3 Rama de actividad

RAMA DE ACTIVIDAD	Auto identificación según cultura y costumbres						Otro	Total
	Indígena	Afroecuatoriano	Montubio	Mestizo	Blanco			
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	214,677	72,983	185,349	753,680	39,208		2,622	1,268,519
Comercio al por mayor y menor	52,505	73,401	52,331	809,037	82,427		5,845	1,075,546
Industrias manufactureras	27,480	38,868	25,148	464,481	33,762		2,357	592,096
no declarado	33,988	45,508	39,800	309,423	30,368		2,110	461,197
Construcción	36,297	34,690	20,995	270,683	19,026		1,551	383,242
Transporte y almacenamiento	9,142	20,160	17,686	236,501	19,837		1,152	304,478
Enseñanza	10,208	13,226	10,377	246,421	17,750		1,083	299,065
Trabajador nuevo	10,477	31,431	18,301	181,564	18,883		1,326	261,982
Administración pública y defensa	7,660	13,234	8,084	195,725	14,278		799	239,780
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	6,039	22,306	13,086	161,056	17,148		2,119	221,754
Actividades de los hogares como empleadores	13,570	24,887	15,647	145,910	10,335		684	211,033
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	3,571	14,664	8,857	116,509	11,737		710	156,048
Actividades de la atención de la salud humana	3,200	7,008	4,022	118,002	10,712		562	143,506
Otras actividades de servicios	3,497	9,072	5,538	93,851	9,484		656	122,098
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,639	3,783	2,523	96,732	11,770		637	117,084
Información y comunicación	1,137	2,819	1,679	60,502	6,401		412	72,950
Actividades financieras y de seguros	1,195	1,299	867	45,687	6,115		147	55,310
Artes, entretenimiento y recreación	706	3,177	1,386	25,821	3,209		258	34,557
Explotación de minas y canteras	1,316	2,415	961	25,546	2,355		220	32,813
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	966	2,574	1,531	16,355	1,465		95	22,986
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	262	948	587	13,190	1,210		115	16,312
Actividades inmobiliarias	160	613	414	9,203	1,663		82	12,135
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	56	48	20	1,379	295		38	1,836
<b>Total</b>	<b>439,748</b>	<b>439,114</b>	<b>435,189</b>	<b>4,397,258</b>	<b>369,438</b>		<b>25,580</b>	<b>6,106,327</b>

Fuente: INEC

El Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2017, en el Objetivo 9 Garantizar el trabajo digno en todas

sus formas, en la parte de Políticas y lineamientos estratégicos, numeral 9.1 contempla impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos, en el literal d) compromete al Estado ecuatoriano asumir el rol de empleador en una instancia que permita fortalecer los programas gubernamentales tendientes a la ampliación de las oportunidades de empleo. El principal proveedor de información relacionada con la condición del empleo en el Ecuador constituye el Instituto de Estadísticas y Censo quienes periódicamente de acuerdo con sus instrumentos generan y proporcionan información actualizada (censos, encuestas de condiciones de vida de la población).

Así mismo, el Ministerio del Trabajo ente encargado de proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración de recursos humanos impulsa mecanismos que deben estar enmarcados en la Constitución de la República Título II, Capítulo segundo Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán según las disposiciones de los numerales 1 y 3

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Asamblea Nacional 2008, 63-64).

El Ministerio de Trabajo genera los instrumentos para la aplicación de los preceptos constitucionales y del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de talento humano genera la Norma Técnica de Planificación del Talento Humano y la Norma Técnica de Selección del personal. Guía a las entidades del sector público para su aplicabilidad y puesta en vigencia.

### **3.1.2. Autoridad (authority)**

Tomar decisiones y ejercer la autoridad. Las medidas adoptadas por unidades gubernamentales a

través de normas, tienen como objetivo influir para actuar de acuerdo con lo ordenado en ellas. Sin embargo, los ciudadanos tienen la libertad de asumirlas con sus consecuentes implicaciones. El Decreto Nro. 60 – expedido el 28 de septiembre de 2009 y publicado en el Registro Oficial No. 45 del 13 de octubre del mismo año constituye el principal instrumento de la política pública laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente excluidos.

El gobierno con su facultad de ejercer poder sobre la base de la discriminación y la exclusión de la que han sido objeto los afroecuatorianos principalmente obliga a las instancias del Estado a insertar afroecuatorianos en un porcentaje no menor del 7.2% porcentaje establecido en el censo del año 2010. El Art 3 establece “Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente discriminados, con el fin de generar oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos, indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población”. Y

En el Art. 4 para dar más sustento y peso a obligación con base en las modalidades de acceso o ingreso al sector público dispone que “En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes por tanto existen dos condiciones que se convierten en mandatorios de este instrumento de política la autoidentificación y la modalidad de acceso al sector público. Con lo cual estaría garantizando el acceso y permanencia de afroecuatorianos en el sector público pues la modalidad de contrato con las variaciones que ha sufrido en los últimos años si bien garantizaría el acceso no garantiza la estabilidad.

Posteriormente, la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, expedida el 11 de agosto del 2010 y publicada en el Registro Oficial No. 294 del 06 de octubre del año 2010. En su Art. 5 determina los requisitos para el ingreso al sector público y el Art. 65 establece el mecanismo para el ingreso al sector público, indica los principios o preceptos para el ingreso a un puesto público como la no discriminación, la inserción y accesibilidad al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades y la aplicarán

acciones afirmativas. Así mismo, la atribución asignada al ente rector de la política laboral de implementar normas para facilitar su actividad laboral genera la aprobación de la Norma Técnica de Reclutamiento y Selección de personal.

La Norma Técnica de Selección de Personal emitida mediante Acuerdo Ministerial 222 Registro Oficial Suplemento 383 del 26 de noviembre de 2014 y su última modificación del 24 de abril de 2015, norma que actualmente rige para la selección del personal y el ingreso al sector público, en sus artículos 3, 30, 32, 35 por su parte establece los parámetros para la selección del personal, el puntaje final y las acciones afirmativas. Existe una variedad de normativa que incentiva a las instituciones del sector público a insertar en sus planillas a profesionales y no profesionales afroecuatorianos; misma que están obligados a cumplirla por la connotación que tiene la normativa en el sector público que es mandataria y no discrecional.

Los servidores públicos, responsable de talento humano, a cargo de los concursos públicos de méritos al no otorgar los puntos, que, por acción afirmativa, corresponde a los afroecuatorianos aspirantes a un cargo público, están violando gravemente la Constitución y la Ley Orgánica de Servicio Público que se sanciona con la destitución.

Así mismo, en el caso de una falta de aplicación el postulante a un cargo deberá hacer el reclamo correspondiente al superior administrativo, porque el Art. 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional exige un reclamo previo, y, posteriormente, denunciar a la Corte Constitucional el incumplimiento de la Política Pública Laboral de Acciones Afirmativas que se recoge en el Decreto Ejecutivo No. 60 de 28/09/2009, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 45 de 13/10/2009.

### **3.1.3. Presupuesto – Tesoro (treasure)**

Capacidad del Estado para aportar recursos. La aprobación de la Constitución del año 2008, genera cambios sustanciales en materia de política, económica, jurídica, social e institucional. El presupuesto no es la excepción contempla sobre la base del Plan Nacional del Buen Vivir para un período de cuatro años que se materializa a través de los planes operativos anuales institucionales los recursos económicos para la implementación de las acciones previstas. “Los planes

operativos anuales constituirán el nexo que permitirá vincular los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto. Para tal efecto, los objetivos y metas del plan plurianual se expresarán en objetivos y metas operativos de los planes anuales, de los que se definirán el conjunto de acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución” Norma Técnica de Presupuesto (2017).

