

REPÚBLICA DEL ECUADOR



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

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Gestión
Pública

**TÍTULO
LA APLICACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA
SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL SERVICIO DE RENTAS
INTERNAS – SRI Y EL CUMPLIMIENTO DE PORCENTAJES
(2014 – 2017).**

Autor: Patricio Zumárraga
Director: John Antón Sánchez

Quito, septiembre de 2018



No.100-2018.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los doce días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho, **RICHAR PATRICIO ZUMÁRRAGA MARROQUÍN**, portadora del número de cédula: 1000809663, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2017-2019), se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: "**LA APLICACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA SELECCIÓN DEL PERSONAL EN EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS SRI Y EL CUMPLIMIENTO DE PORCENTAJES 2014-2017**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.45
Artículo Científico Escrito:	8.50
Defensa Oral:	8.70

Nota Final Promedio: 9.02



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

En consecuencia, **RICHAR PATRICIO ZUMÁRRAGA MARROQUÍN**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:



Dra. Soledad Varea.
PRESIDENTE



Mgs. Lourdes Montesdeoca.
MIEMBRO



Dra. Analia Minteguiaga.
MIEMBRO



Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
Directora de Secretaría General

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

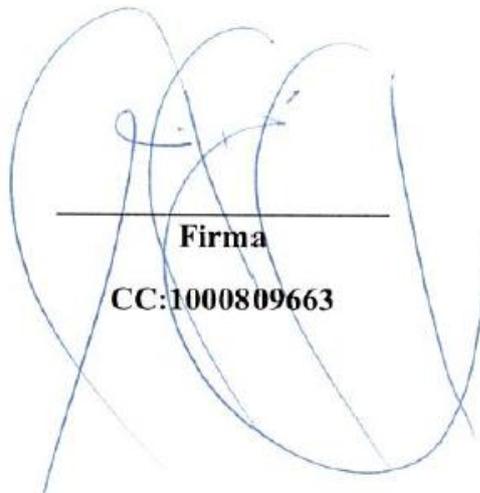


Fojas 1/1
Fecha 12/09/2018


Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Zumárraga Marroquín Richar Patricio, máster, con CC 1000809663, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma
CC:1000809663

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

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

Quito, 27 de abril de 2018



FIRMA DEL CURSANTE

ZUMÁRRAGA MARROQUÍN RICAR PATRICIO
CC:1000809663

LA APLICACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS – SRI Y EL CUMPLIMIENTO DE PORCENTAJES (2014 -2017).

Resumen

Este artículo analiza la aplicación de las políticas públicas de acciones afirmativas en los procesos de selección para el sector público, específicamente en el Servicio de Rentas Internas - SRI (período noviembre de 2014 - noviembre de 2017). La Constitución aprobada en Montecristi a finales del 2008, incluyó a las acciones afirmativas como un derecho que busca garantizar la igualdad de oportunidades a sectores excluidos por factores raciales, étnicos o físicos; posterior en septiembre del 2009 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ejecutivo No. 60, el cual dispuso a las entidades públicas incorporar personal de pueblos y nacionalidades, al menos en un porcentaje similar a la representación poblacional del último censo. Es importante comprender el proceso de implementación de los mecanismos de inclusión laboral en el aparato estatal de grupos minoritarios, considerando que esto se dio en función de la demanda de movimientos sociales, especialmente de grupos afrodescendientes e indígenas, que a pesar de varios años de implementada esta política pública, aún mantienen un índice de desempleo histórico claramente mayor al del resto de grupos étnicos. El análisis se realizó bajo una técnica de estudio de caso, con una metodología mixta cualitativa y cuantitativa, evaluando el acatamiento de la normativa y lo que ha sucedido con la inclusión de grupos minoritarios en el SRI.

Palabras clave

Acciones afirmativas; inclusión; exclusión; discriminación; procesos de selección; crecimiento profesional.

Abstract

This work analyzes the use of affirmative action on public policies associated with the selection of personnel in the public sector, specifically those in the Internal Revenue Service agency - SRI (from November 2014 to November 2017). The Constitution approved in Montecristi at the end of year 2008 included the use of affirmative action as a right to guarantee equal opportunities to those excluded by racial, ethnic or physical factors. Consequently, in September 2009 the Ecuadorean Government issued the Executive Decree No. 60, which instructed public entities to incorporate personnel from ethnic groups and nationalities in similar percentages to those gathered in the last national census. It is important to understand that the process of implementing labor inclusion mechanisms for minorities in the public sector, especially those related to Afro-descending and indigenous groups, do not reflect today the reality of the groups which, despite several years of implementation, still maintain a high rate of historical unemployment. This work was accomplished using a case-by-case examination technique with a mix of qualitative and quantitative research, and by evaluating the compliance of public policies related to the inclusion of minority groups in the SRI.

Key words:

Affirmativa action; inclusión; exclusión; discrimination; selection of personnel; professional development.

Introducción

Las políticas públicas de acciones afirmativas, es un mecanismo que busca equiparar oportunidades para los grupos minoritarios o excluidos, que tienen varios años de aplicación en países como la India y Estados Unidos; oficialmente en el Ecuador se lo ha implementado a partir del 2008, convirtiéndose en un tema que ha generado un gran debate con posiciones a favor y en contra, además de que algunos grupos que son beneficiarios de este derecho, se quejan de la nula, baja implementación o del fracaso en su aplicación; esto llevó a que se generara la pregunta que guía esta investigación: ¿En qué medida la aplicación de las políticas de acción afirmativa en el Servicio de Rentas Internas - SRI¹, han incidido en la inclusión, cumplimiento de porcentajes y el crecimiento profesional de las personas que se acogen a las mismas?

El objetivo del artículo es analizar la evolución de la aplicación políticas públicas de inclusión a través de acciones afirmativas en los procesos de selección de personal en el caso del SRI, con el fin de determinar si se ha logrado la inserción de grupos minoritarios, así como su crecimiento profesional; por otro lado, validar el cumplimiento de porcentajes de personal acorde a lo que disponen los planes nacionales de desarrollo; establecer si la normativa vigente y su implementación ha sido un mecanismo idóneo para la introducción de grupos excluidos o discriminados en puestos de trabajo en el sector público.

El artículo científico se basa en un estudio de caso, que se fundamenta en una estrategia metodológica mixta, con un enfoque cualitativo y cuantitativo; se ejecutó un análisis del cumplimiento de las normas vigentes, con el manejo de información de bases de datos de la Dirección Nacional de Talento Humano del SRI, que permitieron tener los resultados finales del artículo; además se evaluó la aplicación de lo dispuesto en normas y planes para la inclusión de grupos minoritarios, valorando lo sucedido en el SRI con las personas que se acogieron al derecho de acciones afirmativas y los procesos de selección en los que han postulado.

¹ El Servicio de Rentas Internas – SRI, es una institución creada mediante ley en noviembre de 2017 y se encarga de la administración de los tributos en el Ecuador.

Las personas que se encuentran bajo condiciones de exclusión, por lo general son grupos minoritarios de la sociedad, y que han sido históricamente discriminados. Por ello es fundamental investigar los mecanismos implementados para su participación en el desarrollo del país, considerando que, a pesar de sus diferencias étnicas, situaciones de vida o limitaciones físicas, tienen capacidades y competencias que pueden ser aprovechadas para su involucramiento en el servicio público.

En la primera parte se realiza un estudio de la implementación de políticas públicas de inclusión laboral, que muchas veces generan resistencia, cómo es el caso de las acciones afirmativas; decantando en un debate de personas a favor y en contra de su implementación, haciendo de este, un tema apasionante e interesante, para analizarlo desde una perspectiva de conciencia social y vinculación de grupos históricamente relegados.

En la segunda parte del artículo, se ejecuta un análisis sobre la aplicación de acciones afirmativas, como una vía de inclusión a trabajos remunerados de sectores en desigualdad dentro la función pública. Por otro lado, se evalúa cómo la promulgación de la Constitución en el 2008, requirió el generar un andamiaje legal y de planificación, que obligó a las instituciones públicas se alineen con la implementación de políticas públicas, cuyo fin sea la inclusión de sectores poblacionales que históricamente fueron relegados para acceder a vacantes en el Estado.

Al finalizar se observa la implementación de la política pública de inclusión mediante acciones afirmativas en los procesos de selección del SRI; cuáles han sido sus efectos, el cumplimiento de porcentajes, estudiar el sentir de las personas, en función de las entrevistas que se realizaron. Determinando su satisfacción o inconformidad con lo ejecutado, evaluar si lo que se ha desarrollado fue suficiente o qué falta por hacer. Se analiza si las normas técnicas de selección de personal en el sector público, que incorporan las políticas de acción afirmativa para sectores históricamente discriminados, han sido suficientes para garantizar la inclusión laboral de individuos, que por distintas circunstancias sufren discriminación o exclusión; por lo tanto, deben salvar muchos obstáculos para alcanzar un puesto de trabajo, lo cual lleva a conclusiones que ayudarán a tener una perspectiva a futuro.

Las acciones afirmativas como políticas públicas de inclusión.

Las acciones afirmativas, como mecanismos efectivos para combatir la discriminación de grupos minoritarios, excluidos o vulnerables, se han convertido en políticas que algunos estados impulsan para garantizar la equidad y disminuir la desigualdad; la misma que para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México (2012: 5) la considera como “seleccionar excluyendo; esto es, dar un trato de inferioridad a personas o a grupos, a causa de su origen étnico o nacional, religión, edad, género, opiniones, preferencias políticas y sexuales, condiciones de salud, discapacidades, estado civil u otra causa”. En este sentido, nacen políticas públicas de inclusión a través de acciones afirmativas, qué desde un concepto emitido por la Organización de las Naciones Unidas en 2001, se comprenden como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad”. (Citado en Begne: 2011, 14).

Como políticas públicas efectivas de inclusión, las acciones afirmativas ya cumplen aproximadamente seis décadas de experimentación e implementación a nivel mundial, generando por supuesto un fuerte debate en torno a que si en realidad son mecanismos de inserción o de exclusión y privilegios; por lo que es importante entender la complejidad de la puesta en marcha de una política pública, a lo cual Aguilar considera que

La implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar, 1993: 17).

