



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA 2012 - 2014**

Título de la tesis

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA POBLACIÓN  
AFROECUATORIANA EN QUITO Y LA ETERNA DEUDA DE LA  
INCLUSIÓN SOCIAL**

Tesis para optar al Título de Magíster en Gestión Pública

Autora: NORMA PAOLA FLORIL ANANGONÓ

Director: JHON ANTÓN SÁNCHEZ

Quito, Octubre 2015



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No. 046-2015

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los catorce días del mes de septiembre del año dos mil quince, **NORMA PAOLA FLORIL ANANGONÓ**, portadora de la cédula de ciudadanía: 0703774596, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA 2012-2014**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA POBLACIÓN AFROECUATORIANA EN QUITO Y LA ETERNA DEUDA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.11
Tesis Escrita:	9.22
Grado Oral:	9.03
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.11</b>

En consecuencia, **NORMA PAOLA FLORIL ANANGONÓ**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

*Violeta Mosquera*

Mgs. Violeta Mosquera  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

*Raquel Pacheco*  
Dra. Raquel Pacheco  
MIEMBRO

*Margarita Manosalvas*  
Mgs. Margarita Manosalvas  
MIEMBRO

*José Luis Jaramillo*  
Ab. José Luis Jaramillo  
SECRETARIO GENERAL

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARÍA  
GENERAL

## **AUTORÍA**

Yo, **Norma Paola Floril Anangón**, C.I. 0703774596 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.

---

**C.I. 0703774596**

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre de la autora y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Octubre 2015

-----  
**NORMA PAOLA FLORIL ANANGONÓ**

**C.I 0703774596**

## **RESUMEN**

La ciudad de Quito, capital del Ecuador, ha expedido varios instrumentos legales a fin de promover acciones de inclusión social para afroecuatorianos, entre ellas la ordenanza 0216, normativa cuya aplicación demanda la implementación de políticas públicas por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Lo establecido en la ordenanza corresponde a una política de inclusión social con enfoque étnico, la cual recurre a mecanismos de acción afirmativa para impulsar el desarrollo de la población afroecuatoriana en Quito, de lo cual no ha habido una aplicación efectiva.

Los hallazgos de la investigación permitieron identificar que en torno a la deficiente aplicación de la política en mención existen debilidades institucionales, pero sobre todo se evidenció la fuerte influencia del racismo estructural alimentado por acciones institucionalizadas y un cuadro operativo que no conoce, no entiende, o se resiste a la aplicación de medidas de acción afirmativa. También se identificó que nos encontramos ante una política marginal, cuya aplicación no estaba dentro de las prioridades de gestión municipal, en el periodo estudiado.

**PALABRAS CLAVE:** Afroecuatorianos, políticas públicas, inclusión social, racismo estructural

## **ABSTRACT**

Quito, capital city of Ecuador, has issued some legal instruments in order to promote social inclusion actions in favor of afro-descendant people; one of those is the city ordinance 0216, whose application demands local government to implement public policies.

What is established in the city ordinance is a social inclusion policy with ethnic approach, that needs to implement affirmative action to promote development in the afro-ecuadorian people in Quito, but there's not have had an effective application and results.

The research findings permitted to identify that deficient application of the policy was due to institutional limitations and mainly due to the strong influence of the structural racism, produced by institutionalized actions and an administrative people group who don't know, don't understand and have resistance for applying affirmative actions. It was also identified that we are in front of a marginal policy, which wasn't in the list of priorities of the municipal management, in the research period.

**KEY WORDS:** Afro-ecuadorians, public policies, social inclusion, structural racism

## **AGRADECIMIENTO**

A todas las personas cuya información, recomendaciones y guía facilitaron el desarrollo del presente trabajo.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	13
<b>CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSIÓN SOCIAL Y ENFOQUE ÉTNICO</b>	
<b>ENFOQUE ÉTNICO</b>	20
1.1 Políticas Públicas: abordajes conceptuales y estado del arte	21
1.1.1 Antecedentes de la ciencia de las políticas públicas	23
1.1.2 Las políticas públicas en Ecuador	25
1.2 El ciclo de la política pública	27
1.2.1 El análisis de las políticas públicas	30
1.3 Políticas públicas de inclusión social	32
1.3.1 Discriminación, racismo y exclusión: retos para la inclusión social	34
1.3.2 Políticas de acción afirmativa y la respuesta a los problemas de exclusión en Ecuador	38
1.3.3 ¿Qué implica la inserción del enfoque étnico en la política pública?	41
1.3.4 La transversalización del enfoque étnico en las políticas públicas	44
1.4 A modo de conclusión	46
<b>CAPÍTULO II: AFROECUATORIAN@S EN QUITO, ORGANIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	48
2.1 Datos y análisis de la situación socio-económica de los afroecuatorian@s en Quito	49
2.2 La organización social afroecuatoriana en Quito y su influencia para la	

implementación de políticas públicas	59
2.3 Políticas públicas para afroecuatorian@s en Quito	68
2.4 A modo de conclusión	74
<b>CAPÍTULO III: LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL DISTRITO</b>	
<b>METROPOLITANO DE QUITO: ORDENANZA 216</b>	76
3.1 La ordenanza 0216: elaboración e implementación	77
3.1.1 El ciclo de la política pública en la ordenanza 216	82
3.1.2 Enfoque étnico de inclusión social en la política pública de Quito: análisis y debate	90
3.2 Aplicación de la política pública de inclusión social: resultados e impacto	93
3.2.1 Resultados en la población Afroecuatoriana en Quito	93
3.2.2 Incidencia de la aplicación de la ordenanza en la situación de discriminación, racismo y exclusión de la población afroecuatoriana	99
3.3 A modo de conclusión	101
<b>CAPÍTULO IV: DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y LIMITACIONES</b>	
<b>ESTRUCTURALES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA</b>	
<b>PÚBLICA DE INCLUSION SOCIAL ETNICA EN EL DMQ</b>	103
4.1. El racismo estructural en la gestión pública	105
4.2. Debilidades institucionales y organizativas del MDMQ para la implementación de políticas públicas de inclusión social étnica	112

4.2.1. Limitaciones del modelo de gestión para la aplicación de políticas públicas de inclusión	113
4.2.2. La transversalidad como visión de gestión y sus limitaciones	117
4.2.3. La debilidad de la estructura de gestión municipal para la inclusión social afroecuatoriana	121
4.3. El entorno ideológico, pugnas de poder, cambios políticos y su influencia en la gestión de la política pública	129
4.4. El racismo estructural y la influencia del pensamiento racional burocrático en la aplicación de medidas de acción afirmativa en el MDMQ	134
4.5. A modo de conclusión	144
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	145

## LISTADO DE CUADROS

No.	NOMBRE	Pág.
1	Cantones del Ecuador con la mayor población afroecuatoriana	49
2	Población del Cantón Quito según autodeterminación de acuerdo a los Censos 2001 y 2010	51
3	Parroquias del Cantón Quito con la mayor población afroecuatoriana	52
4	Pobreza por NBI en el cantón Quito según el Censo 2010	53
5	Indicadores de educación en el Cantón Quito	54
6	Cuadro comparativo de la actividad laboral según rama de actividad y auto identificación étnica en Quito	55
7	Cuadro comparativo de la actividad laboral según grupo de ocupación y auto identificación étnica en Quito	56
8	Cuadro comparativo de la actividad laboral según categoría de ocupación y auto identificación étnica en Quito	57
9	Indicadores laborales en Quito	58
10	Hitos en la gestión de políticas públicas para afroecuatorianos en el DMQ – periodo 2007 – 2014	71
11	Elementos de la política pública de Inclusión Social afroecuatoriana establecidos en la Ordenanza 0216	81
12	Resultados de la aplicación de la ordenanza 0216 y la implementación de la política pública	93
13	Cuadro resumen de las limitaciones institucionales del MDMQ para la implementación de la ordenanza 0216	128

## LISTADO DE GRÁFICOS

<b>No.</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>Pág.</b>
1	Ciclo de la política pública	29
2	Parroquias del Cantón Quito con la mayor población afroecuatoriana	52
3	Gráfico comparativo de las estructuras orgánicas de la Secretaría de Inclusión Social 2000 – 2014	122
4	Entidades del MDMQ involucradas en la ejecución de la ordenanza 0216	126

## INTRODUCCIÓN

El Pueblo afroecuatoriano de Quito con un total de 104.865 habitantes es uno de los grupos poblacionales que configura la gran diversidad cultural de la capital, una ciudad en donde convergen todo tipo de dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales.

A pesar de que los indicadores socio-económicos de Quito están entre los mejores del país, las y los afroecuatorianos cuentan entre los grupos poblacionales más pobres del distrito, afrontando una gran problemática relacionada con acceso y calidad de empleo, ubicándose en los trabajos de menor escala laboral (De la Torre, 2002), viven discriminación y exclusión social (Antón, 2010), desigualdades en las oportunidades educacionales, específicamente de tercer y cuarto nivel (Delgado, 2012), entre otros datos que muestran que a pesar de las mejoras generadas en los últimos años las brechas de desigualdad étnica se mantienen.

Los diversos trabajos realizados evidencian que la problemática socioeconómica de la población afroecuatoriana está íntimamente relacionada con la discriminación, el racismo y la pobreza (De la Torre, 2002; Rahier, 1999; Fernández, 2001). Esa situación ha generado desde hace varias décadas una intensa movilización organizativa a fin de interpelar al Estado a nivel nacional y local, para que implemente intervenciones estatales efectivas sobre la problemática en cuestión.

Ante la presión y realidad social, la respuesta del Estado ha sido la expedición de instrumentos normativos, el reconocimiento y reivindicación cultural y el planteamiento de políticas públicas que sin lugar a dudas son grandes herramientas de exigibilidad, pero que en la práctica han generado escasos resultados.

Quito es la ciudad que a nivel local ha liderado la implementación de acciones para facilitar la inclusión social de afrodescendientes, con un gran conjunto de normativas, acciones de reconocimiento y trabajo, entre los cuales destaca un conjunto de ordenanzas que ponen en evidencia el compromiso del gobierno local ante la desigualdad y exclusión de esa población. Pero a pesar de la reiterada enunciación del compromiso municipal para facilitar la implementación de políticas públicas y acciones que generen un verdadero impacto, los resultados han sido limitados.

Uno de esos esfuerzos es la ordenanza 0216 instrumento expedido como resultado de la incidencia de las organizaciones afroecuatorianas y que enuncia la implementación de una política pública para afrodescendientes en Quito, cuya aplicación nos brinda el escenario propicio para analizar ese tipo de políticas. En ese marco, este trabajo investigativo se propone analizar las políticas públicas de inclusión social para la población afroecuatoriana en el Distrito Metropolitano de Quito y las limitaciones de la estructura de gestión institucional municipal para cumplir con la ordenanza 0216 en el periodo 2007 – 2014.

Se ha seleccionado esa ordenanza como estudio de caso, por ser el documento mandatorio de acción municipal que enuncia con mayor claridad su calidad de instrumento de política pública. La periodicidad de análisis corresponde al año de expedición de la ordenanza en el 2007 con corte a mediados del año 2014, periodo en el que se realiza el último cambio de la administración municipal. En ese lapso de 7 años el municipio tuvo dos administraciones, cada una proveniente de una corriente política distinta, la del Gral. Paco Moncayo (r) y del Dr. Augusto Barrera, siendo la administración de este último la que se inscribe en un nuevo periodo de grandes cambios que ha vivido el Ecuador, de cara a una constitución progresista y de

derechos. Aspectos que como vamos a ver más adelante no alcanzan a influir efectivamente en la aplicación de políticas públicas como la que aquí se plantea.

Lo establecido en la ordenanza 0216 no es una política común, es una política pública de inclusión social con enfoque étnico, que recurre a un mecanismo de acción afirmativa para promover mejoras sustanciales en la situación de vida de una población que enfrenta una situación de desigualdad histórica. Ese instrumento es el resultado de un trabajo de varios años impulsado por el movimiento afroecuatoriano en Quito, cuya trayectoria y acciones de incidencia a nivel local influyeron directamente en la gestión local, reflejando la importancia del aporte de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas, y su contribución al cambio de la gestión institucional.

Pero la existencia de la norma no garantiza la implementación de la política pública, pues en la realidad hay diversas situaciones que rebasan la mera existencia del instrumento legal y que inciden en la poca o ineficiente aplicación de las políticas.

La institución municipal ha desarrollado algunas acciones enmarcadas en la aplicación de la ordenanza, pero en general ha primado una escasa y tibia implementación que no ha generado mayores resultados o impacto en la situación de exclusión social de la población afrodescendiente de Quito. Para explicar esos débiles resultados se propone como hipótesis que la política pública de inclusión social para la población afroecuatoriana en el Distrito Metropolitano de Quito establecida en la ordenanza 0216 no ha generado los resultados planteados toda vez que se evidencia vacíos en cumplimiento del ciclo de la política pública, debido a una limitada capacidad institucional para implementar el enfoque de inclusión étnica y comprender el fenómeno de la desigualdad y discriminación hacia las y los afrodescendientes.

A fin de comprobar la hipótesis, este trabajo buscará identificar cuáles son las etapas del ciclo de la política pública que se cumplieron en la estrategia de inclusión social para las y los afroecuatorianos, establecida en la ordenanza 0216 del Distrito Metropolitano de Quito y las limitaciones institucionales y estructurales para la implementación del enfoque étnico. Cabe indicar que la investigación tendrá como centro el análisis de la gestión institucional y las limitaciones estructurales para la aplicación de una política pública como la planteada en la ordenanza en mención.

Para generar el debate conceptual se ha recurrido al enfoque de análisis del ciclo de la política pública, también conocido como marco secuencial (Roth, 2008), cuya metodología de análisis por etapas facilita el abordaje de la problemática y proporciona una puerta de entrada para observar la gestión institucional en torno a la política para afrodescendientes, para luego permitirnos centrar la mirada en la parte medular de la investigación.

Si bien existen otros enfoques de análisis de la política pública que han dejado atrás al marco secuencial, no obstante su aplicación tiene plena vigencia en la planificación institucional del país, y dado que este no es un trabajo de evaluación de políticas públicas que implique la aplicación de un enfoque más riguroso, es oportuno recurrir a él, pues como ya se mencionó el énfasis radicaré en mirar las limitaciones de carácter estructural que se tejen en torno a la implementación de políticas de inclusión étnica.

En el análisis se puso en evidencia que existen otros elementos además de las dificultades institucionales que subyacen a la simple ejecución de las diversas etapas del ciclo de la política pública; elementos como el racismo estructural, el pensamiento racional burocrático y la influencia de la racialización del Estado fuertemente impregnados en el quehacer institucional y

en el ejercicio del aparato burocrático, cuyo análisis y resultados esperamos generen grandes reflexiones en el lector o lectora. Sumado a eso están otros elementos como la influencia del poder y la voluntad política, los cuales cobran mucha fuerza como elementos decisores en la gestión de las políticas.

Otro elemento importante de reflexión se enmarca en el análisis de los principales actores relacionados con la gestión de la política pública establecida en la ordenanza 016 y que en nuestro estudio están plenamente identificados: el municipio y las organizaciones afroecuatorianas de Quito, sobre los cuales se tejerá la actoría de nuestro estudio.

Para la recolección de información necesaria para afianzar nuestro análisis se recurrió a una exhaustiva revisión bibliográfica, análisis estadístico, entrevistas abiertas y semi estructuradas a funcionarios, dirigentes, concejales y autoridades relacionados con la implementación de la ordenanza. Al respecto es pertinente mencionar que el análisis tiene su punto de encuentro en la Secretaría de Inclusión Social del Distrito Metropolitano de Quito, entidad que de acuerdo a lo establecido en la ordenanza es la rectora de su aplicación y encargada de irradiar su ejecución en las instancias pertinentes, por lo que el análisis se genera a partir de la gestión de la secretaría en mención y su interacción con las demás entidades municipales relacionadas con la implementación de la política.

Si bien ya se han realizado trabajos que analizan la implementación de políticas públicas para afroecuatorianos en Quito, el aporte de este trabajo se centra en realizar una mirada de la gestión institucional para desentrañar los aspectos que desde adentro inciden en la implementación de políticas como la presentada en este trabajo.

Vale la pena aclarar que la ordenanza 0216 no es una política pública en si, sino más bien un instrumento jurídico y mandato que facilita procesos de exigibilidad de derechos, cuya aplicación entraña una política pública y la gestión institucional del gobierno local.

Las y los entrevistados comparten el criterio de que una política pública para existir necesita contar con un documento normativo, programas, proyectos, presupuesto y una estructura institucional que den soporte para la implementación, además de mecanismos de evaluación y control social, y que sin esos elementos no existiría una política. Sin embargo, en este trabajo se propone que si bien esos elementos no estuvieron totalmente constituidos, existen diversos aspectos que permiten observar las acciones que se desarrollaron en torno a la ordenanza 0216 a través del análisis del ciclo de la política.

Para efectos de organización se ha dividido el presente trabajo en 4 capítulos y una sección final de conclusiones generales. El primer capítulo está constituido por un acercamiento conceptual a las diversas variables y conceptos que cruzan el análisis del presente trabajo, en donde a mas de realizar una definición de conceptos se busca generar un debate teórico en torno a diversos elementos que nos ayudarán a explicar los planteamientos y supuestos establecidos en este trabajo.

Más adelante en el capítulo II se presenta información sobre la situación socio-económica de la población afroecuatoriana en Quito, las acciones de inclusión social y reconocimiento que se han realizado a nivel nacional y local y la influencia del movimiento afroecuatoriano.

Sin minimizar a los capítulos anteriores, el tercer y cuarto capítulo constituyen el núcleo duro de este trabajo, en donde en primera instancia se realizará el análisis de las acciones emprendidas en el marco de la ordenanza 0216 a partir del enfoque de análisis del ciclo de la política pública,

en donde podremos identificar los resultados y limitaciones en el proceso de implementación de la política.

Por su parte, en el cuarto capítulo se ahonda en las limitaciones de fondo que influenciaron en el ciclo, como la incidencia política, el racismo estructural y la influencia de la visión racional burocrática en una política con enfoque étnico y de acción afirmativa, cuya praxis choca con visiones estructurales de la gestión pública que en general no han podido calzar y amalgamarse con el mencionado enfoque. Antes de entrar en el análisis en mención, en la primera parte del capítulo, se presentará un análisis teórico sobre los principales conceptos utilizados en el mismo, conceptos que se han colocado a propósito en esta parte para renovar y replantear el debate abierto en el primer capítulo y facilitar el enlace reflexivo en torno a nuestro objeto de investigación.

Se invita pues al lector y lectora a entrar en este debate teórico y empírico sobre la inclusión social afroecuatoriana en un tema que a pesar de haber sido declarado como un gran compromiso del Estado, sigue siendo un proceso retórico y de poco alcance, es decir, la temática afroecuatoriana es lo que en este trabajo se evidencia como una política marginal, lo que Rahier (1999) denomina “el ultimo otro”.

## **CAPÍTULO I**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSIÓN SOCIAL Y ENFOQUE ÉTNICO**

Las políticas públicas se han convertido en el eje principal de la gestión estatal, bajo los lineamientos establecidos en éstas se encamina los esfuerzos institucionales y de acción estratégica gubernamental, de allí que el direccionamiento de la política pública le imprime el sello personal al Estado. Así, se puede evidenciar la tendencia de gobierno con corte social, o económica, productiva, o militar o de cualquier otra índole, de acuerdo al tipo de política que más se ejecuta.

Pero las acciones estatales han ido modificándose o evolucionando de acuerdo a las demandas y planteamientos realizados desde diferentes frentes, de tal manera que las políticas públicas han tenido que acondicionarse para responder a los continuos cambios, entre ellos destaca la necesidad de darle a las políticas nombres y apellidos, por ejemplo las políticas de inclusión social que es el tema que convoca este trabajo.

El presente capítulo es un esfuerzo por establecer el andamiaje teórico en torno a las políticas públicas, a fin de adentrarnos en las acciones estatales de inclusión dirigidas hacia la población afroecuatoriana que han sido impulsadas por el gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, cuya experiencia se analizará con mayor detenimiento a partir del capítulo II. Previamente en esta primera parte urge detenernos en el análisis de tres aspectos que facilitarán la revisión de la experiencia local.

En primera instancia se realizará un planteamiento teórico en torno a la definición y el ciclo de la política pública, además se esbozará algunos antecedentes para contextualizar a las políticas públicas en el debate académico, para luego finalizar con un análisis teórico en torno a elementos conceptuales como: exclusión, discriminación, racismo entre otros, cuyo análisis es central para entender la problemática en torno a la inclusión social de la población afroecuatoriana en Quito.

### **1.1 Políticas Públicas: abordajes conceptuales y estado del arte**

En cuanto a la teoría sobre políticas públicas existe toda una gama de aportes científicos que brindan un amplio paraguas de análisis para abordar su perspectiva académica, praxis institucional y relevancia estatal; pero en el presente trabajo se proponen solo algunas posturas académicas que se ajustan a nuestro estudio y que ayudan a generar el debate teórico.

Para Guerrero (1993), quien utiliza el término “las ciencias de policy” y Ramírez (2007), el análisis de las políticas públicas es un campo pluri y multidisciplinario, en el que convergen el análisis de sistemas, la investigación, las ciencias de la administración, la ciencia política, y otras; de allí que Ramírez (2007) plantea que «la construcción teórica de la política pública implica un proceso multidisciplinario cuyo análisis se ha centrado en la acción o inacción del Estado y va desde los análisis en el arte de gobernar hasta las propuestas teóricas surgidas a partir del siglo XX» (Ramírez, cit. por Delgado, 2013, 30).

Aunque con algunas variaciones, en general las definiciones plantean que una política pública se relaciona directamente con la intervención Estatal en la solución de una determinada situación (SENPLADES, 2011), en esa misma línea Subirats (2010) las presenta como una

respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.

Aunque estos planteamientos teóricos miran a la política pública como el mecanismo para la solución de situaciones sociales, existen otros que ponen énfasis en el área gubernamental. Por ejemplo, desde un enfoque de la ciencia política se reconoce a las políticas públicas como un «conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político» (Vilas, 2010: 39), y representan el cauce que determina u orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental (Guerrero, 1992: 84), y una «directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada» SENPLADES (2011: 10).

Los tres planteamientos anteriores vinculan claramente a la *policy* con el ejercicio del poder del Estado, haciendo notar cómo la política pública es el mecanismo que materializa la acción del gobierno, lo que Guerrero (1992) enfatiza como *politics*, por ello hay quienes prefieren definir a la *policy* como «lo que el gobierno decide hacer o no hacer» (Dye, cit. por Guerrero, 1992: 83).

Otra postura académica considera a las políticas públicas como «intervenciones intencionales que se plantean para transformar realidades frente a las que diversos actores sociales plantean disconformidades» (Nirenberg, 2010: 230). Si bien la implementación de una política pública es factible como resultado de la voluntad política, siguiendo la última propuesta teórica, en el presente trabajo se prefiere considerarla como un proceso de intervención y transformación necesario en la sociedad para el desarrollo humano, en donde hay una interconexión entre el Estado y la sociedad, planteamiento que servirá de eje de análisis en este trabajo.

### 1.1.1 Antecedentes de la ciencia de las políticas públicas

De acuerdo a los estudios realizados, a mediados del siglo XX se plantean dos perspectivas teóricas para abordar la definición de las políticas públicas: 1) el enfoque empírico-analítico abierto por la Escuela de Harvard y 2) la perspectiva del neopluralismo propuesta por la Escuela de Berkeley. El enfoque empírico-analítico al cual se lo sitúa en los años sesenta y setenta se identifica entre otras cosas con «el análisis de sistemas como metateoría y el empirismo estadístico como metodología» (Ramírez, cit. por Delgado, 2013: 80), y considera a la política pública como un equilibrio alcanzado entre la lucha de intereses entre grupos (Delgado, 2013).

Por su parte, la perspectiva neopluralista estudia la relación entre el Estado y la sociedad y plantea un enfoque de redes en donde de acuerdo a Delgado (2013) se abandona el análisis centrado en el Estado para proponer una nueva forma de gobierno, sustentada en la gobernanza en la que se refleja una nueva naturaleza entre la relación Estado y Sociedad.

Si bien estos enfoques para abordar la definición de política pública se plantearon a partir de la década de los sesenta del siglo XX, Guerrero (1992) recoge algunos criterios que resaltan que la Ciencia de la Administración<sup>1</sup>, la cual desde el autor podría reconocerse como la cuna de las ciencias de la *policy*, tiene más de 200 años de cultivar a la actividad del Gobierno como materia de estudio de manera aplicada, con el apoyo inclusive del derecho administrativo.

No obstante, a pesar que se ha identificado la existencia de trabajos académicos muy antiguos, se reconoce a Harold Laswell (1902 - 1978), teórico estadounidense, como el padre de

---

<sup>1</sup> Guerrero (1992) utiliza este término para referirse a la administración pública, para quien el análisis de la acción del gobierno, hoy políticas públicas, era un campo de interés de las ciencias de la administración, pero la ruptura epistemológica entre política y administración, dio como resultado el estudio de la política pública por separado.

la ciencia de las políticas públicas, quien planteó por primera vez su análisis en el escenario académico de una manera más profunda y sistemática en 1920. Lasswell concebía a las políticas públicas como un medio para mejorar al gobierno.

De allí en adelante existen diversos trabajos entre los cuales de acuerdo a Guerrero (1993) se puede resaltar los esfuerzos por proponer una ruptura epistemológica al interior de la administración. Entre los trabajos realizados en Estados Unidos para hacer frente a la dicotomía política – administración destacan los aportes de Leonard White (1948, 1964), Marshall Dimock (1983) y John Gaus (1947), pioneros de la administración pública estadounidense, además John Pffifner (1963), Félix Nigro (1965) e Ira Sharkansky (2002), quienes a decir de Guerrero (1993) están cultivando a la política pública desde entonces. Además propone no dejar de reconocer a la administración pública como nutriente del estudio de la política pública y a una gran variedad de académicos recientes cuyos aportes son de gran relevancia para el análisis teórico.

Aunque el origen principal de esta disciplina se sitúa en Estados Unidos, también existen trabajos académicos en Latinoamérica, Guerrero (1993) trae a colación los trabajos de Luis Aguilar (1993), Samuel Schmitt (1997), el trabajo de José Galván Escobedo titulado *Introducción al Análisis de Políticas Públicas en México*. Además cuentan los aportes del Programa de Gestión Gubernamental y Políticas Públicas de la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasilia, a decir del autor, único en su género. Por otra parte, se destaca el trabajo del curso de Alta Gerencia previsto para la Escuela Graduada de Administración Pública de Puerto Rico y los aportes del curso de Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Administración Pública de Santa Cruz, Bolivia.

También se debe resaltar los aportes de los trabajos presentados en los diversos eventos académicos como seminarios y cursos que se han realizado en toda la región y que han permitido fortalecer la formación y el análisis en torno al tema de las políticas públicas.

### **1.1.2 Las políticas públicas en Ecuador**

Respecto al ámbito nacional, la implementación y análisis de las políticas públicas es un proceso relativamente nuevo en Ecuador, que tiene una presencia más evidente en la gestión del Estado a partir de 1979, aunque anterior a esta fecha destaca una gestión orientada al desarrollo especialmente en la dictadura militar de 1972 a 1978, en donde se buscaba aplicar acciones o políticas para encaminar la fuerte inyección de recursos generada a raíz de la explotación petrolera. No obstante, la inestabilidad política que caracterizó al país desde 1961 no permite evidenciar a detalle la planificación e implementación de políticas que de hecho se dieron, por ejemplo la reforma agraria de 1964, que dio paso a diversas acciones estatales.

De acuerdo a Mejía (2009), el regreso a la democracia en Ecuador en 1979, brindó el marco estatal para la implementación de políticas públicas. En el gobierno de Jaime Roldós (1979 - 1981)<sup>2</sup> se buscaba atender problemas estructurales de distribución económica, inequidades sociales e inestabilidad política a través de una planificación más integral, para ello se propuso un nuevo diseño constitucional en 1979. Mejía (2009) afirma que el propósito de esa constitución era dar al gobierno la fortaleza para adoptar políticas públicas de alcance nacional.

---

<sup>2</sup> Jaime Roldós fue el primer presidente elegido democráticamente, luego de un largo periodo de casi 20 años caracterizado por 2 gobiernos militares, golpes de estado, disolución del congreso e interinazgos.

De allí en adelante las políticas públicas como mecanismo de gestión institucional han cobrado mucha fuerza, permitiendo al Estado atender diversos problemas estructurales y cada gobierno que asumió el poder ha implementado diversas acciones, unas más acertadas que otras, pero que demuestran una tendencia de acción estatal encaminada hacia una gestión más estructurada y potente.

Sin embargo, la inestabilidad gubernamental que enfrentó el país entre 1997 hasta el año 2006 opacó la aplicación de políticas, pues éstas estuvieron sujetas al vaivén de la coyuntura económica y política que caracterizó al país durante ese periodo. Pero a partir del año 2007 se ha experimentado una estabilidad que ha permitido retomar la necesidad de analizar y debatir el tema de las políticas públicas como mecanismo de administración estatal y para enfrentar los profundos problemas de la sociedad y de la gestión institucional.

La constitución del 2008 apalancó la emergencia de toda una gama de políticas públicas plasmadas en los Planes Nacionales del Buen Vivir (PNBV) 2007 – 2013 y 2013 – 2017, con el objetivo de direccionar la gestión del Estado (politics). Sin embargo a pesar de los grandes avances que se han producido en los últimos años en el país, aún el Estado debe enfrentar la tarea de la adopción de políticas sociales integrales y eficaces, acompañadas de un robusto sistema de monitoreo y evaluación, como instrumento para contribuir a revertir las situaciones de inestabilidad social, la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas y una sensible reducción de la confianza en ellas por parte de la población (Gallardo, 2012), aspectos en los cuales vamos a profundizar en los siguientes ítems.

Actualmente en el país la rectoría de la elaboración y aprobación de las políticas públicas está bajo la dirección de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y

estas están plasmadas en el PNBV. Esa entidad prepara la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, coordina la planificación nacional con la territorial y sectorial y propicia la coherencia de las políticas nacionales y locales. El proceso de formulación, implementación y seguimiento ha sido delegado tradicionalmente a la tecnocracia, encabezada por ministros, directores de agencias de planificación, las áreas técnicas de SENPLADES y otras instancias.

A más de SENPLADES existe un ente superior de decisión en materia de política pública que es el Consejo Nacional de Planificación, en el cual se establecen los lineamientos generales para el accionar del Estado. Este espacio directivo fue implementado como resultado del nuevo modelo de planificación establecido en la constitución del 2008, inaugurando un nuevo formato institucional. Bajo ese marco se crearon, fortalecieron o retomaron entidades como la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa o la Secretaría Nacional de Administración Pública, entre otras, a las cuales se les dieron mayores competencias y atribuciones, siendo el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente desde el año 2010 el marco normativo que regula todo el Sistema Nacional de Planificación.

A pesar de toda la red estatal de planificación mencionada, a decir de Mejía (2009) y de Antón (2007a), hasta los actuales momentos se evidencia un resultado limitado en la aplicación oportuna y efectiva de políticas públicas, que se produce principalmente por las fallas en la articulación de los diversos intereses sociales.

## **1.2 El ciclo de la política pública**

La implementación de una política pública implica todo un proceso de análisis y trabajo en el que confluyen un conjunto de actores y depende en gran medida de la capacidad estatal y

voluntad política, de allí que Guerrero (1992) enfatiza que en las políticas públicas todo es gobierno, pero en gobierno no todo es políticas públicas, es decir que no todo lo que se presenta como una gran problemática social termina plasmado en una política. Pues implica que el gobierno lo incorpore dentro de su eje de trabajo estatal y eso no siempre se da.

Las políticas públicas tienen un conjunto de elementos precedentes determinantes como presión social, marcos sociales dramáticos, cambios institucionales drásticos, entre otros. La gestión estatal se enmarca en «escenarios inestables, inciertos, imprevisibles, para los cuales los instrumentos de la planificación resultan estrechos» (Guerrero, 1992), por lo que el autor se cuestiona ¿qué se necesita para que una política pública se produzca?.

Algunos teóricos plantean que existen dos aspectos importantes para influir en el posicionamiento de la necesidad de una política pública: la percepción general o de un grupo de la existencia de un problema y lograr que ese problema forme parte de la agenda del Estado. Estos y otros momentos conforman el llamado “ciclo de la política pública”, que no es más que el conjunto de etapas o fases que dan vida a una política. En forma sintética, esas fases son: diseño, ejecución, seguimiento y evaluación (PNUD, 2011; SENPLADES, 2011; Nirenberg, 2009; Amaya, 2009), pero cada una de ellas alberga una diversidad de acciones o subfases.

**Gráfico No. 1**  
**Ciclo de la política pública**



**Elaboración:** La autora  
**Fuente:** SENPLADES (2011)

Cuando se cumple con cada una de las fases, una política pública tiene la capacidad de generar los resultados más efectivos y de gran impacto.