Las instituciones del Estado, hoy elaboran sus planes plurianuales y planes operativos anuales, planes a ser transformados en requerimientos presupuestarios, incorporando como un avance la política de igualdad con el objeto de medir la inversión del Estado, no sólo en los definidos como sectores tradicionales de inversión, incorpora como parte del presupuesto a sectores que no constituían parte del presupuesto como género, discapacidades, generacional, intercultural, movilidad humana. A través del Catálogo orientador del gasto “vincula las actividades de los programas al presupuesto contenidos en los presupuestos institucionales”.

En el caso de la política de igualdad de Interculturalidad que involucra a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios en el direccionamiento del gasto entre otros se encuentra la inclusión social y la categoría “Garantizar el ejercicio de los derechos de vivienda, laborales y de seguridad social de los pueblos y nacionalidades y el objetivo de Garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los pueblos y nacionalidades (empleo y salario dignos) y fortalecer las ocupaciones y medios de vida tradicionales”.

En materia de vivienda, empleo seguridad para los pueblos y nacionalidades, el pueblo afroecuatoriano en particular refleja una situación de desventaja con indicadores que se encuentran bajo la media nacional. Las entidades del Estado en materia de asignación de recursos toman en cuenta las directrices emitidas anualmente por el Ministerio de Finanzas del Ecuador y en el caso de gasto en personal la directriz general contemple que el presupuesto en gasto corriente no debe superar el 2% y en materia de inversión el 5; así mismo se deberá tomar en cuenta que en períodos de elección presidencial lo cual en el período de estudio se realizan dos elecciones presidenciales el presupuesto es prorrogado, es decir se mantiene el del período anterior al proceso electoral sin variaciones.

**Tabla 4 Presupuesto consolidado (millones de dólares)**

GRUPO DE GASTO	DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO			
		2013	2014	2015	2016
<b>510000</b>	GASTO EN PERSONAL	7,884,275,710.12	8,433.47	8,718,604,843.00	8,789,691,178.26
<b>710000</b>	GASTO EN PERSONAL PARA INVERSIÓN	52,628,000.78	232.40	273,264,278.78	167,449,108.97
<b>TOTAL...</b>		<b>7,936,903,710.90</b>	<b>8,665.87</b>	<b>8,991,869,121.78</b>	<b>8,957,140,287.23</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas

Actualmente y para procurar reducir las brechas e inequidades en la distribución del presupuesto el Estado impulsa las Políticas de Igualdad de Género, Discapacidades, Interculturalidad, Movilidad Humana, Generacional. En lo que tiene que ver con el talento humano el presupuesto se divide en: gasto en personal constituye las obligaciones con los servidores y trabajadores del Estado por la prestación de servicios públicos, incluye la remuneración mensual unificada y los servicios sociales y gasto en personal para inversión comprenden los gastos por las obligaciones a favor de los servidores y trabajadores, por servicios prestados en programas sociales o proyectos de formación de obra pública.

Si bien el presupuesto en personal en los años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince incrementa ello no evidencia que su incremento se debe al ingreso del personal como consecuencia del Decreto 60. A partir de los del año dos mil quince es cuando las entidades del Estado tanto en gasto corriente como n inversión desagregan y vinculan el presupuesto a una política de igualdad. La institucionalización de los Consejos Nacionales para la Igualdad debería permitir el seguimiento a la desagregación, vinculación y difusión del presupuesto.

### **3.1.4. Organización (organization)**

Capacidad del Estado de llevar a cabo la acción a través de las organizaciones

Las instituciones son construcciones sociales y políticas, producto de conflictos y negociaciones.

Son reglas, normas y procedimientos, secuencias de acción estandarizadas, más o menos

coordinadas y restrictivas, que gobiernan interacciones entre individuos especialmente para la producción de políticas públicas. Actúan y se reproducen sin movilización particular, a partir de mecanismos sociales y políticos autosostenidos, rutinarios. Las reglas varían según tres dimensiones principales: su grado de precisión, su formalismo y su peso normativo. Las instituciones permiten la acción colectiva sin dejar de imponer restricciones, permiten la anticipación de los actores, enmarcan comportamientos relativamente regulares y previsibles.

Institucionalización: El proceso de institucionalización se basa en las dinámicas por las que las reglas y los procedimientos son elaborados; se desarrollan para estructurar un espacio social y producir los comportamientos de los actores que los generaron o generan. De manera más precisa, los procesos de institucionalización se observan cuando reglas y procedimientos se multiplican y se estabilizan, ganan precisión y devienen concretamente prescriptivos. (Lascoumes y Le Gales 2009, 102)

El Decreto Ejecutivo No. 60, en su Disposición General establece “Encárguese del seguimiento y coordinación de la ejecución del presente decreto al Ministerio Coordinador de Patrimonio, al Ministerio de Relaciones Labores y a las Secretarías de: Comunicación y de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales hasta cuando los consejos nacionales para la igualdad se implementen”. El Encargo realizado a través del Decreto 60, se sustenta en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución de la República que ordena que entidades como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, La Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, El Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio CODEPMOC, entre otras entidades se constituirán en Consejos Nacionales de la Igualdad

La Asamblea Nacional, el 07 de julio del año 2014, aprueba la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la igualdad, tiene como finalidad asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el caso de los pueblos y nacionalidades la Ley crea el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad claramente identifica a las entidades que transitará y se constituirá en la nueva entidad adecuando

sus estructuras y funciones a la Constitución de la República, estos son CODENPE, CODAE Y CODEMOC. Entidad que durante el período del estudio no entró en funcionamiento.

En otro ámbito se creó al interior del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, la Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos CONEPIA para la creación y generación de indicadores específicos para pueblos y nacionalidades, Comisión que apuntaló el desarrollo de la Cartilla Censal del año 2010 y la campaña de Autoidentificación. En el caso de las organizaciones sociales afroecuatorianas, el saber experto que involucra profesionales e investigadores afro ecuatorianos y entidades privadas su accionar temporalmente se articula y generan acciones que llaman a la conciencia y gestión del Estado.

El Ministerio del Trabajo, ente encargado de proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración del talento humanos a partir de la emisión del Decreto No. 60 generó y puso en vigencia instrumentos para la Contratación y Selección del personal, instrumentos a ser aplicados por las entidades del Estado como: La plataforma tecnológica Red Socio Empleo para las instituciones y; servicios de capacitación y perfeccionamiento para los aspirantes, trabajadores y servidores del sector público para un mejor perfeccionamiento y actualización de sus conocimiento. El Ministerio del Trabajo permanentemente demanda a las entidades reportes de información que dé cuenta del avance y cumplimiento de la inserción laboral en el sector público, información con la cual va generando y alimentado la información nacional, misma que se encuentra en proceso de alimentación y depuración.

Además de estas entidades, el Gobierno en su momento creó la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y el Ministerio Coordinador de Patrimonio. Estas entidades luego de años de funcionamiento fueron suprimidas y sus competencias se trasladaron a otras entidades como la Secretaria de Gestión de la Política y el Ministerio de Cultura y Patrimonio respectivamente imposibilitando un real seguimiento y coordinación de la política.