En medio de esa complejidad para la implementación de políticas públicas de inclusión a grupos minoritarios, se tiene a los primeros países en los cuales se introdujo a las acciones afirmativas como forma de inserción, estos fueron Estados Unidos e India,

en los años 60 del siglo pasado, lo hicieron con el fin de atender las demandas de sectores minoritarios o excluidos (Cruz, 2013: 109). De ahí en adelante, se han convertido en mecanismos para que sectores de la población discriminados o relegados, sean incluidos realmente dentro la sociedad y la vida económica. La acción afirmativa por tanto se comprende como una política pública en la que varios autores coinciden en su temporalidad y lo cual depende del efecto de lo que se busca y logra, tal como Antón lo señala

Las acciones afirmativas se definen como un conjunto de políticas de acción positiva de carácter temporal, en articulación de distintas instancias gubernamentales, ejecutadas por medio de proyectos específicos de empoderamiento para los grupos culturales discriminados, en especial mujeres y jóvenes, para garantizar su acceso a diferentes servicios: educación, salud, seguridad social, empleo, vivienda, generación de ingresos y otros (Antón, 2010: 332).

Las razones por las cuales es necesaria la implementación de acciones afirmativas son: al darse una desventaja de un sector de la población en relación a otro; existe diferencia entre personas, menoscabando su posición al pertenecer a etnias, género, religión entre otros; que la diferencia sea manejable y proporcional; y una acción afirmativa se mantendrá mientras se logre una equidad real. (*Ibid.*: 333).

El éxito de la implementación de este tipo políticas públicas, se da con la participación de instituciones públicas de una manera coordinada, a través de proyectos enfocados a lograr los resultados que se anhelan, valorando las circunstancias por las cuales se deben crear y midiendo sus efectos. Contando con la participación de la sociedad en su conjunto y la comprensión de lo que se requiere, para lo cual es importante la búsqueda de mecanismos de difusión que minimicen la resistencia.

El debate a favor y en contra

La puesta en marcha de las políticas públicas de inclusión para mejorar las condiciones sociales de los grupos minoritarios o excluidos, ha dado como resultado un debate a favor y en contra de las acciones afirmativas. Dentro de esta discusión existen criterios muy

asimétricos, con argumentos disímiles de las partes en contienda. En países como Colombia, México y Brasil, donde las acciones afirmativas ya llevan un tiempo de implementación, el debate es recurrente. Claudia Mosquera (2009: 83), para el caso colombiano, afirma que “estas polémicas giran en torno al carácter conservador de las Acciones Positivas, a un supuesto carácter discriminatorio y atentatorio de los principios de igualdad y del mérito”. De modo que es importante analizar cada uno de estos aspectos, para entender el carácter de las acciones afirmativas y su fin.

El primer aspecto de debate sobre la legitimidad de esta política pública, gira en torno al principio de igualdad, el mismo que para autores como Pastor Murillo “Las medidas de acción afirmativa descansan en el principio de igualdad” (Murillo, 2010: 135), Los investigadores que son contrarios a este tipo de políticas señalan que se viola este precepto, puesto que da claras ventajas a las personas que se acogen a este derecho, ante cualquier otro grupo de ciudadanos (Hermida, 2007: 216). Por otro lado, aquellos que defienden a las acciones afirmativas (Prieto, 2010; Bobbio, 2010), van más allá y enfocan su aplicación en la relegación de demandas y la exclusión permanente que han vivido por parte de la sociedad algunos sectores de la población. Por lo tanto, al aplicar estas medidas se busca disminuir o eliminar estas inequidades, lo cual hace que paulatinamente exista una real igualdad; ante todo para la población que ha sido menos favorecida en el desarrollo de los países, en la mayoría de los casos son sectores que pertenecen a culturas ancestrales o grupos étnicos propios de la zona, que han sido relegados a través de la historia.

Otra de las críticas a las acciones afirmativas, es que son discriminatorias. Esta aserción se fundamenta, en que se traslada la exclusión de un grupo de ciudadanos a otro, en varias ocasiones al de más alta cantidad de población, es decir, que los habitantes que se acogen a este tipo de políticas, se benefician en detrimento generalmente de la mayoría (Huesca, 2015: 49); la defensa ante esta crítica se cimienta, en que se debe buscar mecanismos para salir de la opresión que genera la discriminación, lo que en muchas ocasiones se basa en la costumbre de los grupos sociales mayoritarios o con poder, para dejar a un lado a otros grupos de la población, relegándolos a trabajos sin mucho valor agregado o simplemente fuera de la estructura económica de la sociedad; al hablar de costumbre, estamos tratando de un tema que está impregnado en la sociedad, es decir, el

contraste que ha marcado en la historia, del ser indígena, afrodescendiente, montubio, discapacitado, mestizo o blanco y la diferencias raciales que han caracterizado siglos de exclusión (Aparecida, 2008: 134).

La última crítica se hace presente en la aplicación de acciones afirmativas para la selección de personal o su contratación, al señalar que supuestamente se contraponen al principio del mérito. La discusión está en que los individuos que se apalancan en este derecho, crean un desconocimiento a los logros y esfuerzos de los demás aspirantes, provocando de esta forma inequidad ante la selección del más calificado para realizar un trabajo (Sierra, 2011: 143). Por otro lado, los defensores de la aplicación de acciones afirmativas, argumentan que frecuentemente el mérito viene atado a la desigualdad; por las diferencias existentes entre los ingresos y la calidad de la educación. Las personas bajo condiciones de exclusión o discriminación, no tienen acceso a una buena formación, ni tampoco a las posibilidades que tienen otros sectores de la población, lo cual afecta a la igualdad de oportunidades (Thorp, 1998: 32), por lo que señalan la importancia de implementar medidas que minimicen estas diferencias.

Estos efectos contrarios a la aplicación de este tipo de políticas, así como las posiciones que se dan en contra y defendiendo estos mecanismos de inclusión, también nos llevan al debate sobre la exclusión y la desigualdad, que han permanecido presentes en el mundo y en nuestra sociedad por varios siglos, a lo que De Sousa considera que

La desigualdad y la exclusión son dos sistemas de pertenencia jerarquizada. En el sistema de desigualdad, la pertenencia se da por la integración subordinada, mientras que en el sistema de exclusión la pertenencia se da por la exclusión. La desigualdad implica un sistema jerárquico de integración social. Quien se encuentra abajo está adentro, y su presencia es indispensable. Por el contrario, la exclusión presupone un sistema igualmente jerárquico pero dominado por el principio de la exclusión: se pertenece por la forma como se es excluido. Quien está abajo, está afuera. Así formulados, estos dos sistemas de jerarquización social son tipos ideales, pues en la práctica los grupos sociales se introducen simultáneamente en los dos sistemas, formando complejas combinaciones (De Sousa, 2010: 4).

Los efectos nocivos de vivir en una sociedad excluyente y jerarquizada, genera mayor desigualdad. Más aún en comunidades diversas y con población que ha sido relegada por siglos. Por lo cual es importante la implementación de mecanismos que coadyuven a mejorar esas asimetrías existentes y que beneficien a grupos minoritarios.

1. Las acciones afirmativas como mecanismos de inclusión en trabajos remunerados en el sector público ecuatoriano.

La aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el 2008, hizo que el país viva cambios trascendentes para crear conciencia y defender los derechos de la población en estado de exclusión o discriminación. La búsqueda de mecanismos que mejoren el acceso a trabajos remunerados y estables en el sector público, ha sido una constante desde ese año. La inserción laboral de grupos vulnerables, mediante la aplicación de acciones afirmativas, se fundamentó en las demandas de grupos sociales afroecuatorianos, que exigieron en Montecristi² un mecanismo real para acceder a vacantes en el Estado, estas exigencias dieron como resultado una carta magna con una visión distinta y de avanzada en los aspectos de inclusión, esto lo analiza García como

Por su parte, la reciente y novedosa Constitución ecuatoriana de 2008, se refiere a las acciones afirmativas en el Título II Derechos, Capítulo Primero principios de aplicación de los derechos, Artículo 11 numeral 2, donde se hace evidente la importancia que el constituyente otorgó al principio de igualdad ante el Estado y ante la ley, de tal forma que, todos los individuos en el Ecuador, tienen la garantía constitucional, legal e incluso institucional de que se generen, mantengan y/o garanticen los medios, instrumentos, procedimientos y acciones necesarios para eliminar todas las condiciones de desigualdad que pueden pervivir en la sociedad ecuatoriana. En el mismo sentido, en el mismo Título, Capítulo Quinto Derechos de participación, Artículo 65 define, de manera específica, acciones afirmativas con enfoque de género que garanticen la participación efectiva de las mujeres en cargos públicos y espacios de representación social [...].(García, 2010: 8).

Lo señalado en la Constitución respecto a las acciones afirmativas, obligó al Estado ecuatoriano a organizar un andamiaje legal que le permita la ejecución y cumplimiento de lo consagrado en la máxima ley de la República; generando el 28 de septiembre de 2009 la suscripción del Decreto Ejecutivo No. 60, documento en el que se

² Montecristi en la provincia de Manabí, es la ciudad que albergó a la Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó la nueva carta magna del Ecuador y que fue aprobada en plebiscito el 28 de septiembre de 2008.

aprobó el Plan plurianual para eliminar la exclusión étnica y cultural, señalando en su artículo 3 que

Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población (Decreto Ejecutivo 60, 2009: 8).

El encargo de implementar el plan se lo hizo a varias instituciones públicas, para que de esta forma se dé cumplimiento a lo señalado en los artículos 11 y 65 de la carta magna (CRE, 2008) en lo referente a acciones afirmativas, que buscan mejorar las condiciones de la población en estado de exclusión o discriminación. Al Ministerio de Trabajo se le encargó la implementación de mecanismos para que se contrate en la empresa pública o privada, personal que provengan de origen étnico montubio, afroecuatoriano e indígena, para que sean partícipes del desarrollo económico del país. El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, tenía la tarea de velar que en los programas que se implementen y desarrollen, se enfoquen a beneficiar y mejorar las condiciones de grupos vulnerables y pobres. A la banca pública a través del Banco Nacional de Fomento y Corporación Financiera Nacional, se les delegó que, en sus proyectos de crédito para la pequeña empresa o emprendimiento empresarial, tendrán que destinar un porcentaje de sus recursos a entregar para sectores indígenas y afroecuatorianos. (Decreto Ejecutivo 60, 2009: 41).