De acuerdo a SENPLADES (2011), entidad que establece las directrices de planificación en el país y que aplica el ciclo de la política pública, la formulación es un proceso que involucra varias etapas: etapa preparatoria y de diagnóstico, formulación de lineamientos, definición de políticas, programas y proyectos, aprobación, aval de la política e incorporación en el sistema y difusión. Esta etapa implica un proceso arduo de investigación, siendo esta la base principal sobre la que se asienta todo el diseño. Otros aportes más sociales consideran que el proceso de formulación es un proceso de construcción social, donde intervienen múltiples actores (Nirenberg, 2010).

Una vez que la política ha sido incorporada en el sistema institucional viene el proceso de ejecución, que implica poner en marcha lo establecido en los respectivos proyectos; y la tercera etapa es el seguimiento y la evaluación. Aunque en el área del seguimiento se han producido

importantes herramientas, en cambio la evaluación es una tarea pendiente del Estado, pues hasta la presente fecha no se han realizado ejercicios exitosos de evaluación integral de política pública.

Por su parte, Nirenberg (2010) considera a la evaluación como una actividad programada de reflexión, cuya finalidad es formular recomendaciones que permitan tomar decisiones para mejorar las acciones y Amaya (2010) prefiere definirla como una práctica de construcción, análisis y comunicación para mejorar aspectos de la implementación de la política pública, un proceso de aprendizaje que incluye reflexión crítica sobre aciertos y errores, y la oportuna corrección de los mismos sobre el curso de acción. En la evaluación está vinculado el proceso de rendición de cuentas, el cual es concebido como «un proceso de diálogo interactivo que permite a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, a las instituciones del Estado con atribuciones de control y fiscalización y a las entidades públicas ejecutoras, la oportunidad de comprender los logros, obstáculos y deficiencias de las políticas públicas» (SENPLADES, 2011: 45).

### **1.2.1 El análisis de políticas públicas**

El ciclo de cualquier tipo de política pública implica un ejercicio serio y profundo de análisis, que engloba un conjunto de acciones que garantizan el más alto nivel de efectividad en los resultados e impacto.

Bardach (1998) propone un conjunto de ocho pasos para abordar el análisis de las políticas públicas: 1. Definición del Problema, 2. Obtención de información, 3. Construcción de alternativas, 4. Selección de criterios, 5. Proyección de los resultados, 6. Confrontación de

costos y beneficios, 7. Decisión, 8. Socializar los resultados o lo que la autora llama, ¡Cuenta su historia!. De acuerdo a la autora, estos ocho pasos garantizan un adecuado análisis de los elementos que aportan en la construcción de una política pública, pero a ello se debe agregar todo el proceso de inserción del enfoque étnico que involucra un gran esfuerzo y de lo cual se va a profundizar más adelante.

Otros aportes proponen el análisis desde la perspectiva del ciclo de la política pública (Subirats, 2008), en donde se debe considerar los elementos constitutivos de la política, los cuales serían: a) reflexionar si lo que se propone representa una solución a un problema público, b) revisar la existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, c) constatar si hay una coherencia, al menos intencional, en lo que se propone hacer, d) revisar la existencia de diversas decisiones y actividades, e) planificar un programa de intervenciones, f) reconocer e incentivar el papel clave de los actores públicos, g) considerar la existencia de actos formales y h) considerar la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

El análisis de esos elementos facilita una mayor precisión en la implementación de una política, de acuerdo Subirats (2008), pero al igual que Bardach (1998) tampoco menciona elementos que puedan aportar a la inserción del enfoque étnico.

SENPLADES (2011) también presenta una metodología para el abordaje de una política sectorial, para la cual partiendo de un enfoque inicial basado en derechos humanos se requiere, la apropiación y conocimiento de los principales instrumentos que orientan los distintos niveles de planificación, como procesos que se desarrollan en diferentes niveles, pero que se articulan entre sí. No obstante en el nuevo PNBV expedido en el año 2013 el enfoque de derechos pasa a ser

parte constitutiva del plan y se adopta una estrategia de planificación para el Buen Vivir (SENPLADES, 2013), en donde el enfoque étnico tampoco tiene un papel significativo.

La metodología de SENPLADES (2011) implica el análisis de un conjunto de instrumentos para aterrizar la política pública, los cuales son: 1. Bloque de constitucionalidad, que implica la revisión del marco normativo, 2. Establecer la estrategia de largo plazo, 3. Revisión del Plan Nacional para el Buen Vivir, 4. Revisar las agendas sectoriales y territoriales, 5. Revisar las agendas para la igualdad, y 6. Desarrollar una planificación institucional.

Pero a pesar de los grandes aportes teóricos ya mencionados, en esos trabajos no se plantea el análisis de las políticas públicas de inclusión social, lo cual implica un reto para los académicos e investigadores; y si bien cada propuesta presenta herramientas de análisis muy valiosas, antes que estas debe estar el compromiso del Estado y de sus funcionarios por realizar ejercicios serios de análisis y por otra, también debe estar el compromiso de la comunidad por exigir la implementación de mecanismos de análisis y participar activamente en dichas acciones.

### **1.3 Políticas públicas de inclusión social**

El término políticas públicas corresponde a un área de análisis muy grande, por ello los teóricos han planteado diversas clasificaciones, de allí que la aplicación de las políticas públicas en diferentes ámbitos ha permitido identificarlas con diversas denominaciones: políticas económicas, laborales, sociales, de inclusión, entre otras, sumándose a ello las políticas de acción afirmativa, como mecanismos de inclusión.

En cuanto a las políticas de inclusión social, el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las denomina políticas sociales, para referirse al «conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades» (PNUD, 2011: 41). También utiliza el término políticas focalizadas, las cuales responden a la necesidad de restituir un derecho vulnerado, mitigar una situación crítica o emprender acciones diferenciadas según las características de la población (PNUD, 2011).

Tal como se enfatizó en apartados anteriores, el ámbito de las políticas públicas no es nuevo, sino que tiene una larga trayectoria de acción que ha acompañado a los Estados en su esfuerzo por buscar mejores mecanismos de organización estatal y para corresponder a una sociedad con diversas necesidades. En esa búsqueda surgen las políticas públicas de inclusión, ante la necesidad de enfrentar las desigualdades generadas por el modelo económico. Para Gallardo (2012) la aplicación del modelo económico de apertura trajo crecimiento pero no se produjo un desarrollo humano equitativo, al contrario, generó un costo social con el inevitable surgimiento de ganadores y perdedores, en cuyo escenario era imposible superar la pobreza y la exclusión social.

Pero antes de entrar a analizar otros planteamientos teóricos sobre políticas de inclusión social es importante determinar qué se entiende como inclusión social. Al respecto el PNUD lo considera como «el proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que viven» (Micher & Ivanov, 2008 cit. por PNUD, 2011: 22).

González y Güell (2012) agregan el elemento principal que incide en ese proceso: el Estado; al considerar a la inclusión social como «la movilización de las fuerzas de las instituciones públicas para que todos los individuos que habitan un país puedan participar de los logros y oportunidades de la sociedad» (González y Güell, 2012: 1). Todo ello lleva a la definición de un conjunto de medidas de compensación social dirigidas a aliviar la situación adversa que enfrentan los grupos más necesitados, medidas orientadas a la inclusión social.

En ese marco, el Estado cumple un rol fundamental, la búsqueda del equilibrio entre las políticas universales y focalizadas para la promoción del bienestar de la población, superar la exclusión y las desigualdades y encontrar un equilibrio entre Estado y mercado, restituyendo la función reguladora del primero, la implantación de mecanismos eficaces de distribución de la riqueza, la expansión y el mejoramiento de los servicios públicos básicos (Gallardo, 2012).

SENPLADES (2011) por su parte, utiliza el término políticas sectoriales, con las cuales uno de sus objetivos principales es cambiar situaciones de exclusión social. De allí que el Estado ecuatoriano en el PNBV reconoce que existen poblaciones en situación de exclusión y que por tanto es importante generar acciones para eliminar dicha situación. En ese marco, cobra relevancia la implementación de políticas de inclusión como respuesta para dicha realidad.

### **1.3.1 Discriminación, racismo y exclusión: retos para la inclusión social**

El abordaje de la inclusión social a través de políticas públicas ha resultado insuficiente para dar respuesta a los diversos fenómenos sociales que subyacen en el escenario de sociedades con profundos problemas de exclusión, pues el análisis de este problema no es lineal, sino que responde a situaciones que tienen su origen en diversas explicaciones que trascienden a los

aspectos meramente económicos y que plantean abordajes analíticos desde la sociología y la antropología; como la discriminación, el racismo, la desigualdad social y racial entre otros.

De acuerdo a Subirats (2010: 19), la exclusión social definida como «la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección», se enmarca en un contexto complejo ligado directamente con la pobreza y tiene una dimensión multifactorial y multidimensional; en esa misma línea, otros aportes consideran a la pobreza como «un problema multidimensional relacionado con un proceso de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afectan a gran parte de personas en el mundo y particularmente a muchos latinoamericanos» (Otero, Di Virgilio y Boniolo, 2010: 14), problema que se radicaliza en poblaciones históricamente excluidas, y en el caso del Ecuador los indicadores sociales han identificado plenamente a los más pobres: entre los que figura la población afroecuatoriana.

Pero la exclusión social se vuelve cada vez más profunda, de cara a un contexto global caracterizado por un alto desarrollo de la tecnología y del conocimiento y la presencia de grandes poblaciones al margen de ese contexto. Es por ello que el acceso a la tecnología ha contribuido a intensificar las desigualdades en sociedades y grupos en donde además de las carencias históricas, también se suman las carencias actuales; generando grupos sociales tecnológicamente avanzados y otros tecnológica, económica y culturalmente excluidos y retrasados.

En ese sentido para Subirats (2010), si bien la existencia de sectores socialmente excluidos, en el marco de las nuevas sociedades postindustriales es una realidad ampliamente asumida y que tiene una histórica trayectoria de desigualdad social, adquiere nuevas dimensiones en el contexto de una sociedad que está en transición hacia la sociedad del conocimiento. De allí que

«para una exclusión que presenta una dimensión multifactorial y multidimensional, las formas de inserción deben ser plurales» (Subirats, 2010: 25). Y es más, el análisis de esa multidimensionalidad exige reflexionar sobre cómo la tenencia del poder se alimenta de la exclusión, por eso Duncan (2003) recalca que lo que se debe hacer es generar acciones orientadas a promover la inclusión a todos quienes de una u otra manera tengan una relación directa de exclusión del poder.

Al poder lo define en términos de autodeterminación económica y política, la participación plena y activa en esas estructuras y procesos y la capacitación para el ejercicio de ese poder. En otras palabras, la «inclusión no es un acto simbólico, ni la incorporación en un club social. Inclusión implica de manera muy directa, un proceso de empoderamiento» (Duncan, 2003: 16).

Las políticas de inclusión social se proponen como mecanismos para enfrentar problemas estructurales como la discriminación, la desigualdad, la pobreza y el racismo en poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión, y en este caso de la población afrodescendiente. Constituyen además una fórmula para revertir los grandes periodos de injusticia social histórica que la sociedad y el Estado mismo han avalado con su silencio, complicidad e inacción.

En el caso de las y los afrodescendientes, la pobreza no es un fenómeno aislado, sino que obedece a problemas estructurales heredados de y desde la colonia, en donde las poblaciones colonizadas y que vivieron en situación de esclavitud a pesar de haber conseguido la manumisión de los esclavos en 1851 y que más tarde se les reconociera como iguales en la constitución, no han podido integrarse plenamente como iguales económica, política, social o culturalmente en el Estado hasta la actualidad.

Otero, Di Virgilio y Boniolo (2010) realizan algunos abordajes teóricos sobre la desigualdad y para ello traen a colación la “teoría económica del capital humano” (Becker, 1964 en Otero, Di Virgilio y Boniolo: 2010) la cual postula que la existencia de diferentes niveles de inversión en educación explica la desigualdad de ingresos, y enfatiza que los estudios realizados han identificado cómo la pertenencia a cierto grupo étnico-racial es un factor que profundiza las desigualdades en las oportunidades educacionales y ocupacionales. Lo cual ha sido plenamente comprobado en la situación de vida de las y los afroecuatorianos (De la Torre, 2002), quienes además de contar con una formación profesional menos calificada, afrontan problemas de discriminación y racismo en el campo laboral y ocupan las escalas de menor remuneración.

Este último planteamiento recoge el tema de la discriminación y el racismo, como elementos que inciden fuertemente en los problemas de exclusión y desigualdad social. Para Antón (2010) la discriminación social está asociada al racismo, al que entiende como «una ideología que incluye aspectos políticos, prejuicios, disposiciones legales y prácticas cotidianas e institucionalizadas que provocan y refuerzan la desigualdad racial» (Antón, 2010: 204). Sobre este punto De la Torre (2002) afirma que a los afroecuatorianos les ha correspondido vivir en una sociedad que discrimina en lo cotidiano, lo cual ha significado a lo largo del tiempo ser objeto de una desigualdad muy enraizada que muchas veces no se evidencia o se invisibiliza.

Estos elementos teóricos son importantes y necesarios para comprender el por qué de la necesidad de políticas de inclusión social con enfoque étnico, y cuáles son los elementos que deben estar claros para implementar cualquier acción estatal.

### **1.3.2 Políticas de acción afirmativa y la respuesta a los problemas de exclusión en Ecuador**

Las reflexiones sobre la desigualdad social y la influencia directa del racismo y la discriminación han generado varios debates y aportes, cuyo resultado ha sido la propuesta de la discriminación positiva o acción afirmativa (PNUD, 2011), planteado como una forma de política pública de inclusión social. Estas tuvieron su origen durante la década de 1960 en Estados Unidos y su objetivo actual es superar las desigualdades que enfrentan las poblaciones en situación de exclusión histórica.

Las Naciones Unidas reconocen que «la acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva» (ONU, cit. por PNUD, 2011: 45).

Otros aportes entienden a las políticas de acción afirmativa como medidas de trato diferenciado, especiales o positivas para promover el desarrollo equitativo y la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia (Duncan, 2003), mientras que Murillo (2010) enfatiza en la acción institucional al considerarlas como un conjunto de acciones legislativas y administrativas que tienen el propósito de remediar situaciones de desventaja o exclusión, criterio que pone al Estado como el responsable de su implementación.

Las políticas de acción afirmativa son políticas de inclusión social que permiten que la población excluida «cuando compite con los grupos sociales históricamente más beneficiados pueda tener mejores oportunidades hasta el logro de los resultados en los diferentes mercados de

bienes y servicios, incluso el acceso a todos los cargos de decisión más importantes en la vida social» (Castro, Urrea, Viáfara, 2009: 161).

Se considera a las políticas públicas de acción afirmativa como el mecanismo para cumplir el principio de igualdad real o efectiva en oposición a la igualdad formal (Castro, Urrea, Viáfara, 2009; Mosquera, Rodríguez y León, 2009), lo cual implicaría buscar los mecanismos para que lo que está establecido en la constitución, leyes, reglamentos y otros documentos se cristalice en la práctica y cotidianidad de los ciudadanos y ciudadanas, en tanto sujetos de derechos.

Pero las políticas de acción afirmativa no fueron creadas para la población afrodescendiente. En la década del cuarenta del siglo XX, ya existía una modalidad de acciones afirmativas dirigidas hacia la población blanca de Estados Unidos, focalizadas en subsidios agrícolas, de vivienda y capacitación para los veteranos de la Segunda Guerra Mundial. Ese tipo de políticas consolidó la expansión de una clase media blanca en ese país y amplió la desigualdad con respecto a los grupos de población no blancos (Benedicto, 2002 cit. por Castro, Urrea, Viáfara, 2009).

Pero en la década de los sesenta como resultado del Movimiento por los Derechos Civiles, se impulsó la realización de acciones orientadas hacia la población afrodescendiente, sistemáticamente segregada y discriminada en la sociedad norteamericana. La primera experiencia se produjo en 1961 en la presidencia de John F. Kennedy (Castro, Urrea, Viáfara, 2009).

En América Latina el referente más significativo en torno a la aplicación de políticas de acción afirmativa es Brasil, que empieza la aplicación de este tipo de políticas con el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, en el año 1995 (Castro, Urrea y Viáfara, 2009).

En 1996 el gobierno de Brasil propuso por primera vez que las categorías raciales fueran usadas para implementar políticas públicas de igualdad de oportunidades de manera focalizada en la población afrodescendiente (Andrews, 2000; Bailey, 2004 cit. por Castro, Urrea y Viáfara, 2009). Entre las políticas de acción afirmativa una de las conquistas más importantes impulsadas en la administración de Cardoso fue la eliminación de estereotipos y abordajes racistas de los programas y libros escolares (Castro, Urrea y Viáfara, 2009).

En lo relacionado al sistema de las Naciones Unidas, el concepto cobra importancia política a partir de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Duncan, 2003). En esa Convención los Estados se comprometieron a aplicar medidas extraordinarias para lograr la equidad, entre las cuales destaca lo siguiente:

Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron (Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Art. 2, numeral 2).

Los Objetivos del Milenio también han orientado a la creación de condiciones favorables para eliminar la pobreza, lo que ha implicado el compromiso de los países, por lo menos de forma nominativa, por corresponder con este esfuerzo mundial. Ese esfuerzo ha estado encaminado vía la implementación de políticas públicas, siendo las de inclusión social y acción afirmativa las que han generado amplios debates y cuya aplicación ha dado algunos resultados, no obstante, persiste la exclusión social y las brechas de desigualdad.

Uno de los aspectos que ha generado gran debate dada la complejidad e imposibilidad estatal para su aplicación ha sido la elaboración e implementación de una efectiva política de inclusión social con enfoque étnico, necesaria para generar acciones afirmativas; pues a pesar del compromiso reiterado por parte del Estado ecuatoriano para combatir la exclusión social étnica no lo ha logrado. No obstante, es posible la aplicación de dicho enfoque, existen algunos trabajos y documentos de reflexión que dan bastantes luces para plasmar el enfoque en mención en la gestión estatal, a ello deberá sumarse la voluntad política para plasmar acciones.

### **1.3.3 ¿Qué implica la inserción del enfoque étnico en la política pública?**

Mosquera y Rodríguez (2011) al cuestionarse qué enfoque necesitan tener las acciones afirmativas, plantean que aquellas deberían tener un enfoque de derechos, un enfoque de combate a la pobreza, un enfoque reparativo o de lucha contra la discriminación y el racismo.

En general esos y otros planteamientos se han concretado en una sola propuesta que es lo que se ha denominado enfoque étnico o diferencial o variable étnica y su inclusión en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de los agentes gubernamentales. Pero ¿qué significa la inclusión del enfoque étnico?. Para darle respuesta a esa pregunta podríamos remitirnos a diversos teóricos, pero empecemos por revisar algunos convenios internacionales.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT, establece que los gobiernos deben desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, acciones coordinadas y sistemáticas para garantizar sus derechos individuales y colectivos que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Además están el Plan de Acción de Durban (2001), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

(1969) citada líneas arriba, entre otros, en donde se establece el compromiso de los Estados partes por buscar mecanismos para combatir las diversas formas de exclusión; al respecto, la propuesta ha sido la inserción del enfoque étnico en todas las acciones estatales.

Mosquera y otros (2011) enfatizan los importantes debates que desde la década del noventa algunos países de la región «han adelantado en torno a la importancia de los enfoques diferenciados en las intervenciones públicas y la consideración transversal de las categorías raza-etnia en la formulación e implementación de políticas públicas» (Mosquera y otros, 2011: 776).

De acuerdo al Departamento Nacional de Planificación de Colombia (DNP), el enfoque diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad (DNP, 2012); y de acuerdo a una visión multidimensional como la propuesta por Subirats (2010) también se enfatiza que dada la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial se debe promover una visión múltiple de las opciones de desarrollo respetando la diversidad étnica y cultural.

En el trabajo titulado “La Era de la Información. El poder de la Identidad“ de Castells (1997) (cit. por DNP, 2012) se entiende al enfoque diferencial como el «derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia, en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública» (Castells, cit. por DNP, 2012:1).

Para que las políticas públicas con enfoque étnico den los resultados buscados, uno de los elementos principales radica en la necesidad de que las diversas entidades y personas responsables de conducir su diseño y aplicación, realicen un análisis y apropiación del concepto

del enfoque étnico a través de procesos participativos en todos los niveles territoriales, a fin de garantizar el beneficio efectivo de los grupos étnicos.

En esos procesos participativos es vital buscar estrategias para identificar las riquezas culturales de los grupos étnicos<sup>3</sup>. No se puede perder de vista que el enfoque étnico está estrechamente relacionado con el territorio, por lo que es necesario identificar cómo se produce y reproduce el reencuentro con su identidad, reconocer que la cultura es la columna vertebral y el elemento que vincula a los miembros de la comunidad y que todo eso es lo que garantiza su continuidad como grupo étnico.

Pero en el trabajo de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Colombia se advierte que la inclusión de la variable étnica «trasciende el mero reconocimiento de la diversidad de los grupos étnicos del país y la valoración de la diversidad de las culturas» (DPN, 2012: 24), pues a decir de ese trabajo, ese proceso recoge y visibiliza el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades y las transforma en acciones concretas. De allí que las visiones de desarrollo amalgamadas con la cosmovisión étnica deben plasmarse en acciones de gobierno, y no quedarse en reconocimientos, que de eso ya existe bastante en la constitución y documentos declarativos del Ecuador y de diversos países.

Un elemento primordial en la aplicación de planes, programas o proyectos con enfoque étnico es el respeto a la autonomía de los grupos, eso implica brindar las oportunidades para su crecimiento y desarrollo desde la propia visión de las comunidades.

---

<sup>3</sup> Un grupo étnico se considera como una organización social local caracterizada a partir de normas de auto-inclusión y de atribución por otros, orientada por un sistema de valores. Este sistema de valores se dinamiza por prácticas de producción y reproducción de la vida material y social, las cuales ordenan las relaciones internas y externas (Bari, 2002: 153).

La incorporación del enfoque étnico no es una tarea fácil y tampoco existe una receta única para lograrlo, pero es factible construir participativamente elementos comunes que puedan aplicarse en diversos sectores adaptándose a las realidades propias de cada comunidad. Pero no solo eso, la inclusión de la variable étnica, implica necesariamente que las autoridades, funcionarios y técnicos asuman, entiendan, asimilen y procedan desde dicho enfoque (DPN, 2012).

En lo referente a la planificación en Ecuador es importante resaltar la propuesta metodológica establecida en la SENPLADES en donde a pesar que no se habla de la inserción del enfoque étnico si plantea la transversalización, sobre lo cual se menciona que tanto en las dimensiones sectoriales como territoriales se debe transversalizar el enfoque intercultural, lo cual evidencia un esfuerzo, por lo menos nominal de generar una planificación con enfoque diferencial para grupos étnicos.

#### **1.3.4 La transversalización del enfoque étnico en las políticas públicas**

La transversalización es un término vinculado a los procesos de planificación institucional desde hace varios años y su aplicación ha generado diversos resultados. En cuanto a la metodología de planificación de políticas sectoriales de SENPLADES se propone que en general este tipo de políticas deben contener de forma transversalizada los enfoques: género, generacional, intercultural, discapacidades y movilidad humana, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los sectores en situación de exclusión. Así como también identifica que «el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades es un componente transformador para consolidar la condición plurinacional del Estado» (SENPLADES, 2011: 17).

Pero a pesar de esa declaración, la planificación está aún lejos de tener una dimensión plenamente transversalizada de los enfoques propuestos por la entidad de planificación mencionada, pues falta comprender e internalizar qué significa eso.

De acuerdo a la Organización de Estados Americanos (OEA), la transversalización (mainstreaming en inglés) «es la integración sistemática de una perspectiva (en este caso, la temática afrodescendiente) en los niveles relevantes, políticas, estructuras, programas, proyectos y cultura organizacional de los actores involucrados en la adopción e implementación de programas y proyectos» (OEA, 2011: 12).

En cuanto a la temática de la inclusión social y recogiendo nuevamente los aportes teóricos de la OEA (2011), la transversalización implica la necesidad de brindar una dimensión integral a lo largo de todo el ciclo de los proyectos a las preocupaciones y experiencia de la temática afrodescendiente, así como permear las políticas y programas en todas las esferas de trabajo.

En líneas anteriores se enfatizaba la reflexión de Subirats (2011) sobre la dimensión multidimensional de la exclusión social y también se recogía la necesidad de la transversalización, pues en su opinión es imposible dar un tratamiento unidimensional y sectorial a la exclusión social., ya que la marginación, como temática de agenda pública, requiere abordajes integrales en su definición y horizontales o transversales en sus procesos de gestión (Subirats, 2010). Ese autor ejemplifica su propuesta al mencionar que una simple revisión de datos estadísticos evidencia fácilmente las altísimas correlaciones entre, por ejemplo, barrios guetizados, infravivienda, segregación étnica, pobreza y sobreincidencia de enfermedades; es decir un problema de exclusión que presenta múltiples características.

La transversalización es entonces complementaria a las políticas o enfoques específicos y permite permear los temas con una visión más integral y amplia (OEA, 2011), eso implica la capacidad de identificar la multidimensionalidad de la problemática de los grupos en situación de exclusión histórica, abordando de forma decidida las causas estructurales que inciden directamente como la discriminación, el racismo y mirar a la pobreza desde varios enfoques.

La transversalización no se traduce simplemente en una intervención que asigne mayores recursos humanos y financieros al tema, sino es una transformación, un cambio en el modus operandi (OEA, 2011), es decir un cambio en la forma de hacer gestión pública, un cambio del chip del funcionario y autoridad que actualmente no percibe, ni entiende las reales dimensiones de la inclusión social.

Una vez que se logra ese cambio, la transversalización puede ser una herramienta poderosa, pues «una política de transversalización en la temática afrodescendiente sin duda contribuye a enriquecer la calidad de los proyectos y actividades de cooperación técnica» (OEA, 2011: 12).

#### **1.4 A modo de conclusión**

La inclusión social es todo un proceso de análisis y praxis institucional que tiene y debe estar anclado a la gestión estatal vía políticas públicas, con mecanismos claros, sistemáticos y estructurados que deben sobre pasar temas de mera voluntad política para convertirse en parte de la gestión cotidiana, mientras subsistan los problemas de exclusión social.

Por su parte, una política pública solo es capaz de conseguir su objetivo final que es lograr el desarrollo humano integral y transformar a la sociedad en su conjunto, cuando el ciclo abierto

con el diseño es cerrado con la evaluación, para luego volverse a abrir en nuevos procesos de gestión.

El Ecuador tiene un Sistema Nacional de Planificación bastante completo el cual no ha podido enfrentar con éxito el reto de la implementación de políticas públicas integrales que recojan los intereses y necesidades de los diversos sectores de la población y aun más le ha sido difícil llegar al tema de la evaluación, elemento del ciclo de la política que es la tarea pendiente del Estado.

La discriminación, el racismo, la exclusión y la pobreza son elementos íntimamente ligados que subyacen a cualquier acción del Estado en materia de políticas públicas, las cuales mientras no sean abordadas y enfrentadas de manera integral en los procesos de planificación del Estado, no podrán generar los niveles de desarrollo y buen vivir sobre los cuales está asentado el espíritu de la Constitución ecuatoriana.

En el Ecuador y en el caso de Quito, existe todo un andamiaje legislativo, normativo y jurídico que sustenta la aplicación de políticas públicas tendientes a cambiar la situación de exclusión de los diversos grupos de la población, sin embargo en la práctica, los resultados aún dejan mucho por hablar, no solo en el cierre del ciclo de la política pública sino en la aplicación efectiva del enfoque étnico y en enfrentar de forma decidida el eterno problema de la exclusión social, y eso se evidenciará en la experiencia de Quito sobre la cual nos referiremos en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO II

### AFROECUATORIAN@S EN QUITO, ORGANIZACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Quito como la mayoría de ciudades del país se caracteriza por una gran diversidad humana, pero la condición de ciudad capital ha contribuido más a ello, favoreciendo la confluencia de personas de diversa índole; en términos étnicos, de culturas urbanas, ciudadanas y ciudadanos extranjeros, y todo tipo de grupos culturales que hacen de la ciudad un espacio rico en interacción humana, pero también complejo. Esa gran diversidad significa un gran reto en materia de política pública, dado los diversos problemas y necesidades que cada uno de esos grupos posee.

Entre esa gran diversidad está la población afrodescendiente, un grupo humano con una problemática propia, cuya información se abordará en la primera parte de este capítulo, para lo cual se analizará algunos indicadores del cantón que nos permitirán evidenciar cuál es la situación de vida de la población afroecuatoriana en Quito, a través de un análisis comparativo entre grupos poblacionales según autodeterminación, a fin de dimensionar con mayor facilidad los indicadores de exclusión.

Más adelante nos detendremos en un análisis sobre la incidencia afroecuatoriana en procesos de implementación de políticas públicas, pasando primero por un breve recorrido del proceso organizativo en Quito, en un escenario en donde a decir de Delgado (2013) la presencia de las organizaciones sociales ha sido decisivo para el debate público sobre la problemática de los afroecuatorianos, y la implementación de algunas acciones y conquistas formales tanto en el ámbito nacional como local. Y para finalizar se abordará las acciones que en materia de políticas e inclusión social se han realizado a nivel nacional y local.

## 2.1. Datos y análisis de la situación socio-económica de los afroecuatorian@s en Quito

De acuerdo al Censo 2010, el Ecuador cuenta con 1'041.559 afroecuatorianos, que representan el 7.19% del total del país, distribuidos en todo el territorio nacional, pero las ciudades con el mayor porcentaje de esa población son: Guayaquil, Esmeraldas, Quito, Santo Domingo y Machala cuyos porcentajes sumados equivalen al 49,6% de toda la población nacional (Ver cuadro No. 1).

**Cuadro No.1**  
**Cantones del Ecuador con la mayor población afroecuatoriana**

PROVINCIA	TOTAL POBLACIÓN AFROECUATORIANA	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL
GUAYAQUIL	255.442	24,5
ESMERALDAS	105.209	10,1
QUITO	104.865	10,06
SANTO DOMINGO	28.313	2,7
MACHALA	22.882	2,2
<b>SUBTOTAL</b>	<b>516.711</b>	<b>49,6</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>1'041.559</b>	

**Fuente:** Sistema Nacional de Indicadores (SNI) – Censo 2010

**Elaboración:** La Autora

A nivel de país, las y los afroecuatorianos se encuentran dentro de los grupos poblacionales más pobres, para quienes de acuerdo al censo del 2010 el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) llega al 69,84 %, más alto que el promedio nacional el cual es de 60.1%<sup>4</sup>; adicional a ello, afrontan problemas de baja escolaridad, de salud, acceso restringido a servicios básicos, desempleo, entre otros (Floril, 2010).

---

<sup>4</sup> Sistema Nacional de Indicadores. Acceso web: [www.sni.gob.ec](http://www.sni.gob.ec)

Con respecto al acceso y calidad de empleo, las y los afroecuatorianos ocupan los trabajos de menor remuneración y nivel de importancia en la escala laboral<sup>5</sup>, trabajos que además recrean y fundamentan estereotipos; sumado a ello están los problemas derivados por efecto del racismo y discriminación en sociedades que a consideración de De la Torre (2002) reconocen la existencia del racismo pero a la vez se lo naturaliza y trivializa.

El cantón Quito, en cuya administración territorial se sitúa el estudio para este trabajo, concentra el mayor porcentaje de población afroecuatoriana de la provincia de Pichincha (90%). Ese porcentaje corresponde a un total de 104.865 afrodescendientes (equivalente al 4,67% de habitantes de todo el cantón), y si se revisa el cuadro No. 2 se puede apreciar que en relación al censo 2001 esa población casi se duplicó, pues aumentó en un 83%, crecimiento que solo es superado por el grupo poblacional que está inmerso en la categoría «otros».

Ese crecimiento en si implica un especial punto a considerar en la gestión del gobierno local, y al cual debería dirigirse mayores esfuerzos institucionales, porque además de ser el grupo poblacional con mayor crecimiento en el cantón, corresponde a un sector en situación de alta desventaja socio-económica.

---

<sup>5</sup> Datos extraídos del Sistema de Indicadores Sociales (SIISE), cuyo análisis será más detallado en el siguiente ítem.

**Cuadro No. 2**  
**Población del Cantón Quito según autodeterminación de acuerdo a los Censos 2001 y 2010**

<b>Grupo según autodeterminación</b>	<b>Población 2001</b>	<b>Población 2010</b>	<b>% de crecimiento</b>
Afroecuatorianos	57.276	104.865	83,1
Blanco	235.315	150.678	-36
Indígena	61.122	91.478	50
Mestizo	1'482.034	1'853.203	25
Montubio <sup>6</sup>	---	30.387	
Otros	4.106	8.687	111,6
<b>QUITO</b>	<b>1'839.853</b>	<b>2'239.191</b>	<b>21,7</b>

**Fuente:** www.sni.gob.ec – Censo 2001 - 2010

**Elaboración:** La Autora

En la ciudad de Quito la población afroecuatorina está asentada con mayor presencia en sectores como: Carapungo (parroquia Calderón<sup>7</sup>), Pisulí, Roldós, la Bota, Atucucho, La Ferroviaria, Chillogallo entre otros, que corresponden a la Cabecera Cantonal de Quito, en donde se ubica el 48,8% de la población afrodescendiente, pero también destacan otras parroquias con una significativa población (Ver cuadro No. 3 y gráfico No. 2); todos esos lugares han experimentado un gran crecimiento en concordancia con el aumento de la población a nivel general y corresponden a sectores populares o de condición económica pobre, en donde los indicadores sociales y económicos de la población cuentan entre los más bajos de la ciudad.