Las entidades del Estado encargadas de la implementación de la política pública, evaluadas por el cumplimiento de sus propias competencias no prioriza y restaron importancia y significación a la

política, y en algunos casos queriendo lograr protagonismo, no fue suficiente para el avance de la política. De su lado las organizaciones sociales y los actores beneficiarios de la misma, sin el protagonismo suficiente y sin la opción de realizar propuestas para la implementación. Así en la política pública laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente excluidos se encuentra incidida por los instrumentos normativos y poca o nula asociación de los instrumentos de tesoro y organización, constituyendo una política *top down*.

### **3.2 Cambio o estabilización de las políticas públicas**

La emisión del Decreto Ejecutivo No 60 y la disposición de la adopción de una política pública laboral de acciones afirmativas para los sectores históricamente excluidos. La disposición de asignar un puntaje para aspirantes a ingresar al sector público con pertenencia a un sector históricamente excluido el pueblo afroecuatoriano, indígena o montubio a ingresar al sector público. Seis años después de su emisión y cuatro años de la aplicación de la Norma Técnica de Selección del Personal, muy poco han aportado a avance de la política.

La política pública definida por parte del ente rector de la política, el Ministerio de Relaciones Laborales en un inicio y posteriormente la entidad que lo reemplazó el Ministerio del Trabajo, sin conocimiento o con poco conocimiento sobre la realidad de los pueblos y nacionalidades particularmente del pueblo afroecuatoriano elabora y aprueba la Norma Técnica de Selección del 26 de noviembre de 2014 y modificada el 24 de abril de 2015 que en un inicio asignaba como acción afirmativa cinco puntos y con el paso del tiempo asigna dos puntos. Procedimiento éste en el cual no evidencia las condiciones reales de la población afroecuatoriana en cuanto al perfil y requisitos del puesto.

La población afroecuatoriana tuvo que priorizar el acceso temprano al mercado laboral postergando su formación académica profesional, lo cual le coloca en una situación de desventaja y desigualdad con el resto de la sociedad ecuatoriana, la población autoidentificada como blanca y mestiza, población sobre la cual se halla establecida el perfil del puesto configura una forma de ver y enfrentar el problema. Con decisiones cargadas de voluntarismo y sin los suficientes elementos que conduzcan a la verdadera inserción laboral de los afroecuatorianos.

Tabla 5 Resumen de profesionales autoidentificados según su cultura y costumbres

Indígena	Afroecuatoriano	Montubio	Mestizo	Blanco	Otro	Total
14692	29760	24200	807841	93716	5047	975256
	3%					

Fuente: INEC – Censo 2010

Una alternativa para ingresar al sector público por parte de los afroecuatorianos constituye el Código de trabajo que básicamente enrola a obreros y trabajadores al sector público bajo la modalidad de Contrato a plazo fijo o plazo indefinido. Así como la Ley de Servicio Público modalidad de contrato, Art. 58 de los contratos de servicios ocasionales que establece que en esta modalidad el sector público puede contratar hasta el 20% del personal institucional y en el caso de instituciones nuevas este porcentaje no se aplica, modalidad que no genera estabilidad y restringe algunos beneficios laborales.

La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad.

El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad, tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato. Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de postrados dentro de la jornada de trabajo, ni para prestar servicios en otra institución del Sector Público.

Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos. (Ministerio del Trabajo 2010, 43)

Además de las limitaciones indicadas, la acción afirmativa en este tipo de contratos no es aplicable, aplica para los Concursos de Mérito y Oposición y lo regula el Art. 32 de la Norma Técnica de Selección de Personal

De las acciones afirmativas. - Al "Puntaje tentativo final" obtenido de acuerdo a lo establecido en el artículo precedente, la plataforma tecnológica sumará automáticamente los puntajes de acciones afirmativas a que hubiere lugar a las y los postulantes que hubieren superado la fase de entrevista.

El puntaje por acciones afirmativas aplicará conforme a las siguientes políticas:

- a) Participación de héroes, ex combatientes, migrantes y ex migrantes, y autodefinición étnica. - Tendrán un puntaje adicional conforme al siguiente detalle:

#### ACCIÓN AFIRMATIVA PUNTUACIÓN EXTRA

Héroe o heroína 4

Ex combatiente 2

Ex migrante o migrante 2

Autodefinición étnica:

Indígena, afroecuatoriano o montubio 2 (Ministerio del Trabajo 2014)

La acción afirmativa necesariamente se aplica en los Concursos de Mérito y Oposición, no aplica los contratos por servicios personales. El procedimiento adoptado responde a:

- La existencia de una vacante e inscrita en la Planificación del talento humano para el correspondiente Ejercicio Fiscal.
- El proceso se lo realiza a través de la Plataforma Tecnológica del Estado. El o la aspirante debe aplicar al puesto a través de la Pág. Web de la Red Socio Empleo mecanismo de la (institucionalización laboral), para lo cual previamente debe haber obtenido una cuenta de usuario y clave, llenar la Hoja de Vida y periódicamente de ser el caso ingresar a la plataforma para conocer sobre las vacantes existentes en cada una de las instituciones.
- El Concurso estrictamente es de responsabilidad de cada entidad requirente, misma debe contar con Manual de Puestos y sus correspondientes Descriptivos, el perfil del nivel de apoyo administrativo financiero se halla homologado y en el caso del personal del nivel agregador de valor la entidad elaborará y aprobará los perfiles de acuerdo con los servicios y productos institucionales.
- Los puestos que se aplica son los que se hallan dentro de la escala de los veinte grados y el aspirante por entidad puede aplicar a un solo puesto.
- La entidad en el momento de registrar la información en la Página de la Red Socio Empleo el o los puestos vacantes para el concurso deberá hacer la declaración del número total de servidores de la entidad y el porcentaje de servidores y servidoras autoidentificadas étnicamente (para personas con discapacidad 4%, indígenas 7%, afroecuatorianos 7.2% y montubios 7.4%,) a fin de determinar la existencia o no del porcentaje para la aplicación de las acciones afirmativas, en el caso de haberse cumplido con estos porcentajes no será aplicable la acción afirmativa.
- En el concurso la acción afirmativa se aplica una vez que ha pasado las fases de postulación, pruebas técnicas y psicotécnicas, entrevista y el aspirante encontrarse entre los cinco primeros mejor puntuados

Figura 1 Cronograma de concurso

**Institución:** MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS **Puesto:** 5420 ANALISTA DE PRESUPUESTO 3

Actividad	Fecha inicio	Fecha fin	Observación
CONVOCATORIA	16-06-2014 00:30	24-06-2014 23:59	
VERIFICACIÓN DE POSTULACIÓN (CONFORMACIÓN DE TRIBUNALES DE MÉRITO, REGISTRO DE VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES Y PUBLICACIÓN)	25-06-2014 00:30	08-07-2014 23:59	
APELACIÓN A LA VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES	09-07-2014 00:30	10-07-2014 23:59	
CONFORMACIÓN DE TRIBUNAL DE APELACIONES A LA VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES	11-07-2014 00:30	11-07-2014 23:59	
RESOLUCIÓN Y REGISTRO DE APELACIONES A LA VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES	14-07-2014 00:30	15-07-2014 23:59	
PUBLICACIÓN DE APELACIONES A LA VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES	16-07-2014 00:30	16-07-2014 23:59	