La vinculación entre entidades públicas y su articulación, es el mecanismo más idóneo para que la ejecución de políticas públicas logren el resultado planteado, es así que para Roth Deubel (2014: 28) “el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos”. Para ello es importante que se considere en las normas la obligatoriedad de aplicación de lo que se necesita para el logro de objetivos. Por lo tanto, además de la Constitución y del Plan plurianual para eliminar la exclusión étnica y cultural, era de suma importancia que los planes nacionales

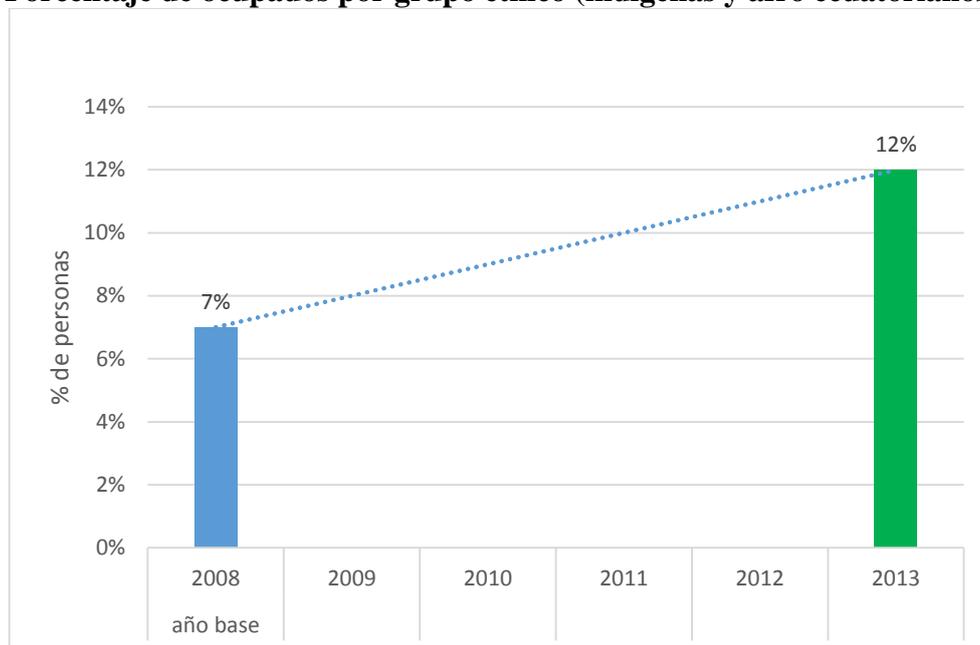
de desarrollo, se alineen a lo que los dos cuerpos legales vigentes disponían, considerando que “las acciones afirmativas han sido implementadas en diversos contextos políticos, sociales y culturales con el fin de remover las estructuras que mantienen a grupos de personas en una situación de discriminación” (De la Torre, 2011: 215); por lo que, con la inminente puesta en marcha de esta política pública de inserción laboral, era necesario que en los planes se establezcan metas que evalúen su implementación.

Con el objetivo de cumplir lo señalado en el Decreto Ejecutivo 60, el Gobierno Nacional a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo, conocido en Ecuador como Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV, los lineamientos, políticas y metas en lo que respecta a acciones afirmativas, además de aspectos relacionados a la inclusión de personas en desventaja en el sector público e incrementar la contratación de personal de origen minoritario.

En el PNBV 2009-2013, se establecen las metas: 1.3.1 en el tema de discapacidades “Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013.” (SENPLADES, 2009: 151), y en el aspecto de inclusión étnica la 12.1.1. “Alcanzar el 12% de indígenas y afro ecuatorianos ocupados en el sector público hasta el 2013.” (*Ibid.*: 364), lo cual se lo explicitó en el documento (ver Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1 Meta 12.1.1. Alcanzar el 12% de indígenas y afro ecuatorianos ocupados en el sector público hasta el 2013.

Porcentaje de ocupados por grupo étnico (indígenas y afro ecuatorianos)



Fuente: PNBV 2009 - 2013

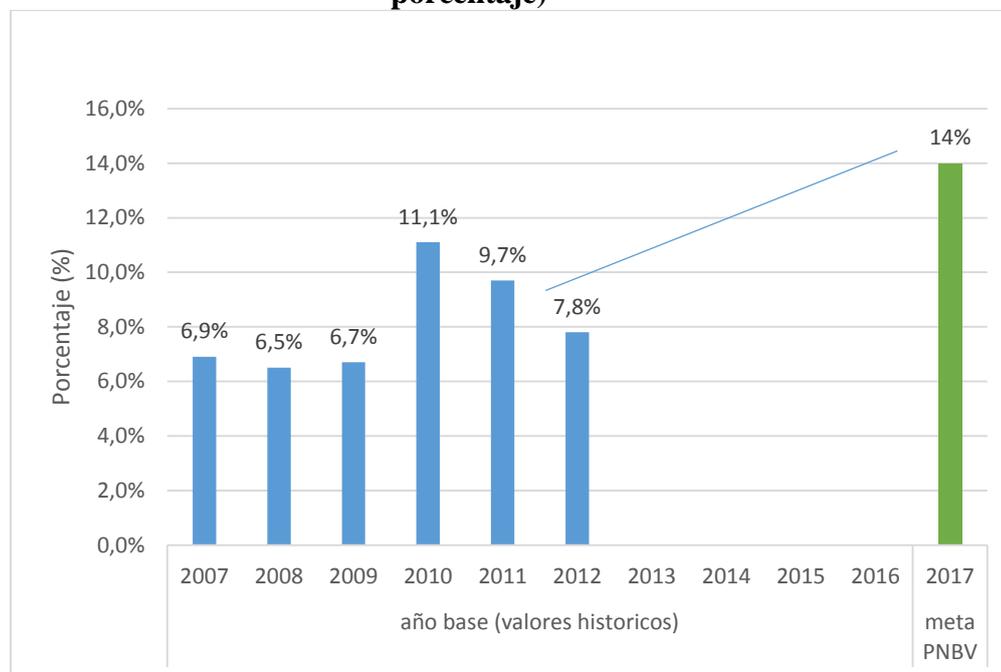
Elaborado: SENPLADES

Siguiendo la misma línea, en el PNBV 2013-2017, una vez evaluado el plan 2009-2013³, en el cual se alcanzó un 7,8% de inserción de grupos minoritarios al 2012, se planificó al 2017 como meta 1.6. “Alcanzar el 14,0% de ocupados afro ecuatorianos, indígenas y montubios en el sector público” (SENPLADES, 2013: 107), (ver Gráfico No.2)

Gráfico No. 2 Meta 1.6. Alcanzar el 14,0% de ocupados afro ecuatorianos, indígenas y montubios en el sector público

³ Al revisar el PNBV 2013 -2017, se da como año base el 2012 con un 7,8% de personas contratadas por etnicidad en el sector público, lo cual denota un incumplimiento de lo planificado en el PNBV 2009 – 2013, obligando a replantear la meta al 2017, e incluir a una etnia adicional, que son los montubios.

Porcentaje de ocupados en el sector público afro ecuatorianos, indígenas y montubios (en porcentaje)



Fuente: PNBV 2013-2017

Elaborado: SENPLADES

En el mismo plan en lo referente a transformaciones institucionales y fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de las facultades estatales señala que

En relación al servicio público, se ha implementado y mejorado el marco normativo que regula a la administración pública y a las servidoras y servidores públicos, propendiendo a su profesionalización y al mejoramiento continuo de sus capacidades técnicas, así como al establecimiento de mecanismos que aseguren el acceso al trabajo de las personas con discapacidades (*Ibid.*: 93).

Igualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo del 2017-2021, se consideran las siguientes metas con un carácter enunciativo para el aspecto de discapacidad “Aumentar el número de personas con discapacidad y/o sustitutos insertados en el sistema laboral.” (SENPLADES, 2017: 50), en el tema de discriminación “Erradicar la discriminación por género, etnia, discapacidad y situación de movilidad.” (*Ibid.*: 54), lo cual no tiene indicadores que permitan una evaluación a futuro. (Ver anexo No.1)

Con el fin de cerrar las brechas de lo planificado, era inminente la necesidad de contar con una estructura legal que permita el cumplimiento de lo proyectado, es así que, a través de la presidencia de la República del Ecuador, se remitió a la Asamblea Nacional proyectos de ley que faciliten la implementación de lo dispuesto en las normas superiores. Por lo tanto, en octubre de 2010, se aprobó la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP, en la cual, en el artículo 63 garantiza “la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión de las personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria” (LOSEP, 2010) en el artículo 64, en lo referente a inclusión mediante acciones afirmativas, dispone el cumplimiento del 4% de personas con discapacidad contratadas, en las instituciones que tengan más de 25 personas en su nómina (*Ibid.*: 2010).

Siguiendo la misma línea, el 25 de septiembre de 2012 se aprobó la Ley Orgánica de Discapacidades, en la cual en su artículo 45 referente al Derecho al trabajo, conmina a la contratación de personas “incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal y demás condiciones establecidas en los sectores público y privado” (Ley Orgánica de Discapacidades, 2012). (ver Anexo No. 2)

Es así, que el Estado ecuatoriano fue configurando de a poco, lo necesario para ejecutar una real inclusión de personas bajo condiciones de discapacidad o pertenecientes a etnias que han sido discriminadas históricamente. Adicional a esto, el Ministerio de Trabajo promulgó la Norma técnica para el subsistema de selección de personal (MRL, 2014), con la emisión de este acuerdo ministerial, se configuró lo necesario para que las instituciones públicas, ejecuten mecanismos de reclutamiento de personal que mejore la participación de sectores en desigualdad de condiciones.

Después del análisis realizado, se generan varias interrogantes: ¿cómo se ha implementado esta norma?, ¿Qué impacto real ha tenido la aplicación de políticas públicas de acciones afirmativas en la garantía al trabajo de personas históricamente discriminadas, como los pueblos y nacionalidades, y las personas con discapacidad? Para buscar la respuesta a estas preguntas, se ejecuta un estudio de caso en el SRI, una entidad nacional, con aproximadamente 3000 servidores en todo el país, lo cual hace muy sugestiva esta investigación para personas interesadas en el sector público.

2. La Norma técnica para el subsistema de selección de personal, sus reformas y su aplicación en el SRI desde noviembre del 2014.

La generación del andamiaje legal para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución en cuanto a la aplicación de acciones afirmativas, fue traducido en la emisión de planes y normas, que generaron lo necesario para tener un marco jurídico, que definía una inclusión real en el sector público de sectores relegados históricamente. En este sentido y para operativizar estos mandatos, el entonces Ministerio de Relaciones Laborales expidió la “Norma sustitutiva de la norma del subsistema de reclutamiento y selección de personal” (MRL: 2012), la cual reguló en las entidades del gobierno central los procesos de incorporación de personal, este acuerdo ministerial trajo consigo una serie de cambios y regulaciones para las entidades del Estado, así como su cumplimiento obligatorio.

Las modificaciones principales en los procesos de selección en el sector público con esta norma fueron: el uso obligatorio para candidatos e instituciones estatales de la herramienta informática implementada por el Ministerio del ramo, el portal de www.socioempleo.gob.ec⁴, generando una vía electrónica, que obliga al cumplimiento obligatorio de etapas a las Unidades de Talento Humano para el reclutamiento de personal, lo cual facilita a los aspirantes dar seguimiento a sus postulaciones y sus avances; por otro lado, la aplicación de acciones afirmativas y asignación de puntajes acorde a cada situación, generando un mecanismo de ingreso a puestos de carrera en el servicio público de personas que enfrentan exclusión o discriminación.