<sup>6</sup> Debido a que la categoría Montubio recién se incrementó en la hoja censal en el año 2010 no se puede hacer comparaciones con el censo 2001.

<sup>7</sup> Si bien la Calderón dentro de la distribución administrativa del cantón Quito está clasificada como parroquia rural, su ubicación junto al área urbana y su tamaño en términos poblacionales, permiten reconocerla en el referente de la ciudadanía como parte del contexto urbano.

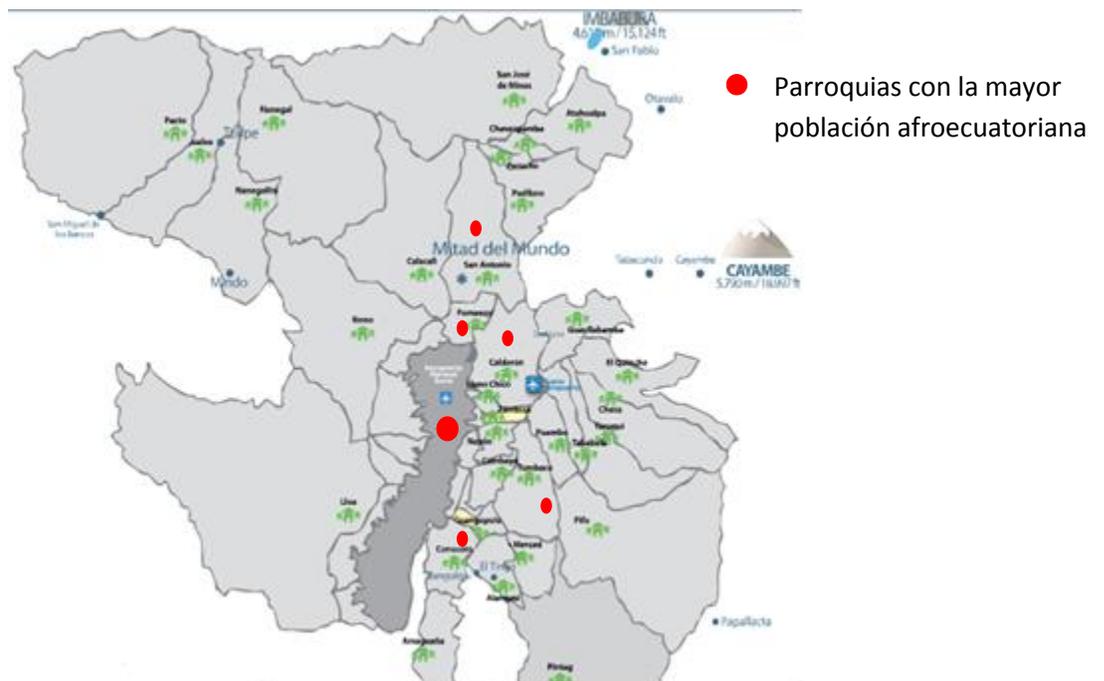
**Cuadro No. 3**  
**Parroquias del Cantón Quito con la mayor población afroecuatoriana**

PARROQUIAS	POBLACION AFRO	PORCENTAJE
CALDERON	8.353	7,97
CONOCOTO	1.779	1,70
TUMBACO	1.160	1,11
SAN ANTONIO	996	0,95
POMASQUI	723	0,69
<b>RESTO DE PARROQUIAS</b>	<b>40.673</b>	<b>38,79</b>
QUITO - CABECERA CANTONAL	51.181	48,81
<b>TOTAL POBLACION</b>	<b>104.865</b>	

**Fuente:** www.sni.gob.ec – Censo 2010

**Elaboración:** La Autora

**Gráfico No.2**  
**Parroquias del Cantón Quito con la mayor población afroecuatoriana**



**Fuente:**

[http://www.quito.com.ec/parroquias/index.php?option=com\\_content&view=article&id=245&Itemid=4](http://www.quito.com.ec/parroquias/index.php?option=com_content&view=article&id=245&Itemid=4)

En el capítulo anterior Becker (cit. por Otero, Di Virgilio y Boniolo: 2010) nos recordaba que algunos estudios realizados han identificado cómo la pertenencia a cierto grupo étnico-racial es un factor que profundiza las desigualdades en las oportunidades educacionales y ocupacionales, observaciones que se verifican en los datos que se mostrarán a continuación. Al respecto, si bien la ciudad de Quito es uno de los sectores del país con los mejores indicadores sociales y económicos, existe todo un conjunto de datos que muestran que a pesar de esas mejoras las brechas de desigualdad étnica se mantienen.

Los datos relacionados con el índice de NBI es un claro ejemplo de esos niveles de desigualdad. En el cuadro No. 4 los datos muestran cómo la población afroecuatoriana tiene un promedio de NBI más alto que el del cantón, y si se compara entre la población que se auto determina como blanca o mestiza, la brecha se agranda mas.

**Cuadro No. 4**  
**Pobreza por NBI en el cantón Quito según el Censo 2010**

<b>Grupo según auto determinación</b>	<b>%</b>	<b>Número de personas pobres</b>	<b>Población total</b>
Afroecuatoriano	38,8	40.247	104.865
Blanco	20,9	31.284	149.481
Indígena	57,7	52.471	90.873
Mestizo	28,4	521.796	1'840.092
Montubio	37,0	11.152	30.164
Otros	26,6	2.283	8.569
QUITO	29,7	659.233	2'223.005

**Fuente:** www.siise.gob.ec

**Elaboración:** La autora

En cuanto a los indicadores de acceso a servicios básicos, Quito es una de las ciudades con mayor cobertura, indicadores que son altos para todos los grupos poblacionales, por lo que no se evidencia situaciones de desigualdad étnica en ese aspecto. No obstante, otros indicadores

revelan la persistencia de la exclusión social, sobre lo cual el Estado y el gobierno local con todo su espíritu garantista aún no han podido incidir de forma efectiva.

En lo referente a educación, a pesar de que en el ámbito de la instrucción básica y bachillerato, los indicadores son bastante generosos, sin embargo mientras más alto es el nivel de formación, es decir post bachillerato, tercer, o más aún, cuarto nivel, los indicadores tienden a cambiar, empeorando dramáticamente.

En el siguiente cuadro los datos muestran que la asistencia de la población afrodescendiente a la universidad alcanza un porcentaje realmente bajo, del 19%, y más aún el porcentaje de las personas que tienen título de tercer y cuarto nivel llega solo al 5% de la población de más de 20 años, siendo el promedio de la ciudad de 54% y 16,2% respectivamente.

**Cuadro No. 5**  
**Indicadores de educación en el Cantón Quito**

Grupo según auto determinación	INDICADORES					
	% de personas que asisten a educación superior	% de personas que asisten a bachillerato	% personas con título postbachiller superior o postgrado	Promedio Escolaridad (años)	% analfabetismo	% analfabetismo funcional
Afroec	19,40	88,2	5,21	9,5	3,6	11,5
Blanco	63,5	104,3	21,45	13,5	1,6	5,6
Indígena	16,0	80,8	3,25	6,8	12,9	25,8
Mestizo	59,1	107,8	17,1	11,9	2,6	7,8
Montubio	17,0	81,8	5,39	9,6	2,9	10,3
Otros	41,4	103,0	15,53	13,5	2,3	6,9
<b>QUITO</b>	54,1	105,2	16,16	11,7	3,0	8,5

**Fuente:** www.siise.gob.ec – Censo 2010

**Elaboración:** La autora

Sobre el ámbito laboral, los cuadros que a continuación se presentan permiten retomar los estudios de De la Torre (2002) quien demuestra cómo los grupos históricamente excluidos están ubicados en los trabajos de menor escala laboral. Dicha ubicación va en concordancia con los

indicadores de educación, arriba presentados, pues mientras el trabajador esta menos calificado, menores son las oportunidades para conseguir un trabajo con mayor jerarquía y mejor remuneración, incidiendo directamente en los índices de pobreza.

En los cuadros No. 6, 7 y 8 se han resaltado las cinco principales actividades laborales realizadas por los diversos grupos según autodeterminación. En el cuadro No. 6 los datos demuestran cómo las actividades en los hogares o trabajo doméstico que es una actividad en la cual se ubican las personas con menor nivel de preparación, se encuentran dentro de los principales trabajos de las y los afroecuatorianos, mientras que la administración pública y defensa consta como uno de los principales trabajos de la población mestiza y blanca, y las actividades profesionales, científicas y técnicas ocupan los principales lugares de quienes se auto identifican como blancos.

**Cuadro No. 6**  
**Cuadro comparativo de la actividad laboral según rama de actividad y auto identificación étnica en Quito**

Rama de actividad	Totales y porcentajes x autoidentificación según su cultura y costumbres							
	Afroec	%	Mestiz@	%	Blanc@	%	Total	%
Industrias manufactureras	6.855	12,98	119.998	13,34	7.476	10,23	142.585	12,97
Construccion	4.355	8,25	56.379	6,27	3.345	4,58	74.516	6,78
Comercio al por mayor y menor	9.545	18,08	177.254	19,70	14.767	20,20	218.290	19,86
Transporte y almacenamiento	2.889	5,47	52.149	5,80	3.211	4,39	61.634	5,61
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	4.438	8,40	42.717	4,75	4.112	5,63	55.939	5,09
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1.068	2,02	40.294	4,48	4.690	6,42	47.301	4,30
Administracion publica y defensa	1.485	2,81	49.636	5,52	3.960	5,42	56.488	5,14
Enseñanza	1.189	2,25	48.545	5,40	4.696	6,42	55.774	5,07
Actividades de los hogares como empleadores	5.024	9,51	38.948	4,33	2.030	2,78	52.370	4,77

**Fuente:** www.ecuadrencifras.gob.ec, REDATAM – Censo 2010.

**Elaboración:** La autora

No obstante, ramas como la industria, la construcción y el comercio son actividades para todos los grupos poblacionales, eso no significa que dentro de ellas todos ocupen el mismo rango o puesto laboral. El cuadro No.7 demuestra cómo el grado de ocupación dentro de esas áreas es desigual, pues solo la población blanca tiene entre sus principales grupos de ocupación los niveles de directores y gerentes, sumándose luego la población mestiza al grupo de los profesionales científicos e intelectuales; más aún, en el cuadro No. 8 en relación a la categoría de ocupación se evidencia cómo ser jornalero o peón es una actividad mayoritaria de afroecuatorianos, mientras que ser patrono es una actividad mayoritaria de mestizos y blancos.

Esa ubicación desigual en la escala laboral nos permite abordar trabajos como los de Andrés (2012) quien considera que existe una clara relación entre clase y etnia, la cual cobra vida en el marco de una sociedad influenciada por el racismo y la estratificación por clase, como resultado de la construcción histórica del país.

**Cuadro No. 7**  
**Cuadro comparativo de la actividad laboral según grupo de ocupación y auto identificación étnica en Quito**

Grupo de ocupación	Totales y porcentajes según autoidentificación según su cultura y costumbres							
	Afroec	%	Mestiz@	%	Blanc@	%	Total	%
Directores y gerentes	772	1,46	41.265	4,59	7.112	9,73	50.318	4,58
Profesionales científicos e intelectuales	1.630	3,09	112.468	12,50	12.333	16,87	128.713	11,71
Personal de apoyo administrativo	3.866	7,32	92.396	10,27	7.687	10,52	107.851	9,81
Trabajadores de los servicios y vendedores	12.812	24,26	180.345	20,04	14.706	20,12	224.686	20,44
Agricultores y trabajadores calificados	1.026	1,94	19.869	2,21	1.196	1,64	24.744	2,25
Oficiales, operarios y artesanos	8.618	16,32	128.117	14,24	6.240	8,54	157.757	14,35
Operadores de instalaciones y maquinaria	4.142	7,84	68.457	7,61	3.431	4,69	80.425	7,32
Ocupaciones elementales	12.109	22,93	111.004	12,34	6.603	9,03	147.987	13,47

**Fuente:** www.ecuadrencifras.gob.ec, REDATAM – Censo 2010.

**Elaboración:** La autora

**Cuadro No. 8**  
**Cuadro comparativo de la actividad laboral según categoría de ocupación y auto identificación étnica en Quito**

Categoría de ocupación	Totales y porcentajes según auto identificación según su cultura y costumbres							
	Afroec	%	Mestiz@	%	Blanc@	%	Total	%
Empleado/a u obrero/a del Estado, Gobierno, Municipio, Consejo Provincial, Juntas Parroquiales	4.453	8.43	117254	13.03	8705	11.91	135313	12.31
Empleado/a u obrero/a privado	25.634	48.55	431241	47.93	35247	48.22	520438	47.35
Jornalero/a o peón	2866	5.43	32370	3.60	1440	1.97	44025	4.01
Patrono/a	1198	2.27	37664	4.19	4711	6.45	45748	4.16
Cuenta propia	7673	14.53	158155	17.58	12511	17.12	195008	17.74
Empleado/a doméstico/a	5265	9.97	40073	4.45	2147	2.94	54097	4.92
Trabajador nuevo	2763	5.23	30332	3.37	2914	3.99	38904	3.54

**Fuente:** www.ecuadorencifras.gob.ec, REDATAM – Censo 2010.

**Elaboración:** La autora

Los indicadores sobre la situación laboral y educativa de la población afroecuatoriana son la continuación de una historia de desigualdad, pues en el trabajo denominado Diagnóstico sociodemográfico, socioeconómico y cultural de la ciudadanía afroquiteña (MDMQ, 2008a), basado en el Censo 2001, se detectaron los mismos problemas, evidenciando que en el periodo intercensal 2001 – 2010 las brechas se han mantenido.

Las inequidades laborales tienen relación directa con la manera cómo la población afroecuatoriana se inserta en el mercado de trabajo: con menores oportunidades, menor nivel de estudio y en un contexto de discriminación, racismo y estereotipos. Sobre ese tema por ejemplo, De la Torre (2002) ha documentado cómo el hombre afroecuatoriano esta insertado en el mercado laboral bajo una construcción dominante que lo clasifica como esencialmente violento y sólo apto para las labores físicas, naturalizando las consecuencias de la esclavitud. Lo que puede explicar el persistente requerimiento del hombre afroecuatoriano principalmente en actividades de guardianía y carga.

Retomando el análisis estadístico, un indicador laboral en donde las y los afroecuatorianos tienen un mejor porcentaje es el correspondiente a la tasa de participación laboral global (Ver cuadro No. 9), la cual se ubica en 64%, mientras que para la población blanca y mestiza es de 58% y 59% respectivamente. Sin embargo, enfatizamos que mientras la población afrodescendiente se desempeña en trabajos de menor calificación dentro del mercado laboral (comercio informal, preparación y venta de comidas entre otros), en cambio la población blanca y mestiza, ocupa puestos que gozan de mayor reconocimiento salarial y prestigio laboral, aspectos que también han sido documentados por Bello y Rangel (2000), quienes atribuyen dicho fenómeno a la segregación por raza o etnia.

Cuadro No. 9  
**Indicadores laborales en Quito**

Grupo según auto determinación	En relación al total de población		En relación a la PEA	En relación a PEA
	Tasa participación laboral bruta	PEA	Tasa de participación laboral global	% Afiliación seguro general
Afroecuatoriano	50,3	52.736	64	23,16
Blanco	48,4	73.001	57,5	49,48
Indígena	54,6	49.923	67,3	23,61
Mestizo	48,5	898.546	59,4	50,54
Montubio	60,4	18.351	69,3	45,21
otros	57,1	4.964	66,8	29,81
QUITO		1'097.521	60	47,75

**Fuente:** www.siise.gob.ec, www.sni.gob.ec – Censo 2010

**Elaboración:** La autora

El cuadro No. 9 también evidencia la desigualdad en los niveles de afiliación al seguro social (IESS, ISSFA, ISSPOL) en donde el indicador muestra que el porcentaje de las y los afroecuatorianos afiliados solamente llega al 23%, mientras que la media del cantón es de 48%.

Por su parte, los índices de desempleo en la población afroecuatoriana arrojan historias alarmantes; y utilizo la palabra “historias” porque no existen datos que evidencien numéricamente esa realidad, pues no se cuenta con información actualizada y desagregada de parte de las entidades competentes que dé cuenta de los índices de discriminación salarial, desempleo, subempleo, entre otros. No obstante existe un gran aporte de trabajos que presentan información y análisis en base a estudios cualitativos (OIT, 2007; Andrés, 2012; Fernández, 2001, de la Torre, 2002), que se amparan en testimonios, entrevistas y otros mecanismos para documentar la situación de desigualdad que a nivel del país y la región viven los diversos grupos étnicos, especialmente afrodescendientes e indígenas.

La falta de información desagregada por provincias y cantones en varios temas y según auto identificación dan cuenta del desinterés del Estado para visibilizar realidades dramáticas que en el universo de información pueden pasar como desapercibidas. Esa inacción estatal refuerza el racismo institucional, de acuerdo a autores como Wade (2000) se puede expresar que la falta de datos pone de manifiesto la invisibilidad que grupos como las y los afroecuatorianos han soportado a lo largo de toda la historia.

## **2.2. La organización social afroecuatoriana en Quito y su influencia para la implementación de políticas públicas**

En un escenario de desigualdad socio-económica, inacción estatal y exclusión, cobra vida la intervención de la sociedad civil organizada, la cual tiene un papel decisivo en el posicionamiento de demandas sociales y cuyo nivel de presión e incidencia es primordial en la

implementación de cualquier tipo de acción estatal, ya sea en procesos de dotación de insumos, en la colocación de las necesidades en la agenda política, en procesos de veeduría, entre otros.

La participación oportuna de la población en todas las etapas de la política pública facilita la generación de resultados de gran impacto, pues «el Estado a través de sus instituciones y funcionarios es el principal portador de obligaciones, pero también las comunidades, pueblos y nacionalidades son corresponsables en ese éxito» (SENPLADES, 2011: 9).

En lo que corresponde a las políticas públicas para las y los afroecuatorianos, estas no han sido procesos espontáneos, sino mas bien el resultado de la intervención ciudadana, movilizaciones, acciones colectivas, incidencia y presión de las organizaciones negras de Quito y de todo el país, las cuales tienen una amplia trayectoria.

Para Antón (2007a) el comienzo del siglo XXI marca un escenario en donde la sociedad civil afroecuatoriana muestra un mayor nivel de incidencia que se evidencia en las conquistas jurídicas obtenidas por este sector, y aunque considera que existen muchos desafíos internos y externos que deben afrontar concluye que «la sociedad civil afroecuatoriana ha logrado importantes movilizaciones políticas de carácter étnico, a través de procesos organizativos, demandas de mayor inclusión social, participación política y mejor amplitud democrática en la estructura de la nación» (Antón, 2007a: 240).

Entre las principales iniciativas que dieron paso para un proceso organizativo destaca la creación en Quito de un Centro de Estudios Afroecuatorianos en 1979, promovido por estudiantes de Esmeraldas, Guayas, Imbabura y Carchi (Tadeo, 1998), quienes como producto de diversos viajes en búsqueda de información sobre la historia y cultura del Pueblo Afrodescendiente «se convierten en pilar fundamental y pioneros de un proceso que más tarde

desembocaría en la conformación de otras organizaciones» (Tadeo, 1998: 67), dando paso paulatinamente a lo que hoy se denomina como Movimiento Afroecuatoriano.

Si bien existen trabajos que plantean a la organización afroecuatoriana a nivel nacional, como un movimiento que está en proceso de fortalecimiento, de emergencia y configuración en el marco de profundas debilidades organizativas (Medina, 2006; Walsh y García, 2002), no obstante representa un importante referente de acción colectiva afroecuatoriana.

Aportes de científicos sociales que analizan las diversas formas de acción colectiva sostienen que los movimientos sociales contemporáneos corresponden a nuevas configuraciones organizativas (Touraine, 1997; Cohen y Arato, 2000); enmarcándose en lo que ha sido denominado como el paradigma de los Nuevos Movimientos Sociales o también conocido como enfoque Orientado a la Identidad, para el cual los procesos organizativos son nuevos de manera significativa, pues entrañan nuevas identidades, formas de organización y escenarios de conflicto, a diferencia de los procesos sindicalistas que serían los viejos movimientos sociales.

Muchos señalan al movimiento de mujeres, ecologistas, pacifistas, étnicos, entre otros, cómo adscritos dentro de esa categoría, teniendo como representantes de ese enfoque por ejemplo a Melucci (1994), Tilly (2004), Tarrow (2004) y otros.

En la ciudad de Quito confluyen todas las formas de organización señaladas por esos autores, y en relación a la temática afrodescendiente cabe reconocer que ha existido una importante movilización de grupos organizados, que tomó mayor fuerza a inicios de los años 2000, quienes a través de su fuerte agencia han logrado que se implementen acciones locales y nacionales a favor de la población afroecuatoriana.

El movimiento afroecuatoriano en Quito es una estructura social compuesta por una gran cantidad de organizaciones, las cuales a decir de Antón (2011) han sido el resultado inicial de la movilización circunstancial en rechazo a la violencia policial y al estereotipo delincencial que se ceñía sobre población negra en Quito. Esa situación generó reacciones de gran cantidad de ciudadanas y ciudadanos afroecuatorianos en la década de los años 90, a partir de lo cual empiezan a surgir algunas iniciativas organizativas, y que de acuerdo al estudio de Delgado (2013) las primeras datarían de 1993 como grupos y organizaciones de tipo cultural, deportivo y de pastoral en donde se iba asumiendo un gran sentido identitario, siendo este último aspecto un elemento esencial dentro del paradigma de análisis de las acciones colectivas para interpretar a los nuevos movimientos sociales (Melucci, 1994).

Para el año de 1996 empiezan a surgir organizaciones más contestatarias con la situación de exclusión social. En 1996 se establece en Quito la Asociación de Negros del Ecuador (ASONE) con una filial llamada ASONEP (Asociación de Negros de Pichincha). En ese mismo año se crea la Asociación Afro 29, lo que según Antón (2011) ahonda en un proceso de fortalecimiento de las comunidades afroecuatorianas en la ciudad. Luego se crea la Federación de Organizaciones Afroecuatorianas de Pichincha (FOAEP) alimentada por algunos organismos de primer grado<sup>8</sup> como ASONEP, el Centro de Estudios Afroecuatorianos, la Juventud Negra del Ecuador, y la Asociación Afro 29 de Julio, las cuales tuvieron un tiempo de vida muy corta.

Más adelante se crea la FOGNEP y el Movimiento de Mujeres Negras de Quito (organizaciones de segundo grado), bajo cuya agencia se consigue que el Municipio de Quito

---

<sup>8</sup> Las organizaciones de primer grado son aquellas conformadas por un mínimo de 15 personas, luego están las organizaciones de segundo grado, conformadas por al menos 5 organizaciones de primer grado, se les llama, Federaciones, y las organizaciones de tercer grado conformadas por al menos 3 federaciones y reciben el nombre de Confederaciones.

cree la Unidad de Desarrollo Afroecuatoriano (UDA). Cabe recalcar que a la par de lo ya se ha mencionado emergen gran cantidad de organizaciones, muchas de las cuales recibieron gran impulso a través del Departamento de la Pastoral Afroecuatoriana que en los años 80 empieza a generar análisis sobre la historia, la cultura y las condiciones de vida de las y los afrodescendientes.

Actualmente el movimiento afroquiteño está conformado por un tejido organizativo muy grande, caracterizado por la presencia de organizaciones de primer grado independientes y otras afiliadas a la FOGNEP y al Movimiento de Mujeres Negras de Quito, las cuales tienen diferentes niveles de presencia en sus territorios y en la esfera pública y política.

Es importante señalar que si bien las organizaciones de Quito tienen como su principal eje de acción al espacio local, a decir de Delgado (2013) a nivel nacional las organizaciones afroecuatorianas han establecido a esa ciudad como un punto estratégico para proponer cambios que beneficien a toda la población afrodescendiente. Por ejemplo, destacan las acciones emprendidas el 7 de enero de 1997, en donde se realizó la primera marcha pública del Pueblo Afroecuatoriano en la que «se toman las calles de Quito y marchan hacia la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República, en exigencia del respeto a la dignidad y los derechos humanos del Pueblo Negro» (Antón, 2009 cit. por Delgado, 2013: 51).

Por otra parte, producto de las manifestaciones del Pueblo Afroecuatoriano el Estado emitió la declaración del Día Nacional del Pueblo Negro expedida por el Congreso Nacional y el reconocimiento para Alonso de Illescas como héroe negro nacional. A partir de allí, cada año las organizaciones afroecuatorianas de todo el país han conmemorado ese día, a través de una serie de actividades de tipo cultural, deportivo, académico y espiritual. Por otra parte, a nivel de

política pública destacan los importantes logros obtenidos con la expedición del decreto No. 60 y el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, ambos expedidos en el año 2009.

Ya a nivel local constan algunas acciones de inclusión social que se detallarán en el ítem 2.3, siendo un hito importante que marca la incidencia directa en la gestión local la elaboración y presentación al municipio de un pliego de peticiones con una propuesta denominada «Propuesta para el desarrollo unificado del pueblo negro de Pichincha» presentada en el año 2000, bajo el liderazgo de la FOGNEP y el Movimiento de Mujeres Negras de Quito, la cual a decir de Delgado (2013) constituyó una de las primeras manifestaciones de incidencia política dentro de la esfera pública del ámbito local por parte del pueblo afroquiteño.

Esa propuesta fue presentada en el marco de lo que las y los entrevistados señalaron como «una gran apertura demostrada por la administración municipal del año 2000» (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014<sup>9</sup>; Ofelia Lara, entrevista: octubre 2014<sup>10</sup>), en donde el municipio luego de proponer planes de desarrollo con una perspectiva de inclusión, crea el escenario propicio para que las organizaciones presenten sus demandas, lo cual permitió la implementación de procesos de diálogo que facilitaron el posicionamiento de algunas demandas dentro de la agenda del gobierno local. Un resultado de ese diálogo fue la creación de la Unidad de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano (UDA), cuyo equipo de trabajo estaba conformado por representantes de las organizaciones. Más adelante lograron la expedición de la ordenanza 0216, un importante hito en la política pública para las y los afroecuatorianos en Quito de la cual se abordará con mayor detalle en el capítulo III.

---

<sup>9</sup> Irma Bautista, Dirigenta nacional del Movimiento Afroecuatoriano.

<sup>10</sup> Ofelia Lara, dirigente afroecuatoriana.

La oportunidad de aprovechar la apertura estatal y los recursos que estaban al alcance de la organización afroecuatoriana y de lo cual hablan las entrevistadas, son elementos abordados por otros enfoques de análisis de la acción colectiva, específicamente del Paradigma de la Movilización de Recursos (Tilly, 2004; Olson, 1991; Tarrow, 2004; Melucci, 1994; McCarthy y Zald, 1977, Gould, 1991), mediante el cual se analiza a los movimientos sociales a partir de variables que caracterizan su presencia en la esfera pública «variables objetivas como: la organización, los intereses, los recursos, las oportunidades y las estrategias para explicar la acción colectiva, especialmente la de gran escala» (Cohen y Arato, 2000: 561).

Tanto el paradigma de los nuevos movimientos sociales (orientado a la identidad) y el de movilización de recursos permiten analizar el surgimiento y presencia del movimiento afroecuatoriano en el escenario público, como un actor importante en el posicionamiento de políticas públicas y otras acciones estatales; organización social en donde la identidad cultural es una de las principales banderas de lucha, pero que también aprovecha los diferentes recursos y coyuntura política que el Estado y la sociedad ofrecen a fin de posicionar sus demandas.

De allí que la apertura al diálogo proporcionada por la instancia municipal y la coyuntura local ha proporcionado el incentivo a las organizaciones para reunirse, analizar y debatir sobre propuestas, en espacios de coordinación en donde de acuerdo a los testimonios obtenidos se concretaba todo aquello que se proponía al municipio (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014) y además se definían las líneas de trabajo y compromisos entre el cabildo y el pueblo afroecuatoriano (Delgado, 2013).

Los testimonios describen esos escenarios de diálogo como espacios de deliberación en estos términos: «nos reuníamos y ahí la gente empezaba a hablar de qué era lo que queríamos respecto

a la institución municipio y cómo nosotros concebíamos el desarrollo» (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

En esa misma línea se menciona que las organizaciones tenían una importante participación con la entidad municipal y sus autoridades a través de reuniones, espacios de diálogo y talleres en donde se analizaba, se proponía y se hacía procesos de *lobbying*. La entrevistada utiliza expresiones como: «nosotros empezamos así, a ir de oficina en oficina, de concejal en concejal [...] fruto de eso fue la ordenanza» (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Además se enfatiza que a través del trabajo de la UDA y de los representantes afroecuatorianos que trabajaban para la entidad municipal se logró posicionar no solo la ordenanza como política pública, sino también se hicieron, publicaciones, investigaciones sobre la situación afroquiteña, fortalecimiento de las organizaciones entre otras, es decir «fue un trabajo conjunto desde adentro y desde afuera» (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014)<sup>11</sup>.

Los espacios de inclusión social abiertos por el Estado, tanto a nivel nacional como local, en donde se evidencian resultados, son inyecciones de adrenalina que activan fuertemente la participación de las organizaciones, dinamizando todo proceso al tener como actores principales a los directos concernidos en el tema y al Estado como facilitador de esos procesos.

Pero el ímpetu, la fuerza o la adrenalina se generan solo en el marco de la apertura estatal, con la evidencia de resultados tangibles y con diálogos y acuerdos que se cristalicen. Caso contrario, los principales resultados son la desidia, la desconfianza, la falta de credibilidad, la escasa legitimidad, la debilidad de los procesos, la falta de resultados en la política pública o en

---

<sup>11</sup> Utiliza esa expresión para referirse a los representantes afroecuatorianos que trabajaban en el Municipio en la UDA y las organizaciones que desde afuera ejercían presión.

cualquier otra acción estatal, provocada no solo por la falta de apertura del Estado, sino también porque las organizaciones pierden esa adrenalina que les impulsa a gestionar.

Obviamente ese estado de ánimo organizativo, no solo se produce por la falta de incentivo por parte del Estado, sino por problemas internos, en los cuales las organizaciones deben trabajar urgentemente, pues tienen que afrontar un conjunto de desafíos internos y externos ante la falta de concreción de políticas públicas que si bien el Estado ha planteado, aún no se han implementado (Antón, 2007b), desafíos que a decir del autor tienen que ver con la ausencia de una verdadera estructura organizativa, ausencia de líderes que representen a la población y ausencia de un discurso articulador.

La fuerte presencia organizativa que caracterizó el escenario de lucha afroquiteña, actualmente de acuerdo a Juan Carlos Ocles (entrevista: febrero 2014<sup>12</sup>) está debilitada y por tanto no tiene poder para incidir en la aplicación eficiente de políticas públicas; sobre ese tema, las y los representantes de las organizaciones expresan que esa poca incidencia y desanimo, se produce porque:

[...] toman a las organizaciones solo para obtener insumos... y en el resto del proceso ya no están (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

Todo empezó por un problema de debilitamiento alimentado desde afuera, que disminuyó la gestión política de las organizaciones (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014)

Las organizaciones están un poco flojas (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014<sup>13</sup>).

Al inicio todo iba "viento en popa"....., pero luego fue cambiando todo. Ya no había apertura, [hace una comparación entre la administración municipal del año 2000 y la del

---

<sup>12</sup> Juan Carlos Ocles, abogado afroecuatoriano, funcionario de la Defensoría del Pueblo. Dirigente del Movimiento afroecuatoriano en Quito, elegido como representante de las organizaciones para integrar la Unidad de Desarrollo Afroecuatoriana, unidad municipal creada en el año 2001, sobre la que se dará más detalles en el siguiente ítem.

<sup>13</sup> Vanthy Chalá, funcionaria afroecuatoriana del Municipio de Quito.

2009] entonces las organizaciones empezaron a estar un poco más lejos (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Los testimonios revelan aspectos internos relacionados con la dinámica organizativa, pero también barreras institucionales establecidas en el marco de modificaciones en la administración municipal por concepto de cambio de autoridades; aspectos que incidieron en los niveles de participación afroecuatoriana y en el proceso de implementación de la política pública.

No obstante ese debilitamiento, es importante reconocer que el papel de las organizaciones afroecuatorianas en Quito ha sido decisivo en la implementación de todas las acciones que se han hecho hasta la presente fecha y sobre las cuales se abordará a continuación.