20683 MINISTERIO DE COORDINADOR DE PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD - MFCPEC ANALISTA DE PRESUPUESTO 3 EN TRANSICIÓN DE ETAPAS Ver cronograma Ver documentos

(3 of 5)

Fuente: Ministerio del Trabajo – Red Socioempleo

Figura 2 Cronograma de concurso

The screenshot shows a web browser window with the URL [www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/aspirante/inicioAspirante.jsf](http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/aspirante/inicioAspirante.jsf). The page displays a 'Cronograma' (Schedule) table with the following data:

Evento	Fecha Inicio	Fecha Fin	Detalles
PUBLICACIÓN DE APELACIONES A LA VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES	16-07-2014 00:30	16-07-2014 23:59	
SUBIDA DE BANCO DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS DE LA PRUEBAS TÉCNICA	17-07-2014 00:30	17-07-2014 23:59	
REGISTRO DE LUGAR, FECHA Y HORA DE PRUEBAS TÉCNICAS	18-07-2014 00:30	22-07-2014 23:59	La Dirección de Administración de Talento Humano comunica que se ha iniciado el proceso para la Toma de Pruebas de Conocimiento, mismo que se realizará únicamente el día sábado 19 de julio de 2014, a partir de las 09:00 horas, se recuerda a los postulantes que deberán considerar las DISPOSICIONES GENERALES, determinadas en la página web <a href="http://www.obraspublicas.gob.ec">www.obraspublicas.gob.ec</a> CRONOGRAMAS DE PRUEBAS DE CONOCIMIENTOS: Los cronogramas se encuentran

Below the table, the user's profile information is visible: ID 20983, Ministerio del Trabajo, and the position 'ANALISTA DE PRESUPUESTO 3'. The status is 'EN TRANSICIÓN DE ETAPAS'. There are buttons for 'Ver cronograma' and 'Ver documentos'.

Fuente: Ministerio del Trabajo – Red Socioempleo

Figura 3 Cronograma de concurso

The screenshot shows the same website as Figure 2, but with a different schedule table. The data is as follows:

Evento	Fecha Inicio	Fecha Fin	Detalles
CALIFICACIÓN Y REGISTRO DE RESULTADOS DE PRUEBAS TÉCNICAS	23-07-2014 00:30	25-07-2014 23:59	
PUBLICACIÓN DE CALIFICACIONES DE LA PRUEBAS TÉCNICAS	28-07-2014 00:30	28-07-2014 23:59	
APELACIÓN A LAS CALIFICACIONES DE LA PRUEBAS TÉCNICAS	29-07-2014 00:30	30-07-2014 23:59	
RESOLUCIÓN Y REGISTRO DE LOS RESULTADOS DE APELACIONES A LAS CALIFICACIONES DE LA PRUEBAS TÉCNICAS	31-07-2014 00:30	01-08-2014 23:59	
PUBLICACIÓN DE APELACIONES A LAS CALIFICACIONES DE LA PRUEBAS TÉCNICAS	04-08-2014 00:30	04-08-2014 23:59	
PREPARACIÓN PARA TOMA DE PRUEBAS PSICOMÉTRICAS, REGISTRO DE LUGAR, FECHA Y HORA	05-08-2014 00:30	06-08-2014 23:59	
			La Dirección de Administración de Talento Humano comunica que se ha iniciado el proceso

The user profile information at the bottom remains the same as in Figure 2.

Fuente: Ministerio del Trabajo – Red Socioempleo

Figura 4 Cronograma de concurso

The screenshot shows a web browser window with the URL [www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/aspirante/inicioAspirante.jsf](http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/aspirante/inicioAspirante.jsf). The page displays a table titled "Cronograma" with the following data:

Actividad	Inicio	Fin	Detalles
EJECUCIÓN Y REGISTRO DE CALIFICACIONES DE PRUEBAS PSICOMÉTRICAS	07-08-2014 00:30	08-08-2014 23:59	La Dirección de Administración de Talento Humano comunica que se ha iniciado el proceso para la toma de pruebas psicométricas, mismo que se realizará únicamente el día jueves 07 de agosto del 2014, a partir de las 09h00, se recuerda a los postulantes que deberán considerar las DISPOSICIONES GENERALES, determinadas en la página web <a href="http://www.obraspublicas.gob.ec">www.obraspublicas.gob.ec</a> CRONOGRAMA PRUEBAS PSICOMÉTRICAS: Los cronogramas se encuentran disponibles en <a href="http://www.obraspublicas.gob.ec">www.obraspublicas.gob.ec</a> . Es responsabilidad de los postulantes verificar continuamente los cronogramas y demás

Below the table, the user's profile information is visible: ID 20983, Ministerio de Coordinación de Producción, Empleo y Competitividad - MCFEC, and the position ANALISTA DE PRESUPUESTO 3. The status is "EN TRANSICIÓN DE ETAPAS". There are buttons for "Ver cronograma" and "Ver documentos". A pagination bar shows "(3 of 5)" and navigation arrows.

Fuente: Ministerio del Trabajo – Red Socioempleo

Figura 5 Cronograma de concurso

This screenshot is identical to the one in Figure 4, showing the same "Cronograma" table and user profile information on the Socio Empleo website.

Fuente: Ministerio del Trabajo – Red Socioempleo

Figura 6 Fases del concurso

**Reportes**

**Institución:** MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

**Puesto:** 5420 ANALISTA DE PRESUPUESTO 3

**La visualización y descarga de los documentos se activa conforme a la etapa del proceso.**

Verificación de postulaciones.  
Resultado de apelaciones a la Verificación de postulaciones.  
Resultado del Procedimiento de Verificación de postulaciones.  
Resultados de evaluación técnica.  
Resultados de apelaciones a evaluación técnica.  
Resultados de puntaje de evaluación.  
Resultados del puntaje final.

ID Puesto	Institución	Puesto	Estado	Documentos
33946	SERVI ADU			Ver documentos
24474	SERVI HIDR			Ver documentos
22050	COR SISE FOR FOR			Ver documentos
21865	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	5420 ANALISTA DE PRESUPUESTO 3	DECLARADO CONCURSO GANADOR	Ver cronograma Ver documentos
20983	MINISTERIO COORDINADOR DE PRODUCCION, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD - MCOPEC	ANALISTA DE PRESUPUESTO 3	EN TRANSICION DE ETAPAS	Ver cronograma Ver documentos

(3 of 5)

Fuente: Ministerio del Trabajo – Red Socioempleo

Tabla 6 Ganadores de concursos de méritos/oposición en el sector público por pueblos  
(2014)

PROVINCIA	AFROECUATORIANO		INDÍGENA		MONTUBIO		TOTAL GENERAL
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	
Azuay	1	1	1	1	0	0	4
Bolívar	0	0	1	0	0	0	1
Carchi	0	1	0	1	0	1	3
Chimborazo	0	0	0	1	0	0	1
Cotopaxi	0	0	1	1	1	0	3
El Oro	0	1	0	1	1	1	4
Esmeraldas	1	1	0	1	1	1	5
Galápagos	1	1	0	0	0	0	2
Guayas	1	1	1	1	1	1	6
Imbabura	1	1	1	1	0	0	4
Loja	1	1	0	1	1	1	5
Los Ríos	1	1	0	0	1	1	4
Manabí	1	1	0	0	1	1	4
Morona Santiago	0	0	1	1	0	0	2
Napo	0	0	0	1	0	1	2
Orellana	0	1	0	1	0	1	3
Pastaza	1	0	1	0	0	0	2
Pichincha	1	1	1	1	1	1	6
Santa Elena	0	0	0	1	1	1	3
Santo Domingo	1	1	0	1	0	1	4
Sucumbíos	1	1	0	1	0	0	3
Tungurahua	1	1	1	1	0	0	4
Zamora Chinchipe	1	0	1	1	0	0	3
<b>Total General</b>	14	15	10	18	9	12	78
	29		28		21		