La puesta en marcha y cumplimiento por parte de los organismos estatales del acuerdo ministerial, transformó radicalmente los mecanismos de difusión de las necesidades de personal en las entidades gubernamentales, logrando una masificación y

⁴ La red de socio empleo se implementó por el Ministerio de Trabajo desde diciembre de 2009 <http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/quienesSomos.jsf>, incluyendo en la postulación de personas interesadas en participar en procesos de selección para el sector público la autoidentificación étnica.

ampliación de los medios para publicitar⁵ y divulgar las vacantes en el sector público, generalizando de mejor manera el acceso a puestos de trabajo.

En noviembre de 2014, se emitió una nueva Norma técnica del subsistema de selección de personal, la misma que conserva el uso imperativo de la plataforma proporcionada por el Ministerio del ramo; así como la asignación de puntos extras⁶ para las personas que se acogen a acciones afirmativas, este acuerdo ministerial hasta junio de 2017 ha tenido siete reformas y una fe de erratas.

En lo referente a los aspectos de inclusión y para entender los cambios que se han ejecutado en la norma técnica, se presenta un resumen de lo realizado en el cuadro No.1.

⁵ Aún falta por hacer en este aspecto, si bien es cierto se ha logrado una difusión, la misma ha sido por la necesidad de las personas de acceder a un trabajo, lo cual hace que se busque las alternativas que existen para el efecto.

⁶ En la norma que fue promulgada en el 2012, para el caso de acción afirmativa por etnia se le otorgaba 5 puntos sobre la calificación obtenida en el puntaje final, a partir de noviembre del 2014, con la nueva norma, se otorga 2 adicionales puntos para este caso.

Cuadro No.1 Reformas a la Norma Técnica del Subsistema de Selección de personal - Acuerdo Ministerial 222, 26 de Noviembre de 2014

Acción Afirmativa - puntos adicionales								
Fecha	Héroe o heroína	Ex combatiente	Ex migrante	Autoidentificación étnica	Discapacidad	Etapas de aplicación de puntos extras	Porcentaje	Observaciones
nov-14	4	2	2 (1 año fuera)	2	30% discapacidad, 75% a cuidado, enfermedad catastrófica o a cuidado	Puntos extras al puntaje tentativo final - PTF una vez pasada la entrevista. En el caso de discapacidad si pasa los 70 puntos se lo declara ganador	Hasta alcanzar el porcentaje de censo de la nómina institucional. 4% de discapacidad de la totalidad nómina	Se mantiene el uso de la herramienta que proporcione el Ministerio para los procesos de selección, eso se ha mantenido en todas las reformas
ene-15	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	
mar-15	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	Se ejecutó un proceso especial para ingreso de las personas que estaban en contrato ocasional por más de 4 años, sin aplicación de acciones afirmativas
ago-15	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	Se incluyó como acción afirmativa 4 puntos adicionales para personas residentes en Galápagos y que postulen a cargos en esa provincia
oct-15	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	
ago-16	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	sin cambios	
abr-17	10% PTF	5% PTF	2 (2 años fuera)	2	sin cambios	sin cambios	sin cambios	Se incluyó como acción afirmativa 2 puntos adicionales a postulante local (excepto en capitales provinciales y provincia Insular de Galápagos)
jun-17	10	5	2	2	sin cambios	Los puntos adicionales se calcularán previo a la etapa de oposición y se sumará al puntaje de las pruebas de conocimientos técnicos y psicométricas.	sin cambios	La modificación en la asignación de los puntos adicionales da un vuelco al mecanismo de evaluación

Fuente: Acuerdo Ministerial No. 222, 26-11-2014. Reformas: 16-01-2015; 26-03-2015; 11-08-2015; 30-10-2015; 10-08-2016; 13-04-2017; 09-06-2017.

Elaborado: El autor

Las constantes reformas realizadas a la norma que regula la selección de personal en el sector público, han tenido variaciones que modifican la forma de otorgamiento y cálculo de los puntos adicionales de los candidatos que se acogen al derecho de acciones afirmativas. Principalmente para el caso de héroes o heroínas, ex combatientes y personas retornadas (migrantes). En los demás casos la asignación de puntaje adicional se ha mantenido o han tenido cambios insustanciales.

La última reforma a la norma técnica de selección de junio del 2017, modifica radicalmente el mecanismo y el momento en el que los puntos adicionales que por acción afirmativa son concedidos al postulante que se acoge a este derecho. Hasta antes de esta reforma, el puntaje extra se calculaba posterior a la etapa de méritos y oposición; actualmente, esa valoración se la otorga previo a esa etapa; con lo cual varía la forma y calificación con la que los postulantes entran a concursar en el proceso de selección.

En lo referente a los porcentajes de personas que por acción afirmativa se les debe incluir en el servicio público⁷, en lo que respecta a personas con discapacidad, sustitutos o con enfermedades catastróficas, la norma y participación se ha mantenido en el 4% del total de la nómina (LOSEP, 2010). Los porcentajes de personas a contratar bajo condiciones de autoidentificación étnica, está en función de la composición poblacional del último censo, lo que se señaló en el PNBV 2009 -2013 como “El Ecuador es un país diverso en términos de culturas: el 71,9% de la población se autoidentifica como mestiza; el resto se autoidentifica como montubios (7,4%), afroecuatorianos (7,2%), indígenas (7,0%) y blancos (6,1%)”. (SENPLADES, 2013: 93), por lo tanto, en función de esas proporciones las instituciones públicas, incluido el SRI, han manejado el cumplimiento de sus cuotas de inserción laboral en los procesos de selección.

En el SRI estas modificaciones y reformas a las normas técnicas de selección, se vivieron también en una época de transición⁸. Esta institución se adaptó a las tendencias y reformó sus estructuras para una mejor operación institucional, en este sentido “La antigua organización funcional está dando lugar a la organización por procesos. En vez

⁷ La cantidad de personas que deben ser contratadas por autoidentificación étnica, está en función de la proporción de pobladores que pertenecen a esas nacionalidades; para el caso de personas con discapacidad, a su cuidado o con enfermedades catastróficas es una cantidad fija de 4%

⁸ El SRI venía trabajando desde el 2012 en la búsqueda de una nueva estructura que le permita adaptarse a las tendencias de la función pública a nivel mundial, pasando su operación de funciones a procesos.

de órganos o departamentos, la administración de capital humano está coordinando los procesos o subsistemas” (Chiavenato, 2009: 568). En noviembre de 2014 se aplicó un cambio en la estructura operativa, de un Reglamento Orgánico Funcional a un Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos - EOGOP, lo cual dio un giro en la entidad y su forma de gestión, con mecanismos de desconcentración y descentralización interna, en lo que respecta al tema de personal, se renovó el manual de clasificación de puestos, con un cambio en su valoración y perfiles.

Es importante y para seguir en el análisis considerar que en el SRI desde su creación estableció procedimientos internos para la selección de personal, que se basaban en el mérito y la oposición, debido a la falta de normativa oficial y de aplicación obligatoria, a partir del 2012, se ejecuta el reclutamiento de personal ocupando la herramienta proporcionada por el Ministerio del ramo y procurando la inclusión de personas en desigualdad de oportunidades.

Las acciones afirmativas para la inclusión laboral: Caso SRI.

El SRI al ser parte del Gobierno Central ha venido aplicando las normas técnicas de selección en sus procesos de reclutamiento. Además, como se señaló anteriormente, a partir del 2014, se dio una reforma a su estructura organizacional, la cual se ha mantenido casi invariable hasta diciembre del 2017.

En ese sentido, se realizará en una primera instancia un análisis del personal en lo que respecta a género y su conformación; además se evaluará en que posiciones se encuentran concentrados los servidores. Posterior se examinará la aplicación de acciones afirmativas y sus efectos en el acceso a puestos de trabajo de grupos minoritarios, el cumplimiento de porcentajes y a través de las entrevistas realizadas, el desarrollo profesional de las personas bajo este derecho y las consecuencias en la aplicación de esta política pública de inserción.

- **Género**

Si bien es cierto, el tema de género aún no ha sido considerado directamente como un aspecto de política pública en los procesos de selección para las instituciones del

Estado⁹, es importante analizar lo que sucede en el SRI al respecto y ver como se distribuye el personal en función de este aspecto (ver tabla No. 1).

Tabla No. 1 Distribución de personal por género en el SRI 2014 y 2017

Nivel	2014				2017			
	Género				Género			
	femenino		masculino		femenino		masculino	
	#	%	#	%	#	%	#	%
nivel jerárquico superior	24	0,80%	38	1,2%	25	0,70%	33	1,0%
auxiliares, mensajeros y conductores	2	0,10%	65	2,1%	2	0,10%	57	1,7%
servidores públicos grado 1 -5	117	3,70%	146	4,6%	38	1,10%	111	3,2%
servidores públicos grado 6-10	830	26,20%	448	14,2%	847	24,70%	419	12,2%
servidores públicos grado 11-15	675	21,30%	388	12,3%	827	24,10%	427	12,4%
servidores públicos grado 16-20	234	7,40%	199	6,3%	349	10,20%	295	8,6%
TOTAL	1882	59,40%	1284	40,6%	2088	60,90%	1342	39,1%
	Total servidores			3166	Total servidores			3430

Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado por: El autor

En la planta de personal del SRI existe una composición mayoritaria de mujeres, la tendencia del 2014 al 2017 se ha mantenido en un 60% de promedio, sin variaciones que puedan considerarse gravitantes en este aspecto. La mayor concentración de personas de género femenino se encuentra en los rangos de servidores del grado 6 al 10 y de 11 al 15, en donde se aglutinan puestos operativos. Es importante subrayar la distribución que existe en puestos de mandos medios o jefaturas, concentrados en los grados 16 al 20, lo

⁹ En la normativa vigente y que ha sido promulgada en los últimos años, no han existido mecanismos de inclusión por género, si bien es cierto, existen enunciados en varias normas, como política pública para la selección de personal, no se ha ejecutado.

cual denota que en esta institución es casi nula o imperceptible la discriminación por género, considerándolo como un factor del crecimiento profesional y liderazgo de las mujeres en la administración tributaria.

- **Autoidentificación étnica**

Pasando al análisis del personal con identificación étnica, en lo referente al tipo de vinculación laboral en la administración tributaria, podemos analizar la concentración que existe de mestizos y el poco personal afrodescendiente o indígena que se ha vinculado (ver tabla No.2).