### **2.3. Políticas públicas para afroecuatorian@s en Quito**

La Constitución de 1998 dio saltos cualitativos en el reconocimiento político de los pueblos y nacionalidades, y entre ellos, el reconocimiento de las y los Afroecuatorianos como Pueblo. Más adelante se concretaron otras acciones políticas a favor de esa población, todo lo cual tal como se evidenció en el ítem anterior ha sido el resultado de la incidencia de las organizaciones afroecuatorianas (Antón, 2007b), las cuales han liderado algunas acciones que han permitido visualizar las demandas de la población y presentarlas en el debate nacional.

Por ejemplo, el debate abierto por la asamblea constituyente de 1998 y las consiguientes reformas a la constitución «crearon el escenario propicio para dar impulso a una entidad estatal cuyo objetivo no solo era promover el desarrollo para las y los afroecuatorianos, sino también representar a esa población» (Floril, 2011). En ese contexto político, se expide el decreto de

creación de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)<sup>14</sup>, la cual tiene la «misión de crear propuestas técnicas de políticas públicas a fin de promover el desarrollo de esa población» (Floril, 2011), y aunque actualmente esa entidad está en proceso de transición hacia el Consejo para la Igualdad, instancia estatal establecida en la constitución del año 2008, seguirá siendo la rectora de políticas públicas bajo un nuevo mecanismo de gestión administrativa.

El artículo 84 de la constitución de 1998, reconoció a los pueblos indígenas y negros algunos derechos colectivos que años más tarde se plasmaron en la Ley de Derechos Colectivos expedida en el 2006, reconociendo el carácter ancestral del Pueblo Afroecuatoriano con derecho a territorio y, además, se reconocía aspectos socio-culturales como la medicina y la etnoeducación.

Más adelante la Constitución del 2008, con todo su espíritu garantista, brinda un amplio rango de derechos que apuntan a promover reconocimientos políticos y sociales, y además el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) reconoce la condición de desigualdad en términos de diversidad cultural y afirma que, «la sociedad ecuatoriana se caracteriza por su diversidad cultural y étnica, sin embargo, el Estado desde sus orígenes, no ha reflejado dicha realidad, y no ha respondido a las demandas de la población, en especial de los pueblos y nacionalidades» (SENPLADES, 2009: 25).

Por otra parte, el Estado Ecuatoriano ha suscrito algunos convenios internacionales en donde se compromete a generar acciones de lucha contra la discriminación: La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Declaración y el Plan de Acción de Durban del año 2001, los cuales a decir de Villacrés (2010) no han tenido una aplicación suficiente en el país. Sin embargo, el autor reconoce que el

---

<sup>14</sup> CODAE se crea en 1998 mediante decreto ejecutivo No. 1747, como un organismo de derecho público con personería jurídica adscrito a la Presidencia de la República (Floril, 2010).

lanzamiento por primera vez de una acción en contra de las prácticas excluyentes, como el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en el año 2009 es un gran avance pues implica un reconocimiento de la existencia del racismo en el país.

El Estado ha destacado su compromiso de elaborar políticas públicas para el Buen Vivir a fin de alcanzar la equidad social, económica y política con enfoque de interculturalidad (Espinoza, 2010)<sup>15</sup>, no obstante Ocles (2009) enfatiza en la necesidad de que el Estado implemente con más fuerza, políticas de discriminación positiva, como un esfuerzo para favorecer a los grupos históricamente sujetos de exclusión, pero que estas se hagan realmente efectivas.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Social y Productivo del Gobierno Nacional, elaborado en el 2007 y los Planes Nacionales del Buen Vivir, elaborados en el año 2009 y 2013, constituyen instrumentos de gran importancia en el proceso de creación de políticas públicas para las y los afroecuatorianos, sobre los cuales recaen las acciones mandatorias del Estado y su consiguiente aplicación a través de documentos que regulan su implementación, sin embargo las acciones que se han concretado han sido ineficientes (Antón, 2007a).

En ese marco, en el año 2009 se expide el decreto ejecutivo No. 60, con el objetivo de combatir la discriminación estructural a través de la aplicación de políticas públicas a favor de la población afroecuatoriana, de lo cual se destaca como resultado el ingreso de profesionales afrodescendientes a la carrera diplomática, en calidad de terceros secretarios, previo un proceso de selección. Dicho decreto constituye en sí un instrumento de política pública, sobre el cual no ha habido un adecuado proceso de implementación.

---

<sup>15</sup> Artículo de Fernanda Espinoza, Ministra Coordinadora de Patrimonio, publicado en Memorias Foro Nacional de ciudades libres de Racismo, discriminación y Xenofobia "Juntos en la diversidad", 2010.

El Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural y el Decreto Ejecutivo No. 60 destacan como los principales instrumentos de política pública de carácter nacional, los cuales como ya se ha enfatizado han tenido una implementación tibia que no ha generado un gran impacto en la población afroecuatoriana, pero que sin embargo constituyen importantes instrumentos de exigibilidad.

Por su parte, Quito ha liderado la implementación de acciones a nivel local, convirtiéndose en la ciudad con mayores iniciativas de legislación a favor de la población afrodescendiente, y además se ha constituido en el principal escenario para posicionar las demandas del Pueblo Afroecuatoriano y las propuestas de políticas públicas tanto a nivel nacional como local.

En ese sentido, como resultado de la movilización social de las organizaciones de la ciudad de Quito, en el año 2001 el municipio creó la Unidad del Pueblo Negro, mas tarde denominada Unidad del Pueblo Afroecuatoriano (UDA), adscrita a la Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico<sup>16</sup>, entidad a la cual se le encargó la misión de la implementación de la política pública para el desarrollo integral de la población negra en Quito. Más adelante en la ciudad se han impulsado importantes acciones que constituyen un gran referente para otros sectores del país (Véase cuadro a continuación).

**Cuadro No. 10**  
**Hitos en la gestión de políticas públicas para afroecuatorianos en el DMQ – periodo 2007 – 2014**

AÑO	HECHO	DATOS RELEVANTES
	Elaboración del Plan Metropolitano Estratégico de Desarrollo Integral del Pueblo Afrodescendiente del Distrito Metropolitano de Quito 2007 – 2015	Propuesta de política pública con programas, proyectos y actividades para insertarse en la planificación del DMQ
	Expedición de la ordenanza No. 0216	Lineamiento de política pública de

<sup>16</sup> Actualmente esa Unidad no existe, pero dentro de lo que hoy es la Secretaría de Inclusión Social se trabaja el componente afroecuatoriano como un eje.

		inclusión social para afroecuatorianos en Quito.
2007	Creación del Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial (COSMEDIR)	Ordenanza 2016
	Unión de Quito en la Coalición Internacional de Ciudades Contra el Racismo	Iniciativa de la UNESCO para crear una red de ciudades interesadas en el intercambio de experiencias para mejorar sus políticas de lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia. Ese mismo año Quito asume la secretaría hasta el año 2010
2008	Coordinación y participación de Quito en el Primer Foro Regional e Internacional de Organismos Municipales de Equidad Racial.	
2011	Se declara a Quito como «Ciudad Intercultural».	Resolución C 0653 del CMQ  Reconoce la presencia y aporte del pueblo afroecuatoriano a la construcción de la identidad de Quito y el municipio se compromete a instaurar procedimientos para la implementación de políticas públicas
2012	Creación de la Condecoración «Jonatás Sáenz» <sup>17</sup>	Ordenanza No. 224 Para reconocer el trabajo de líderes y organizaciones afroecuatorianos
	Declaración de Quito para la eliminación de la Discriminación Racial y Generación de Igualdad de Oportunidades.	
	Se declara a la cultura Afroecuatoriana patrimonio tangible e intangible del Distrito Metropolitano de Quito.	Resolución C236 del Consejo Metropolitano de Quito (CMQ)
	Se establece que el primer domingo de octubre de cada año, todas las instituciones y dependencias metropolitanas incorporarán en su planificación plurianual la celebración del Día Nacional del Pueblo Afroecuatoriano.	
	Institucionalización del 21 de marzo de cada año, como el Día Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial	
2012	Declaración del periodo 2012 hasta el 2022 como el Decenio de las y los Afrodescendientes en el DMQ (MDMQ, 2012b)	Resolución C236 del Consejo Metropolitano de Quito.
	El Consejo Metropolitano de Quito a nombre del	Establece como «Periodo de fortalecimiento de políticas públicas y

<sup>17</sup> Jonatás Sáenz, fue la esclava de Manuela Sáenz, quien colaboró en procesos de espionaje a favor de Simón Bolívar. Ella fue quien descubrió la conspiración para matar al libertador, cuando estaba viviendo en Quito, y avisó a Manuelita, quien inmediatamente al alertar a Bolívar pudo salvarle.

	pueblo quiteño expresa perdón histórico al Pueblo Afrodescendiente por todas las acciones de discriminación y exclusión en contra de esa población realizadas a través de la historia.	fomento de la cooperación local, nacional e internacional, en beneficio de los afrodescendientes [...] con la implementación de acciones afirmativas»
--	--	---

**Fuente:** investigación directa

**Elaboración:** La autora

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Quito 2012 – 2022 reconoce que en la sociedad ecuatoriana y quiteña existe exclusión social relacionada con condiciones de etnia, es por ello que plantea como uno de los pilares de acción en el eje Quito para los ciudadanos, una política de inclusión social a fin de disminuir la desigualdad producida por la exclusión social. Es más, pone énfasis en que el racismo y la discriminación en general a poblaciones indígenas y negras es un problema histórico en el Distrito arraigado desde la colonia.

A fin de incidir sobre esa problemática se plantea como objetivo estratégico, «Generar condiciones de convivencia y cohesión social, a través del cambio de patrones socioculturales en la población del DMQ» (MDMQ, 2012a: 66), para alcanzar ese objetivo plantea varias políticas acordes a la problemática afro, con un programa de promoción de derechos, objetivos específicos y metas para erradicar la discriminación por condiciones etáreas, étnicas, de género u otras hasta el 2022. Sin embargo, de esas declaraciones de planificación se desarrollaron acciones muy tibias que no han contribuido al objetivo estratégico.

Han sido diversas las acciones que en el ámbito normativo ha desarrollado el Municipio de Quito, sin embargo en el ámbito operativo y de concreción de la política pública no hay mayores resultados ni impacto en la situación de exclusión social de la población afrodescendiente.

## **2.4 A modo de conclusión**

Los datos presentados evidencian mejoras en términos de cobertura y acceso a servicios básicos y en educación básica y bachillerato, sin embargo en términos de educación superior, empleo y mejoras sustanciales en la calidad de vida es claro que la exclusión social sigue siendo profunda, pues aún la población negra ocupa los niveles más bajos en la escala salarial, como mano de obra poco cualificada, que se ve obligada a emplearse en trabajos que recrean estereotipos raciales.

La exclusión laboral no solamente está ligada con el menor acceso a educación superior, sino que tal como lo mencionaron De la Torre (2002), Bello y Rangel (2000) y Andrés (2012) también se relaciona con la dificultad de conseguir trabajos mejor remunerados debido a la persistencia de prejuicios raciales que se evidencian al momento de postular a un trabajo, y son el resultado de una sociedad en donde existe una marcada jerarquización entre etnia y clase. Todo ello en el marco de un Estado que a través de su inacción legitima la invisibilización histórica de la población afrodescendiente (Wade, 2000).

Los instrumentos normativos establecidos por el Estado a nivel local y nacional constituyen importantes herramientas de exigibilidad para la implementación de políticas públicas; y a nivel local destaca una gran cantidad de avances, pero en la práctica son pocas las acciones que se han concretado, facilitando que las brechas de desigualdad se sigan manteniendo.

En Quito existe un importante tejido organizativo que se ha gestado como resultado del rechazo y la lucha por la exclusión social, la discriminación y la pobreza expresada en los indicadores. La importante agencia y movilización desplegada por esas organizaciones ha sido crucial para alcanzar todos los avances normativos y las acciones que señaladas. Sin embargo, esas organizaciones han caído en un proceso de adormilamiento, generado por la debilidad

organizativa y conflictos internos, los cuales inciden en la poca capacidad de exigibilidad de la política pública a nivel nacional y local.

### **CAPÍTULO III**

#### **LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO:**

##### **ORDENANZA 0216**

La Ordenanza Metropolitana para la Inclusión Social con enfoque étnico - cultural del Pueblo Afroecuatoriano, 0216 del año 2007, es el elemento de estudio seleccionado para abordar el análisis de la política pública y la experiencia de inclusión social en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), uno de los cantones más grandes del país, desde donde se han gestado muchos de los aspectos socio – políticos que han moldeado al país.

Tal como se detalló en el capítulo anterior, en Quito se ha producido una gran cantidad de documentos legales de reconocimiento y trabajo que recogen la problemática de la población afroecuatoriana y el compromiso del gobierno local para enfrentarla a través de acciones institucionales.

El reconocimiento de la problemática social ha llevado a autores como Subirats (2010) a definir a las políticas públicas como la respuesta del sistema político-administrativo ante una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable, mientras que Vilas (2010) prefiere reconocerlas como un conjunto de acciones de gobierno y ejercicio del poder político. Esos y otros aportes teóricos nos han permitido plantear a las políticas públicas como un proceso de intervención y transformación necesario en la sociedad para el desarrollo humano. Pero ese proceso de transformación solo es posible en tanto el Estado a nivel central o local lo asuma como «directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno» SENPLADES (2011: 10), caso contrario los resultados darán poco de que hablar.

Precisamente los resultados de la política pública establecida en la ordenanza 0216 serán objeto de análisis en este capítulo, los cuales nos permitirán reflexionar en torno a las acciones de gobierno, tal como propone Vilas (2010). En la primera parte de este capítulo se realizará una revisión de la ordenanza, para luego adentrarnos en un análisis de esa normativa desde el enfoque del ciclo de la política pública, en el periodo 1997 - 2014 y para terminar se reflexionará en torno a los resultados e impacto de las acciones institucionales implementadas por el Municipio de Quito. Para efectos de comprensión es necesario mencionar que en el periodo en mención se desarrollaron dos gestiones municipales al mando de dos alcaldías, la una comprendida entre 2007<sup>18</sup> hasta el 2009 y la otra desde ese año hasta el 2014.

Aunque esos dos periodos imprimen procesos diferentes en la gestión de la política pública de inclusión en el DMQ, en general se aprecia una escasa implementación de acciones en torno a la ordenanza, aspectos que analizaremos con mayor detalle más adelante.

Para documentar el análisis se ha recurrido principalmente a la revisión bibliográfica y a un conjunto de entrevistas a funcionarios, autoridades municipales, concejales, dirigentas y dirigentes relacionados directamente con la ordenanza, la gestión y aplicación de la política pública en los dos periodos ya señalados.

### **3.1. La ordenanza 0216: elaboración e implementación**

La expedición de la ordenanza 0216 fue un proceso en el que se conjugaron varios elementos: presión de la sociedad civil, trabajo organizativo, apertura política y otras situaciones

---

<sup>18</sup> El inicio de nuestro periodo de estudio se enmarca dentro de la administración municipal del Gral. Paco Moncayo (r), 2000 – 2009.

coyunturales como la que nos enuncia Juan Carlos Ocles, funcionario de la Secretaría de Inclusión Social.

En el 2007 se invitó al Municipio para formar parte de la Coalición de Ciudades contra el Racismo, el cual se unió el 31 de enero del 2007. Como parte de esa coalición el municipio asumió varios compromisos, entre ellos implementar instrumentos jurídicos que garanticen la no discriminación (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

Tal como lo menciona este fragmento de entrevista, la adhesión del Municipio de Quito a la Coalición de Ciudades contra el Racismo en enero del 2007 implicaba el compromiso de adoptar ciertas medidas para corresponder con esa iniciativa, en ese marco, en ese mismo año se emite la Ordenanza N° 0216, denominada Ordenanza Metropolitana para la Inclusión Social con enfoque Étnico-Cultural del Pueblo Afroecuatoriano en el Distrito Metropolitano de Quito, la misma que avaló el compromiso municipal y a la vez facilitó que en el año 2007 el Municipio acceda a la secretaría de esa coalición a nivel internacional hasta el año 2010.

Los compromisos que asumieron las ciudades que integraron la coalición están establecidos en el Plan de Acción de 10 puntos<sup>19</sup>, dentro del cual constan los siguientes:

- **Compromiso No. 1:** Visibilizar y documentar el racismo y la discriminación e implementar políticas municipales que lo combatan.
- **Compromiso No. 2:** Crear y/o fortalecer legislación municipal en materia de racismo y discriminación.
- **Compromiso No. 4:** La ciudad como creadora, promotora y defensora activa de la equidad en el ámbito laboral.

---

<sup>19</sup> Documento de carácter internacional suscrito por los gobiernos locales en calidad de miembros de la Coalición de Ciudades contra el Racismo.

- **Compromiso No. 5:** Acceso equitativo a la vivienda, los servicios básicos y demás condiciones del hábitat.
- **Compromiso No. 6:** Garantizar plena información y participación en la gestión pública.
- **Compromiso No. 7:** Combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia a través de la educación formal y/o mediante acciones educativas no formales e informales.

Esos compromisos están directamente ligados con lo establecido en la ordenanza 0216, pero a decir de Irma Bautista, dirigente afroecuatoriana y de Juan Carlos Ocles su expedición no fue un proceso inmediato realizado en el año 2007 en el marco de ese Plan de Acción, sino más bien fue el resultado de la fuerte agencia desarrollada por representantes de las organizaciones y también resultado de la “apertura o voluntad municipal” para trabajar en áreas de inclusión social afroecuatoriana, coyuntura aprovechada por la dirigencia para hacer diversas propuestas.

Todo se daba por un momento de apertura política de los gobernantes, por allí se empezó (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

En el 2001 realizamos un Apalancamiento<sup>20</sup>,[...] en el cual salió la necesidad de contar con una norma que permita a los afroecuatorianos tener algo que nos ampare jurídicamente [...] en el 2004 ya estábamos trabajando en la ordenanza (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

[Nuestro representante] cuando fue al municipio iba con la misión precisamente de generar políticas que nos favorezcan (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Previa la apertura y voluntad política por parte de la administración municipal que asumió el gobierno en el periodo 2000 – 2009, a través de los procesos de diálogo, presión de las organizaciones y el compromiso ofrecido por la Comisión de Equidad y Género se fueron generando acciones que desembocaron en la expedición de la ordenanza.

---

<sup>20</sup> En el año 2001 el municipio impulsó el desarrollo de Cabildos como espacios de participación ciudadana. Las organizaciones afroecuatorianas decidieron participar de ese proceso pero bajo sus propios lineamientos, entre ellos la decisión de llamarle “Apalancamiento” en vez de cabildo (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

De acuerdo a nuestros entrevistados, la ordenanza 0216 no fue un documento único, sino que hubo algunas propuestas realizadas a lo largo de varios años, con los insumos obtenidos de diversos talleres, reuniones y diálogos de las organizaciones. Proceso que fue canalizado a través de la Unidad de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano (UDA) encargada de facilitar el camino para presentar al Consejo Municipal el documento con la propuesta de ordenanza, y por su parte el municipio nombró a la Comisión Equidad y Género para que trabaje el tema, con un proceso de acompañamiento liderado por las organizaciones, tal como se expresa a continuación:

[...] nos reuníamos y ahí la gente empezaba a hablar de qué era lo que queríamos respecto a la institución municipio y cómo nosotros concebíamos el desarrollo (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014)

[...] se fue haciendo con mesas de trabajo, con todo el tema de inclusión. Se preguntaba a todos, ¿qué opina usted hermana negra del sur de Quito, qué opina usted hermana negra de la periferia?, y así es como se logró (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

Nos reuníamos siempre y hacíamos recomendaciones, sáquele lo de aquí, póngale lo de allá [...] luego hacíamos lobbying con los concejales, y se logró que cuando ya sesionaran fuera aprobada, que tuviera los votos suficientes, entonces fue un trabajo conjunto desde adentro y desde afuera (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

En la fase declaratoria de la ordenanza 0216 la municipalidad declara que la discriminación ocupacional y salarial en el DMQ por género y grupo étnico cultural es una realidad dramática que afecta en especial a mujeres y a la población indígena y negra, de allí el compromiso por adoptar una política pública. Esa ordenanza establece claramente los parámetros para la inclusión social de la población afroecuatoriana, y además de ser un instrumento de política pública representa una herramienta jurídica en la cual se priorizan las necesidades, sueños y demandas del Pueblo Afroecuatoriano en Quito, a través de la definición de líneas de acción para atender demandas relacionadas con educación, empleo, vivienda, y otros temas.

En la ordenanza se establece el compromiso formal de la institución municipal para impulsar la inclusión social afroecuatoriana a través de una política pública enmarcada en los siguientes artículos (Ver cuadro No. 11).

**Cuadro No. 11**  
**Elementos de la política pública de Inclusión Social afroecuatoriana establecidos en la Ordenanza 0216**

Artículo de la ordenanza	Detalle de la política pública
1	Incorporar como beneficiaria a la población negra en los proyectos, planes y programas para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.
2	Incorporar al Subsistema Metropolitano de Educación, contenidos de cultura e historia afroecuatoriana y etnoeducación.
3	Incorporar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes afroecuatorianos al Subsistema Metropolitano de Educación y el acceso a becas
4	Incorporar al Subsistema Metropolitano de Educación en calidad de personal docente a profesionales afroecuatorianos.
5	Garantizar el acceso a la vivienda a través del Programa del Plan Equinoccio.
6	Incorporar medidas para la contratación de personal afroecuatoriano en los procesos de concursos de mérito y oposición, hasta conseguir el 3% del personal municipal.
7	Buscar mecanismos para estimular la contratación en el sector privado de personas afroecuatorianas.
8	Promover la incorporación de personajes negros en la nomenclatura de calles, parques y otros espacios.
9	Creación y funcionamiento del COSMEDIR (Consejo Social Metropolitano para la eliminación de la Discriminación Racial) <sup>21</sup> , el cual se encargaría de recibir las demandas de discriminación racial, investigar y tomar las medidas necesarias frente a las denuncias.

**Elaboración:** La autora  
**Fuente:** Ordenanza 0216

Para facilitar la aplicación de la ordenanza se expidió el correspondiente reglamento, cuyo texto fue trabajado entre la Comisión de Equidad y Género, la UDA y las organizaciones, reglamento

<sup>21</sup> Entre las funciones que desempeñaría este Consejo estaba: Promover el respeto y ejercicio de los derechos humanos sin discriminación alguna; y recibir, examinar, calificar e investigar de oficio las peticiones y denuncias de personas o grupo de personas que alegaren ser víctimas de violaciones de cualesquiera de los derechos estipulados en la Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Alcaldía Metropolitana, Ordenanza 0216: 11).

del cual las y los dirigentes se sienten orgullosos, al mencionar que es una de las pocas ordenanzas que tiene reglamento gracias a su esfuerzo y trabajo.

Una vez expedida la ordenanza y el reglamento, continuaba la micro planificación e implementación en todas las dependencias involucradas en la aplicación; sin embargo de acuerdo a la información obtenida, esa es la parte en donde se estancaron las cosas; es decir no hubo un salto efectivo del diseño a la ejecución, aspectos de los cuales se abordará en la siguiente sección. Pero a pesar de la poca ejecución, la ordenanza representa un gran mecanismo de exigibilidad de acciones afirmativas, aspecto fundamental en los procesos de implementación de políticas públicas.

### **3.1.1. El ciclo de la política pública en la ordenanza 0216**

Para Roth (2008) el enfoque de análisis del ciclo de la política pública o también denominado enfoque secuencial, consiste en dividir el proceso de la política en diferentes etapas, fases o pasos; metodología también utilizada por SENPLADES (2011), máximo ente de planificación del Ecuador, cuyas directrices deben ser acogidas por los gobiernos locales. Pero al insertar el enfoque étnico o mecanismos de acción afirmativa en ese ciclo, el proceso adquiere mayores dimensiones, pues de acuerdo a la experiencia de planificación de Colombia implica un ejercicio profundo de análisis, trabajo, participación y gestión (DNP, 2012), en donde el compromiso estatal es indispensable. Solamente la aplicación integral de la metodología en mención puede generar un alto nivel de efectividad, resultados e impacto.

Al calor de los hechos ya presentados es necesario cuestionarnos cómo fue el proceso del ciclo de la política pública en el marco del cumplimiento de la ordenanza 0216, instrumento bajo

el cual se realizaron algunas acciones que pretendían generar inclusión social. El análisis de ese ciclo nos permitirá tener una primera entrada a la gestión institucional, sin adentrarnos en aspectos de evaluación, pues no es el objetivo de este trabajo, para en el siguiente capítulo analizar con mayor profundidad elementos estructurales que inciden en la escasa implementación de la política pública.

El ejercicio propuesto en esta sección permitirá identificar en qué medida la ordenanza 0216 tuvo un salto cualitativo para pasar de ser un instrumento normativo a una política pública concreta. Para el análisis es necesario retomar las etapas del ciclo planteadas en el primer capítulo: diseño, ejecución, seguimiento y evaluación.

De acuerdo a SENPLADES (2011) la fase del *diseño* de la política implica básicamente:

- Etapa preparatoria y diagnóstico
- Definición de políticas, programas, proyectos y actividades
- Aprobación de la política e incorporación en el sistema
- Difusión de la política, programas y proyectos a la población.

En cuanto a la etapa preparatoria y diagnóstico, las entrevistas realizadas a dirigentes confirmaron que se desarrolló un amplio proceso de trabajo de las organizaciones a través de talleres, reuniones y otras acciones llevadas a cabo durante varios años, cuyo resultado se evidencia en el Diagnóstico sociodemográfico, socioeconómico y cultural de la ciudadanía afroquiteña, el Plan Metropolitano de Desarrollo Integral del Pueblo Afrodescendiente en

Quito<sup>22</sup> (ya detallados en el capítulo II) y la propuesta de ordenanza (Juan Carlos Ocles, Irma Bautista y Vanthy Chala, entrevistas: octubre 2014).

En cuanto a la definición de políticas, programas, proyectos y actividades, la Secretaría de Desarrollo Social y luego la Secretaría de Inclusión Social tenían previstas algunas actividades dispersas en su Plan Operativo Anual (POA)<sup>23</sup>, pero no hubo una planificación concreta en torno a la ordenanza, salvo algunos elementos de la fase del diseño como:

- 1 La ordenanza tenía una clara definición de programas como por ejemplo: Incorporación de niños, niñas, jóvenes y docentes afroecuatorianos en el Sistema Metropolitano de Educación; pero faltó concretar proyectos y actividades en una planificación específica.
- 2 El reglamento de la ordenanza establece las actividades para la inclusión social.
- 3 La secretaría en su POA incorporaba algunas actividades enmarcadas en los proyectos generales de la entidad y establecidos en la ordenanza.

Considerando los elementos citados se puede concluir que se desarrollaron varias acciones correspondientes a la fase del diseño pero de una manera dispersa, pues nunca se realizó una planificación unificada con la respectiva asignación presupuestaria y la definición clara de la estructura de implementación. El testimonio de Vanthy Chala ex funcionaria de la Secretaría de Inclusión Social nos ilustra mejor cómo era el proceso de planificación.

Resulta que, si en la construcción del POA, no estuviste, [refiriéndose a los funcionarios afroecuatorianos responsables de la UDA], no se ponía nada, así de simple [...] directamente dinero para la ordenanza, para lo que es el COSMEDIR nunca hubo, siempre

---

<sup>22</sup> Esos documentos corresponden a dos publicaciones en donde consta la problemática de la población afroecuatoriana en Quito y las propuestas de acción (Ver bibliografía).

<sup>23</sup> Entre las actividades que constaban en el POA de la Secretaría de Inclusión Social y de Cultura, constan eventos culturales enmarcados en el mes de Agosto, actividades en marzo por el día contra la discriminación, la celebración del mes del Negro en octubre, entre otras acciones, que si bien permitían visibilizar y revalorizar las manifestaciones culturales no aportaban en la aplicación de la ordenanza.

estuvo el presupuesto general en lo que es la Secretaría de Inclusión Social, allí estaban algunas actividades puntuales (Vanthly Chala, entrevista: octubre 2014).

Dada la falta de concreción de una planificación efectiva por parte de la entidad estatal, la presencia del pueblo afroquiteño en la elaboración de programas y proyectos de acción afirmativa sólo se hizo visible durante la elaboración del diagnóstico, a través del cual se identificaron los principales problemas y sus posibles soluciones (Delgado, 2013).

El hallazgo de Delgado (2013) también se evidencia en nuestras entrevistas, en donde se confirma que «las organizaciones sólo estuvieron para tomar insumos, en el momento del diseño real de la política, la institucionalización y la evaluación ya no estaban» (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014). Sobre ese tema el PNUD (2011) advierte que existe una tendencia a concentrar la participación solo cuando se realiza la recolección de información para identificar los problemas de las comunidades, y durante la ejecución al vincular a los beneficiarios en actividades puntuales, lo cual concuerda con la experiencia de política pública en Quito.

Ese proceso de diseño inconcluso está cruzado por aspectos que rebasan el ámbito de la gestión pública como por ejemplo aspectos de carácter político, pues a decir de ex funcionarias de la Secretaría de Inclusión Social «el hecho de que exista la norma, no quiere decir que todo el mundo la cumpla» (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014), ya que «existe el pensar de que si quiero obedezco, si no quiero no obedezco, pasa por la voluntad y no voluntad del funcionario público y las grandes autoridades» (Margarita Carranco, entrevista: octubre 2014).

Siguiendo las fases del diseño ya planteadas, tampoco hubo una aprobación de la política, obviamente porque no se llegó a efectivizar una planificación a detalle, lo que hubo más bien fue una débil incorporación en el sistema de gestión municipal a través de la distribución de la ordenanza en las entidades correspondientes, con una aplicación sujeta al vaivén de la voluntad

política, pues «simplemente se distribuyó la ordenanza a cada una de las instancias y direcciones y cada una tenía que cumplir» (Margarita Carranco, entrevista: octubre 2014).

Sin embargo esas instancias no cumplieron con lo establecido en ese documento, lo que nos permite retomar a Goldberg (2002) y su análisis de cómo opera el Estado racista y podríamos identificar los mecanismos de acción e inacción de las instituciones para impulsar una gestión dirigida hacia sectores racialmente excluidos. En nuestro caso las dependencias del Municipio de Quito dejaron de lado la aplicación de la ordenanza. Según lo mencionan en las entrevistas, lo que si se realizó fue una leve difusión entre los funcionarios, población afroecuatoriana y población en general, pero con una escasa incidencia, dado que los espacios de socialización que se concretaron no alcanzaron a cubrir a un buen porcentaje personas. Todas esas dificultades se ilustran los siguientes testimonios:

[...] No pudimos llegar a todos los funcionarios, eran demasiados, había rotación, a veces se hacía sensibilización con un grupo y después de 6 meses estaba otro grupo diferente en la misma área [...] también se hizo difusión en la comunidad, tanto afroecuatoriana, como población en general (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

[Refiriéndose a un taller de difusión] me acuerdo que habían ido los 3 compañeros encargados del taller, pero solo fueron 2 funcionarios invitados, los otros pidieron cargo a vacaciones [...] entonces a la ordenanza le falta difusión, le falta empoderamiento de parte de las organizaciones y de la gente (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

Una política no puede estar ceñida a la voluntad para hacer o no, es más, nuestros entrevistados coincidieron en afirmar que hace falta más que una declaración normativa, para que una política pública exista «debe haber a mas de acciones de voluntad política, recursos económicos y humanos, sino no hay todo eso no hay política pública» (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

Al no haber un claro establecimiento de los elementos del diseño, el proceso de implementación se complica, sin embargo, se articularon varias cosas que permiten analizar la fase de *ejecución*, la cual también estuvo ceñida bajo elementos de voluntad política y se vio influenciada por la inestabilidad institucional producida por el cambio de autoridades en el año 2009, cambio caracterizado por la presencia de una nueva visión en torno a la gestión municipal, en cuyo caso no siempre logran acoplarse ni las acciones de política pública, ni los procesos participativos, generando resistencia en las organizaciones y sus dirigentes, como se puede advertir en los comentarios de Irma Bautista, quien afirma que:

[Al inicio] estaban las personas que si les interesaba apoyarnos, que se haga lo que decía la ordenanza, que se ejecute, que sea una realidad, que no quede en papel muerto, pero luego las nuevas autoridades que llegaron no quisieron saber nada (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

A pesar de ese escenario poco favorable, de acuerdo a las y los entrevistados se ejecutaron algunas acciones relacionadas con educación, empleo y la conformación del COSMEDIR, pero en general la implementación de la ordenanza ha sido muy tibia, sin mayor impacto y a decir de Vanthy Chalá ha tenido grandes limitaciones.

Se ha aplicado la ordenanza en algunas cosas, por ejemplo en el tema educativo y laboral [...] pero es una situación de conocer y reclamar. Pero también está el tema de la discriminación y el maltrato en el mismo municipio [...] porque hay algunos que conocen la ordenanza pero no les interesa cumplir (Vanthy Chalá, entrevista: octubre 2014).