Fuente: Ministerio del Trabajo

Tabla 7 **Ganadores de concursos de méritos y oposición en el sector público por pueblos (2015).**

PROVINCIA	AFROECUATORIANO		INDIGENA		MONTUBIO		TOTAL GENERAL
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	
Azuay	4	5	22	15	2	3	51
Bolívar	0	1	1	0	1	0	3
Carchi	4	2	1	0	0	0	7
Chimborazo	1	3	2	9	0	1	16
Cotopaxi	5	2	13	4	2	1	27
El Oro	3	1	5	2	1	3	15
Esmeraldas	4	9	2	4	18	12	49
Galápagos	24	14	0	1	5	5	49
Guayas	4	4	4	2	4	5	23
Imbabura	34	28	29	15	125	86	317
Loja	2	3	10	5	0	1	21
Los Ríos	5	5	4	1	1	0	16
	2	2	2	3	13	13	35
Manabí	13	4	16	6	58	41	138
Morona Santiago	2	1	9	11	3	0	26
Napo	2	1	8	6	3	0	20
Orellana	2	2	5	9	0	6	24
Pastaza	4	1	6	5	2	1	19
Pichincha	84	67	250	208	114	79	802
Santa Elena	1	3	1	1	2	0	8
Santo Domingo	2	6	0	0	5	8	21
Sucumbíos	2	4	3	4	1	0	14
Tungurahua	4	1	16	12	4	2	39
Zamora Chinchipe	1	2	3	8	1	0	15
<b>Total General</b>	209	171	412	331	365	267	1755
	380		743		632		

Fuente: Ministerio del Trabajo

Toda política de acción afirmativa conlleva el hecho de que los beneficiarios los acojan o no, en razón de su implicación positiva generalmente. Porque pueden o no estar seguros de cumplir con

los requisitos asociados con su aplicación o simplemente no estar de acuerdo. En Ecuador la pertenencia a un pueblo o nacionalidad está asociada o una situación estigmatizante, discriminatoria, excluyente. Sin embargo, la acción afirmativa está allí. De otro lado, en la idea que la autoidentificación refiere a una condición reconocida por el propio individuo y colectividades; otros ajenos a los beneficiarios por una situación de conveniencia lo pueden aplicar.

## Conclusiones

Los hallazgos de la investigación dan cuenta de la incidencia de las ideas en el cambio de la política pública. Con ajustes en los instrumentos de la política, lo cual hace que las ideas permanezcan en el tiempo y sólo cuando los desacuerdos entre los actores logran posiciones irreconciliables y no es posible arribar a consensos se produce el cambio. La voluntad política de los actores encargados de la toma de las decisiones, las decisiones no son tomadas de manera unilateral por parte del Estado, al margen de los actores, pone a prueba la legitimidad en la toma de las decisiones.

En la estabilidad de la política al igual que las ideas, el aprendizaje cumple un rol preponderante, El aprendizaje y la estabilidad de la política se dan la mano. El aprendizaje como un deliberado esfuerzo de ajustar los objetivos o las técnicas de una política como respuesta a una experiencia pasada y a una información nueva. El Aprendizaje es evidente cuando la política cambia como resultado de este proceso. El aprendizaje y el cambio se complementan y contempla

1. Un conjunto de objetivos que guían la política
2. Las técnicas o instrumentos políticos utilizados para alcanzar los objetivos
3. La jerarquía de esos instrumentos.

La política pública de acciones afirmativa tiene como objetivo el acceso de profesionales y no profesionales afroecuatorianos al sector público, sobre la base de los indicadores que muestran la situación de la población afroecuatoriana, objetivo que durante el período de estudio no han sido modificados. Este objetivo se va cimentando e interiorizando en las instituciones del sector público como consecuencia del desgaste de otros actores sociales y la necesidad del Gobierno de posicionar nuevos actores sociales y políticos en el hacer y qué hacer del Estado, lo cual les permite sostener la visión de interculturalidad y la teoría del socialismo del Siglo XXI, teoría que basa en ser humano antes que el capital. Potenciando las capacidades del pueblo afroecuatoriano que ha sabido aprovechar las oportunidades y avanzar en sus debilidades.

Las técnicas utilizadas para lograr la inserción laboral de afroecuatorianos en la administración

pública fueron cambiadas. En un inicio tiene una ponderación significativa el puntaje asignado en los concursos de méritos y oposición como parte de la autoidentificación, con la asignación generalizada de cinco puntos para luego disminuir a 2 puntos, situación que fue estandarizada en la Norma Técnica de Selección de Personal. Para luego persistir en la formación académica no obstante los indicadores de profesionales afroecuatorianos con título de pregrado y posgrado motivando particularmente a los jóvenes para que permanezca en el sistema educativo y disminuya la presión por el empleo por parte de los afroecuatorianos,

Cambios de este tipo, en que instrumentos de política eran alterados como respuesta a la experiencia pasada, a pesar de que el conjunto de objetivos de la política permanecía inalterado, se puede decir que reflejan un cambio de segundo nivel. Sin lograr un cambio paradigmático. En el que por desacuerdos entre los actores da paso a un cambio en los objetivos, las técnicas e instrumentos y la jerarquía misma de los instrumentos. Cambio que desde la perspectiva de Hall amplía el concepto de social learning y para ello se cuestiona cuál es el rol y la incidencia de las ideas en el proceso político.

El Mix de instrumentos seleccionados para la política pública se caracteriza por los instrumentos de autoridad; información; organización y la inexistencia de instrumentos de tesoro; los instrumentos así planteados nada contribuyen al cambio de la política. A las medidas de regulación laboral que impulsan la inserción, permanencia y promoción de los afrodescendientes en el empleo. Sin perjuicio de ello, se requiere normas que reconozcan las buenas prácticas laborales e instrumentos de tesoro. La falta de instrumentos de tesoro restringe sustancialmente el ingreso de afroecuatorianos a la administración pública.