Tabla No. 2 Tipo de vinculación laboral en el SRI por autoidentificación étnica 2014 y 2017.

Etnia	Código del trabajo		Servicios ocasionales		LOSEP		Total	
	2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Afroecuatoriano	2	2	8	4	35	57	45	63
Blanco			11	4	34	48	45	52
Indígena			11	1	26	49	37	50
Mestizo	60	54	591	176	2147	2782	2798	3012
Montubio	5	3	50	5	186	245	241	253
Total general	67	59	671	190	2428	3181	3166	3430

Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado: el autor

De acuerdo a la tabla, la vinculación de personal por etnia en el SRI mantiene una constante (al menos en el periodo de análisis), sin existir variaciones en las tendencias del total de servidores; hay que considerar que para el caso de afroecuatorianos, se incluyen a los servidores que se autoidentifican negros o mulatos¹⁰ en la institución. Sin desviarse del tema del artículo, es importante resaltar el cambio en la modalidad de contratación que se ha dado en esta organización, por la ostensible disminución de personas bajo servicios ocasionales en el 2014 que ascendía a 671 y que disminuyó a 190 en el 2017,

¹⁰ Dentro de la etnia afroecuatoriana, se incluyó en el total a las personas que se identifican como negras y mulatas del SRI, lo cual evita la consideración de datos marginales, esta determinación se hizo también para los análisis que siguen.

por otro lado, es importante analizar la variación de personas con nombramientos regulares que en el 2014 era de 2428 y pasó en el 2017 a 3181, lo que denota que se pudo realizar una regularización de vacantes, evitando la ocasionalidad, con una consecuente estabilidad en los puestos de trabajo.

El SRI, así como otras instituciones, tiene dividido sus procesos en: apoyo, asesoría, cadena de valor y gobernante. La distribución de personas con autoidentificación étnica dentro de esa estructura aun es desproporcional, manteniéndose una mayoritaria presencia de mestizos, la de montubios cumple con la proporción del censo y en los casos de afroecuatorianos, indígenas y blancos existe un incumplimiento y con modificaciones marginales entre el 2014 al 2017 (ver tabla No. 3 y 4).

Tabla No. 3 Distribución por procesos de personal por autoidentificación étnica en el SRI al 2014

Etnia	Apoyo	%	Asesoría	%	Cadena de valor	%	Gobernante	%	Total	%
Afroecuatoriano	14	0,4%	2	0,1%	29	0,9%	0	0%	45	1,4%
Blanco	8	0,3%	3	0,1%	31	1,0%	3	0,1%	45	1,4%
Indígena	9	0,3%	3	0,1%	23	0,7%	2	0,1%	37	1,2%
Mestizo	641	20,2%	166	5,2%	1900	60,0%	91	2,9%	2798	88,4%
Montubio	37	1,2%	3	0,1%	196	6,2%	5	0,2%	241	7,6%
Total general	709	22,4%	177	5,6%	2179	68,8%	101	3,2%	3166	100,0%

Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado: el autor

Tabla No. 4 Distribución por procesos de personal por autoidentificación étnica en el SRI al 2017

Etnia	Apoyo	%	Asesoría	%	Cadena de valor	%	Gobernante	%	Total	%
Afroecuatoriano	24	0,7%	2	0,1%	36	1,0%	1	0%	63	1,8%
Blanco	8	0,2%	4	0,1%	38	1,1%	2	0,1%	52	1,5%
Indígena	11	0,3%	2	0,1%	36	1,0%	1	0%	50	1,5%
Mestizo	732	21,3%	180	5,2%	2025	59,0%	75	2,2%	3012	87,8%
Montubio	33	1,0%	6	0,2%	210	6,1%	4	0,1%	253	7,4%
Total general	808	23,6%	194	5,7%	2345	68,4%	83	2,4%	3430	100,0%

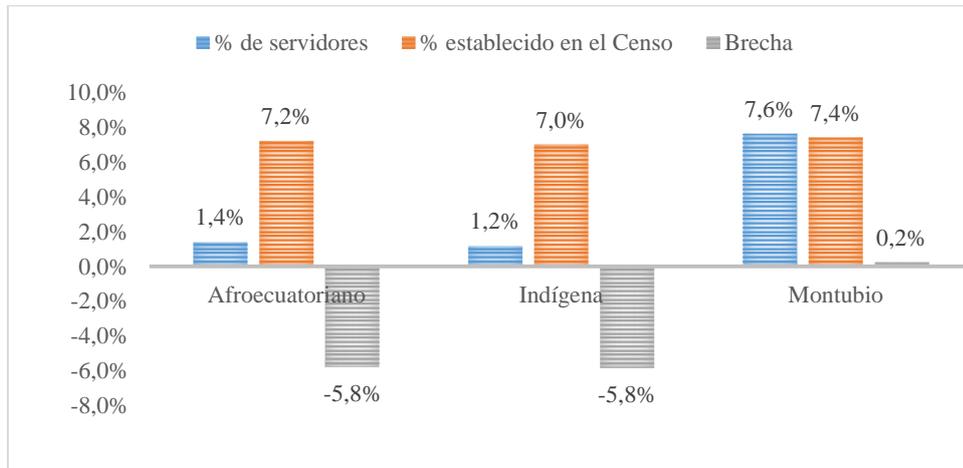
Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado: el autor

De lo que se puede analizar en las tablas, la tendencia en la administración tributaria es la misma. Si revisamos lo que ha sucedido del 2014 al 2017, la mayor cantidad de personas se concentra en los procesos de apoyo y cadena de valor, donde también se evidencia el número más alto de servidores con identificación étnica. En los casos de procesos gobernantes, es casi nula la presencia de afroecuatorianos e indígenas, al 2017 existen uno por tipo. En lo referente a asesoría, el caso es similar, existen 2 personas afroecuatorianas y 2 indígenas al 2017, sin cambios relevantes en relación al 2014.

El análisis anterior, es base para determinar el incumplimiento en la inclusión de grupos que han sido históricamente excluidos, es así que se puede determinar las brechas que existen en el SRI para alcanzar las proporciones que determinan los PNBV para los sectores indígenas y afroecuatorianos (ver gráfico No. 3 y 4)

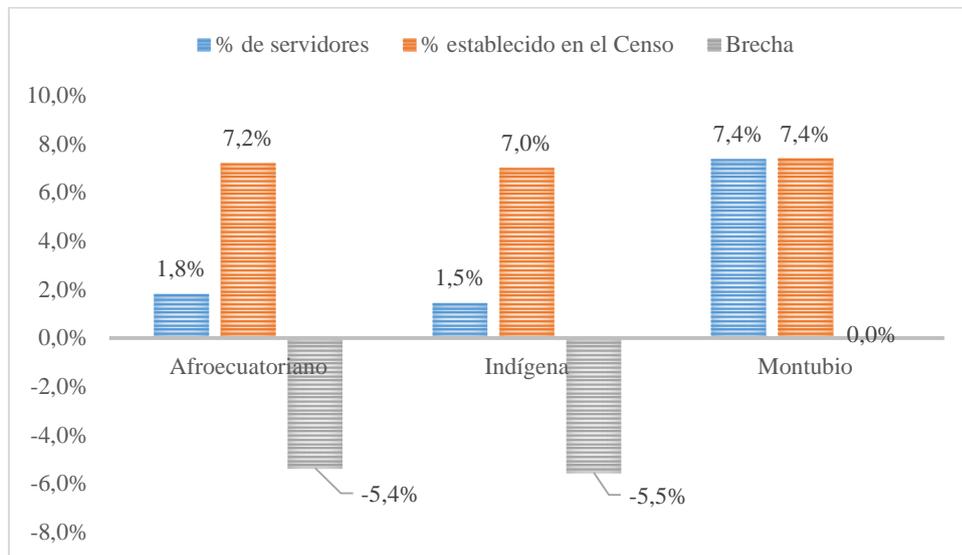
Gráfico No. 3 Brechas por acción afirmativa en el SRI 2014



Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado: el autor

Grafico No. 4 Brechas por acción afirmativa en el SRI 2017



Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado: el autor

En el análisis de los gráficos, referente a porcentajes de inclusión, planteados como meta en el PNBV (SENPLADES, 2013: 93), y que tienen el derecho a aplicar acciones afirmativas¹¹. Existe una brecha de cumplimiento por autoidentificación étnica para el caso de afroecuatorianos e indígenas, lo que no sucede con los montubios que han alcanzado una inclusión de 7,4% al 2017, la cual representa una proporción similar a la del último censo. En el caso de afroecuatorianos, la participación de este sector en el SRI es de 1,8% al 2017, mejorando un 0,3% en relación al 2014, lo cual denota que en este aspecto se tiene una brecha de - 5,4 puntos porcentuales, para cumplir con el 7,2%, que es la proporción de esta población en el Ecuador. En lo que respecta a indígenas, la institución tiene al 2017 una composición del total de servidores que pertenece a esa etnia del 1,5%, quedando una brecha de - 5,5 puntos porcentuales, mejorando en 0,3% la proporción que se tenía de esa población en relación al 2014.

- **Ascensos e ingresos por autoidentificación étnica**

¹¹ Se considera el derecho de acción afirmativa, solo para las personas que se autoidentifican pertenecer a las etnias afroecuatorianas, indígenas o montubias (en temas étnicos), que han sido históricamente relegadas del ingreso a puestos de trabajo por probable discriminación.

En lo referente a crecimiento profesional (ascensos) e ingreso de personas con autoidentificación étnica, es importante analizar el poco desarrollo que ha tenido este sector y que tiene el derecho a la aplicación de acciones afirmativas, lo que se evidencia en los ascensos e ingresos que se ha dado de esa población en el SRI (ver Tabla No. 5).