Como se evidencia en ese testimonio, las pocas acciones ejecutadas no han sido resultado de la acción consiente del funcionario y autoridades; sino más bien se debe a que ciudadanos y ciudadanas con conocimiento de la ordenanza han exigido su aplicación, pues existen casos en donde «los funcionarios o simplemente desconocen o no les interesa aplicarla» (Vanthy Chalá,

entrevistada: octubre 2014), y en ese sentido los siguientes testimonios nos señalan otras limitaciones en la ejecución:

Tenía que haberse organizado la Comisión Técnica Intersectorial [encargada del seguimiento de la inclusión social en el Subsistema Metropolitano de Educación], conformada por funcionarios, representantes de padres de familia y organizaciones para que hagan el seguimiento, pero nunca se conformó (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

[...] dinero para la ordenanza para lo que es el consejo nunca hubo [y] resulta que si en la construcción del POA no estuviste [refiriéndose a los funcionarios de la UDA], no se ponía nada. (Vanthy Chalá, entrevistada: octubre 2014).

[...] este Concejo [refiriéndose al COSMEDIR] sólo se quedó en la recepción de las demandas por la ausencia de una partida presupuestaria para su funcionamiento (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

Por otra parte, los procesos de ejecución se toparon con trabas institucionales que rebasaban la existencia de la ordenanza y la voluntad política.

La Secretaría de Inclusión estaba en el mismo nivel que las otras instituciones llamadas a cumplir con la ordenanza, por tanto no tenía poder de incidencia o autoridad sobre ellas [...] el nivel de ejecución, la posición jerárquica que tenía la Secretaría de Inclusión Social en cuanto a la estructura orgánica del municipio no permite incidir en las otras instituciones (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

Además, al no haber una planificación específica, la aplicación de la ordenanza estaba dada por el conocimiento de la misma, es decir:

[...] había desconocimiento de unos y el conocimiento de otros [y] buscábamos la oportunidad de conversar con las personas (refiriéndose a funcionarios y autoridades) y de dar a conocer los instrumentos [sin embargo] a pesar de que algunos conocían no ejecutaban, [...] se les informaba pero decían, ya, ya, ya hemos de conversar (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

De lo mencionado se puede concluir que no hubo un efectivo proceso de ejecución de la ordenanza, sino más bien acciones de exigibilidad por parte de las organizaciones sociales,

sumadas al desarrollo de actividades dispersas basadas en la voluntad y compromiso de ciertas autoridades, frente al desinterés de otras.

Para finalizar el análisis del ciclo de la política pública, la fase que está en mayor deuda es el *Seguimiento y la Evaluación*, pues si no hubo un adecuado diseño ni ejecución, tampoco se puede esperar seguimiento, mucho menos evaluación. Por ello Delgado (2013) afirma que en ausencia de mecanismos de monitoreo de impacto respecto al cumplimiento y calidad de los programas de afirmación positiva, eso contribuyó a que varios procesos tan sólo llegaran hasta la formulación, sin implementación real.

En esta fase juega un papel fundamental la participación de las organizaciones, de cuya presión depende en gran medida la correcta y efectiva implementación de cualquier acción; de allí que Cunill (2006) e Inzunza (2006) resaltan la importancia de la participación ciudadana para hacer contrapeso en el escenario público. Sin embargo, en nuestro caso, las difíciles condiciones institucionales y los problemas organizativos impidieron el desarrollo de un proceso de seguimiento, pues si bien el municipio no generó mayores acciones, las organizaciones que fueron las promotoras para la ordenanza también desmayaron en su trabajo porque:

[...] para hacer seguimiento de política pública hace falta recursos, y una debilidad en ese sentido es que nuestro tema no tiene respaldo de las ONGs, por eso las organizaciones no disponen de muchos recursos y tienen que poner ellas mismas (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

No hay procesos de seguimiento y continuidad pues toman a las organizaciones solo para obtener insumos, en el momento del diseño real de la política, la institucionalización y la evaluación ya no están [pero] hay que hacer una «mea culpa», el proceso organizativo tiene divisiones que inciden en la falta de incidencia (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

[...] si, se ha tratado nuevamente de hacer lobbying con las autoridades locales y se han conseguido algunas cosas, pero no ha sido tan fuerte por la apertura. Tu pides audiencia y

te dicen ¿para qué?, y hay un asesor y otro asesor, y es difícil llegar y aún más cuando las organizaciones están flojas (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

A pesar de ese escenario adverso, destacan algunas acciones de seguimiento, como la realizada por el COSMEDIR<sup>24</sup>, el grupo de funcionarios afroecuatorianos en apoyo a la ordenanza, la Dirección de Inclusión Social (en el primer periodo) y la UDA, como se expresa a continuación:

Somos los funcionarios, que en algún momento nos hemos reunido y hemos ido impulsando algunas cosas y entre eso también se ha ido impulsado la aplicación de la ordenanza, se creó la comisión de vigilancia que está en la ordenanza por el tema laboral. (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

[...] entonces la Secretaría de Inclusión y la Comisión de Género de ese entonces tenían que estar vigilando el cumplimiento de la ordenanza (Margarita Carranco, entrevista: octubre 2014).

Diseño a medias, ejecución deficitaria y seguimiento incipiente es lo que caracteriza el ciclo de la política pública en torno a la aplicación de la ordenanza 0216, dejando un escenario de análisis totalmente mezquino, y si miramos ese ciclo bajo el lente del enfoque étnico, el escenario es aun mas mezquino.

### **3.1.2. Enfoque étnico de inclusión social en la política pública de Quito: análisis y debate**

Recordemos que el enfoque étnico o diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación que permite ejercer una ciudadanía desde la diferencia en las acciones implementadas por el Estado y en la esfera privada (DNP, 2012), pero en el capítulo I se puntualizó que para que las políticas públicas con enfoque étnico estén bien constituidas, uno de los elementos principales radica en la necesidad de que las diversas entidades y personas responsables de

---

<sup>24</sup> No se tiene una sistematización sobre el trabajo del COSMEDIR que permita conocer a detalle las denuncias y el tratamiento que recibió cada una de ellas. Sin embargo las dos presidentas de la comisión que fueron entrevistadas, Margarita Carranco y Beatriz León nos brindaron testimonios de unos pocos casos.

conducir su diseño y aplicación, realicen un análisis y apropiación de ese concepto a través de procesos participativos en todos los niveles territoriales, en donde los beneficiarios expresen su visión del desarrollo.

Para el caso de la política pública impulsada a través de la ordenanza 0216 solo se evidencia la implementación del enfoque étnico en la fase de recolección de información y diseño de la ordenanza, en cuya etapa según los dirigentes, se realizaron diversos procesos de reflexión con las organizaciones, como por ejemplo mesas de trabajo (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014) en donde «la gente hablaba de qué era lo que quería respecto a la institución municipio y cómo concebían el desarrollo» (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Pero si bien el posicionamiento de la variable étnica se evidencia en la elaboración de la ordenanza como resultado de la iniciativa organizativa, solo llegó hasta allí, pues nunca hubo una apropiación del enfoque por parte de las autoridades, funcionarias y funcionarios encargados de la implementación de la política pública.

En el análisis del ciclo de la política quedó claro que no hubo un salto efectivo del diagnóstico situacional al diseño y ejecución de programas, proyectos y actividades, lo que implica un corte en el posicionamiento del enfoque étnico, pues las actividades dispersas que se desarrollaron fueron asumidas directamente desde una visión institucional que no había internalizado ese enfoque, escenario contrario a la metodología para la implementación propuesta por el DPN la cual establece que debe haber acciones conjuntas permanentemente, a lo largo de la ejecución de la política (DNP, 2012).

La inclusión de la variable étnica en la política pública, implica necesariamente que el personal de la institución asuma, entienda, asimile y proceda desde dicho enfoque (DNP, 2012),

aspecto que es difícil en el marco de una escasa difusión y sensibilización de la ordenanza, aspectos que para autoridades y dirigentas son fundamentales para lograr mejores resultados, y así lo expresan en los siguientes comentarios:

El tema no radica en que alguien sea obligado por una ley [sino que] hay un tema importante que es la sensibilización, para que el funcionario municipal entienda que esa no es solo una disposición, sino es una obligación como ser humano, de estar pendiente de otro ser humano que es excluido (Margarita Carranco, entrevista: octubre 2014).

El funcionario no entiende que es eso, [refiriéndose al tema del enfoque étnico], pues no lo ha vivido (Ofelia Chala, entrevista: octubre 2014).

Luego de conversar y hablar sobre los instrumentos que tenemos, la actitud de muchos era diferente (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

En el segundo momento de la gestión municipal, es decir en el periodo 2009-2014, el enfoque étnico fue cambiado bajo el esquema de una nueva visión de gestión de la inclusión social, en donde se planteaba la transversalización, pero como no había un manejo adecuado teórica y técnicamente de ese concepto se produjeron limitaciones pues muchas veces «cuando se transversaliza, lo étnico desaparece como pueblo y se consolida al individuo» (Delgado, 2013: 80).

La transversalización es una gran herramienta, pero cuando se topa con limitaciones estructurales en la gestión estatal y cuando no hay claridad sobre el tema, se puede convertir en “cuchillo de doble filo”, aspecto que analizaremos en el cuarto capítulo al calor del abordaje de los elementos estructurales de la institución que entrañan la gestión de la política pública.

Mientras tanto es importante concluir que en lo relacionado a la ordenanza 0216 sí hubo un proceso de diseño con elementos de enfoque étnico, sin embargo dadas las limitaciones institucionales y poco acompañamiento de las organizaciones afroecuatorianas fue perdiendo ese espíritu en el marco de un diseño a medias, ejecución incipiente y escaso seguimiento.

### 3.2. Aplicación de la política pública de inclusión social: resultados e impacto

A pesar de la tibia aplicación de la política pública enunciada en la ordenanza 0216, por lo menos se generó un instrumento de presión aprovechado por las organizaciones, y pese al déficit en el diseño y en general en todo el ciclo de la política pública se ejecutaron algunas cosas, cuyo resultado es relevante analizar.

Para efectos de dicho análisis, se ha dividido esta sección en dos ítems, el primero permitirá realizar una revisión de los resultados en cada uno de los ejes de acción establecidos en la ordenanza y en el otro revisaremos si ha habido alguna incidencia de la política en la lucha contra la discriminación y el racismo.

#### 3.2.1. Resultados e impacto en la población Afroecuatoriana en Quito

De los ocho puntos establecidos en la ordenanza y que tenían que haber sido aterrizados en una planificación más detallada, se aplicaron aunque tibiamente los correspondientes a educación, empleo y el funcionamiento del COSMEDIR, los relacionados con los demás puntos son pocos y no permiten mayor análisis (Ver cuadro No. 12).

**Cuadro No. 12**  
**Resultados de la aplicación de la ordenanza 0216 y la implementación de la política pública**

Artículo de la ordenanza	Eje de acción	Detalle de la política pública	Resultados
Art. 1	Empleo, cultura, producción	Incorporar equitativamente a la población afroecuatoriana en proyectos, planes y programa de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales	1. Inserción cultural afroecuatoriana en pocos eventos de la agenda cultural de Quito como: Jornada Libertaria y Quito Verano o agosto. 2. Apoyo financiero para desarrollar eventos culturales en: Marzo por el día contra la discriminación y octubre por el mes del Negro.

			3. Apoyo para la publicación de textos sobre la situación afroecuatoriana.
Art. 2	Etno educación, cultura	Incorporar al Subsistema Metropolitano de educación, contenidos de historia, cultura y etno - educación	De una manera superficial, los docentes explican en clase que el país posee una gran diversidad étnica, pero nada más.
Art. 3	Educación	Incorporar niñas, niños, adolescentes y jóvenes del Pueblo Afroecuatoriano al Subsistema Metropolitano de educación	Niños y niñas han ingresado a instituciones municipales a través de cupos. Pero no hay sistematización sobre proceso.
		Impulsar el acceso al programa de becas ABC, de acuerdo al principio de acciones afirmativas	A la fecha de investigación solo existían jóvenes afroecuatorianos beneficiados por la beca para el ámbito de tercer y cuarto nivel. No hay sistematización que permita saber si se aplicó acción afirmativa.
Art. 4	Empleo	El subsistema metropolitano de Educación incorporará en su nomina personal docente, administrativo y de servicios a hombres y mujeres del Pueblo Afroecuatoriano	Existe personal afroecuatoriano laborando en instituciones municipales, pero no hay sistematización que de cuenta si entraron como resultado de una acción afirmativa relacionada con la ordenanza.
Art. 5	Vivienda	Garantizar el acceso del Pueblo Afroecuatoriano en forma proporcional al programa de vivienda Plan Equinoccio	No se ha aplicado
Art. 6	Empleo	Incorporar medidas para contratar afroecuatorianos en la Municipalidad como mínimo del 3% de la totalidad de empleados	1. Se implementaron acciones positivas en procesos de selección de personal para Policía Metropolitana. 2. Existe personal afroecuatoriano trabajando en el municipio pero no llega al 3% y no hay datos que evidencien si ingresaron por acciones afirmativas.
Art 7	Empleo	Crear medidas desde el Municipio para estimular la contratación de personas afroecuatorianas en el sector privado.	No se ha aplicado
Art. 8	Revalorización cultural	Promover la incorporación de nombres de personajes afroecuatorianos en avenidas, calles, parques y otros lugares públicos.	No se ha aplicado
Art. 9, 10, 11	Lucha contra	Crear el Consejo Social	1. Se creó el consejo

y 12	la discriminación y el racismo	Metropolitano para la Eliminación de la discriminación racial	2. Recibieron varias denuncias 3. Realizó seguimiento de denuncias
------	--------------------------------	---	---

**Elaboración:** La autora

**Fuente:** Investigación directa

El cuadro No. 12 nos da una muestra de los resultados en bruto, pero existen algunos elementos a considerar sobre la aplicación de la ordenanza. En relación a *Educación*, progresivamente (aunque de manera lenta) se ha ido asignando cupos al pueblo afroecuatoriano para que asista a las instituciones municipales. Pero si bien los datos evidencian la asistencia de estudiantes afrodescendientes a esas entidades, no existe un proceso de sistematización que dé cuenta si esa inclusión tiene relación directa con la aplicación de la ordenanza, pues como ya se advirtió anteriormente la aplicación pasa o no por la voluntad, el conocimiento y exigibilidad; y a ello debe sumarse los problemas estructurales derivados de la profunda situación de exclusión y pobreza de muchas familias.

Los siguientes testimonios son una muestra de los problemas que hay en torno a la aplicación de acciones afirmativas en el área educativa.

[...] y habían ingresado unos niños, pero por sus propios méritos, más que por acciones afirmativas (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

Si bien es cierto que hay unos cuantos niños que lograron ingresar, estar en una escuela municipal también implica ciertos gastos a los que nuestra gente que está viviendo en lugares lejanos, no tiene mucho acceso, entonces son pocos en relación al porcentaje que se hablaba, porque muchos no tienen para los gastos para poder tener a ese niño o niña en esa institución (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Mi hijo pudo entrar pero porque yo fui a hablar, pedí a algunas personas que me ayuden [...] entonces es cuestión de estar empoderado de la ordenanza, porque si no conoces.... [y hace un gesto de desidia] (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

Los relatos anteriores nos evidencian claramente que la aplicación de acciones afirmativas para la inclusión educativa está sujeta al vaivén de diversos elementos y que no es una acción plenamente institucionalizada. En relación a las becas, que era una forma de garantizar en parte el costeo de los gastos educativos, Irma Bautista mencionó que existen diversas trabas que dificultan el acceso a ellas, es decir requisitos que las y los afroecuatorianos no pueden cumplir.

Lo expresado en los testimonios arriba citados nos lleva a retomar a Goldberg (2002), quien afirma que los Estados racialmente constituidos a través de sus acciones posicionan dimensiones estructurales que aportan para que se mantengan relaciones y situaciones de desigualdad. En nuestro caso, las trabas institucionales y poca voluntad de los encargados de la aplicación de la política pública, son una fiel muestra de cómo se perenniza la situación de exclusión.

Por otra parte, también se ha posicionado levemente elementos relacionados con la interculturalidad en las unidades educativas, a fin de que niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sus familias, conozcan y valoren tanto la cultura afroecuatoriana como la indígena y mestiza, sin embargo no se ha posicionado con fuerza la temática afro.

En el ámbito de la *vivienda*, en cambio las acciones de inclusión social fueron inexistentes, a pesar de que de acuerdo a las entrevistas se realizó un proceso de acercamiento y diálogo con la que actualmente es la Secretaría de Hábitat y Vivienda para posicionar la ordenanza, no obstante Delgado (2013) pudo encontrar que las medidas definidas para garantizar el derecho a la vivienda simplemente no han sido implementadas. Más bien los datos revelan que ha habido un decrecimiento en el acceso a la vivienda propia, pues mientras en el año 2001 el 36,1% de afrodescendientes en Quito tenían casa propia, en el 2010 el porcentaje bajó a 30%.

También es relevante mencionar que la ordenanza contemplaba la creación e implementación del Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial (COSMEDIR), ente que con muchas limitaciones funcionó desde el año 2007 hasta el 2013 y recibió algunos casos que fueron procesados. Esa instancia que a decir de las y los entrevistados era un gran baluarte de lucha contra la discriminación en la ciudad, también fue víctima de la poca voluntad política e incompreensión de las autoridades, pues en el 2012, luego de cuestionamientos por parte del presidente del consejo se dejó de convocar, y aunque en el 2013 bajo una nueva presidencia se retomaron algunas acciones las escasas sesiones del consejo que se lograron concretar, hicieron que el organismo fuera desapareciendo operativamente poco a poco, tal como nos relata Irma Bautista.

[...] dijo que no, que simplemente no había razón para hacer esa ordenanza, y lo que hicieron fue un despido sin trauma, el despido sin trauma en este caso fue que no convocaba (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

En relación a *empleo* también las acciones han sido limitadas, pues la aplicación de puntos adicionales en los procesos de selección y concursos de méritos y oposición que es una de las medidas de acción afirmativa, también ha estado sujeta a la voluntad de los funcionarios responsables de los procesos, en donde de acuerdo a las entrevistas se tiene que exigir la aplicación caso contrario no se considera. Por ejemplo, a través de procesos de exigibilidad desarrollados por el grupo de apoyo de funcionarios y dirigentes lograron que 18 afroecuatorianos entraran a la Policía Metropolitana, pero si no hubiera sido por la presión ejercida para que se cumpla la acción afirmativa, no hubiera ingresado esa cantidad de postulantes.

Ese tipo de experiencias demuestra como a través del poder ejercido por los funcionarios se ayuda a perpetuar el orden racial, para mantener lo que Bonilla (2010) considera como la

expresión de las relaciones de poder, en una estructura racial que se convierte en el mapa organizacional que guía las acciones de las personas.

La ordenanza también establece la inclusión de la población afroecuatoriana en proyectos económicos, sociales, el reconocimiento de personajes en la nomenclatura de parques, avenidas y otros; pero no existen evidencias de que se haya hecho alguna gestión relacionada con esas medidas. Lo que si destaca es el apoyo del municipio para la realización de eventos culturales afroecuatorianos, especialmente en octubre y marzo, la publicación de documentos, aportes para procesos de fortalecimiento organizativo; todos estos constan como apoyos a actividades puntuales desde el 2007 hasta la presente fecha, mas no como procesos o proyectos establecidos en el marco de una política pública de inclusión integralmente planificada.

De lo poco que se ha concretado, en la práctica no existen procesos de evaluación que faciliten un mayor análisis, obviamente no hay una sistematización adecuada de la información, tampoco hubieron ejercicios exitosos de seguimiento, más bien la buena voluntad de unas pocas personas al interior de la entidad municipal y de las y los líderes afroecuatorianos para acompañar el proceso de implementación, por otra parte, tampoco se hicieron efectivos los mecanismos legalmente establecidos para hacer seguimiento como: la Comisión Especializada de Asuntos Laborales, la Comisión Multisectorial y la Unidad Técnica de Vivienda (Consejo Metropolitano de Quito, Resolución C 1009).

El reglamento establece la creación de esos organismos al interior del municipio y su actuación como mecanismos de seguimiento. En el eje laboral la Comisión Especializada de Asuntos Laborales al interior de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos hasta la actualidad no se consolida. Para el eje de educación la Comisión Multisectorial encargada de

revisar los procesos de acción afirmativa en las instituciones municipales y también de incorporar los contenidos de historia, cultura afroecuatoriana e indígena y etnoeducación en los textos de enseñanza metropolitana, tampoco se ha consolidado. Para el eje de vivienda no se organizó la Unidad Técnica en la Secretaría de Hábitat y Vivienda, la misma que diseñaría estrategias y políticas para garantizar el acceso a la vivienda para la población afroecuatoriana.

### **3.2.2. Incidencia de la aplicación de la ordenanza en la situación de discriminación, racismo y exclusión de la población afroecuatoriana**

El COSMEDIR como instancia encargada de combatir la discriminación racial era una importante iniciativa en la ciudad, al constituirse en un ente en donde la población afroecuatoriana podía presentar sus demandas frente a posibles casos de racismo y discriminación, pero una instancia en donde más que sancionar, se buscaba espacios para la reflexión a fin de generar cambios en la población y mejorar los niveles de cohesión social. Si bien el COSMEDIR recibió varias denuncias<sup>25</sup> en donde lograron la aplicación de sanciones y procesos de remediación, eso no significa una mejora sustantiva en la situación de racismo.

Los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana realizada en el año 2010 es una fiel muestra de eso, pues revelaba que al 15% de la población de Quito no le gustaría tener como

---

<sup>25</sup> Uno de los casos más emblemáticos fue el de La Carolina, en donde en el año 2008, afroecuatorianos fueron arrestados por policías que luego de haber recibido una denuncia de un robo cometido presumiblemente por afroecuatorianos, al ver a un grupo de ciudadanos en el parque presumieron que eran ellos y sin darles oportunidad de explicación los arrestaron.

vecino a personas de otro color de piel<sup>26</sup>. Si bien se podría presumir que en los últimos 4 años habría disminuido tal indicador, aún se siguen produciendo acciones de discriminación.

En relación al ámbito de cobertura de servicios básicos, los indicadores evidencian grandes cambios, no obstante todavía los barrios con un gran porcentaje de población afrodescendiente cuentan entre los más pobres del cantón, por ello la importancia de la inserción de la población afroecuatoriana en proyectos económicos, sociales y culturales tal como está establecido en el art. 1 de la ordenanza 0216.

Pero no solo la inacción o poca acción institucional ha provocado los escasos resultados de inclusión social y la persistencia de los indicadores de pobreza y exclusión de las y los afroecuatorianos, también está la poca aplicación de herramientas y mecanismos de exigibilidad de la sociedad civil representada por sus organizaciones, para lograr que el Estado tanto a nivel local como nacional aplique políticas y acciones que generen resultados relevantes en la vida de la población afrodescendiente, cuya situación sigue siendo el resultado de las limitadas oportunidades y de la exclusión y abandono en que habitan muchas familias.

Las resoluciones 236 y 0053 son esfuerzos nominales del DMQ por generar acciones para ejecutar lo establecido en la ordenanza 0216, sin embargo, debido a la escasa y mezquina implementación no se ha generado cambios sustanciales en la situación de vida de la población afroecuatoriana, por lo cual esos instrumentos normativos se limitan a ser elementos potentes pero utópicos para la construcción de una política pública real.

---

<sup>26</sup> Encuesta de Cultura Ciudadana referida en el Plan de Desarrollo de Quito, versión completa digital, pág. 60.

### **3.3 A modo de conclusión**

La ordenanza 0216 constituye un instrumento normativo, bajo cuyo marco se han ejecutado diversas acciones propias de una política pública de inclusión social, y aunque no hubo una implementación integral se identificó elementos de diseño, ejecución y seguimiento, pero con acciones tan limitadas que evidencian una política pública permanentemente en ciernes, es decir, que no avanza a despuntar en el escenario de la gestión local, en el marco de un ciclo de la política pública totalmente atrofiado.

La ordenanza se elaboró aplicando la metodología para la inserción del enfoque étnico pues su concepción y elaboración fue nutrida directamente por la población afroecuatoriana, elemento base para el diseño e implementación efectiva de una política de inclusión social (DNP, 2010), sin embargo al no haberse implementado como política pública de forma integral ese enfoque quedó rezagado en la parte del diseño.

La información presentada por las y los entrevistados demuestra que las acciones que se desarrollaron (y las que no se realizaron) fueron el resultado principalmente de la voluntad política; aspecto que evidencia la gran debilidad en la gestión local, pues una política no puede estar sujeta al compromiso personal de las autoridades, sino más bien, debe ser el ejercicio permanente de la gestión, al margen del cambio de autoridades. Fenómeno analizado por Subirats (2010) quien pone en duda la legitimidad de la intervención pública, la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas, en tanto existen muchas administraciones que responden a criterios de compromiso.

La efectiva participación es un mecanismo de control social que puede incidir en un escenario complejo como el mencionado por Subirats (2010) y en general puede incidir

positivamente en la implementación completa del ciclo de la política pública, en tanto la participación ciudadana posibilita el ejercicio de control sobre los tomadores de decisiones y brinda las mejores soluciones a los problemas públicos (PNUD, 2011), pues «lo público de las políticas públicas se refiere al involucramiento social activo en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas [y en la] construcción de acuerdos basados en el común compromiso por el bienestar y la justicia social» (Vilas, 2010: 68). Pero en el caso de la política de inclusión social de afroecuatorianos en Quito, ese mecanismo no se efectivizó debido a dificultades al interior del municipio y de las organizaciones.

Si se hace un recuento de las acciones que se han desarrollado en el DMQ podría concluirse que ha habido un avance relevante en el proceso de reconocimiento e inclusión social, y más si se compara con otras ciudades del país, sin embargo es evidente que ese trabajo ha sido débil y en términos de Antón (2007b) mezquino y por tanto insuficiente para lograr el resarcimiento histórico de la población afroecuatoriana. Precisamente esos esfuerzos cadavéricos de la gestión estatal es lo que históricamente ha facilitado la exclusión social y racial, por eso De la Torre (2002) reflexiona sobre cómo la menor inversión social en ciertos grupos poblacionales contribuye a la invisibilización de los afroecuatorianos, lo que en términos de Bonilla (2010) y Goldberg (2002) facilita la reproducción del sistema de estratificación racial de un Estado y sociedad racializados y racistas.

En ese sentido en el siguiente capítulo se plantea que el ciclo inconcluso de las políticas públicas tiene sus causales en varios elementos: la falta de voluntad política, inestabilidad institucional y problemas relacionados con el racismo estructural, lo cual ayuda a consolidar a ese Estado racial del que nos hablan los autores.

## **CAPÍTULO IV**

### **DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y LIMITACIONES ESTRUCTURALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN SOCIAL ÉTNICA EN EL DMQ**

El principal responsable de la política pública en todas sus fases es el Estado y las diversas instituciones que lo componen (Amaya, 2010; Nirenberg, 2010; SENPLADES, 2011; PNUD, 2011), las cuales en acción conjunta con la comunidad beneficiada deben liderar todos los procesos de gestión pública. Y aunque en nuestro estudio nos referimos específicamente a la gestión de un gobierno local, es relevante recalcar que entidades como el PNUD (2011) reconoce el deber de los organismos internacionales en la implementación de las políticas, especialmente aquellas que tienen un carácter de inclusión social, no obstante en la práctica esas entidades y el Estado realizan un trabajo independiente.

Las instituciones estatales son el brazo ejecutor de las políticas, las encargadas de impulsar los mecanismos que garanticen y viabilicen el cumplimiento efectivo de todo su ciclo, para lo cual deben desplegar toda su capacidad organizativa y de gestión, de allí que para autores como Abal (2010) dada una sociedad y Estado en constante cambio esas instituciones requieren cada vez de mayores capacidades burocráticas.

Precisamente esas capacidades burocráticas van a ser objeto de análisis en el presente capítulo, pues es necesario ahondar en las causas de fondo que incidieron en la implementación deficitaria de la política pública establecida en esa ordenanza 0216 del año 2007, la cual luego de

que en el capítulo III fuera analizada a través de la metodología del ciclo de la política se pudo identificar los escasos resultados en el DMQ.

Existen estudios que evidencian que los gobiernos locales no han acumulado las capacidades para el desarrollo de esa estratégica función, y que se requiere una transformación para que se conviertan en espacios efectivos de gestión de políticas, lo cual dependería básicamente de las capacidades para reorganizar sus recursos y estructura (Otero, Di Virgilio y Boniolo, 2010). El análisis de esos y otros elementos nos permitirá alcanzar el objetivo de identificar cuáles son las limitaciones de carácter institucional y estructural que frenan la ejecución de políticas públicas para enfrentar la desigualdad y discriminación hacia las y los afrodescendientes en Quito.

En este trabajo se plantea que la falta de ejecución de la política pública no es solo un problema derivado de la debilidad institucional y la limitada incidencia de las organizaciones afroecuatorianas, sino que también es el resultado de condiciones estructurales que consolidan la dominación y desigualdad étnico-racial. Nos referimos con ello al racismo estructural, fuertemente insertado en las instituciones públicas, en las cuales a través de una dominación racional burocrática se perenniza la condición de un Estado racial y excluyente, a pesar de todos los reconocimientos constitucionales de diversidad, equidad e igualdad.

A fin de posicionar teóricamente conceptos como el racismo estructural y la dominación racional en la primera parte de este capítulo nos detendremos en un análisis conceptual para profundizar las dimensiones estructurales e institucionales del racismo y su influencia en la ejecución de las políticas públicas.

Más adelante y en base a los resultados del proceso de investigación se plantea tres limitaciones de carácter institucional y estructural: 1) Limitaciones del modelo de gestión y

organización institucional del DMQ, 2) El entorno ideológico y de poder y su influencia en la gestión de la política pública y 3) El racismo estructural y su influencia en procesos de inclusión social para afroecuatorianos. Planteamientos que descansan en el análisis de los dos periodos de administración municipal y en la información extraída de las diferentes entrevistas.

#### **4.1 El racismo estructural en la gestión pública**

En el capítulo I Subirats (2010), Otero, Di Virgilio y Boniolo (2010) nos dejaron claro que el tema de la exclusión social es un fenómeno multifactorial relacionado directamente con la pobreza, la discriminación y el racismo. Pero el aporte de Duncan (2003) nos esboza otro elemento que complementa esa aseveración, al plantear la relación directa de la pobreza con la exclusión del poder, a la cual el autor define como la limitada autodeterminación política y económica de ciertos sectores de la población.

Aunque estamos de acuerdo en los planteamientos de los autores, en este apartado se concluye que esa dimensión multifactorial tiene otros elementos relacionados con condiciones estructurales que facilitan que la situación de desigualdad de ciertos sectores perdure a pesar de los aparentes esfuerzos realizados por el Estado y la sociedad civil. Antón (2010) nos animaba a entender a la discriminación como un mecanismo que radica en una ideología con prácticas institucionalizadas, en cuyo marco se debe analizar al racismo no como un aspecto ligado a acciones individuales sino como acciones social e institucionalmente establecidas.

Si bien el racismo es una herencia colonial y post esclavista (Bonilla, 2010; Whitten, 1999; De la Torre, 2002; Antón, 2007a) que cobró vida en el marco de una sociedad directamente clasificada bajo términos raciales (también de clase y de género) hace ya varios siglos, esa visión

se mantiene hasta la presente fecha, por lo que se plantea al «racismo institucional como la expresión contemporánea de ese evento histórico» (Bonilla, 2010: 657).

En esa sociedad colonial dividida, cobra forma la noción de raza, término que a decir de Whitten (1999) y Bonilla (2010) fue inventado para justificar la existencia de dominantes y dominados. Pero aún hoy en la sociedad contemporánea de acuerdo a Goldberg (2002) la noción de raza ordena al moderno Estado-nación, y por tanto sus proyectos también están orientados bajo esa noción, por eso plantea que el Estado moderno es nada más y nada menos que un Estado racial. Por su parte Bonilla (2010) prefiere hablar de sistemas sociales racializados para explicar ese fenómeno. Esos planteamientos pueden ayudar a comprender la relación entre la persistencia de la exclusión racial y la conformación del Estado y sus instituciones.

Los Estados que tuvieron procesos de colonización en su momento fueron abiertamente racistas, y en función de esa visión se establecieron unas instituciones que daban soporte a la racialización de la sociedad y al poder sustentado por ciertos grupos (representados por hombres y blancos) quienes ejercían dominación. Esas instituciones fueron pasando a través de los años: la época colonial, postcolonial y la constitución de la república y a pesar de que fueron cambiando para adecuarse al Estado liberal y más tarde al Estado con enfoque de derechos hay una fuerte herencia plasmada en prácticas cotidianas que recrean los mecanismos de gestión del “antiguo Estado racista”, en el que se observa «un estado o conjunto de condiciones variadas, racialmente concebidas en diferentes espacios» (Goldberg, 2002: 233).

Así como el Estado todavía racionaliza el poder masculino (MacKinnom cit. por Goldberg, 2002: 235), también reproduce y representa los intereses de los grupos de poder, los cuales están

constituidos por una élite blanco –mestiza, por lo que podría reconocerse a los Estados como instrumentos en la conceptualización institucional de las razas.