## **Anexos 1**

### **DECRETO EJECUTIVO NO. 60 DE 28/09/2009, PUBLICADO EN EL SUPLEMENTO DEL REGISTRO OFICIAL NO. 45 DE 13/10/2009**

**Rafael Correa Delgado**

#### **PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA Considerando:**

Que, La Convención Internacional en Contra de todas formas de Discriminación Racial, aprobada por Naciones Unidas en 1965 y ratificada por el Estado Ecuatoriano, determina que la Discriminación Racial, en el marco del derecho internacional (Naciones Unidas), denotará toda distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en motivo de raza, color, linaje, origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce, o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública;

Que, toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, y nada permite justificarla ni en la teoría ni en la práctica;

Que la discriminación racial y más aún las políticas gubernamentales basadas en la superioridad o en el odio racial, violan los derechos humanos fundamentales, ponen en peligro las relaciones amistosas entre los pueblos, la cooperación entre las naciones, y la paz y la seguridad interna y externa de las naciones;

Que, el Plan de Acción de la 111 Conferencia Mundial contra el racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia, aprobada por Naciones Unidas en septiembre del 2001, en artículo 30, numeral "A", insta a los estados partes que elaboren y pongan en práctica políticas y planes de acción, y refuercen y apliquen medidas preventivas, para eliminar las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, incluidos actos de violencia, por parte de personas o grupos en muchas sociedades;

Que el numeral 1 del artículo 3 de la Constitución, en el marco de los deberes primordiales del Estado, garantiza sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos;

Que el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución preceptúa que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Que tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución establece que “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”;

Que el artículo 19, inciso segundo de la Constitución, prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, a la discriminación y el racismo;

Que dentro de los derechos colectivos que la Constitución reconoce, el numeral 2 del artículo 57 determina: “No ser objeto de racismo ni de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica y cultural”;

Que el marco del derecho internacional establece “que los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo”;

Que en el Ecuador los afrodescendientes tienen que hacer frente a obstáculos como resultado de prejuicios y discriminaciones sociales que prevalecen en las instituciones públicas y privadas;

Que la Encuesta sobre Discriminación Racial que en el 2004 ejecutó a nivel nacional el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC) determinó que el 65% de los ecuatorianos admiten la existencia del racismo y la discriminación, el 10% se hace responsable directo de tales prácticas; el índice de prejuicio racial contra los afroecuatorianos es del 76%, el 88% afirma que las principales víctimas del racismo y la discriminación racial en el país son los afroecuatorianos;

Que, en este contexto el Gobierno Nacional ha elaborado el PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACION RACIAL Y LA EXCLUSION ETNICA Y CULTURAL, cuyo objetivo 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;

Que, el plan debe tener incidencia a nivel nacional, con intervención de distintos ámbitos en los que se presentan formas de inequidad que sacaban la identidad personal, limitan el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, las oportunidades de acceso al desarrollo y servicios básicos de ciudadanos/as afro ecuatorianos/as, nacionalidades y pueblos indígenas; montubios/as y mestizos/as;

Que, los principios orientadores para el combate a la discriminación racial en el país se rige por: El derecho a la igualdad en la diferencia de todos los seres humanos, el derecho a la no discriminación de todos los ciudadanos/as, la libertad cultural y la libre expresión de la identidad, la convivencia pacífica, intraétnica, interétnica e intercultural de todos los ecuatorianos/as, el

goce de una vida plena y satisfactoria en correspondencia a los derechos humanos, la garantía de los derechos culturales, colectivos, del ambiente sano y de la naturaleza, la reparación y resarcimiento de las desigualdades en el acceso de derechos a las víctimas de racismo;

Que, el Plan Plurinacional para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador se concibe como una política del Estado Ecuatoriano asumida con el propósito de hacer cumplir el inciso 2 del artículo 11 de la Constitución de la República; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los numerales 3 y 5 del artículo 147 de la Constitución de la República,

**Decreta:**

**Artículo 1.-**Apruébese y aplíquese a nivel nacional como política pública por todos los medios del Estado, el PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACION RACIAL Y LA EXCLUSION ETNICA Y CULTURAL, que forma parte del presente decreto.

**Artículo 2.-**Decrétese los 365 días de combate al racismo y la discriminación racial y la construcción de una sociedad intercultural. Este es un tiempo inicial para impulsar la aplicación e institucionalización de políticas públicas interculturales en el seno del Estado y del Gobierno.

**Artículo 3.-**Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar de oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población.

**Artículo 4.-**En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes.

**Artículo 5.-**En el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia dispóngase al Ministerio de Educación y al Ministerio de Cultura resignificar e incluir a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en las efemérides patrias, nombres de monumentos, avenidas, parques, plazas y edificios nacionales, con el fin de fortalecer la interculturalidad y la construcción del Estado Plurinacional.

**DISPOSICION GENERAL.-** Encárguese del seguimiento y coordinación de la ejecución del presente decreto al Ministerio Coordinador de Patrimonio al Ministerio de Relaciones Labores; y

a las secretarías de: Comunicación; y de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales hasta cuando los consejos nacionales para la igualdad se implementen.

**DISPOSICION FINAL.-** El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 28 de septiembre del 2009.

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

f.) Alexis Rivas Toledo, Ministro de Coordinación de Patrimonio Cultural y Natural.

f.) Richard Espinosa Guzmán, Ministro de Relaciones Laborales.

f.) Doris Soliz Carrión, Secretaria de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales.

Es fiel copia del original.- Lo certifico.- Quito, 29 de septiembre del 2009.

f.) Ab. Oscar Pico Solórzano, Subsecretario General de la Administración Pública.

## Anexo II

<p><b>ENTREVISTAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Al Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Colectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), José Chalá Cruz;</b></li> <li>2. <b>Al Funcionario de la Coordinación Zona 1 de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Javier Lara</b></li> <li>3. <b>A Cruz Perlaza Angulo, Activista del Pueblo afroecuatoriano</b></li> <li>4. <b>A Teresa Suárez, Activista del Pueblo afroecuatoriano</b></li> <li>5. <b>A Renán Tadeo Delgado, Activista del Pueblo afroecuatoriano</b></li> <li>6. <b>A Salomón Acosta Lara, Presidente de la Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura – Carchi, FENOCIC</b></li> <li>7. <b>Al Abogado del Consejo de la Judicatura de Imbabura, Diego Narváez</b></li> <li>8. <b>A la Abogado de la Gobernación de Imbabura, Dra. Gabriela Báez</b></li> <li>9. <b>A la Funcionaria de la Coordinación Zona 1 de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Esther Montenegro</b></li> </ol>	
<p><b>TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA A JOSÉ CHALÁ - ASAMBLEISTA POR LA PROVINCIA DE IMBABURA 2017 – 2021</b></p> <p><b>PREGUNTA Nº 1.- ¿Qué opina del Decreto Ejecutivo No. 60 de 28/09/2009, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 45 de 13/10/2009?</b></p>	
<p><b>José Chalá Cruz, Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Colectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE</b></p>	<p>La suscripción del Decreto 60 tiene sus orígenes en las luchas y reivindicaciones de los afrodescendientes en el mundo, vinculación nacional e internacional con Alianza estratégica de América Latina y el Caribe, que en una de sus primeras reuniones se las llevó a cabo en el Territorio Ancestral Chota la Concepción y Salinas y la movilización internacional en función de Durban, La Convención Internacional contra la Discriminación Racial la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia, la misma que uno de sus resultados es declarar el combate al racismo y sus prácticas y la declaratoria de la esclavitud como crimen de lesa humanidad.</p> <p>Esto se trabajó con el objetivo que los derechos colectivos de los afroecuatorianos no sean conculcados, garantizar los derechos económicos, sociales, el acceso al trabajo y digno. Así como, la educación, acceso a la educación y la pertinencia</p>