Tabla No. 5 Ascensos e ingresos por autoidentificación étnica en el SRI del 2014 al 2017

Auto identificación étnica	Ascensos por año								Total general (Q)
	2014		2015		2016		2017		
	Valor	% Relación total de servidores	Valor	% Relación total de servidores	Valor	% Relación total de servidores	Valor	% Relación total de servidores	
Afroecuatoriano	3	0,095%	3	0,088%	4	0,130%	-	0,000%	10
Blanco	-	0,000%	4	0,118%	1	0,033%	-	0,000%	5
Indígena	4	0,126%	2	0,059%	4	0,130%	3	0,087%	13
Mestizo	144	4,548%	228	6,698%	158	5,137%	112	3,265%	642
Montubio	16	0,505%	18	0,529%	24	0,780%	14	0,408%	72
Total general	167	5,275%	255	7,491%	191	6,209%	129	3,761%	742
Ingresos por año									
Afroecuatoriano	5	0,158%	8	0,235%	8	0,260%	6	0,175%	27
Blanco	3	0,095%	3	0,088%	2	0,065%	2	0,058%	10
Indígena	9	0,284%	9	0,264%	11	0,358%	5	0,146%	34
Mestizo	142	4,485%	331	9,724%	261	8,485%	138	4,023%	872
Montubio	13	0,411%	20	0,588%	35	1,138%	7	0,204%	75
Total general	172	5,433%	371	10,899%	317	10,306%	158	4,606%	1018
Total servidores nivel nacional	3166		3404		3076		3430		

Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018

Elaborado: el autor

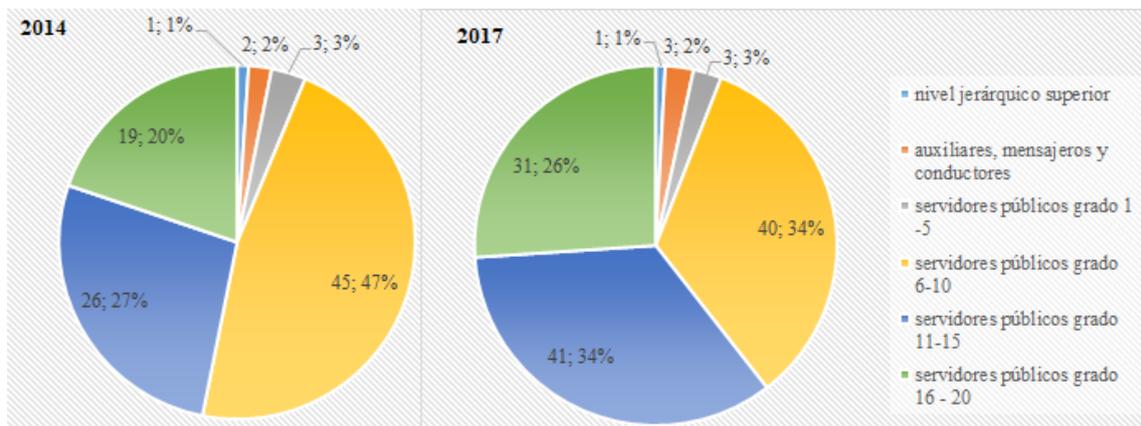
El crecimiento profesional de personas con autoidentificación étnica es marginal. En el caso de afroecuatorianos del 2014 al 2017, la situación de ascensos e ingresos es como sigue: en los 4 años de análisis se han dado 10 ascensos y 27 ingresos para esta etnia. En lo referente a crecimiento profesional en relación al total de personal, en ningún año supera el 1% del total de servidores, a diferencia del caso de mestizos que se mantiene en un promedio del 5% de personas que acceden a una mejor posición laboral; al analizar el caso de ingresos, es más compleja para los afroecuatorianos, ya que el porcentaje de personas que se incorporan a la institución, no sobrepasa en los 4 años de análisis el 0,26% del total de servidores, a diferencia de los mestizos que su cantidad más alta es en el 2016 con 8,48%.

El caso de los indígenas, es similar a la de los afroecuatorianos, en el periodo de análisis ascienden 13 personas e ingresan 34, lo cual denota que la política pública de inclusión laboral en el SRI para estos casos, está con resultados lejanos a lo que se requiere para cumplir con las proporciones planificadas a nivel gubernamental. Es importante que se considere que en esta institución aún no se cumple con los porcentajes para afroecuatorianos e indígenas, la brecha de incumplimiento es alta, lo que puede decantar en las cifras que se presentan en la tabla que sirve para este análisis. El caso de montubios tiene mejores indicadores y de hecho se cumple con los porcentajes previstos de inclusión.

- **Personas con discapacidad, sustitutos o con enfermedades catastróficas.**

En los temas de inclusión de personas con discapacidad, sustitutos o con enfermedades catastróficas, el análisis se fundamenta en la evaluación del crecimiento profesional y el cumplimiento de porcentajes de las personas que se acogen al derecho de acción afirmativa en función de la circunstancia por la cual atraviesan (ver gráfico No. 5).

Gráfico No. 5 Distribución por grado ocupacional de personas con acción afirmativa por discapacidad, sustitutos o con enfermedad catastrófica 2014 - 2017



Fuente: SRI – Dirección Nacional de Talento Humano 2018
Elaborado: el autor

La situación de las personas bajo esta vulnerabilidad, es de un análisis comparativo muy complejo en función de los años de estudio, ya que en el SRI la proporción de inclusión de personas bajo esta acción afirmativa es de 4 por cada 100

empleados (LOSEP: 2010), la misma que se ha mantenido en los dos periodos (2014 – 2017). En procesos gerenciales es casi nula la presencia de este tipo de servidores, habiendo un solo caso en este nivel, en los dos periodos. La mayor concentración de personas del SRI, que se acogen a la acción afirmativa de discapacidad, sustitutos o enfermedades catastróficas, se da en los grados del 6 al 10 con 47% en el 2014 y pasa a 34% en el 2017. En los grados del 11 al 15, pasa de 27% en el 2014, al 34% en el 2017. En los grados 16 al 20, pasa de 20% en el 2014, a 26% en el 2017. En función de lo señalado, el crecimiento que se da en el 2017 en relación al 2014 de servidores bajo estas características en los grados superiores y la ostensible disminución de empleados en los grados inferiores, nos da como resultado un crecimiento profesional real de este tipo de acción afirmativa

El sentir de los servidores

Para dar un mejor sustento cualitativo a la investigación, se realizaron varias entrevistas a personas que trabajan en el SRI y que tienen derecho a la política pública de inserción laboral mediante la aplicación acciones afirmativas; por otro lado, se lo hizo a servidores que tienen a su cargo la selección de personal y son parte de Dirección Nacional de Talento Humano, es muy interesante lo señalado y que sustentará las conclusiones de este artículo.

En lo que respecta a personas con descendencia afroecuatoriana, indican y coinciden que se oponen al mal uso y abuso que han dado varias personas que se autoidentifican como parte de esta u otras etnias (indígenas, montubios); con el fin de beneficiarse de los puntos adicionales, muchas veces falseando la información de su origen, a lo que Huesca (2014: 55) sugiere que “la aplicación de acciones afirmativas deba hacerse a cargo de exigir que se acredite el caso concreto de la discriminación individual”. En este grupo de servidores es importante analizar algunos casos de afroecuatorianos que ingresaron al SRI sin acción afirmativa¹², que señalan haber sido sujetos de discriminación en el trabajo. Esta situación se acrecienta, cuando son declarados ganadores de concursos, por los puntos adicionales que se les otorga por su

¹² Servidores que ya formaban parte del SRI, previo a la emisión de la normativa de la política pública de inserción laboral mediante acciones afirmativas para el ingreso en el sector público.

autoidentificación, incrementándose en ocasiones ese efecto negativo de exclusión en sus compañeros de labores.

En el caso de indígenas, demandan que exista igualdad, sin la discriminación por temas étnicos o económicos, que coarte su acceso a un cargo público, lo que según Mosquera (2009: 57) debe existir “igualdad en el respeto y los derechos, uno más elevado implica igualdad en oportunidades, autoestima y valoración personal y el más alto exige igualdad de poder, bienestar y desarrollo”; por lo que este sector solicita la eliminación de esas taras de inequidad en la sociedad. Es importante traer a colación lo señalado por una de las entrevistadas, la cual considera que se les debe dar valor a las personas por aspectos laborales, enfocándose en la capacidad profesional y no en su condición social, económica o peor por raza.

Los montubios ven a la política pública de inserción laboral mediante acciones afirmativas, como una vía efectiva para el acceso a trabajos remunerados de grupos discriminados, a lo que señala Segato (2006: 13) como “mecanismos para compensar e revertir formas de discriminación negativa que recayeron históricamente sobre las categorías sociales vulnerables”, a través de lo cual se ha logrado equiparar las condiciones de ingreso al servicio público. Por otro lado, señalan que se deberían buscar otras vías adicionales para la inclusión de grupos relegados.

Las personas con discapacidad, sustitutos o con enfermedades catastróficas, se enfocan mucho a la resistencia que tienen de las personas que oponen a las acciones afirmativas y a la discriminación que sufren por parte de ellas; hablan de lo importante que ha sido para este grupo esta política pública de inserción laboral y que realmente sean tomados en cuenta como parte del servicio estatal. Un tema que trascendió en varias entrevistas, es que este grupo de personas descartan a las acciones afirmativas como un factor preponderante para el crecimiento profesional, lo ven solo como una parte en todo el proceso. Por otro lado, se quejan de que las instituciones tanto públicas como privadas, consideran a las personas bajo esta condición como una cifra de cumplimiento, sin valorar sus capacidades y conocimientos, a lo que Huesca (2015: 71) considera que “el trato diferenciado de las acciones afirmativas, se aparta totalmente del sistema meritocrático. El problema de rechazar la meritocracia es que la asignación de los bienes y derechos, se

hace sin tomar en consideración las condiciones individuales, méritos personales, capacidades y experiencia”.

En los tres casos, coinciden en buscar mecanismos, para que no exista un mal uso de las acciones afirmativas, por personas que se acogen a esta política pública, sin tener derecho. Por otro lado, piden la difusión, comprensión y alcance de esta política para inserción laboral, para evitar la resistencia y discriminación interna, principalmente cuando ocupan puestos de trabajo aplicando acciones afirmativas. Además, solicitan un mayor acompañamiento de las unidades de talento humano en el proceso de involucramiento e inducción en sus puestos de trabajo.

En lo que respecta a las personas que trabajan en la selección de personal, ven a las acciones afirmativas como un mecanismo positivo para la inclusión de grupos minoritarios. En lo referente al mal uso para la asignación de puntaje adicional, consideran que muchas personas han aprovechado de una forma negativa a las acciones afirmativas, para concursar de una manera injusta en los procesos de selección, perjudicando a otros postulantes. Además, creen que, con esta política pública, se puso en debate el tema de la discriminación, lo que hasta cierto punto ha sido un factor que concienta a las instituciones públicas sobre la importancia de incluir a grupos excluidos de personas en el servicio público.

La política pública de inserción laboral, mediante la aplicación de acciones afirmativas, aún está vigente, los cambios que se han realizado, modifican los mecanismos de calificación, por lo tanto, es importante que se dé una continua evaluación, medición de su impacto y temporalidad.