El Estado liberal ha tratado de conjugar raza, clase y género y a pesar de que ha declarado abiertamente su compromiso por erradicar la exclusión y discriminación de todo tipo, aún subyacen fuertemente formas de exclusión arraigadas en mecanismos institucionales y aspectos de desigualdad fuertemente establecidos e instituidos en el imaginario colectivo como normales, por lo que en las sociedades raciales que plantea Bonilla (2010) es parte de la cotidianidad y naturaleza que existan grupos con mejores condiciones de vida, de allí que:

La raza que ocupa la posición superior tiende a recibir una remuneración más significativa, y a tener acceso a mejores ocupaciones y perspectivas en el mercado laboral, ocupa una posición preeminente en el sistema político, goza de una estimación social más alta, incluso se la considera más inteligente o de mejor aspecto y tiene la autonomía para marcar límites físicos (Bonilla, 2010: 675).

En resumen, recibe lo que W.E.B Du Bois<sup>27</sup> denomina «un salario psicológico» (Du Bois, cit. por Bonilla 2010), por eso Goldberg (2002) en sus hallazgos plantea que la noción de raza cubre la “naturaleza mágica” del Estado moderno, haciendo que ciertas características aparezcan como naturalmente dadas, frente a lo cual parecería “natural” pensar que los barrios con gran población afrodescendiente sean sectores pobres con altos índices de peligrosidad (algo que en la sociedad ecuatoriana por ejemplo, es aceptado como usual, normal, de esperarse) y por tanto no pueden alcanzar mejores niveles de desarrollo, tema abordado por Rahier (1999) y De la Torre (2002)

---

<sup>27</sup> William Edgar Burhardt Du Bois, defensor de los derechos de la población afrodescendiente en Estados Unidos. obtuvo un doctorado en Harvard en 1895, fue editor de la revista de la Asociación Nacional para el Progreso de la Gente de Color, fue profesor de sociología. Defensor de la educación e igualdad de oportunidades como factores clave para el progreso de los Negros. A la edad de 93 años, en 1961 se marchó a Ghana.

quienes evidencian cómo la sociedad ecuatoriana representa a las y los afrodescendientes como seres cuya “naturaleza” les hace proclives a ocupar el último eslabón social.

Además de los mecanismos de representación del que nos hablan los autores, existe todo un conjunto de prácticas de vida reproducidas por los grupos que se ubican en los principales escalones de reconocimiento y privilegio social y económico. Bourdieu (2002) nos habla del *habitus* para referirse a un conjunto de condiciones de existencia incorporadas que imponen unos condicionamientos homogéneos de grupo y producen unos sistemas de disposiciones para engendrar prácticas y categorías de percepción y apreciación. Precisamente ese *habitus* puede ayudarnos a entender los comportamientos sociales en el marco de un Estado racial.

Goldberg (2002) entiende un Estado racial como aquel que reproduce condiciones locales de exclusión racista, por lo que plantea que los Estados son raciales debido a la posición estructural que ocupan al «producir y reproducir, constituir y efectivizar espacios, lugares, grupos y eventos, mundos de vida y posibilidades, accesos y restricciones, inclusiones y exclusiones, concepciones y modos de representación racialmente formados» (Goldberg, 2002: 239).

En ese sentido, los Estados a través de su gestión y políticas, posicionan dimensiones estructurales que configuran la vida de la sociedad y generan condiciones estatales que aportan para que se mantengan y reproduzcan situaciones de desigualdad étnica. Una muestra de ello es la forma como se hace gestión, en donde existen ciertos temas que al considerarlos como estratégicos reciben más atención, más presupuesto, más equipamiento, mientras que otros temas quedan rezagados. Rahier (1999) utiliza la categoría “último otro”, para referirse a todos aquellos que están en el último eslabón de atención de las instituciones y la sociedad en general.

La noción de raza es un concepto construido por los Estados a través de su accionar y es en sí misma, la expresión de relaciones de poder (Goldberg, 2002), en una estructura racial que se convierte en el mapa organizacional que guía las acciones de los actores (Bonilla, 2010). Siguiendo esa línea, De la Torre (2002) enfatiza que las visiones raciales fueron desarrolladas por los intelectuales de las élites. En ese marco, el Estado «facilita la elevación institucionalizada del ejercicio del poder de intereses políticos, económicos y culturales de unos para la exclusión y devaluación de otros» (Goldberg, 2002: 251). Un poder monopolizado por autoridades, funcionarios y diversos grupos a través de mecanismos legalmente establecidos.

La naturaleza racializada del Estado se expresa a través de la gestión desarrollada por todas sus instituciones y sus mecanismos de acción e inacción, y siguiendo a Weber (2004) se podría enfatizar que las instituciones efectivizan el monopolio en torno a los significados legítimos, dado por la obediencia a las normas (dominación racional), para lo cual hay un cuadro administrativo (burocracia) que amparándose en el derecho está destinado a garantizarla.

Tomando el concepto de dominación racional o legal desarrollado por Weber (2004) se puede expresar que el funcionario como tal ejerce una autoridad bajo un principio de jerarquía administrativa y solo obedece leyes, reglamentos y normas formalmente establecidos y tiene un ámbito de deberes y funciones a él asignadas en el escenario de una administración racional, y es su deber hacer que los otros sigan esas leyes. Eso da forma a una administración burocrática rígida en donde puede ser difícil combinar con éxito elementos de raza, clase y género a través de acciones que salgan del esquema de la racionalidad.

En el contexto del Estado racial, y tal como propone Weber (2004: 178), la «burocracia es el instrumento por excelencia de la dominación legal», y en ese marco no se entiende ¿por qué a los

Estados que han decidido luchar contra la desigualdad social les resulta complicado saltar de la declaración a la acción y de allí a los resultados concretos?, cabe señalar que Weber (2004) advierte que no se debe perder de vista que todo trabajo continuado se realiza por *funcionarios* en sus *oficinas* y que toda la vida cotidiana está tejida dentro de ese marco.

No se pretende decir en lo absoluto que el funcionario es el culpable de la situación de desigualdad étnico social, sino mas bien que las prácticas institucionales que tiene que seguir en su calidad de reproductor de un modelo de Estado y sociedad racialmente establecidos ayudan a mantener situaciones de desigualdad, e inclusive Weber (2004) recalca que (en las asociaciones de masas) todos están irremisiblemente sometidos al imperio burocrático.

Pero Weber (2004) aclara que existe una antinomia entre la racionalidad formal y material, es decir entre las cosas que estan establecidas nominativamente y lo que demanda el ejercicio práctico que escapa a lo establecido en la norma. En ese sentido, desde la visión del funcionario, (entendido como aquel burócrata racional que actúa rígidamente de acuerdo a la norma), si hay algo que no estuviera formalmente establecido no se ejecutaría. Sin embargo, en la práctica si se realizan acciones sujetas a la experiencia y voluntad del funcionario de acuerdo a la necesidad que se presente en las funciones a él asignadas.

En ese escenario de racionalidad y practicidad es donde el análisis y la gestión de la política pública se complejiza, al tenor de funcionarios que ejercen su trabajo en apego a la norma y otros que actúan bajo diversos criterios de carácter utilitario. De allí que Subirats (2010) discute la legitimidad de la intervención pública, poniendo en duda la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas, pues a decir del autor, no hay una visión uniforme de los intereses

públicos, ya que las decisiones de las administraciones no corresponden estrictamente a criterios de racionalidad, sino de compromiso, lo que en nuestro estudio se reflejará con claridad.

El funcionario ejerce una dominación en el marco de una función desarrollada por la presión del deber estricto, *formalmente igual*, lo que Weber (2004) denomina *burócrata racional*, cuyo trabajo se desarrolla bajo la noción del formalismo a través de tareas administrativas en servicio de los dominados, entre los cuales estarían los grupos en situación de exclusión social y racial, pero bajo una lógica de reproducción de la visión racializada y colonial del Estado (Goldberg, 2002, Bonilla, 2010; Antón, 2007a) y bajo esa lógica el funcionario ha desarrollado lo que nos atrevemos a denominar como *habitus racializador* que le lleva a reproducir en su trabajo institucional cotidiano, acciones que perpetúan la exclusión.

Para entender esa contradicción entre el aparente servicio en favor de los dominados y la exclusión se puede recurrir nuevamente a Weber (2004) quien a pesar de su énfasis en la racionalidad formal sí considera que existe un grupo de dominados que no pertenecen a la capa de los interesados amparados en la "garantía" de la norma, en cuyo caso el funcionario debe actuar bajo un sentido utilitario materialista. Es decir, cuando hay personas o grupos de personas que requieren un servicio cuya garantía no está establecida en la norma, (y podríamos agregar: o que están en normas que a decir del pensamiento racional estarían mal concebidas, por ejemplo la acción afirmativa), aquello queda sujeto a la interpretación del funcionario, en cuyo caso toma fuerza lo presentado por Subirats (2010) como criterios de compromiso y "voluntad" (el énfasis entre comillas es de la responsable de este trabajo).

En ese marco de compromisos y voluntad se llegan a clasificar acciones de gestión pública de menor importancia, que están en tercer plano; en definitiva que son marginales, entre ellas las

políticas públicas de los “últimos otros”, dándole forma al racismo estructural, que no es más que la reproducción de la exclusión racial a través de las acciones estatal y socialmente establecidas.

Todos los autores señalados han dejado abierto el debate teórico sobre la influencia del racismo estructural en la gestión de las políticas públicas con enfoque étnico bajo cuyo análisis nos permitimos presentar las principales limitaciones institucionales y estructurales que incidieron en la mezquina aplicación de la política pública establecida en la ordenanza 0216, análisis que espero genere muchas dudas, inquietudes y reflexiones. Pero en primera instancia nos detendremos en las debilidades institucionales relacionadas con las capacidades organizativas, para más adelante analizar el racismo estructural en el entorno municipal.

#### **4.2 Debilidades institucionales y organizativas del MDMQ para la implementación de políticas públicas de inclusión social étnica.**

La aplicación de un efectivo mecanismo de organización institucional es uno de los pilares fundamentales para garantizar en términos operativos la ejecución de las políticas públicas (Otero, Di Virgilio y Boniolo, 2010). Esa organización está relacionada con algunas dimensiones: materiales, humanas, tecnológicas y estructural - jerárquica (Naranjo, 2011), cuyos elementos al intercomunicarse facilitan la ejecución tanto de las acciones cotidianas de la institución, como de las grandes líneas de planificación y gestión establecidas en documentos, como el modelo de gestión institucional y el plan de desarrollo.

En este apartado presentamos un conjunto de limitaciones institucionales para la ejecución de políticas de inclusión social en el DMQ, obtenidas como resultado de los hallazgos de

investigación, y que tienen relación directa con la organización y la estructura institucional. Esos hallazgos se han resumido en 3 items: 1) limitaciones del modelo de gestión para la aplicación de políticas públicas de inclusión, 2) la transversalidad como visión de gestión y sus limitaciones y 3) la debilidad de la Estructura de gestión municipal. Cabe indicar que este abordaje de reflexión tiene como núcleo de análisis a la Secretaría de Inclusión Social y su relación con las demás entidades competentes en la ejecución de la ordenanza 0216.

#### **4.2.1 Limitaciones del modelo de gestión para la aplicación de políticas públicas de inclusión**

El modelo de gestión institucional es el eje vertebrador que dirige cualquier acción en una entidad pública o privada. Es el marco de referencia para la administración pública en aras de conseguir resultados, gobernar, dirigir y organizar, en fin, conseguir los propósitos del Estado (Naranjo, 2011). Para el ámbito de análisis que nos ocupa es importante tomar en cuenta que en ese modelo se plasma la visión de gestión que tienen las autoridades o grupo que ostenta el poder político, y sus resultados pueden servir para medir la capacidad institucional.

En relación al MDMQ el modelo de gestión ha ido variando y adecuándose a la dinámica institucional de la misma entidad. El último modelo de gestión que se manejó durante la mayor parte de la acción municipal en nuestro periodo de análisis respondía a varios atributos relacionados con un carácter: metropolitano, desconcentrado, integral y participativo, pero sobre todo tenía un carácter descentralizado que es un mecanismo de organización utilizado en el

distrito desde el año 1993, que implica la existencia de diversas unidades político administrativas (circunscripciones) con ciertos niveles de autonomía organizativa.<sup>28</sup>

De acuerdo al Plan de Desarrollo 2012 - 2022 del DMQ, la gestión desconcentrada implica garantizar que los planes, programas, proyectos, obras y servicios sean correspondientes con la realidad de cada una de las circunscripciones, lo que implica que cada entidad pueda planificar y actuar de acuerdo a esa realidad, por otra parte, el modelo de gestión metropolitano de Quito significa reconocer su condición de Ciudad – Región, y en función de ello organizar el territorio.

El atributo de integralidad es entendido a través del abordaje global de las problemáticas económicas, sociales, culturales y organizativas erradicando la segmentación de la vida de la ciudad y de sus ciudadanos y ciudadanas con intervenciones basadas en criterios de equidad e inclusión, y por último la visión participativa implica promover el involucramiento de las y los ciudadanos en la definición de planes, programas, proyectos, obras, servicios (MDMQ, 2012).

Esas características del modelo de gestión aparentemente facilitarían la aplicación de políticas públicas de inclusión social étnica, pero en la práctica lo que ocurre es todo lo contrario, en cuyo marco se han identificado 3 tipos de limitaciones:

1) El modelo de gestión del DMQ bajo una visión descentralizada, manejado a través de diversas instancias esparcidas en todo el territorio, puede constituir una gran fortaleza para abarcar la mayor parte del mismo, pero también puede ser complejo a la hora de coordinar la aplicación de políticas públicas, pues el carácter desconcentrado que se le asigna a cada unidad territorial o administrativa le da cierta potestad para planificar de acuerdo a su realidad.

---

<sup>28</sup> Nos referimos a las administraciones zonales, las cuales son unidades de gestión distribuidas territorialmente en 8 circunscripciones, que responden a un territorio y población específicos.

2) Actualmente el mecanismo de organización municipal está dado por entidades rectoras y ejecutoras (secretarías y administraciones zonales respectivamente). Las primeras son aquellas que establecen los lineamientos generales de planificación y las políticas públicas, mientras que las administraciones como entidades del nivel descentralizado se encargan de la ejecución de acuerdo a los respectivos lineamientos, así nos comenta Ma. Mercedes Plasencia, ex Secretaria de Desarrollo Social (periodo 2005 - 2009), quien afirma que «todo el tema de políticas y programas baja a las administraciones zonales y desde ahí se proyecta hacia la población» (Entrevista: octubre 2014). Al respecto, Wilson Flores, ex director de Promoción de Derechos de la Secretaría de Inclusión Social en el período del Alcalde Barrera, expresa el siguiente testimonio ejemplificando aún más ese mecanismo de organización:

La Secretaría de Inclusión Social no es un ente operativo, es un ente que formula políticas, entonces no puede desarrollar proyectos específicos, ni programas. El municipio tiene su espacio de ejecución, entre esos esta el patronato, [...] las administraciones zonales o en otros espacios (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

Sin embargo, en el caso de la política pública establecida en el ordenanza 0216 ese mecanismo de organización al que se hace referencia en las entrevistas no opera de manera efectiva; pues en la realidad la política no ha “bajado” en términos operativos a las administraciones zonales y demás entidades de ejecución, es decir, no se ha implementado o se lo ha hecho a medias.

3) La ejecución de ciertos temas queda a discreción de las autoridades zonales, quienes en última instancia deciden qué van a aplicar, basándose en sus recursos y características territoriales. Una muestra de ello se aprecia en el siguiente comentario:

Desde las administraciones zonales algunas apoyaban, otras lo hacían a medias, otras no tenían posibilidades de hacerlo [...] por la naturaleza de los intereses y las presiones sociales, las mismas administraciones zonales se veían obligadas a dar mayor peso a

ciertas cosas, prioridad a otras y por lo general las cosas del ámbito de la inclusión iban quedando como rezagadas (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

A pesar de que el modelo de gestión municipal hace alusión a una visión integral de carácter inclusiva, en el proceso de aplicación de políticas como la establecida en la ordenanza 0216 las acciones fueron limitadas, por lo que se observa una contradicción entre un modelo de gestión integral que relega el tema de la inclusión social (en todos los ámbitos). Entonces nos encontramos ante un problema de operatividad de las políticas públicas en entidades complejas como el Municipio Metropolitano de Quito.

Ese fenómeno ha sido comprendido por Subirats (2010) quien discute la legitimidad de la intervención pública, y pone en duda la eficacia y eficiencia de las instituciones. De allí que a decir de Wilson Flores «el tema de la inclusión en el modelo de gestión en el municipio, no tiene mucha incidencia, [pues] además de lo declarativo, en lo operacional no tiene la fuerza» (Entrevista: octubre 2014)

Las reflexiones de De la Torre (2002), Rahier (1999) y Whitten (1999) sobre cuáles son los sectores que despiertan mayor interés y cuáles quedan en el último peldaño de atención o muchas veces invisibilizados, nos permiten advertir que en la implementación del modelo de gestión del MDMQ la inclusión social es un tema marginal o lo que Rahier (1999) denominaría como el “último otro”; a ello se suma el complejo escenario de coordinación producido por los amplios niveles de descentralización municipal.

Reconociendo las dificultades de coordinación, la administración municipal del 2009 planteó la transversalización como una propuesta para lograr una gestión integral del territorio. En el caso de la Secretaría de Inclusión, esa propuesta fue acogida como la mejor opción para mejorar

las acciones de inclusión social no solo para la temática afroecuatoriana sino para todos sus ejes de trabajo, pero como vamos a ver más adelante esa propuesta no tuvo éxito.

#### **4.2.2 La transversalidad como visión de gestión y sus limitaciones**

Tomando en cuenta elementos como la integralidad plasmada en el modelo de gestión, y dada la dispersión de acciones, y la limitación de coordinación entre las instancias descentralizadas, el municipio buscó mecanismos de integrar la planificación, por lo que en el año 2010 en el marco de una nueva administración, se presentó una propuesta de transversalización en todas las instancias municipales, pues pensaban que el trabajo a través de programas considerados como separados no era el mejor camino para una gestión coordinada.

Es oportuno recordar que la transversalización consiste en la integración sistemática de una perspectiva en las políticas, estructuras, programas, proyectos y cultura organizacional de los distintos niveles de gobierno (OEA, 2011) y para el tema que nos atañe significa incorporar el enfoque étnico en todos los programas, proyectos y planes de la Secretaría de Inclusión y las entidades competentes en la ejecución de la política pública.

La transversalización era vista como un elemento principal que tenía concordancia con el modelo de gestión del municipio, como un mecanismo para mejorar la gestión de inclusión social y como «lineamientos de política pública en un ámbito visto desde la integralidad, dando la posibilidad de que las personas [en situación de exclusión] puedan acceder a los servicios del cual todos los quiteños y quiteñas tienen acceso» (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

A través de esos lineamientos buscaban cruzar varias variables en un mismo tema, es decir no trabajar la temática afrodescendiente por separado. En ese marco, ex funcionarios como Cecilia Pérez, ex directora de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social en el periodo del Alcalde Moncayo y Wilson Flores, ex director de Promoción de Derechos, en el período del Alcalde Barrera consideran que:

La inclusión tiene que ser tratada de una manera más integral, pues si se trabaja por separado es difícil avanzar [...] cuando se trata de transversalizar hay que ir generando mecanismos que permitan en la práctica facilitar la inserción de los grupos [...] cuando se centra mucho en una sola variable (por ejemplo la temática afrodescendiente) se puede perder de vista las otras (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

[...] el planteamiento del documento de política giraba alrededor de la transversalidad para manejar los aspectos que forman parte de la política pública en cada una de las instancias del municipio, lo cual le da otro sentido, la idea era [por ejemplo] que la Secretaría de Habitación y Vivienda en su plan operativo incorpore temas de inclusión para afroecuatorianos, LGBTI, discapacidad, etc. (Wilson Flores; entrevista: octubre 2014).

Con la visión que los entrevistados nos transmitieron, en el año 2011 el municipio implementó un mecanismo de planificación cruzada, desde una visión de transversalización, lo cual implicaba que por ejemplo el eje de educación se implementara en todas las áreas: obras públicas, inclusión social, seguridad, etc., mecanismo al que llamaron *empaquetamiento*, el que a decir de nuestro entrevistado «era justamente para evitar esa dispersión» (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014). Si bien esa propuesta tomó fuerza en la segunda administración, en la primera también se tenía el criterio de que se estaba trabajando segmentadamente, no obstante fue a partir del 2010 cuando se empieza a trabajar en el tema de la integralidad y transversalización.

Pero como ya se mencionó en el capítulo I, lograr la transversalización e incorporación de la variable étnica en toda la gestión no es una tarea fácil. En la experiencia de planificación de

Colombia (el tercer país de América con la mayor cantidad de afrodescendientes) «un buen inicio de ese proceso implica la comprensión a fondo de la situación actual de los servicios que prestan las entidades públicas a los grupos étnicos en su jurisdicción» (DNP, 2012: 27), ejercicio que se intentó hacer pero no fue integralmente insertado debido a limitaciones institucionales.

El proceso de transversalización del enfoque étnico se llegó a plantear en la Secretaría de Inclusión de una forma muy superficial y en las instancias ejecutoras como las administraciones zonales ni siquiera se enunció y tuvo grandes dificultades institucionales, cambios de autoridades, diversas visiones de gestión, y resistencia por parte de la sociedad civil. Estos últimos veían en la transversalización un mecanismo para invisibilizar el trabajo de inclusión alcanzado hasta ese momento (no solamente de afroecuatorianos, sino también de otros grupos sociales).

Como resultado de todo ese proceso de transversalización se terminó por subsumir la temática afrodescendiente en medio de una diversidad de variables de inclusión social, que a la postre derivó en la realización de eventos culturales dispersos que no tenían mayor impacto y que limitó los procesos de participación ciudadana. Sobre ese tema las y los dirigentes de las organizaciones afirman que lo que se hizo fue terminar con el trabajo de inclusión afroecuatoriana que llevaba varios años, argumentando que:

[las nuevas autoridades de la Sec. de Inclusión] llegaron a acabar con la representación indígena y negra en la institución y decían que eso tenía que terminar. [Planteaban] la interculturalidad pero en forma transversal; cuando escucho esa palabra me da como escalofrío, porque yo no sé cómo es transversal algo que oculta todo (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Algunas veces nos intentaron desaparecer, decían que no debían existir los programas afroecuatoriano e indígena y que se debería transversalizar todo. Entonces nosotros decíamos que al transversalizar todo se difumina, porque estás en todo y no estás en nada.

Decían que los que estábamos allí (refiriéndose a los dos funcionarios de la UDA) trabajemos en todo, pero cuando era algo del pueblo negro no iba nadie (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

La transversalización puede ser una herramienta muy útil pero ante la debilidad institucional caracterizada por limitaciones de coordinación, pocos recursos, falta de voluntad política, celos institucionales y visiones diferentes, la herramienta termina en fracaso. En la parte técnica se debe tomar en cuenta que la transversalización de temas de inclusión también requiere un mínimo de sensibilización sobre la temática y que todas las y los funcionarios entiendan conceptualmente qué significa el enfoque étnico a fin de poder operativizar la propuesta.

Teóricos como Subirats (2011) consideran a la transversalidad como una buena opción para enfrentar la característica multidimensional que tiene la exclusión social, pues en su opinión es imposible darle un tratamiento unidimensional. Por su parte, de acuerdo a la experiencia de la OEA se afirma que una política de transversalización en la temática afrodescendiente puede contribuir al enriquecimiento de la calidad de los proyectos y actividades (OEA, 2011).

Pero eso requiere una mayor intervención en materia de recursos humanos y financieros e inclusive un cambio en el modus operandi, ya que la transversalización es un proceso de transformación institucional (OEA, 2011). Pero cuando no existe un proceso de cambio, ni transformación, ni recursos, los resultados pueden ser realmente caóticos. Pues tal como se evidenció en nuestros hallazgos se produce una suerte de disputa entre la universalidad de variables versus la particularidad en medio de un desorden institucional.

Las y los entrevistados reconocen que las debilidades relacionadas con la falta de mecanismos de organización sólidos es una gran causal en los resultados enunciados, por lo que cualquier modelo de gestión debe apoyarse en una estructura y recursos necesarios que

garanticen la operatividad de cualquier acción. Sin embargo, en torno a esa estructura se detectaron algunas debilidades que incidieron en la escasa implementación de nuestra política.

#### **4.2.3 La debilidad de la estructura de gestión municipal para la inclusión social afroecuatoriana**

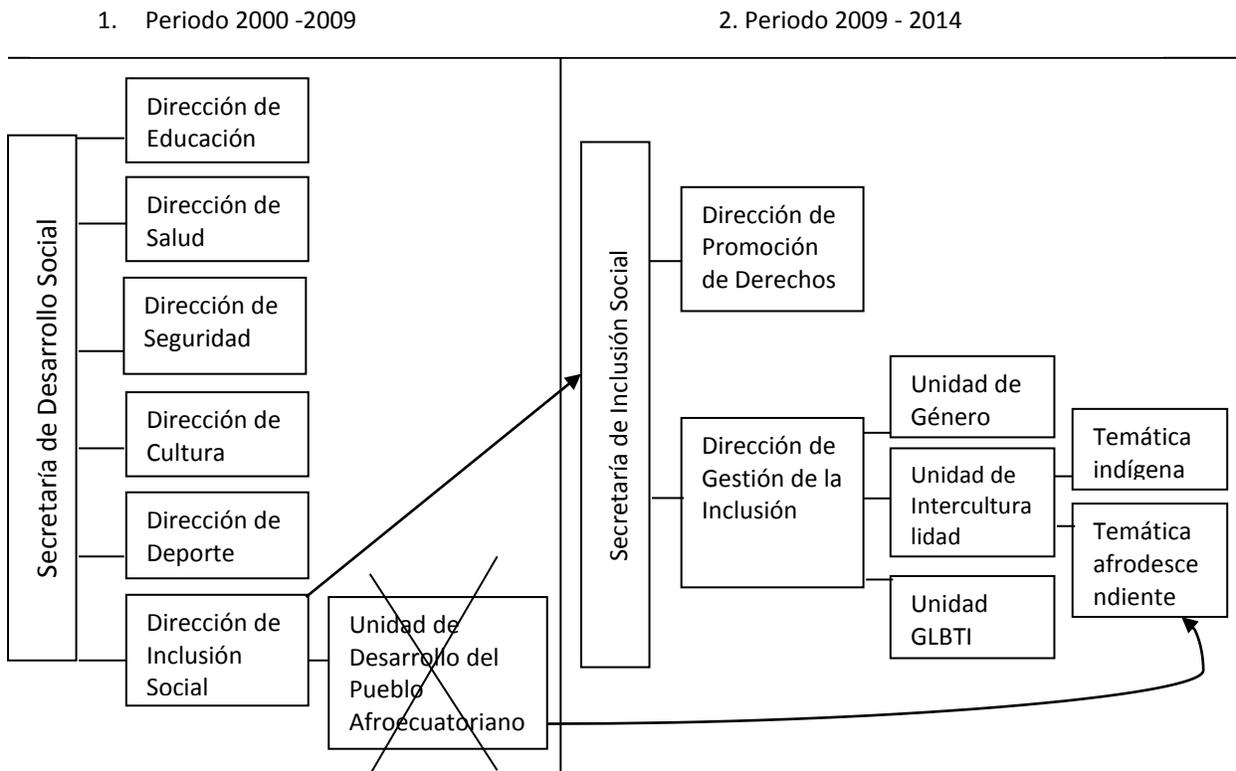
El modelo de gestión descentralizado del Municipio de Quito y la dispersión de acciones de las diversas instituciones demostraron ser generadoras de serias dificultades para operativizar políticas de inclusión social y mucho más si se trata de políticas “marginales”. Pero en nuestra investigación identificamos otras causales problemáticas que impidieron que la ordenanza 0216 haya alcanzado sus objetivos; entre ellas destacan las debilidades derivadas de los mecanismos de gestión en torno a la estructura orgánica funcional municipal encargada de dicha política.

La actual estructura orgánica de la Secretaría de Inclusión Social, rectora de la ordenanza 0216 y en general de las políticas de inclusión social es la que consta en el área 2 del gráfico No. 3, en la cual destaca el tema afrodescendiente como un eje de trabajo bajo la responsabilidad de una persona, dentro de la Unidad de interculturalidad correspondiente a la Dirección de Promoción de Derechos. Estructura que de acuerdo a la información obtenida no estaba formalmente constituida, así se expresa en la siguiente entrevista concedida por Wilson Flores:

La Dirección de Promoción de Derechos tenía 3 áreas de trabajo que no estaban constituidas como tal, era un asunto bastante informal, pero básicamente [una] de las temáticas alrededor de las cuales estábamos trabajando eran interculturalidad y dentro de interculturalidad, el tema indígena y afrodescendiente (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

La ausencia de una estructura funcional legalmente establecida es un indicador más de la debilidad institucional bajo la cual se tenía que implementar la política pública establecida en la ordenanza 0216, pero en medio de esa informalidad también destacan otras dificultades institucionales, como los paulatinos cambios sucedidos desde el 2000 hasta el 2014. Previo su análisis revisemos algunos detalles relacionados con la evolución de la estructura de la Secretaría de Inclusión Social en el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 3**  
**Gráfico comparativo de las estructuras orgánicas de la Secretaría de Inclusión Social 2000 - 2014<sup>29</sup>**



**Elaboración:** La autora  
**Fuente:** Investigación directa

<sup>29</sup> En el gráfico solo se hace referencia al área en donde consta la temática afroecuatoriana. Cada unidad tiene más ejes o áreas de trabajo que no han sido graficadas.

Tal como se muestra en el gráfico No. 3 esa estructura ha sido objeto de constantes cambios, aspecto que se plantea como una de las limitaciones que ha incidido en la baja implementación de la política pública de inclusión social, pues en los dos periodos de administración institucional (2000- 2009 Paco Moncayo, y 2009-2014 Augusto Barrera) destaca la aplicación de estructuras de gestión diferentes.

Para el año 2007 en que se expide la ordenanza, existía una Secretaría de Desarrollo Social en la cual bajo la modalidad de direcciones estaban las siguientes: educación, salud, cultura, género, deporte, seguridad e inclusión social. Pero a partir del año 2009 con la nueva administración municipal desaparece Desarrollo Social y sus direcciones pasan a constituirse en secretarías independientes.

Entre los cambios que significó la creación de la Secretaría de Inclusión Social en el año 2009 y bajo una nueva visión institucional consta la desaparición de la Unidad de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano (UDA), en cuyo escenario «a los funcionarios que promovían las políticas públicas para el pueblo afroquiteño se les reasignó otras funciones realizando actividades orientadas hacia la población en general» (Delgado, 2013: 78); luego quedó una sola persona, quien por sus restricciones se limitaba a realizar actividades que no podían ahondar en la aplicación de la ordenanza, y si bien de vez en cuando había una autoridad con mayor voluntad para generar acciones de inclusión para afroecuatorianos, se topaba con barreras institucionales.

La Secretaría de Inclusión Social tiene entre sus objetivos: garantizar la inclusión social en las políticas públicas tanto en los planes, programas, proyectos, como en el presupuesto del MDMQ. Pero para cumplir con ese cometido ha tenido varias limitaciones de carácter orgánico

funcional, las que se pueden clasificar en tres: 1) constante cambio estructural; 2) limitados recursos, humanos, técnicos y presupuestarios, y 3) limitada cohesión estructural de la Secretaría con las otras instancias municipales.

Como ya se advirtió líneas arriba, la Secretaría de Inclusión fue objeto de constantes cambios, los cuales no terminaron en el 2009, sino que se desarrollaron varios ensayos de adecuación de la estructura en los siguientes años, aspecto que de acuerdo a comentarios de Wilson Flores generó retrasos en la gestión:

Otro asunto que se presentó en el ámbito de lo administrativo y que fue una dificultad seria, fue que el municipio impulsó un nuevo sistema de planificación técnica, económica y administrativa [...], prácticamente cambiaron todo el esquema de lo que se tenía que hacer [en el año 2013]. Desde la racionalidad estaba bien, pero operativamente, conociendo cómo funciona el aparato administrativo [era difícil] (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

A los constantes escenarios de adecuación institucional, se suma la limitación de recursos para operativizar el funcionamiento de la ya restringida estructura y la aplicación de las políticas públicas, tanto las dirigidas hacia afroecuatorianos como todas las acciones de inclusión. Al respecto es oportuno mencionar que a la fecha de investigación la Secretaría de Inclusión era la segunda instancia con la menor asignación presupuestaria de todo el municipio, eso implica que la temática de inclusión social en general es un área marginal de gestión municipal. La siguiente reflexión nos amplía el problema de la restricción de recursos.

Una de las dificultades más graves que tuvo la Secretaría de Inclusión Social fue el presupuestario [...] si usted hace una comparación entre el presupuesto de otras secretarías, lo que se designaba para inclusión social no era ni 0.1% del presupuesto

general del municipio<sup>30</sup>, lo cual no permitía hacer muchas cosas, salvo cuestiones muy puntuales (Wilson Flores: entrevista: octubre 2014).