	<p>cultural de la educación lo cual se vino promoviendo y trabajando desde la entidad del Estado Corporación de Desarrollo Afroecuatorino CODAE y las organizaciones sociales afroecuatorianos como es el caso a nivel del territorio ancestral la Federación de Comunidades y Organizaciones Afroecuatorianas FECONIC entre otras, lo cual se planteó y se llevó a la Asamblea Constituyente del año 2008.</p> <p>La Asamblea Constituyente lo acogió, introdujo los Derechos Colectivos, lucha contra la discriminación y derechos económicos mismos que constan en los Art. 11 N° 2, Art. 10, Art. 56 -58 y Art. 156 de la Constitución. En relación con este último es como generar desde la instancia del Estado, en ese momento la CODAE políticas públicas , como la política pública de educación superior, por cuanto la población afroecuatoriana que cuenta título de cuarto nivel es del 0.02%, trabajo y empleo con los indicadores del INEC anteriormente no se identificó cómo estaba el empleo de los afroecuatorianos y concretamente en la administración pública donde si bien es cierto existían afroecuatorianos sin embargo no estaban en puestos de poder y decisión, brecha enorme con el resto de la población ecuatoriana. En esa medida de acuerdo con la proporción de la población en esa misma proporción se debe acceder al empleo. Y esto tiene relación con la educación y los profesionales afroecuatorianos para que tengan una motivación y puedan acceder a puestos de decisión. Durban sigue siendo un hecho generador y motivador para los pueblos y nacionalidades, tenemos el instrumento internacional e los instrumentos nacionales la Constitución, el resto de instancias no tienen una visión diferenciada de las políticas públicas</p>
<p><b>PREGUNTA N° 2: ¿A qué se debe la denominación de Política Pública de acciones afirmativas?</b></p>	
<p><b>Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Co-lectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de</b></p>	<p>A partir de 1830, se constituye el Estado Nación ecuatoriano, los afrodescendientes y los afroecuatorianos pese a la condición de esclavizados, haber generado en el Siglo XVI toda la modernidad de América Latina a partir de la compra</p>

<p><b>Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, José Chalá Cruz;</b></p>	<p>venta de sus cuerpos posteriormente la explotación inmisericorde a través del proceso de esclavización, hasta 1998 que es cuando recién aparecemos en la Constitución de 1998 como pueblo negro o afroecuatoriano, sujetos de unos derechos colectivos en todo lo que más o menos sea. No éramos vistos como actores sociales, sujetos de derechos y se normalizó y la violencia en términos del racismo significa el no acceso a los medios de producción, el empleo entre otros por el no entendimiento. Los Derechos Colectivos nunca aplicados, por lo que fue necesario en la Constitución del 2008 nuevamente replantearse la reparación y las acciones afirmativas</p>
<p><b>PREGUNTA N° 3: ¿Cree usted que el Decreto 60 significa un avance respecto de la aplicación de acciones afirmativas en favor de los afroecuatorianos? ¿Por qué?</b></p>	
<p><b>Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Co-lectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, José Chalá Cruz;</b></p>	<p>Si debo hacer una evaluación de estos instrumentos diría que es mínimo apenas estos chispazos que se dan desde la CODAE en su momento histórico, el resto de ministerios no tienen esa concepción de políticas públicas diferenciadas y menos de acción afirmativa y reparación y ahora todos quieren tener acción afirmativa</p> <p>El Decreto 60 no se cumplió, más bien significó una disputa entre entidades por llevar adelante este Decreto. Lo que hicieron son talleres y como informe país a Naciones lo único que apareció fue lo realizado en ese tiempo histórico por la CODAE, en términos de política pública de vivienda y la política pública de educación superior. Los avances en la legislación como el delito de odio. En temas de política pública diferenciada es muy poco. En la evaluación del Decreto No. 60 no nos va muy bien.</p> <p>El Decreto No. 60 más allá de unas buenas intenciones no se cumplió, hacer talleres y talleres, la Secretaria de Pueblos, el Ministerio Coordinador y Patrimonio en la Evaluación propuesta por el Econ. Rafael Correa arroja solo actividades, talleres y talleres una cuestión enunciativa. En términos de legislación se ha avanzado muchísimo sin embargo en términos de política pública diferenciada muy poco.</p>

<p><b>PREGUNTA N° 7 ¿Conoce usted si se contemplan sanciones para los encargados de talento humano que procedan arbitrariamente? ¿Existe en el Ecuador una ley o una norma expresa que establezca sanciones a los encargados del proceso de ingreso de un afroecuatoriano a la Administración Pública cuando se comete discriminación contra una persona afroecuatoriana?</b></p>	
<p><b>Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Co-lectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, José Chalá Cruz;</b></p>	<p>El Decreto 60 es mandatorio hacia las instancias públicas, en la cosa pública en su conjunto no habido ese interés por asumirlo, no ha existido esa voluntad, siendo mandatorio no ha tenido la suficiente fuerza por lo que sería bueno que se eleve a Ley que es más fuerte que el Decreto y aquí deben jugar un papel importante los Consejos Nacionales para la Igualdad y el Consejo de Pueblos y Nacionalidades, entes encargados de realizar el seguimiento a los procesos de selección de personal y de ser el caso plantear las acciones en caso de incumplimiento de las normativas de acciones afirmativas para estos pueblos y en el caso de incumplimiento reportar al Ejecutivo. Debe haber unas metas que indique en números y porcentajes los resultados de las acciones para el ingreso al sector público y en caso de no cumplirlo reportarlo. Además de que se deben asignar los recursos y su incumplimiento signifique sanciones incluso la separación de quien lo incumple. Tal como está no es mandatorio.</p>
<p><b>PREGUNTA N° 8: El Ecuador ha sido requerido por la ONU para dictar normas antidiscriminatorias porque está atrasado respecto de otros países del mundo en esta materia ¿qué puede manifestar Ud. al respecto?</b></p>	
<p><b>Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Co-lectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, José Chalá Cruz;</b></p>	<p>El Ecuador en su momento fue aplaudido por todas las iniciativas propuestas que hemos estado tratando y hoy se demandan que se pueda implementar las iniciativas planteadas en los diferentes instrumentos y leyes</p> <p>Combate contra el racismo, las leyes en favor del pueblo afroecuatoriano vinculado con el tema del desarrollo focalizado. Estas recomendaciones no son mandatorias por lo que estratégicamente el pueblo afroecuatoriano logró incorporar en la Constitución de la República.</p>
<p><b>Dra. Gabriela Báez Abogado de la Gobernación de Imbabura,</b></p>	

<b>PREGUNTA N° 9 ¿Existe en la Asamblea Nacional iniciativas tendientes a que se promulgue una ley antidiscriminatoria que esté a la altura de otras existentes en el mundo?</b>	
<b>Asambleísta de la Provincia de Imbabura y Coordinador de la Comisión de Derechos Co-lectivos, Comunidades y ex Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, José Chalá Cruz;</b>	Como Asambleísta estoy pensando, desde la Asamblea, a través de la Comisión de Derechos Colectivos vinculados con las acciones afirmativas que se apruebe la Ley de Derechos Colectivos y vincularle con el Decreto 60 y el Decreto del Decenio y Plan Todo una Vida que como dice Lenin es desde la concepción hasta que Dios decida cerrarle los ojos a los adultos mayores. Es todo un ciclo de vida que nosotros lo habíamos definido con ese plan de Desarrollo y se requiere 137 millones para que no se quede solo en enunciados como el Decenio de los Afrodescendientes Capítulo Ecuador.