3. Conclusiones

Las políticas públicas de inserción laboral mediante la aplicación de acciones afirmativas, es un mecanismo de inclusión que ha generado mucha resistencia, por lo que es importante trabajar en aspectos como la difusión, para que su fin y lo que se busca con su aplicación se lo comprenda, para evitar o disminuir la oposición a lo que se viene implementando. Muy poco se ha avanzado en la concienciación de la sociedad en este aspecto y menos dentro de las instituciones públicas, lo que se repite y se siente también en el SRI, lo que ha hecho compleja la aceptación por parte de los servidores de la institución, es importante se trabaje en procesos de socialización y sensibilización de este tipo de medidas, para que se comprenda y se dé la debida importancia a la eliminación de las inequidades en el acceso al trabajo.

En el caso del SRI y en función de la información analizada, vemos que en el tema de género hay una inclusión importante de mujeres en la institución, en todos los procesos existe una presencia significativa y principalmente una alta participación de mujeres en mandos medios y gerenciales, por lo que es un aspecto a recalcar y que se debe apalancar en esta organización, manteniendo esa proporción a futuro.

En lo que respecta a autoidentificación étnica, es importante subrayar la inclusión que se ha dado de montubios, cumpliendo el porcentaje del último censo en el periodo analizado; lo que no sucede para sectores como los afroecuatorianos e indígenas, por lo que es importante analizar lo que está sucediendo en zonas de alta presencia de estos grupos poblacionales o identificar la problemática que existe para su real inserción, es importante se identifique mecanismos alternos para su involucramiento en el SRI y que se trabaje en el logro de este objetivo.

El porcentaje servidores con discapacidad, sustitutos o con enfermedades catastróficas, se cumple en la administración tributaria, es un indicador que favorece a las personas que se desarrollan bajo estas circunstancias, para lo cual es importante promover en el SRI una concienciación sobre sus capacidades.

Al referirnos al crecimiento profesional de personal bajo acciones afirmativas, tenemos dos situaciones que se evidencian dentro de la investigación. En el caso de autoidentificación étnica se puede determinar que aún falta trabajar, para que exista un

real desarrollo principalmente de los grupos indígenas y afroecuatorianos; a diferencia de los montubios, que efectivamente han conseguido un progreso. En lo que respecta al grupo de personas con discapacidad, sustitutos o con enfermedades catastróficas, se puede evidenciar que si ha existido una mejora que ha favorecido en su situación laboral y profesional.

Al analizar las entrevistas, vemos las quejas constantes al mal uso del derecho de acogerse a acciones afirmativas por parte de varios postulantes a cargos vacantes en el SRI; por lo que, se debería aplicar mecanismos que disminuyan este efecto negativo. Por otro lado, es importante considerar la oposición que existe de varias personas que laboraban en el SRI antes del 2012¹³, que si bien es cierto, podrían acogerse a acciones afirmativas, no están de acuerdo a la forma como se les está implementado, ven a esta política como otro mecanismo de discriminación y tiene efectos negativos en sus puestos de trabajo. Además, demandan de un acompañamiento de las unidades de talento humano, cuando ingresan a laborar, para evitar la discriminación o malestar de las personas que no comprenden su situación.

Se debe mantener esta política pública hasta que se dé una real inserción de grupos minoritarios o desprotegidos, validar en las regiones de mayor presencia de grupos indígenas o afroecuatorianos, para que se determine lo que está sucediendo o cómo se compone la planta de servidores en el SRI, propendiendo a mejorar la composición de porcentajes de personal por etnia, acorde a la población de la zona.

Hemos avanzado y dado grandes pasos en el Ecuador para disminuir la exclusión y discriminación, aún falta mucho por hacer, principalmente en generar conciencia y pensar en una sociedad más justa y equitativa, dejando a un lado los prejuicios hacia las personas que se las considera diferentes.

¹³ A partir de este año se aplica acciones afirmativas en los procesos de selección en sector público, mediante la asignación de puntos extras que difieren su valor en función del tipo de condición.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). "Estudio Introductorio". En La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- Aparecida, Gislene (2008). "Cuotas raciales, identidad negra y derechos en el Brasil". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 32: 133-144.
- Antón Sánchez, John. (2010). Afroecuatorianos: reparaciones y acciones afirmativas. En Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad (331-364). Quito: V&M Gráficas. Quito.
- Begne, Patricia (2011). "Acción afirmativa: Una vía para reducir la desigualdad". *Ciencia Jurídica*, año 1, vol. 1: 11-16.
- Bobbio, Norberto (2010). La naturaleza del prejuicio. Racismo, hoy. Iguales y diferentes. En Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad (331-364). Quito: V&M Gráficas. Quito.
- Chiavenato, Idalberto. (2009). Gestión del Talento Humano. McGraw Hill, México, D.F.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008. Quito, Ecuador.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos México (2012). La discriminación y el derecho a la no discriminación. Col. San Jerónimo Lídice, México, D. F.
- Cruz Rodríguez, Edwin. (2013). "Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos)". *Vniversitas*, julio diciembre de 2013 , vol. 127: 91-125.
- De la Torre Martínez, Carlos. (2011). Pobreza y acciones afirmativas. En Acciones Afirmativas (215-232). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México.

De Sousa Santos, Boaventura de. (2010). Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia. En *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad* (3-52). V&M Gráficas. Quito.

Estructura Orgánica de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio de Rentas Internas (2014). Registro Oficial Edición Especial 134. 30 de mayo de 2014. Quito, Ecuador.

García, Fernando (2012). Jurisprudencias sobre acciones Afirmativas en Colombia y Ecuador. *Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica*, número 002, boletín informativo abril – junio 2012: 8-9.

Hermida, Jorge Fernando (2007). Acciones afirmativas e inclusión educacional en Brasil. Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos. López Segre, Francisco. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

Huesca Rodríguez, Mauricio (2015). “El lado oscuro de las acciones afirmativas. Una visión crítica”. *Quid Iuris*, año 9, vol. 28: 33-74.

Ley Orgánica de Discapacidades (2012). Suplemento del Registro Oficial 796. 25 de septiembre de 2012, Quito, Ecuador.

Ley Orgánica de Servicio Público (2010). Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294, 6 de octubre de 2010. Quito, Ecuador.

Mosquera Rosero-Labbé, Claudia; Rodríguez Morales, Margarita María y León Díaz, Ruby Esther. (2009). Las Acciones Afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países. Centro de Estudios Sociales CES, 69-152. Bogotá.

Murillo Martínez, Pastor Elías (2010). Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación. ILSA. Actualidad de la luchas y debates de los afrodescendientes a una década de

Durban. Experiencias en América Latina y el Caribe. En: El Otro Derecho No. 41 (107-138). Bogotá.

Norma sustitutiva de la norma del subsistema de reclutamiento y selección de personal (2012). Acuerdo Ministerial No. 56. Registro Oficial Suplemento 702, 14 de mayo de 2012. Quito, Ecuador.

Norma técnica del subsistema de selección de personal (2014). Acuerdo Ministerial No. 222. Registro Oficial Suplemento 383, 26 de Noviembre de 2014. Quito, Ecuador.

Plan Plurianual para eliminar la exclusión étnica y cultural (2009). Decreto Ejecutivo No. 060. 8 de septiembre de 2009. Quito, Ecuador.

Prieto Sanchís, Luis. (2010). Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. En Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad (95-153). V&M Gráficas. Quito.

Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2015). Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0007. Registro Oficial 427, 29 de enero de 2015. Quito, Ecuador.

Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2015). Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0046. Registro Oficial 383, 26 de marzo de 2015. Quito, Ecuador.

Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2015). Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0177. Registro Oficial 562, 11 de agosto de 2015. Quito, Ecuador.

Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2015). Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0230. Registro Oficial 619, 30 de octubre de 2015. Quito, Ecuador.

- Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2016). Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0177. Registro Oficial 816, 8 de agosto de 2016. Quito, Ecuador.
- Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2017). Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0027. Registro Oficial 984, 13 de abril de 2017. Quito, Ecuador.
- Reforma Norma técnica del subsistema de selección de personal (2017). Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0059. Registro Oficial 11, 9 de junio de 2017. Quito, Ecuador.
- Roth Deubel, André-Noel (2014) Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora: Bogotá.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: SENPLADES.
- Segato, Rita Laura (2006). Racismo, Discriminación y Acciones Afirmativas: Herramientas Conceptuales. Universidade de Brasilia. Brasilia.
- Sierra Hernáiz, Elisa. (2011). El concepto de medida de acción positiva en el ordenamiento jurídico comunitario y su aplicación al derecho español. En Acciones Afirmativas (127-152). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México.
- Thorp, Rosemary. (1998). Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Anexo No.1 Análisis de los PNBV desde una perspectiva de inclusión y eliminación de la discriminación.

PNBV 2009-2013	PNBV 2013 - 2017	PNBV 2017 - 2021
<p>3.2 Principios para el buen vivir: Las políticas orientadas a alcanzar mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos de los seres humanos, guardan una estrecha articulación con aquellas políticas encaminadas a generar cambios socio-culturales para establecer el reconocimiento de la diferencia y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, etnia, edad, discapacidad, enfermedad o creencias. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos (re)distributivos y aquellas que promueven el reconocimiento de las diferencias y las particularidades culturales. Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social (35)</p>	<p>Transformaciones institucionales y fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de las facultades estatales: En relación al servicio público, se ha implementado y mejorado el marco normativo que regula a la administración pública y a las servidoras y servidores públicos, propendiendo a su profesionalización y al mejoramiento continuo de sus capacidades técnicas, así como al establecimiento de mecanismos que aseguren el acceso al trabajo de las personas con discapacidades (93)</p>	<p>El Plan reconoce y celebra la igualdad en la diversidad de los diferentes sujetos de derechos, incorpora el enfoque de género y el lenguaje inclusivo, visibiliza a las mujeres en su diversidad y atiende problemáticas específicas y acciones afirmativas, plantea acciones para la reafirmación y ejercicio pleno de derechos de la población de personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero, intersexuales y queer (LGBTTTIQ), de las personas con discapacidad, de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, personas privadas de su libertad, y de las poblaciones en situación de migración y sus familias, entre otros. (17)</p>