Aunque en general la visión de la gestión ha ido cambiando para darle cada vez mayor importancia a las políticas de inclusión social, en instancias como el municipio sigue siendo el sector de menor inversión. Y a pesar de manejar un modelo de gestión en torno a la visión de trabajo integral, dada las limitaciones presupuestarias, la secretaría y todas las instancias municipales tienen que funcionar con recursos limitados en todo sentido, es decir con escasos recursos técnicos, humanos y materiales, tal como se menciona a continuación:

Se estructuró un equipo técnico básico en cada uno de los temas, -bueno quiero ser generoso al decir que era un equipo técnico básico-, porque realmente eran verdaderas unidades, una persona en familia, una en afro, una en interculturalidad, una compañera en género, una en LGBTI, eso era todo el equipo que se tenía (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

Tampoco tenías un equipo fuerte, eran buenos los compañeros, técnicamente hablando, pero dos personas es imposible que logren permear una política municipal en una ciudad de más de 2 millones de habitantes (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

La menor inversión e importancia institucional que se le asigna a temas relacionados con la necesidades de grupos en situación de exclusión es lo que ha facilitado la invisibilización histórica y permanente de grupos como la población afrodescendiente (De la Torre, 2002, Rahier, 1999; Whitten, 1999). Ese es uno de los mecanismos que permite que se mantenga la estructura del Estado racializador en el marco de grupos atendidos y grupos marginados (Bonilla 2010, Goldberg, 2002), aspectos que perduran bajo la complicidad silenciada de las instituciones estatales y de una constitución de derechos.

---

<sup>30</sup> Para el año 2014, el presupuesto del municipio era de 1613.1 millones de dólares, de los cuales para inclusión social se asignaron 14.6 millones, equivalente al 0.905% siendo el sector con menor asignación presupuestaria, mientras que para movilidad y transporte se asignó el 45%. Para el 2013 que es el año de referencia del entrevistado, el porcentaje era menor.

En nuestros hallazgos se pudo determinar que otro elemento que juega un papel limitante para la aplicación efectiva de políticas públicas como la nuestra, se relaciona con el nivel jerárquico que ocupa la Secretaría de Inclusión, dentro de la estructura general del municipio y su poder de incidencia.

Para explicar esta debilidad es necesario recordar que la Secretaría de Inclusión, rectora de la ordenanza 0216, no es la encargada directa de la ejecución, sino mas bien corresponde a las Secretarías de Educación, Habitación y Vivienda, de Cultura y a las administraciones zonales, siendo estas últimas dependientes jerárquicamente de la Secretaría de Coordinación Territorial, sin cuya orden no pueden ejecutar nada (Ver gráfico No. 4).

**Gráfico No. 4**  
**Entidades del MDMQ involucradas en la ejecución de la ordenanza 0216**



**Elaboración:** La autora

**Fuente:** Investigación directa

Como se puede apreciar en el gráfico No.4 y tal como lo expresa Juan Carlos Ocles «la Secretaría de Inclusión está en el mismo nivel jerárquico que las otras instituciones llamadas a cumplir con la ordenanza, por tanto no tiene poder de incidencia o autoridad sobre ellas»

(Entrevista: octubre 2014), mucho más si presupuestariamente ocupa un puesto marginal y debe coordinar acciones en el marco de un modelo descentralizado cuyas instancias tienen cierto nivel de autonomía. En ese escenario es difícil aterrizar en cada territorio los procesos de inclusión afroecuatoriana en instancias que no están cohesionadas, como se evidencia en nuestros testimonios:

Hay momentos en los que se ha visto un divorcio, las administraciones veían el trabajo de las secretarías y las disposiciones que se daba como un trabajo adicional [...] y por otro lado generaban sus propios eventos (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

Coordinar demanda esfuerzos y cada quien defiende su espacio y a veces piensan que al momento de coordinar pueden perder su área de influencia (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

A decir de Ma. Mercedes Plasencia (entrevista: octubre 2014) al existir secretarías independientes se dificulta la coordinación, por lo que en su criterio debe haber una instancia que esté en un nivel superior de las responsables de la ejecución para poder presionar y exigir.

No se mantuvo una suerte de cabeza institucional, el equivalente a lo que fue la Secretaría de Desarrollo<sup>31</sup>, que desde mi punto de vista era una instancia clave a efectos de coordinar y aunar esfuerzos desde las distintas direcciones. Siendo secretarías autónomas cada una se movía por su cuenta y si no trabajas con enfoque de integralidad y coordinación intrainstitucional no se logra mayor cosa (Ma. Mercedes Plasencia, entrevista: octubre 2014).

Pero en la actual estructura general del municipio no existe esa suerte de cabeza institucional de secretarías por lo que es difícil la coordinación, articulación y seguimiento de nuestra ordenanza.

Con el apoyo del cuadro No. 13 podríamos concluir que la política de inclusión social para afroecuatorianos tiene un escenario institucional que obstaculiza completamente su aplicación, no solamente porque el tema afrodescendiente no está dentro de las prioridades de gestión de la

---

<sup>31</sup> La entrevistada compara esta secretaría con los actuales súper ministerios, pues en su momento articulaba a varias áreas y a decir de ella, eso ayudaba a articular, hacer seguimiento y exigir el cumplimiento de la ordenanza.

institución municipal, sino también porque el tema de la Inclusión Social en sí, es un tema marginal, de menor importancia, aspecto que se evidencia por el reducido peso decisional de la Secretaría de Inclusión sobre otras secretarías y por su asignación presupuestaria. En ese contexto podemos utilizar una expresión del argot popular para decir que esa Secretaría es el “hermano pobre”, y en tal virtud no tiene poder de incidencia sobre sus aparentes pares.

Vale la pena retomar la categoría trabajada por Rahier (1999) sobre el “último otro” para aplicarla no solo a las políticas públicas para afroecuatorianos, sino para el tema de la inclusión social en general, lo que arroja un escenario de doble discriminación institucional.

**Cuadro No. 13**  
**Cuadro resumen de las limitaciones institucionales del MDMQ para la implementación de la ordenanza 0216**

<b>LIMITACIONES INSTITUCIONALES</b>	<b>UNIDAD DE ANÁLISIS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Limitaciones del modelo de gestión	Modelo Descentralizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad de coordinación por diversidad de entidades descentralizadas: rectoras y ejecutoras de políticas</li> <li>• Cada institución tiene una planificación propia</li> <li>• Cada entidad tiene cierto nivel de autonomía territorial (deciden qué hacer)</li> </ul>
La transversalidad como visión de gestión y sus limitaciones	Fundamentada en visión de integralidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo la Secretaría de Inclusión trató de transversalizar la temática afroecuatoriana</li> <li>• Se subsumió e invisibilizó la temática afrodescendiente</li> <li>• No comprensión de enfoque étnico dificulta su transversalización</li> </ul>
Debilidad de la estructura de gestión municipal	Secretaria de Inclusión Social e interacción con otras entidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constante cambio estructural de la Secretaría</li> <li>• Escasos recursos, humanos, técnicos y presupuestarios de la secretaria y entidades ejecutoras</li> <li>• Cohesión limitada entre los diversos niveles jerárquicos.</li> </ul>

**Elaboración:** La autora

**Fuente:** Investigación directa

En un espacio doblemente marginal, con una estructura orgánica no funcional, limitados recursos, un modelo de gestión descentralizado que dificultaba la coordinación, obviamente nuestra política pública está destinada al fracaso, una y otra vez.

Pero esas debilidades institucionales son solamente una parte de la problemática, pues las entidades municipales con profundos problemas y limitaciones deben conjugar la gestión con elementos de carácter político, visiones, intereses, juegos de poder, cambios y predisposición de las autoridades, entre otros, tornando aún más complejo el escenario para la implementación de políticas públicas, tal como se mostrará en la siguiente sección.

#### **4.3 El entorno ideológico, pugnas de poder, cambios políticos y su influencia en la gestión de la política pública**

Para que se implemente hace falta la “voluntad de hacer”, era el comentario reiterativo en todas las entrevistas, tanto con funcionarios, autoridades y dirigentes, quienes con mucho pesar hacían referencia a que muchas veces la gestión de la política pública está limitada por la influencia del poder político de una autoridad.

Sobre ese tema, algunos autores señalan la importancia de la participación ciudadana para hacer contrapeso en ese tipo de escenarios, por ejemplo Cunill (2006) afirma que se trata de pluralizar el proceso de creación de las políticas públicas para «romper con el monopolio del poder político» (2006: 174), desde esa perspectiva Insunza (2006) resalta que eso «puede incidir en la eficacia de las políticas públicas, a fin de que se beneficien con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad cotidiana» (2006: 266), criterio compartido también por Luna (2005). Sin embargo, ya se advirtió que el proceso

de participación ciudadana en torno a la inclusión social afroecuatoriana en el DMQ fue limitada y débil y por tanto no existió una efectiva correlación de fuerzas.

El escenario de gestión de las políticas públicas está influenciado directamente por la inserción de nuevas autoridades, tanto de elección popular como políticamente asignadas, quienes llegan con una carga ideológica, en el marco de disputas políticas y arrastrando demandas de ciertos sectores sociales, económicos, políticos y de diversos actores, además de las visiones político partidistas en donde se imponen intereses de partido, en virtud de lo cual se asigna más interés a ciertos temas. Veamos lo que nos dice Cecilia Pérez sobre ese particular.

Por la naturaleza de los intereses y las presiones sociales las mismas administraciones zonales se veían obligadas a dar mayor peso y prioridad a ciertas cosas y por lo general el ámbito de la inclusión iba quedando como rezagado [...] lo que les lleva a que tengan que ir ajustando [...] porque aunque haya mandatos institucionales o políticas, mucho depende de la cabeza, del administrador o administradora (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

A ello se suma la influencia del poder, pues a decir de nuestros entrevistados eso determina en gran parte la ejecución de las políticas públicas.

Es una cuestión de poder, quien tiene el poder, hace lo que piensa (Ofelia Lara, entrevista: octubre 2014).

Cada quien defiende su espacio (refiriéndose a las autoridades en cada una de las instancias municipales) [en donde] están de por medio esos juegos de poder, pequeños y grandes (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

Las entrevistadas nos esbozan nuevos elementos que destacan como limitaciones estructurales para la implementación de la política pública, los juegos de poder, producidos en escenarios de gestión altamente políticos como lo es un gobierno local.

Weber (2004) plantea la dominación legal o racional para explicar el ejercicio del poder por parte del funcionario público, en donde la norma o ley es el instrumento que permite afianzar e imponer su autoridad o dominio, es decir la imposición de unos sobre otros.

El manejo del poder por parte de ciertos sectores ha permitido la existencia de grupos con grandes beneficios y otros grupos excluidos. Ese manejo se reproduce en instituciones estatales que en su gran mayoría están dirigidas por hombres blanco-mestizos, de allí que Goldberg (2002) sustenta que el Estado racializado representa los intereses de los grupos de poder. Para hacerle frente a eso Duncan (2003) plantea que la inclusión debe estar anclada directamente a un proceso de empoderamiento, por lo que define al poder en términos de autodeterminación económica y política, de participación plena y activa en todos los procesos.

El ejercicio del poder en las instituciones estatales cobra mayor peso en el marco del cambio de autoridades cada 4 años, en donde los platos rotos los pagan las políticas públicas y los procesos de gestión que no están de acuerdo a la visión de gestión de las nuevas autoridades.

Sobre ese tema, representantes de las organizaciones consideran a los cambios de administración, funcionarios y programas, como uno de los grandes obstáculos para mantener el trabajo de las políticas de acción afirmativa y garantizar su impacto (Delgado, 2013) y eso se evidencia en nuestro periodo de estudio, con dos administraciones ideológicamente diferentes en donde no se realizó una transición y continuación de las actividades, más bien se implementó una nueva visión de la gestión, lo que significó un quiebre en el ya atrofiado ciclo de la política pública. Para muestra de ello los siguientes testimonios:

La siguiente etapa cuando ya dejamos la administración del municipio, era concretar muy claramente en el marco de estas nuevas políticas locales y de la ordenanza, todo el mandato

en acciones y trasladar al territorio. Ese era el siguiente paso, pero claro si eso no se hizo, es complicado (Ma. Mercedes Plasencia, entrevista: octubre 2014).

Hubo algunos avances con las Secretarías de Seguridad, Salud y Educación y se tuvo algunos encuentros para discutir el tema (refiriéndose a acciones de inclusión social), ese proceso quedó trunco con el cambio de autoridad (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

Esos comentarios fueron realizados por funcionarios de las dos administraciones, en donde desde visiones diferentes se trataron de realizar acciones de inclusión social para afroecuatorianos que no alcanzaron a implementarse por el cambio de gobierno local. Pero esos cambios no se dan únicamente cada 4 años, sino también durante el periodo de gobierno de cada autoridad. Por ejemplo, la Secretaría de Inclusión Social en el periodo mayo 2009 – mayo 2014 tuvo 4 secretarios y a pesar de que pertenecían al mismo grupo político cada uno manejaba criterios diferentes sobre la gestión de dicha entidad.

En situaciones como esa, es difícil que una política pública subsista de cara a un escenario de alta rotación de autoridades, voluntad y poder político y personas con visiones contrarias a lo planteado en muchos procesos de inclusión, por ejemplo el tema de las acciones afirmativas. Lo que implica que los procesos que se iniciaron queden a medias, a la espera de que la nueva autoridad tenga voluntad para continuar, quien puede optar por no hacerlo o cambiar todo, lo que significa partir de cero.

La inestabilidad institucional producida por el cambio de autoridades se complejiza por la influencia político partidista, en donde la apertura y visión de la autoridad y funcionario se convierte en el principal requisito para la ejecución de la política pública, debido a que «todo pasa por la voluntad y no voluntad del funcionario público y las grandes autoridades» (Margarita Carranco, entrevista: octubre 2014).

Bien reflexionaba Subirats (2010) al mencionar que al no haber una visión uniforme de los intereses públicos, las decisiones de las administraciones suelen responder a criterios de compromiso, lo que es fácil identificar cuando las autoridades le dan más atención a ciertos temas, mientras que otros quedan en tercer y cuarto plano o simplemente se olvidan.

Otro elemento vinculado al escenario político, es la necesidad que tienen algunas autoridades de ver cambios en el corto y mediano plazo, a lo cual dedican la mayor parte de esfuerzos; pero las políticas públicas de inclusión social requieren de mucho tiempo para ver resultados. En ese sentido nos viene bien la reflexión de Beatriz León, ex concejala del DMQ:

En la práctica para poder hacer cambios reales se tienen que hacer cambios estructurales, para hacer cambios estructurales se necesitan proyectos y trabajos a largo plazo, mucho más que los periodos de quienes son electos. Son proyectos que se tienen que hacer con visión de 10 años, lo que es difícil porque del lado político no hay ningún interés de hacer un proyecto de cambio estructural a 10, 20 o 30 años (Beatriz León, entrevista: octubre 2014).

También hay otros elementos que son prioritarios para las autoridades y demás personas del equipo político, como potenciar su imagen, por lo que destinan su esfuerzo a temas que les ayuden a conseguir ese cometido y eso se advierte en los siguientes comentarios:

Hay poco interés real de quienes tienen alguna potestad económica y social desde los puestos electos, ahí sale tristemente el egoísmo de todos [organizaciones y políticos]. Depende mucho de los intereses de los políticos que estén ahí y de la administración, para dar más o menos visibilidad. [En todos los trabajos que se trató de hacer] cada uno quería sacar su pedazo de gloria y de micrófono (Beatriz León, entrevista: octubre 2014).

Por otra parte, está la pugna de poderes entre las autoridades municipales, de cara a un consejo metropolitano correspondiente a un escenario en donde personajes políticos de diferentes tendencias electorales son fuerzas contrarias o a favor de ciertos temas, y en ese marco pueden estancar muchos procesos, tal como lo destaca Wilson Flores:

Quizás uno de los aspectos que también influyó a nivel de la dinámica política que tiene el Consejo Metropolitano de Quito, fue la Comisión de Equidad y Género que estuvo en manos de un concejal y luego de otro, [cambio que se produjo] por esta misma dinámica del consejo y por las diferencias políticas que se establecieron, y por el problema de las rupturas en Alianza País, y eso también marcó una distancia en el consejo y la comisión tuvo episodios de muchísima debilidad (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

Para cerrar ese ciclo perverso de limitaciones estructurales nos insertaremos en el análisis de la influencia del racismo estructural, cuya influencia consideramos una de las principales limitaciones para la implementación de políticas públicas de inclusión social y acción afirmativa.

#### **4.4 El racismo estructural y la influencia del pensamiento racional burocrático en la aplicación de medidas de acción afirmativa en el MDMQ**

Las evidencias obtenidas en el proceso de investigación nos llevan a concluir que en la escasa implementación de la política pública para afroecuatorianos en el DMQ hay mucho más que debilidades institucionales relacionadas con la organización de recursos administrativos, sino que el fenómeno del racismo estructural que pesa sobre la población afrodescendiente incide directamente en nuestro caso de estudio, cuyo análisis se presenta en esta sección.

A efecto de organizar las reflexiones en este último apartado, se ha dividido el análisis en dos aspectos, por una parte el abordaje del pensamiento racional burocrático y por otra el racismo institucional, elementos que se plantean como fuentes que alimentan el racismo estructural.

Respecto al análisis del pensamiento racional empezamos afirmando que en los dos periodos de análisis destaca la presencia de funcionarios y autoridades con un alto nivel de sensibilización y voluntad frente a la temática afroecuatoriana, pero también había quienes eran reacios y contrarios a ese enfoque. En ese escenario juega un papel fundamental la visión de gestión del

grupo o cuadro administrativo que garantiza la aplicación de la norma, en instituciones que a consideración de Goldberg (2002), muchas veces reproducen la visión racializada del Estado.

Weber (2004) mencionaba que todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas y que toda la vida cotidiana está tejida dentro de ese marco, en donde el funcionario ejerce una autoridad sometida a reglas y en estricto apego a la norma. Ese funcionario representa a instituciones que han ido heredando los rezagos de la dominación colonial, racial y de género, en donde dada la racionalidad burocrática se torna compleja la ejecución de políticas públicas con enfoque étnico, porque escapa a la visión racional de la gestión.

En la experiencia de planificación de Colombia en torno a la incorporación del enfoque étnico se mencionaba que uno de los principales pasos para incorporar la variable étnica es la institucionalización de las competencias interculturales, entendidas como un paquete de comportamientos y actitudes que implica para el funcionario «el aprendizaje de nuevos patrones de comportamiento, de aprender a mirarse y mirar al otro con respeto y adquirir capacidades para aplicarlos» (DNP, 2012: 30).

Cuando ese proceso está ausente se produce una resistencia e incompreensión ante procesos de inclusión étnica, pues primero el funcionario público debe despojarse de lo que Bourdieu (2007) llama *habitus*, y que para nuestro caso podría denominarse *habitus racional y racializador*. En ese escenario o campo racional el funcionario no alcanza a comprender el enfoque diferencial y mucho menos la aplicación de medidas de acción afirmativa que implica dar a alguien un trato preferencial, por concepto de exclusión social y racial.

Irma Bautista (entrevista, octubre 2014) nos ilustra ese fenómeno al mencionar que las nuevas autoridades del periodo 2009 - 2014 relacionadas con acciones de inclusión social

consideraban que el trabajo afroecuatoriano a través de medidas de acción afirmativa tal como se venía haciendo era incorrecto, por lo que buscaron terminar con ese mecanismo.

Le decíamos que teníamos derechos a tener trato especial porque existe discriminación y racismo y lo que necesitamos es que haya algo que vaya contrarrestando aquello hasta que haya equidad y que a partir de allí ya no se necesitaría apelar a nada [...] pero dijo que no, que simplemente no había razón para esa ordenanza (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014)

La adopción de nuevos patrones de comportamiento no se dio en el cuadro operativo y ejecutivo del municipio, en donde eran pocas las personas que tenían esa capacidad para mirarse en el otro, lo que incidía directamente en la voluntad que tenían las y los funcionarios para implementar la política para afroecuatorianos, quienes a decir de Beatriz León detenían muchos procesos.

No había forma de desenrollar el nudo (institucional), en parte desde la exigencia muy amplia de quien dirigía [...], que quería mucho y no concretaba nada y por otra parte, de lo que nos dábamos cuenta, que sí se podía hacer, pero buscaban excusas para no hacerlo (Beatriz León, entrevista: octubre 2014).

Quisimos hacer un observatorio de medios que estuviera trabajando desde la página web del municipio, de modo que todas las personas puedan tener un acceso libre, (y pedir que se llame la atención en caso de existir un trato racista), algo que no tenía costo porque ya está la página y lo íbamos a organizar con la FACSÓ y CIESPAL, en fin, se dijo que sí, miles de reuniones y el rato de la hora no se hace [...] (Beatriz León, entrevista: octubre 2014).

Esos testimonios advierten una práctica institucional que busca detener procesos y evadir responsabilidades al momento de ejecutar acciones que no causan interés o que no están dentro de las prioridades institucionales. Max Weber (2002) advierte que si bien los funcionarios actúan en apego a la norma, también impera una visión instrumental utilitaria, que les impulsa a aplicar criterios relacionados con la experiencia y su visión de lo que es funcional. Entonces si hay un proceso que consideran que no es funcional, simplemente no lo ejecutan.

Nos encontramos ante una situación que sin duda no es nueva, en el trabajo de Guerrero (2013) sobre la aplicación de la política pública establecida en el decreto ejecutivo No. 60<sup>32</sup> se evidencia conductas similares. Los hallazgos de esa autora revelan que prevalece el discrimin, las influencias y el ejercicio de poder y que no hay un plan efectivo que garantice un cambio verdadero y significativo, y que aunque la autoridad tiene toda la predisposición de mejora, los mandos medios evidencian resistencia y buscan trabar los avances.

Pero además de un *habitus* interiorizado que se evidencia en la obstrucción de procesos, también están las acciones abiertamente racistas de funcionarios tal como se presentan en el siguiente testimonio:

[Sobre concursos de méritos donde participen afroecuatorianos para ingresar a la Secretaría de Inclusión] Nos dijeron, haber un ratito, contigo y [tu compañero] llenamos la cuota, tenemos suficiente y no hicieron el concurso y contrataron directamente gente, para librarse de eso y así de frente [...] si, hubo maltrato y discriminación y ahí no sé si culparle al desconocimiento o a la maldad [además] en las instituciones existen comentarios con altos contenidos racistas que están naturalizados (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

Ese testimonio es muestra de un abierto acto de discriminación de parte de alguien que tiene el poder para imponer su visión y cuya voluntad es suficiente. En ese caso, es difícil dirimir qué acción es peor, la exclusión y discriminación directa o aquella que busca trabas sutiles para impedir acciones afirmativas.

Pero la gestión pública no se ciñe exclusivamente a la predisposición sutil o directa para ejecutar o no; hay algo que la sobrepasa, cuya explicación puede encontrarse en la noción de la racionalidad burocrática. Al respecto, la norma impone la exigencia de varios requisitos y mientras no se cumpla, por más importante que pueda ser la gestión, el funcionario no procede.

---

<sup>32</sup> Política pública nacional expedida vía decreto ejecutivo en el año 2009 para impulsar la inclusión laboral de afrodescendientes.

Las reglas institucionales en si están pensadas en que todos tienen que cumplir lo mismo y no concibe que se aplique diferencias para nada o para nadie, sumado a la voluntad de hacer en manos de las autoridades y funcionarios. Sobre ese tema Juan Carlos Ocles afirma que:

En el racismo estructural juega un papel importante la actitud o formación que tiene la sociedad y los servidores públicos. Ellos tienen metido el principio de igualdad, no conciben que el pueblo afroecuatoriano sea beneficiario de trato diferenciado (Juan Carlos Ocles, entrevista: octubre 2014).

El pensamiento racional burocrático y la rigidez que proviene de él, puede crear limitaciones en procesos de inclusión social, pues al actuar con estricto apego a la norma muchas veces no se admite la ejecución de acciones que estén por fuera de lo formalmente establecido. Por ejemplo, en lo relacionado a la inclusión educativa, uno de los procedimientos establecidos para asignar un cupo para el ingreso a instituciones educativas es la notificación a través de un correo electrónico del representante. Veamos lo que sucede cuando ese requisito no se cumple:

[...] no querían darle el cupo y la excusa era que (la entrevistada repite palabras de un tercero) «si le íbamos a dar el cupo pero le mandamos el correo al papá y él no nos contestó» [...] se pueden imaginar una ridiculez administrativa y en un grupo poblacional que tiene tantas desventajas, ese padre no es como los funcionarios que reciben el mensaje en el blackberry, el señor seguramente veía el correo ocasionalmente y de hecho eso había pasado [...] pero al final la pusieron (Beatriz León, entrevista: octubre 2014)..

Tienen que entender que una persona o grupo discriminado, no tiene el mismo acceso que han tenido los otros, y por lo tanto, no puede cumplir con todos los requisitos [...] debe haber un tratamiento diferente (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

El testimonio de Beatriz León puede ser entendido en el marco de un cuadro administrativo que racionalmente actúa en estricto apego a la norma tal como menciona Weber (2002), pero también puede reconocerse un entorno de racismo institucional en donde como diría Goldberg (2002) y Bonilla (2010) se impone una visión racializadora del Estado que reproduce el sistema de exclusión económica y racial, lo que también se podría ejemplificar con el siguiente comentario:

Entonces no se bien, porque esa administración era bastante sensible a las necesidades sociales, pero no, en la práctica hacer cosas que parecen tan simples no se lograron nunca (Beatriz León, entrevista: octubre 2014).

La inquietud de la entrevistada puede explicarse por la influencia de un *habitus* contrario a la aplicación de medidas de acción afirmativa, e incorporado en las y los funcionarios (tanto autoridades como personal operativo), lo que quedó claro en las entrevistas realizadas a funcionarios, quienes si bien califican a las acciones afirmativas como buenas, consideran que a la postre pueden profundizar la exclusión de la población beneficiada por lo que deberían aplicarse lo menos posible (o piensan que no hacen falta) y más bien apelan a la titularidad de derechos en igualdad de condiciones para lograr una mejor calidad de vida.

La propuesta de política estaba más bien enmarcada en la titularidad efectiva de derechos [...] lineamientos de política pública en un ámbito visto desde la integralidad y también la posibilidad de que todas personas puedan acceder a los servicios, a los que todos los quiteños y quiteñas tenemos acceso (Wilson Flores, entrevista: octubre 2014).

Pero aunque el *habitus* de las personas autoidentificadas como blanco – mestizo no admita un trato diferencial, existe un cuerpo normativo que debe obligarle a implementarlo, pues el funcionario tiene un ámbito de deberes y funciones asignadas, y en un escenario de administración racional, tal como indica Weber (2004) esas funciones deben constar en documentos formalmente establecidos. Pero en el caso de la política pública, había diversas debilidades institucionales que no facilitaban el establecimiento de funciones que garanticen la ejecución de la ordenanza 0216, por ejemplo una estructura orgánica que operaba de manera informal.

Desde esa visión parecería solo cuestión de ajustar la norma para facilitar la ejecución de ciertos temas, pero no. Siguiendo a Goldberg (2002), al estar las instituciones influenciadas por una concepción racializada del Estado, la mentalidad del cuadro burocrático no está preparado

para adoptar otras actitudes por mas que se cambie la norma, evidenciando con fuerza la colonialidad del poder, pues el funcionario y las instituciones a decir de Dussel (1992), Quijano (2000) y Walsh (2002) han adoptado como propio el universo cognitivo colonizador, es decir, tiene incorporado un *habitus* que se manifiesta en sus prácticas cotidianas. Al respecto revisemos las siguientes reflexiones:

La discriminación esta en el ambiente, está en la piel de la sociedad y es algo normal, natural, no pasa nada mientras no les hagas caer en cuenta (Vanthy Chala, entrevista: octubre 2014).

[...] si uno no vive en carne propia estos temas, es difícil que se lo entienda (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

A fin de contrarrestar ese *habitus* que hace que el funcionario reproduzca acciones que facilitan la permanencia de un Estado excluyente, los funcionarios entrevistados ven en la sensibilización un camino para cambiar ese escenario.

Hace falta la sensibilización del funcionario municipal para que entienda que esa no es solo una disposición, sino una obligación como ser humano, estar pendiente de otro ser humano que es excluido por tener una piel diferente [...] al tomar conciencia la ciudadanía y el funcionario municipal [se puede lograr] (Margarita Carranco, entrevista: octubre 2014).

[...] no se trata tampoco de hacer cumplir a raja tabla la norma, independientemente de que la gente entienda o no qué es lo que está pasando, porque este es un tema social, es un tema sensible (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014).

Un ejemplo más que evidencia cómo es el pensamiento burocrático lo brinda nuestra entrevistada a continuación, quien al referirse al trabajo realizado para facilitar la aplicación de la medicina ancestral comenta que «hicimos un trabajo para que se reconozca los sistemas ancestrales de salud, pero desde la Dirección de Salud de la municipalidad nos dijeron que todo estaba muy bien, [...] que solo nos faltaba poner el respaldo científico» (Cecilia Pérez, entrevista: octubre 2014). Obviamente ese pensamiento está fuertemente influenciado por la

visión científica no solo del funcionario, sino de toda la medicina occidental, sin embargo nos ejemplifica la rigidez con que se maneja la gestión pública.

Dada la visión racional del aparato burocrático en donde muchas veces se considera que la propuesta de acción afirmativa no es la apropiada, se producen limitaciones de gestión, retrocesos o abandonos, pero esas limitaciones van más allá del pensamiento racional del funcionario sino que se mezclan con limitaciones o condiciones institucionales estructurales establecidas en la normativa que ayudan a perpetuar la situación de exclusión, lo que en este trabajo denominamos racismo institucional.

A decir de Mosquera y otros (2009), cuantas más desigualdades existan en el seno de las sociedades multiculturales, las estructuras políticas de los Estados deberán brindar mayores garantías de convivencia igualitaria e incorporar enfoques diferenciados en políticas públicas sociales.

Para Juan Carlos Ocles (entrevista: octubre 2014) el racismo estructural en la institución municipal se evidencia en varios factores, en donde además de la falta de “voluntad de hacer” esta la estructura institucional que no deja que se cumpla lo establecido, pues muchas veces el orgánico funcional limita los procesos, y ejemplifica al mencionar que puede existir una ordenanza pero se dispone de otros instrumentos normativos que se contraponen, por ejemplo los reglamentos de presupuesto que no conjugan con la ordenanza.

Para Goldberg (2002) los Estados y sus instituciones son raciales debido a la posición estructural que ocupan al reproducir accesos y restricciones, inclusiones y exclusiones, concepciones y modos de representación racialmente formados, y el Estado al dejar de hacer cosas relacionadas con la implementación de políticas públicas de inclusión étnica, facilita que

perdure la exclusión racial y mucho más cuando permite que los mecanismos institucionales previamente establecidos sean limitantes de acción.

El municipio de Quito es una estructura fuertemente jerarquizada en términos raciales, porque las estructuras de gestión lo facilitan y una de nuestras entrevistadas nos referencia que hay una pirámide muy amplia en la cual en la base están los afroecuatorianos como choferes, personas que hacen la limpieza, las personas básicamente de poca instrucción y de poca remuneración y por ende poca decisión política (Beatriz León, entrevista: octubre 2014).

Otro elemento que da cuenta del racismo institucional a decir de Juan Carlos Ocles (entrevista, octubre 2014) es el hecho de que el tema afrodescendiente no está en la agenda institucional, está en la parte normativa, pero en la práctica debe haber una fuerte presión para que se establezca en la planificación concreta de las instituciones. Entonces al no incluirlo en la planificación se produce una especie de exclusión por omisión institucional, producida muchas veces con intencionalidad directa.

Las instituciones como sujetos normados están enmarcados en estructuras que por sí mismas constituyen trabas, ejemplo de eso es la aplicación de requisitos fuertes en escenarios que pretenden facilitar la inclusión social, como en el caso que nos ilustra a continuación:

Fueron tantos y tantos los requisitos y logramos que algunas personas accedieran a ingresar y hacer toda la traumatología, para que después les digan que no podían, que no calificaban, entonces, esa es otra... tienen una cantidad de medidas [...] ahí no estamos hablando de acciones afirmativas (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

Las instituciones están fuertemente racializadas y los funcionarios perpetúan la discriminación aplicando los mecanismos que fueron concebidos o normados desde una visión que reproduce lo que Quijano (2000) describe como la colonialidad del poder, que permite que los grupos que

históricamente han sido beneficiados sigan en los espacios de toma de decisión, apoyados por mecanismos legalmente establecidos.

Un elemento que ahonda el racismo institucional es la poca asignación presupuestaria para temas de inclusión étnica, si bien en general el área social ha adolecido de ese problema en el tema afroecuatoriano es más evidente. Un mecanismo de exclusión utilizado por el Estado y que ha permitido que proyectos queden en el olvido, es la desatención y falta de asignación de recursos, tanto técnicos como financieros.