## **Glosario**

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ACF	Marco de Coaliciones Promotoras
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano para el Desarrollo
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CODECMOP	Consejo de Desarrollo de los Pueblos Montubios de la Costa Ecuatoriana y Zonas Tropicales
CNA	Confederación Nacional Afroecuatoriana
CONEPIA	Comisión Nacional de Estadísticas y Censos para Pueblos y Nacionalidades Indígenas y Afroecuatorianos
CONPLADEIN	Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
GEMAA	Grupo de Estudios de Acción Afirmativa
LSE	London School of Economics
NATO	Nodality, Authority, Treasure, Organization)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros
SENAIME	Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas
SISPAE	Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

## Lista de referencias

- Abregú, Marín, y Christian Courtis. 1997. *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Reino de España. 2010. *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Políticas Públicas, Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2007. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Agum, Ricardo, Priscila Riscado, y Monique Menezes. 2015. *Políticas Públicas: Conceptos y Análisis en Revisión*. Revista Agenda Política, N° 2 julio/diciembre 2015, Universidad Federal de San Carlos, Municipio de San Carlos, Estado de Sao Paulo, Brasil: 12 - 42.
- Antón Sánchez, John Herlyn. 2007. *Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en el Ecuador*. Journal of Latin American and Caribbean Antropology Nro. 1: 223-245.
- Appio, Eduardo. 2004. *El control judicial de las políticas públicas en Brasil*. Florianópolis, Brasil: Universidad Federal de Santa Catarina, Curso de Doctorado en Derecyho.
- Asamblea Nacional. 2015. *Asamblea Nacional*. 20 de octubre.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>  
(último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- . *Asamblea Nacional*. 25 de septiembre de 2012. <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=&fecha=&page=5> (último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- . *Asamblea Nacional*. 20 de Octubre de 2008.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>  
(último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- . *Asamblea Nacional*. 20 de octubre de 2015.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>

- (último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- . *Asamblea Nacional*. 20 de octubre de 2015.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>  
(último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- . *Asamblea Nacional*. 20 de octubre de 2015.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>  
(último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- . *Asamblea Nacional*. 20 de octubre de 2015.  
<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>  
(último acceso: 30 de septiembre de 2017).
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2009. *Del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de derechos y justicia. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*: 775 - 793.
- Barbosa, Joaquin. 2001. *Acción afirmativa & Principio Constitucional de Igualdad: El Derecho como instrumento de transformación social. La Experiencia de los Estados Unidos de América*. Río de Janeiro: Renovar.
- Benz, Arthur. 2010. *El Estado moderno*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- . *El Estado moderno*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2010.
- Bressers, Hans Th, y Laurence J O' toole. 1998. The Selection of Policy Instruments: A Network - Based Perspective. *Journal of Public Policy*. Vol 18, No. 3: 213-239.
- Browne, Angela, y Aaron Wildavsky. (1998/1983). *La implementación como adaptación mutua In: J Pressman, A Wildavsk, Implementación como grandes expectativas concebidas en Washigton se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica 315-346.
- Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derchos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chalá, José Franklin, *Política Pública Laboral de Acciones Afirmativas*, entrevista de Blanca Flor Tadeo. (30 de junio de 2017).
- Chalá, José. 2001. *Taller Afro sobre etnoeducación*. Taller Afro sobre etnoeducación, efectuado, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2003. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. diciembre.  
[http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf) (último acceso: 03 de octubre de 2017).
- Constitución de la República. 2016. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones: 4.
- Cruz-Rubio, César, y Álvaro Ramírez-Alujas. 2012. *¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto*. Científico - político, Madrid: Instituto de Investigación Ortega y Gasset: 1 - 20.
- De León, Peter. 1997: Una revisión del proceso de las políticas de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*: 1 - 17.
- Departamentode Información Pública de las Naciones Unidas. 2002. *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Declaración y Programa de Acción*. Nueva York.
- Diniz, Eli. 2011. *El contexto internacional y el retorno del debate sobre el desarrollo del Brasil contemporáneo (2000/2010)*. Revista Datos editada por el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro: 493 - 531.
- Estévez, Alejandro, y Susana Esper. 2005. *Revista del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)* (Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)): 72 - 90.
- Grupo de Estudios Multidisciplinarios de Acción Afirmativa [GEMAA]. 2011. *¿Qué son las acciones afirmativas? Igualdad constitucional ante la ley*, Río de Janeiro: Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro.
- Guy, Pater, y Jon Pierre. 2005. *Por qué ahora el interés en la gobernanza."En La Gobernanza Hoy: 10 títulos de referencia*, de Agustín Cerrillo y Martínez, 36-45. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hall, Peter. 1993. *Paradigmas de políticas, aprendizaje social y el Estado: el caso de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña*. Nueva York: Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham House.
- Howlett, Michael. 2009. *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi level*

- nested model of policy instrument choice and policy design*. Political Sciences.
- . *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge, 2011.
- Jones, Charles. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Kooiman, Jan. 2003. *Gobernar en Gobernanza. Gobernar en gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lahera, Eugenio. 2005. Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD:1 - 15).
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*. México: CM El Colegio de México.
- Lindblom, Charles. 1965. *The intelligence of democracy, decision making through mutual adjustment*. (Free Press).
- Lindblom, Charles. 1968. *The policy-making process*. *American Political Science Review* (Prentice-Hall): 1268-1272.
- Ministerio del Trabajo. 2014. 06 de noviembre. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/A-0222-2014.pdf> (último acceso: 29 de septiembre de 2017).
- . 2017. Ministerio del Trabajo. 6 de 10 de 2010. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Ley-Org%C3%A1nica-del-Servicio-P%C3%BAblico.pdf> (último acceso: 29 de septiembre de 2017').
- OIT. «ILO.» 2007. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_097729.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_097729.pdf) (último acceso: 04 de octubre de 2017).
- Ordoñez, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado.
- Revuelta, Benjamín. 2007. *La implementación de políticas públicas*. *Revista Dikaion*, Universidad de La Sabana, Cundinamarca, Colombia, *Dikaion*, vol. 21, núm. 16, noviembre de 2007: 135 - 156.
- Roth, Deubel. 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Universidad del Externado, Aurora.

- Roth, Deubel. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Universidad del Externado, Aurora.
- Secchi, Leonardo. 2012. *Políticas Públicas, Esquemas de Análisis, Casos Prácticos*. Sao Paulo, Brasil: Cengage Learning.
- Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador y Gobierno Nacional del Ecuador. 2007. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito.
- Smits, Katherine. 2009. *Applying Political Theory – Issues and Debates*. Londres: Macmillan.
- Souza. 2006. *Políticas pública: una revisión de la literatura*. Sociologías, año 8 N° 16, julio/diciembre, Porto Alegre, Brasil: 20 - 45.
- Souza, Celina. 2006. *Políticas Públicas: Conceptos, Tipologías y Sub-Áreas*. Sociologías, Porto Alegre, año 8, n° 16, jul./dic: 20-45.
- Tomei, Marcela. 2005. *Acción afirmativa para la igualdad racial: características, impactos y desafíos*. Informe elaborado en el ámbito del Proyecto de igualdad Racial del Brasil, Ginebra: OIT.
- Viveros Padilla, 2015. *Una mirada sobre el pueblo afroecuatoriano*. Entrevista de Walker Vizcarra. (13 de marzo).
- Weller, Jüugen. 2009. *El Nuevo Escenario Laboral Latinoamericano*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Whitten , Norman. 2003. *To Millennial Ecuador, Critical essays on cultural transformations & social dynamics*. Iowa : University of Iowa Press.