<p>3.4. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural: Esta propuesta implica la incorporación de las nacionalidades y pueblos, en el marco de un Estado plurinacional unitario y descentralizado, en donde la sociedad diversa tenga la posibilidad de coexistir pacíficamente garantizando los derechos de la totalidad de la población, indígenas, afroecuatorianos y blanco-mestizos. (45)</p>	<p>Meta 1.6. Alcanzar el 14,0% de ocupados afro ecuatorianos, indígenas y montubios en el sector público (107)</p>	<p>También se debe asegurar los derechos de las personas con discapacidad. En 2017 el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) reportó un total de 418 001 personas con discapacidad, del cual el 54,7% presenta un grado de discapacidad grave y muy grave y el 20,8% se encuentra laboralmente activo. Esta inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral se logró gracias a la aplicación del Código del Trabajo. Artículo 42, numeral 33 del Código del Trabajo: “El empleador público o privado, que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores, está obligado a contratar, al menos, a una persona con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales”. (42)</p>
<p>Política 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etéreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros. (148)</p>	<p>2.5. Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia (124)</p>	<p>Meta: Aumentar el número de personas con discapacidad y/o sustitutos insertados en el sistema laboral. (50)</p>
<p>Meta 1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013. (151)</p>	<p>El Ecuador es un país diverso en términos de culturas: el 71,9% de la población se autoidentifica como mestiza; el resto se autoidentifica como montubios (7,4%), afroecuatorianos (7,2%), indígenas (7,0%) y blancos (6,1%), según INEC (2010a). (116)</p>	<p>Meta: Erradicar la discriminación por género, etnia, discapacidad y situación de movilidad.(54)</p>
<p>Política 6.6. Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable. (278)</p>		

<p>Política 8.1. Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir. (300)</p>	<p>Principales líneas de acción 2.1. Transformación de la matriz productiva: Incentivar actividades productivas en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, generando empleo que reduzca la desigualdad social y promueva el acceso laboral de discapacitados y mujeres. (400)</p>	<p>Con este fin, se promulgó la Ley Orgánica de Servicio Público que generó condiciones para un nuevo modelo de vinculación al servicio público y la estructuración de un sistema basado en la meritocracia. A su vez, se da cuenta de procesos como la incorporación de grupos de atención prioritaria al Estado (p.ej. 48,705 personas con discapacidad), así como la mejora y eficiencia en los procesos de concursos públicos de merecimientos y oposición, un proceso que obtuvo un reconocimiento a nivel internacional: la evaluación del servicio civil realizado por el BID estableció que para 2015 el Ecuador se encuentra en sexta posición entre los países evaluados mediante el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, con un nivel de desarrollo medio, lo que nos coloca por encima del promedio (84)</p>
<p>Política 10.3. Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas. (324)</p>		
<p>Meta 12.1.1. Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público hasta el 2013. (364)</p>		

Anexo No.2 Análisis de la Constitución de la República del Ecuador y andamiaje de leyes conexas para propender a la inclusión y eliminación de la discriminación.

Norma	Disposición en la norma
Constitución de la República del Ecuador - 2008	<p>Capítulo primero. Principios de aplicación de los derechos, Artículo 11.- numeral 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.</p> <p>El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.</p>
	<p>Capítulo quinto. Derechos de participación, Artículo 65.- El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.</p>
	<p>Capítulo tercero. Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, Sección sexta: Personas con discapacidad, Artículo 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: 1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica.</p>
	<p>Capítulo cuarto. Función Judicial y justicia indígena, Sección decimotercera: Rehabilitación social, Artículo 203, numeral 4. En los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.</p>

Título I. Del servicio público. Capítulo Único: Principios, ámbito y disposiciones fundamentales. Artículo 1.- Principios. - La presente Ley se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

Artículo 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

Capítulo I. Del ingreso al servicio público, Artículo 5.- Requisitos para el ingreso, literal i) Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación.

Capítulo II. Del derecho a la organización para la defensa de los derechos y para la mejora en la prestación de servicios públicos, Art. (...).- Diálogo social, numeral 4. Políticas institucionales de inclusión laboral a grupos vulnerables y de atención prioritaria, tales como personas con discapacidad, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como migrantes retornados y temas de equidad de género.

Parágrafo I. Ministerio del Trabajo Art. 51. Competencia del Ministerio del Trabajo en el ámbito de esta Ley, literal k) Diseñar la política pública de inclusión laboral para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios; así como migrantes retornados. Esta política de inclusión deberá tomar en consideración los conocimientos, aptitudes y profesión, requeridas para el puesto a proveer.

Título V. De la administración técnica del Talento Humano. Capítulo I: Sistema integrado de desarrollo del Talento Humano del Sector Público, Artículo 53.- Del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano.- Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de las y los servidores públicos con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y la no discriminación en el servicio público para cumplir con los preceptos de esta Ley.

Título V. De la administración técnica del Talento Humano.
Capítulo IV: Del Subsistema de selección de personal, Artículo.
63.- Del subsistema de selección de personal.- Es el conjunto de normas, políticas, métodos y procedimientos, tendientes a evaluar competitivamente la idoneidad de las y los aspirantes que reúnan los requerimientos establecidos para el puesto a ser ocupado, garantizando la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión de las personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria.

Artículo 64.- De las personas con discapacidades o con enfermedades catastróficas.- Las instituciones determinadas en el artículo 3 de esta ley que cuenten con más de veinte y cinco servidoras o servidores en total, están en la obligación de contratar o nombrar personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, promoviendo acciones afirmativas para ello, de manera progresiva y hasta un 4% del total de servidores o servidoras, bajo el principio de no discriminación, asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la integración laboral, dotando de los implementos y demás medios necesarios para el ejercicio de las actividades correspondientes. En caso de que por razones de la enfermedad catastrófica o discapacidad severa las personas no pudieren acceder a puestos en la administración pública, y, una persona del núcleo familiar de dicha persona sea éste cónyuge o conviviente en unión de hecho, padre, madre, hermano o hermana o hijo o hija, tuviere bajo su cuidado a la misma, podrá formar parte del porcentaje de cumplimiento de incorporación previsto en el inciso anterior, para lo cual se emitirá la norma técnica correspondiente para la contratación de estas personas. En caso de muerte de la persona discapacitada o con enfermedad catastrófica, se dejará de contar a éstas dentro del cupo del 4%. No se disminuirá ni desestimará bajo ningún concepto la capacidad productiva y el desempeño laboral de una persona con discapacidad o con enfermedad catastrófica a pretexto de los servicios sociales adecuados que se brinde a éstos para resolver y equiparar las condiciones desiguales que requieran para ejercer y desarrollar normalmente sus actividades laborales. Al primer mes de cada año, las servidoras y servidores públicos que hubieren sido integrados en el año anterior, obligatoriamente recibirán inducción respecto del trato y promoción de los derechos hacia sus compañeros y usuarios que merezcan atención prioritaria. Si luego de la inspección realizada por parte del Ministerio del Trabajo, se verificare el incumplimiento de lo previsto en este artículo, y, siempre y cuando aquello fuere imputable a la autoridad nominadora, se impondrá a ésta una multa equivalente a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general. En caso de mantenerse el incumplimiento, se le sancionará con la multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador privado en general. Si habiendo sido sancionada por segunda ocasión la autoridad nominadora, se mantuviere el incumplimiento, siempre y cuando en su jurisdicción exista la población de personas con discapacidad disponible para el trabajo, de conformidad con el catastro nacional de personas con discapacidad que mantenga el Consejo Nacional de

Discapacidades (CONADIS), esto constituirá causal de remoción o destitución. Respecto del valor de la multa que se imponga por este efecto, el cincuenta por ciento de la misma ingresará al Ministerio del Trabajo, valor que será destinado única y exclusivamente a fortalecer los sistemas de supervisión y control de dicho portafolio; y, el restante cincuenta por ciento ingresará al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) para dar cumplimiento a los fines específicos previstos en la Ley de Discapacidades.

El Ministerio del Trabajo, a través de la unidad de discapacidades y las inspectorías provinciales respectivas, supervisará y controlará cada año el cumplimiento de esta disposición en la administración pública.

Artículo 65.- Del ingreso a un puesto público.- El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos. El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio del Trabajo implementará normas para facilitar su actividad laboral. La calificación en los concursos de méritos y oposición debe hacerse con parámetros objetivos, y en ningún caso, las autoridades nominadoras podrán intervenir de manera directa, subjetiva o hacer uso de mecanismos discrecionales. Este tipo de irregularidades invalidarán los procesos de selección de personal. Durante la calificación de los concursos de méritos y oposiciones, se otorgará un puntaje adicional a los aspirantes que demuestren haber sido acreedores a un reconocimiento dentro del Programa Nacional de Reconocimientos a la Excelencia Académica.

Artículo. 66.- De los puestos vacantes.- Para llenar los puestos vacantes se efectuará un concurso público de merecimientos y oposición, garantizando a las y los aspirantes su participación sin discriminación alguna conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República, esta Ley y su Reglamento. Estos concursos deberán ser ejecutados por las respectivas Unidades de Administración del Talento Humano.

	<p>Título VI. De la carrera del servicio público. Capítulo I: Generalidades, Artículo 82.- La carrera del servicio público.- Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos que pueden ser ejercidos en su trayectoria laboral, sobre la base del sistema de méritos. La carrera del servicio público garantizará la estabilidad, ascenso y promoción de sus servidoras y servidores de conformidad con sus aptitudes, conocimientos, capacidades, competencias, experiencia, responsabilidad en el desempeño de sus funciones y requerimientos institucionales, sin discriminación a las personas con discapacidad mediante procesos de evaluación e incentivos económicos, para cumplir con el rol social de atender con eficiencia y oportunidad las necesidades sociales para el desarrollo del Buen Vivir como responsabilidad del Estado.</p>
<p>Ley Orgánica de Discapacidades - 2012</p>	<p>Cuarto considerando. Que, El artículo 48 de la Constitución de la República dispone que el Estado adoptará medidas que aseguren: la inclusión social, la obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias, el desarrollo de programas y políticas dirigidas a fomentar su esparcimiento y descanso, la participación política, el incentivo y apoyo para proyectos productivos y la garantía del ejercicio de plenos derechos de las personas con discapacidad;</p>
	<p>Capítulo II. De los principios rectores y de aplicación, Artículo 4, Numeral 1. No discriminación: ninguna persona con discapacidad o su familia puede ser discriminada; ni sus derechos podrán ser anulados o reducidos a causa de su condición de discapacidad.</p>
	<p>Capítulo II. De los derechos de las personas con discapacidad. Sección I: De los derechos, Artículo 17. Medidas de acción afirmativa.- El Estado, a través de los organismos competentes, adoptará las medidas de acción afirmativa en el diseño y la ejecución de políticas públicas que fueren necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad que se encontraren en situación de desigualdad. Para el reconocimiento y ejercicio de derechos, diseño y ejecución de políticas públicas, así como para el cumplimiento de obligaciones, se observará la situación real y condición humana de vulnerabilidad en la que se encuentre la persona con discapacidad, y se le garantizará los derechos propios de su situación particular.</p>

Capítulo II. De los derechos de las personas con discapacidad.
Sección V: Del trabajo y capacitación, Artículo 45.- Derecho al trabajo.- Las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante tienen derecho a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y a no ser discriminadas en las prácticas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal y demás condiciones establecidas en los sectores público y privado.