Por otra parte, en aspectos operativos las políticas públicas de inclusión social se topan con problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad que tampoco facilitan la aplicación de acciones afirmativas, tal como reflexiona Irma Bautista:

[respecto a la inclusión educativa] uno de los problemas que es parte generadora de exclusión, es la pobreza, y estar en una escuela municipal también implica ciertos gastos que nuestra gente no tiene mucho acceso, entonces, son pocos los que pueden ingresar y es que hay una autoeliminación porque no tienen para los gastos para poder tener a esa niño o niña en esa institución (Irma Bautista, entrevista: octubre 2014).

De acuerdo a los entrevistados y en base a lo reflexionado hace falta desmontar todas las estructuras institucionales que impiden la ejecución de una política pública, pues son las mismas normas establecidas institucionalmente que crean limitantes para la implementación de la política pública sumado obviamente al pensamiento racional burocrático, el cual muchas veces se personaliza y se evidencia como abiertamente racista.

#### 4.5 A modo de conclusión

A nivel institucional existen algunas limitaciones que inciden en la falta de una implementación efectiva de políticas de inclusión social, especialmente si son de carácter étnico. Por una parte, el modelo de gestión en el que están vinculadas esas políticas, el entorno ideológico, de poder y la influencia político partidista que mantiene y facilita la persistencia de la exclusión racial por parte del Estado. Pero eso es solo una parte del círculo perverso de limitaciones.

Dado un *habitus* racional y racializador no solo del funcionario público sino de la sociedad en general se ve a las acciones afirmativas como instrumentos útiles pero también peligrosos para la construcción de una sociedad con igualdad de derechos. Esa visión es una de las principales limitaciones para una política pública con enfoque étnico, pues su aplicación implica que el funcionario entienda y crea en el proceso de inclusión social a través de ese enfoque. Mientras eso no suceda todas las acciones van a ser a medias y las políticas no van a ser capaces de sobrevivir a los cambios de funcionarios y autoridades con diferentes visiones de la gestión.

En el marco de un racismo estructural que invisibiliza las acciones de los últimos otros, se plantea que la política de inclusión para afroecuatorianos es una política “marginal”, dado los pocos esfuerzos institucionales y la mínima importancia que se le otorgó en la gestión municipal.

Mientras el tema afroecuatoriano siga siendo un elemento de tercer y cuarto plano en la gestión estatal las políticas públicas de inclusión social estarán sometidas al poco interés, la desatención y el olvido. Y mientras las organizaciones afroecuatorianas sigan adormiladas y con una débil capacidad de presión, ese Estado encontrará el mejor pretexto para justificar su desatención.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

La oportunidad de debate y análisis en torno a la implementación de políticas públicas de inclusión social con enfoque étnico implica un gran cambio en torno a la forma de hacer gestión pública, cambios que se han producido a lo largo de los últimos 15 años, en donde paulatinamente el Estado ha pasado de la simple tendencia de implementar políticas sociales generales, a plantear la necesidad de políticas sectoriales y dirigidas a grupos poblacionales específicos, reconociendo que existen sectores cuyo nivel de desarrollo se produce en condiciones diferentes y desiguales.

Ese cambio no ha venido solo, ha sido el resultado de la constante presión y debate generados desde la sociedad civil, la cual a través de su accionar ha logrado la incorporación de diversas demandas sociales en la agenda del Estado y la implementación de políticas públicas. Pero a pesar del trabajo desplegado para la inserción de políticas focalizadas, ese esfuerzo se ha quedado en el simple compromiso, sin mayores acciones y resultados demostrando que existen dificultades o nudos que el Estado y el gobierno local no han sabido o no ha querido desenredar.

A lo largo de todo este trabajo se ha realizado un esfuerzo por analizar y debatir las dificultades que han incidido en los escasos resultados de la implementación de la política pública de inclusión para afroecuatorianos en Quito establecida en la ordenanza 0216 y se han encontrado algunos elementos que han permitido cumplir con el objetivo planteado, confirmar nuestra hipótesis y plantear algunas conclusiones que permitan al lector, personas interesadas y tomadores de decisión en torno a la temática, contar con herramientas de análisis para influir en la problemática en cuestión.

Dado que los hallazgos han sido múltiples en esta última sección se ha organizado las conclusiones en tres bloques: 1) el ciclo de la política pública en torno a la ordenanza 0216, 2) debilidades institucionales y limitaciones estructurales y 3) los mecanismos sociales de exigibilidad.

### **1) El ciclo de la política pública**

Los entrevistados afirmaban que cuando no se establece presupuesto, proyectos, estructura de funcionamiento y procesos de seguimiento, no hay política pública, sin embargo en el análisis del ciclo de la política realizado en el capítulo III se evidenció que hubieron varios elementos relacionadas con el diseño, la ejecución y el seguimiento lo que significa la existencia de una política, pero totalmente amorfa y disfuncional.

Si bien la ordenanza 0216 es un gran instrumento de trabajo y exigibilidad, le falta precisión, pues requiere que en ese documento se establezcan concretamente los mecanismos para materializar su aplicación, es decir de donde se van obtener los recursos humanos, económicos e institucionales, eso facilitaría pasar del papel a la acción y no limitarse a ser una política pública de carácter declarativa de derechos y de aplicación limitada; y a pesar de que la ordenanza tiene reglamento tampoco en aquel se establece dichos mecanismos.

Uno de los elementos constituyentes de la política pública de inclusión social es la posibilidad de generar acciones desde un enfoque étnico, sin embargo, la dispersión de acciones, el ciclo atrofiado de la política y la presencia de un personal institucional poco sensibilizado frente a la temática hizo imposible la implementación de dicho enfoque.

Las visiones de desarrollo amalgamadas con la cosmovisión étnica que fueron incorporadas al inicio como fruto de los talleres participativos con las organizaciones, debían plasmarse en

acciones institucionales, es decir en la ejecución, sin embargo se produjo una ruptura en la implementación del enfoque étnico en el momento en que no hubo un salto efectivo de la enunciación de la política al diseño; estancándose en el diagnóstico, la emisión de la ordenanza y el reglamento.

Los escasos resultados producidos en el ciclo de la política pública establecida en la ordenanza 0216, en parte son el resultado de la débil gestión local, pero también es la continuación de una historia en donde a decir de Rahier (1999) las y los afroecuatorianos han estado en el último peldaño de intervención. Eso se puede demostrar en la escasa atención, débil esfuerzo institucional y menor interés que los tomadores de decisión le imprimieron a los procesos de inclusión social y acción afirmativa; escenario que a decir de Whitten (1999) permite que los grupos históricamente beneficiados permanezcan en la cima de la pirámide social.

## **2) Debilidades institucionales y limitaciones estructurales**

Las políticas públicas necesitan periodos largos para generar resultados, por lo que deben estar ancladas a estructuras institucionales consolidadas y fuertes, pero ese escenario no corresponde a la realidad institucional del municipio de Quito en el periodo estudiado, en cuya experiencia se evidenciaron grandes limitaciones entre el modelo de gestión, la estructura orgánica funcional y la aplicación de una política pública como la aquí analizada. Por otra parte, está la influencia ideológica de las autoridades traducida en la voluntad política para dar paso a una implementación real. Sumado a ello están los mecanismos de disputa del poder al interior de la institución, la inestabilidad provocada por el cambio de autoridades, cambio de equipos técnicos

y operativos y la misma influencia político partidista. Todo eso evidencia que el escenario de la gestión pública es porosa, débil y manipulable.

Para Otero, Di Virgilio y Boniolo (2010) es claro que los gobiernos locales no han acumulado las capacidades para el desarrollo de una función tan estratégica como la implementación de políticas públicas. Frente a cuya reflexión podría concluirse que el Municipio de Quito a pesar de que aparentemente es uno de los mejor organizados en todo el país, no ha logrado consolidarse y fortalecerse institucionalmente, por lo que es presa fácil de los remesones producidos por los cambios de orden político. Al respecto, los autores ya mencionados afirman que se requiere una transformación para convertirse en espacios efectivos de gestión de políticas, desarrollando las capacidades para reorganizar sus recursos y estructura, lo cual permitiría que esas capacidades generen estabilidad y continuidad y que cualquier cambio de autoridad o nueva visión de la gestión se ajuste a las características institucionales y no al revés.

La implementación de políticas públicas en instituciones con una amplia y compleja red de instancias administrativas, como lo es el municipio de Quito se torna difícil y a veces imposible, cuando esa red institucional presenta altos niveles de dispersión y descoordinación. En el marco de una gran diversidad de instituciones con una planificación propia cuyos funcionarios se resisten a procesos de articulación que puedan incidir en su planificación, también destaca la presencia de autoridades que no quieren ceder en sus posiciones y decisiones y se respaldan en los niveles de autonomía y capacidad para dirimir la posibilidad de aplicar o no políticas públicas.

Allí cabe la duda planteada por Subirats (2010) sobre la legitimidad de la intervención pública, la eficacia y eficiencia de las instituciones cuando sus administradores responden a criterios de compromiso. Cecilia Pérez (entrevista: octubre 2014) nos transmitía su preocupación al indicarnos que la coordinación es difícil en una institución descentralizada, pues cada quien defiende su espacio y a veces piensa que al momento de coordinar pueden perder su área de influencia. Lo cual significa que muchos funcionarios y funcionarias ven a la institución como un espacio en disputa y no como un espacio para servir a los demás.

Por otra parte, la política pública está sometida al vaivén electoral, en cuyo escenario las autoridades de elección popular y su equipo de trabajo están en la institución por un periodo limitado, luego de lo cual llegan otras autoridades, otro equipo de trabajo con otra visión de la gestión institucional, quienes establecen otras priorizaciones e intereses, y en ese entorno la implementación de ciertas políticas públicas quedan rezagadas y olvidadas. Y eso ocurre precisamente porque no hay una visión uniforme de los intereses públicos (Subirats, 2010).

El ciclo inconcluso de la política pública provocado por las limitaciones institucionales ya mencionadas es solamente uno de los aspectos que incidieron para la no implementación del enfoque étnico; al respecto destacan otros elementos determinantes, relacionados con el racismo estructural y la escasa comprensión del aparato burocrático sobre qué significa la inserción de la variable étnica, todo eso en el marco de un Estado cuyas instituciones aún responden a una visión racializada de la sociedad heredada desde la colonia.

La reflexión desprendida en torno al racismo estructural plantea la necesidad de analizar al Estado como ese escenario en donde se cristaliza la expresión del poder racializador, y repensar a las políticas públicas como instrumentos que cobran vida en el marco de instituciones que a decir

de Goldberg (2002) producen, reproducen y representan los intereses de los grupos de poder. Esas instituciones se mueven al ritmo de un complejo cuadro de funcionarios que actúan bajo un modelo racional burocrático, en apego a normas y bajo principios de aparente igualdad; pero al fin y al cabo ese grupo humano está fuertemente influenciado por estereotipos sociales y raciales.

Para garantizar resultados óptimos en la implementación de la política pública las instituciones deben desplegar toda su capacidad organizativa y de gestión, pero esa capacidad debe ir acompañada de una transformación del cuadro administrativo, pues a decir de Abal (2010) dados los constantes cambios, las instituciones requieren cada vez de mayores capacidades burocráticas. Nosotros concluimos que esas capacidades deben estar ligadas directamente a un “cambio de chip”, y en términos de la OEA (2011) un cambio en el modus operandi institucional. Algo complejo de lograr pues Dussel (1992), Quijano (2000) y Walsh (2002) nos aclaraban que hay un universo cognitivo que responde a una visión colonial, lo que significa que el pensamiento del funcionario y la sociedad en general esta colonizado, o como diría Bourdieu (2007) tiene un *habitus* incorporado. En cuyo escenario el enfoque étnico y la acción afirmativa no tienen cabida.

Precisamente eso se pudo evidenciar en las diversas entrevistas a funcionarios y autoridades en donde se confirmó que se considera a las acciones afirmativas como instrumentos que no aportan a la construcción de una sociedad con igualdad de derechos, que generan divisiones y grupos humanos victimizados. Eso nos lleva a Weber (2004) para quien el pensamiento racional burocrático establece que ante la norma todo es formalmente igual. Ese pensamiento es una de las principales barreras para una política pública con enfoque étnico, pues muchos funcionarios no sensibilizados sobre la temática no conciben que la población afroecuatoriana sea beneficiaria de un trato diferenciado y especial.

La experiencia de priorización de trabajo en el DMQ, en el periodo estudiado, nos confirma que el ámbito de las políticas públicas para afroecuatorianos no es un tema que cobre importancia en la agenda local, y sigue siendo un tema de tercer plano para la gestión institucional, es el *último otro* del que nos hablaba Rahier (1999), eso quiere decir el olvidado, el excluido. Un escenario de evidente racismo estructural.

No olvidemos que Weber (2004) nos advertía que toda la vida de las personas depende o está supeditada a la acción de la burocracia, y es en su escritorio en donde se define lo que pasa en un Estado, es decir, en donde se gesta todo aquello que es capaz de mejorar la vida de una sociedad o excluirle del desarrollo.

Pero no solo al interior de las instituciones están las respuestas para entender la problemática en torno a la implementación de políticas públicas de inclusión social. Hay un actor que también tiene incidencia: la sociedad civil.

### **3) Mecanismos sociales de exigibilidad**

El papel de la sociedad civil es fundamental para la implementación de políticas públicas, por lo que se debe reconocer los grandes logros organizativos del movimiento afroecuatoriano en materia de incidencia local para la concreción de acciones de reconocimiento por parte de la institución municipal. Pero luego de un periodo de gran incidencia y efervescencia organizativa los procesos de agencia local han quedado estancados.

En torno a la ordenanza 0216 al inicio hubo una fuerte movilización y vigilancia, que poco a poco desmayó y quedó en aislados y pequeños esfuerzos de presión que no generaron mayor incidencia en la implementación de ese instrumento, ya que no se establecieron procesos

sostenidos de vigilancia para incidir de forma efectiva en su cumplimiento. Todo eso nos permite concluir que la anemia de las acciones organizativas incidió en la escasa implementación de la política pública. Si bien el escenario político e institucional tampoco favoreció dichos procesos de participación, hacía falta buscar estrategias de incidencia y presión permanentes.

Vilas (2010) nos recuerda que lo público de las políticas públicas se refiere al involucramiento social activo en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas para alcanzar de manera conjunta el bienestar y la justicia social. Y en un escenario fuertemente influenciado por un pensamiento racional burocrático, en donde el funcionario responde a una visión colonizada que reproduce acciones de exclusión, solo la participación ciudadana puede hacer contrapeso efectivo y como enfatiza Cunill (2006) se puede «romper con el monopolio del poder político» (2006: 174) o hacerle frente a la dominación racional o legal.

Ante ello es urgente que las organizaciones que han caído en un proceso de adormilamiento, despierten y empiecen a incidir en los espacios de exigibilidad de la política pública tanto a nivel nacional como local.

Al calor de lo mencionado se considera relevante plantear que el principal reto para la institución municipal y las organizaciones afroecuatorianas en acción conjunta, es buscar los mecanismos para que la ordenanza en tanto instrumento de política pública cumpla con todo su ciclo, poniendo énfasis en aspectos como educación, empleo y lucha contra la discriminación. Ese ciclo debe tener como componente principal el fortalecimiento de la identidad y la revalorización de la cultura afrodescendiente, elementos sustanciales en las políticas con enfoque étnico para generar cambios significativos en los índices de exclusión social.

Debe buscarse mecanismos para que la política pública sea capaz de sobrevivir con éxito al remesón institucional que se produce cada cuatro años, y es allí donde los instrumentos de presión de las organizaciones juegan un papel fundamental, para impulsar acciones que puedan impedir posibles cambios que pongan en riesgo los procesos de ejecución de las políticas.

Y por último, pero no por ser menos importante, se plantea que es urgente el debate entre la sociedad civil, Estado y la academia a fin de encontrar puntos de encuentro y desenredar los nudos sociales, institucionales y conceptuales que inciden en la persistencia de la situación de exclusión social de los grupos étnicos históricamente en desventaja y con menores niveles de desarrollo, caso contrario, los reconocimientos constitucionales y normativos no pasarán de ser lindos elementos de retórica, ineficientes e inútiles, en vez de ser instrumentos concretos de derechos y desarrollo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**ABAL, Juan Manuel**

2010 «La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas». En Amaya Paula, comp. *El Estado y las políticas públicas en América Latina: avances, desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Universitario de La Plata: 17 - 36.

**AGUILAR, Luis**

1993 «Los objetos de conocimiento de la administración pública». En *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 54, abril – junio, 1993: 361 – 384.

**AMAYA, Paula**

2010 «La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal». En Amaya Paula, comp. *El Estado y las políticas públicas en América Latina: avances, desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Universitario de La Plata. 305 – 342.

**ANDRÉS, Lydia**

2012 «Racismo y discriminación laboral: afrodescendientes en Quito». En Revista electrónica *Antropología, Cuadernos de Investigación*. Escrito el Viernes, 09 de Marzo de 2012. Disponible en: <http://revistas.arqueo-ecuatoriana.ec/es/cuadernos-de-investigacion/cuadernos-de-investigacion-11/264-racismo-y-discriminacion-laboral-afrodescendientes-en-quito> (visitada el 29 de nov de 2014).

**ANTON, JOHN**

2007a «Afroecuatoriano, nuevo Estado y políticas públicas en el Ecuador». en II Congreso Ecuatoriano de Antropología y Arqueología. Avance de la última década: Aporte, retos y nuevos temas, Tomo II, Abya Yala, Banco Mundial Ecuador.

2007b «Afrodescendientes: sociedad civil y movilización en el Ecuador». En *Journal of Latin America and Caribbean Anthropology*. Vol. 12, No. 1, Abril: 233 – 245.

- 2008 «Multiethnic Nations and Cultural Citizenship. Proposals from de Afro-Descendant Movement in Ecuador». In *New Social Movements in the African Diaspora I*, Souls, Vol. 10, No. 3: 215 – 226.
- 2010 «Exclusión, pobreza y discriminación racial en los afroecuatorianos, las respuestas desde sus organizaciones sociales». En María Mercedes Di Virgilio, María Pía Otero y Paula Boniolo, coord. *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO – CROP.
- 2011 *El proceso organizativo afroecuatoriano: 1979-200*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

**BARI**, María Cristina

- 2002 «La cuestión étnica: Aproximación a los conceptos de grupo étnico, identidad étnica, etnicidad y relaciones interétnicas», En *Cuadernos de Antropología Social N° 16*, UBA: 149-163.

**BARDACH**, Eugene

- 1998 *Los ocho pasos para el análisis Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

**BELLO**, Álvaro y Marta **RANGEL**

- 2000 *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL
- 2002 «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe». En *Revista de la CEPAL*. N. 76, Abril 2002. México: CEPAL: 39 – 54.

**SISPAE-INEC BID**

- 2004 Los afroecuatorianos en cifras. Desigualdad, discriminación, y exclusión según las estadísticas sociales del Ecuador”, Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano.

**BONILLA- SILVA**, Eduardo

- 2010 «¿Que es el racismo? Hacia una interpretación estructural». En Claudia Mosquera, Agustín Lao-Montes, Cesar Rodríguez (editores y coautores). *Debates sobre ciudadanía*

*y políticas raciales en las Américas Negras*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales - CES / Universidad del Valle: 649 – 698.

**BOURDIEU, Pierre**

2002 *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Traducido por Ma. del Carmen Ruiz, trad., México: Taurus.

**CASTRO, Javier; Giraldo URREA y Carlos VIÁFARA**

2009 «Un breve acercamiento a las políticas de Acción Afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali». En *Revista Sociedad y Economía*, Núm. 16, enero, 2009, Universidad del Valle, Colombia: 159-170.

**COHEN Jean y Andrew ARATO**

2000 *Sociedad civil y teoría política*. Capítulo X, México: FCE.

**CUNILL, Nuria**

2006 «Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina». En Ernesto Insunza Vera y Alberto Olvera, eds. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa: 167 – 192.

**DE LA TORRE, Carlos**

2002 *Afroquiteños: Ciudadanía y Racismo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

**DELGADO María de los Angeles**

2013 «Organizaciones Afroecuatorianas: Identidad e incidencia en las políticas públicas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito periodo 2000 – 2011». Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias, Sociales con Mención en Desarrollo Local y Territorio, FLACSO, Quito.

**DIMOCK, Marshal**

1983 *Public Administration*, United States: Holt McDougal Ed., 5ª. Edición.

**DNP** Departamento Nacional de Planificación

2012 *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial.* Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Colombia.

**DUNCAN, Quince, comp.**

2003 «Acción afirmativa en el contexto afrodescendiente, Los casos de Brasil, Colombia y Perú». Documento de trabajo en versión preliminar, Encuentro Estratégico de Organizaciones-Redes por la Incidencia, Costa Rica, 19 a 21 de agosto de 2003, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

**DUSSEL, Enrique**

1992 *1492: El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la Modernidad.* Madrid: Nueva Utopía.

**ESPINOSA, Fernanda,**

2010 Insumos de políticas públicas para la interculturalidad y acciones concretas en la lucha contra el racismo en Memorias Foro Nacional de ciudades libres de Racismo, Discriminación y Xenofobia “Juntos en la diversidad”.

**FERNÁNDEZ, Paloma.**

2001 *Diáspora africana en América Latina: discontinuidad racial y maternidad política en Ecuador.* España: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

**FLORIL, Paola**

2010 «Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE): ¿Hacia la (neo) corporativización del movimiento afroecuatoriano?». Tesis para obtener el título de maestra en Ciencias Políticas, FLACSO – Ecuador.

**GALLARDO, Roberto**

2012 «Fortalecimiento del Monitoreo y Evaluación para políticas públicas inclusivas». Presentación realizada en la VIII Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación. Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

**GAUS, John M.**

1947 *Reflections on Public Administration*. United States: University of Alabama Press.

**GOLDBERG, David**

2002 «Racial States». In David Theo Goldberg, John Solomos, eds. *Companion to racial and ethnic studies*. United States: Blackwell Publishing.

**GONZALES, Pablo y Pablo GÜEL**

2012 «Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social». En *Revista Reforma y Democracia*. No. 53. (Jun. 2012). Caracas: CLAD.

**GOULD, Roger**

1991 «Multiple Networks and Mobilization in the Paris Commune, 1871». In *American Sociological Review*. Vol. 56, No. 6 (Dec., 1991), American Sociological Association Stable: 716-729. Versión electrónica disponible en <http://www.jstor.org/stable/2096251> (visitada el 23 de marzo de 2009)

**GUERRERO Omar**

1993 «Políticas públicas: interrogantes». En *Revista de Administración Pública*, núm. 84: 83-88. Universidad Nacional Autónoma de México, Ponencia sustentada en el: Seminario Introducción a las Políticas Públicas de 1992, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

**GUERRERO, Ligia**

2013 «Políticas públicas e inclusión laboral en Ecuador: el Decreto 60 y los afrodescendientes». Tesis para obtener el título en la Especialidad en Cooperación Internacional para el Desarrollo, del Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN. Quito

**HOOKER, Juliet**

2008 «Afro-descendant struggles for collective rights in Latin America». In *New Social Movements in the African Diaspora I, Souls*, Vol. 10 ( 3): 279 – 280.

**IBARRA, Pedro; GOMÁ Ricard; MARTÍ Salvador**

2002 «Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión». En Pedro Ibarra, Ricard Gomá y Salvador Martí, eds. *Creadores de democracia radical, movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria: 23 -56.

**INSUNZA, Ernesto**

2006 «Para analizar los procesos de democratización: interfaces sociales, proyectos políticos y rendición de cuentas» En Ernesto Insunza Vera y Alberto Olvera, coords. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa: 265 – 292.

**LUNA, Matilde**

2005 «Las redes de la acción pública: ¿Un nuevo circuito de la ciudadanía?». En Benjamin Arditi, ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. España: Antropos.

**McCARTHY, John and Mayer ZALD**

1977 «Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory». In *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6 (May, 1977): 1212-1241. University of Chicago Press. Versión electrónica disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/2777934> (Visitada el 23 de marzo de 2009).

**MEDINA, Henry**

2006 *Afroecuatorianos. Un movimiento social emergente*, Quito: Ediciones Afroamerica. Centro Cultural Afroecuatoriano.

**MELUCCI, Alberto**

1994 «Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales». En *Zona Abierta*. No. 69: 153 – 180.

**MEJÍA, Andrés coord.**

2009 *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Introducción: 15 – 30. Quito: FLACSO.

**MOSQUERA, Claudia, María RODRÍGUEZ y Ruby LEÓN**

2009 «Las Acciones Afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países», En Claudia Mosquera, y Ruby León, eds. *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Colombia: Investigaciones CES, Universidad Nacional de Colombia.

**MOSQUERA** Claudia y **RODRIGUEZ** Margarita

2009 «Las Acciones Afirmativas vistas por distintos actores(as) Institucionales». En Claudia Mosquera, y Ruby León, eds. *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las Independencias y Constitución de 1991*. Colombia: Investigaciones CES, Universidad Nacional de Colombia.

**MDMQ** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

2012a Plan de Desarrollo 2022, 2012. Quito.

2012b Quito viviendo el Decenio de los y las afrodescendientes 2012 – 2022.

2008a Diagnóstico Socio demográfico, socioeconómico y cultural de la Ciudadanía Afroquiteña.

2008b El pueblo afroecuatoriano incidiendo políticamente en el MDMQ”. Quito.

2007 Municipio de Distrito Metropolitano de Quito, Plan Metropolitano Estratégico de Desarrollo Integral del Pueblo Afrodescendiente de Quito 2007 – 2015.

**MURILLO**, Pastor

2010 «Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación». En: *El Otro Derecho*. ILSA. Actualidad de las luchas y debates de los afrodescendientes a una década de Durban. Experiencias en América Latina y el Caribe. No. 41 (Mayo, 2010): 107 - 138.

**NARANJO**, Efraín.

2011 «Caracterización de la gestión en las empresas públicas». En *Revista Politécnica*, 29 (1), Quito: 18 – 28.

**NAZARENO, Marcela**

2013 Participación política de actores afroecuatorianos en el legislativo: de 1979 a 2009, tesis para obtener el título de Maestra en Ciencias Políticas, Quito, FLACSO.

**NIGRO, Felix**

1965 *Modern Public Administration*. United States: New York: Harper & Row.

**NIRENBERG, Olga**

2010 «Enfoques para la evaluación de políticas públicas». En Paula Amaya, Comp. *El Estado y las políticas públicas en América Latina: avances, desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Universitario de La Plata.

**OCLES, Juan Carlos**

2009 *La discriminación racial en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*, Quito: Dirección Metropolitana de Inclusión Social, Alcaldía Metropolitana de Quito.

**OLSON, Mancur**

1991 *La lógica de la acción colectiva*. Barcelona: VVAA: Diez Textos Básicos de Ciencia Política.

**OIT** Oficina Internacional del Trabajo

2007 *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Suiza.

**ORTEGON, Edgar**

2008 *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. España: Universidad de Alcalá.

**OTERO, Pía, María DI VIRGILIO María y Paula BONIOLO**

2010 «Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: Introducción a un problema complejo». En María Mercedes Di Virgilio, María Pía Otero y Paula Boniolo, coords. *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO – CROP.

**PFIFFNER, John M. y SHERWOOD, Frank**

1963 *Organización administrativa*. México: Herrero Hnos. Sucesores.

**PNUD** Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

2011 *Políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente*. Panamá: Proyecto Regional “Población Afrodescendiente de América Latina”.

**PRIESTLEY** George y **BARROW**, Alberto

2008 «The Black Movement in Panamá. A historical and political interpretation, 1994 – 2004». In *New Social Movements in the African Diaspora I*, Souls, Vol. 10, No. 3: 227 – 255.

**QUIJANO** Aníbal

2000 «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina». En Edgardo Lander, comp. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: p. 246.

**RAHIER**, Jean

1999 «Marni, ¿qué será lo que quiere el negro?: representaciones racistas en la revista Vistazo, 1957-1991». En Enma Cervone y Freddy Rivera, ed. *Ecuador racista: imágenes e identidades*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador: 73 – 110.

**ROTH**, André-Noël

2008 Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. En *Estudios Políticos*, 33, julio-diciembre, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

**SCHMIDT**, Samuel

1995 *La capacidad de gobernar en México*. México: Aguilar.

**SENPLADES** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

2013 Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017. Quito

2011 Guía para la Formulación de Políticas Públicas sectoriales, Quito.

2009 Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013. Quito.

**SHARKANSKY**, Ira

2002 *Politics and Policymaking: In search of simplicity*. United States: Lynne Rienner Publishers.

**SUBIRATS, Joan**

2008 *Análisis y gestión de Políticas públicas*. Editorial Ariel. Versión digital disponible en [http://uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis\\_y\\_gestion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_Parte\\_1\\_See\\_parte\\_2\\_http\\_uab.edu.es](http://uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Parte_1_See_parte_2_http_uab.edu.es) (visitada el 20 de octubre de 2014).

2010 «Políticas Públicas y Cohesión Social. Factores territoriales y gobiernos locales», Texto preparado para el Programa URB-AL III, Sitgesart. Octubre. 2010.

**TADEO, Renán**

1998 *Movimiento negro en Quito*. Quito: Abya Yala.

**TARROW, Sidney**

2004 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza Editorial.

**TILLY, Charles**

2004 *Social Movements, 1768 – 2004*. United States: Paradigm Publishers.

**TOURAINÉ Alain**

1997 *¿Podremos vivir juntos*. Capítulo 3. Buenos Aires: FCE.

**VILAS, Carlos María**

2010 «Política y políticas públicas en América Latina». En Paula Amaya, comp. *El Estado y las políticas públicas en América Latina: avances, desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Universitario de La Plata.

**VILLACRÉS Alfredo**

2010 «La validez de los regímenes de derechos humanos: la aplicación de la Declaración y la Agenda de Durban al caso ecuatoriano». Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. Quito.

**WALSH, Catherine**

2002 La (re) articulación de subjetividades políticas y diferencia colonial en Ecuador: Reflexiones sobre el capitalismo y las geopolíticas del conocimiento. En Catherine Walsh, F. Schiwy, S. Castro-Gomez, eds. *Indisciplinar las ciencias sociales: Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino*. Quito: Abya Yala – Universidad Andina Simón Bolívar.

**WALSH, Catherine y Juan GARCIA**

2002 «El pensar del emergente movimiento afroecuatoriano. Reflexiones (des)de un proceso». En Daniel Mato, coord. *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*. Caracas: CLACSO, CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela.

**WEBER, Max**

2004 *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

**WHITTEN, Norman**

1999 «Conferencia magistral. Los paradigmas mentales de la conquista y el nacionalismo: La formación de los conceptos de las "razas" y las transformaciones del racismo». En Enma Cervone y Freddy Rivera, eds. *Ecuador racista: imágenes e identidades*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

**WADE, Peter**

2000 *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Ecuador: Abya-Yala.

**DOCUMENTOS NORMATIVOS**

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965.
- Ordenanza Metropolitana para la Inclusión Social con enfoque étnico –cultural del Pueblo Afroecuatoriano en el Distrito Metropolitano, 0216, Quito, 2007
- Decreto ejecutivo No. 60, Quito.
- Consejo Metropolitano de Quito, Ordenanza Metropolitana 0224, 2012.

- Consejo Metropolitano de Quito, Resolución C 236, 2012.
- Consejo Metropolitano de Quito, Resolución C 0653, 2011.
- Consejo Metropolitano de Quito, Resolución C 1009, 2008.

## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

[www.sni.gob.ec](http://www.sni.gob.ec)

[www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

[www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec)

[www.redatam.gob.ec](http://www.redatam.gob.ec)

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

- Juan Carlos Ocles, funcionario de la Secretaria de Inclusión Social del MDMQ. Dirigente del Movimiento afroecuatoriano en Quito, representante de las organizaciones para integrar la Unidad de Desarrollo Afroecuatoriana, octubre 2014
- Irma Bautista, Dirigenta nacional del Movimiento Afroecuatoriano, sus bases organizativas están en Quito, representante de las organizaciones al Consejo Metropolitano contra la Discriminación, octubre 2014.
- Ofelia Lara, dirigente afroecuatoriana, Delegada al Consejo Metropolitano contra la Discriminación, octubre 2014
- Vanthy Chala, dirigente afroecuatoriana, actual funcionaria del Municipio de Quito, representante de organizaciones, octubre 2014
- Margarita Carranco, ex concejala, Presidenta a la Comisión de Equidad y Género del Consejo Metropolitano de Quito 2005 - 2008, Actual Secretaria Metropolitana de Inclusión Social, octubre 2014.
- Cecilia Pérez, docente de la PUCE, ex directora de Inclusión Social, periodo 2007 – 2009.

- Beatriz León, ex concejala alterna, asumió como concejala principal, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Consejo Metropolitano de Quito, periodo 2013 – 2014, octubre 2014.
- Ma. Mercedes Plasencia, consultora, ex Secretaria Metropolitana de Desarrollo Social, periodo 2006 – 2009, octubre 2014
- Wilson Flores, docente de la Universidad Central, ex funcionario de la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito, Director de Promoción de Derechos, 2013 – 2014, 30 octubre 2014.