Globethics Repository



Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador [Evaluation of the Plurinational Plan Against Racial Discrimination and Ethnic and Cultural Exclusion in Ecuador]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sánchez, Jhon Antón
Publisher	CLACSO
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-06 15:41:54
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/154734

Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador

la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009)

Jhon Antón Sánchez

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Resumen

El Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, aprobado por el Gobierno mediante Decreto 60 de 2009 debe ser comprendido como un instrumento de política pública para la garantía de derechos mediante acciones concretas de inclusión y acciones afirmativas a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubias. Este policy paper analiza el cumplimento de dicho plan. El diagnóstico aquí planteado está basado en la realidad o en el impacto de esta política pública en la satisfacción de derechos de grupos culturales históricamente excluidos, víctimas de las prácticas de discriminación racial en el país. Las

Abstract

The Plurinational Plan to Eliminate Racial and Ethnic Discrimination and cultural exclusion, approved by the Government through Decree 60 of 2009 should be understood as an instrument of public policy for the protection of rights through concrete actions of inclusion and affirmative action in favor of and indigenous peoples, Afro-descendants and Montubio nationalities. This policy paper examines the fulfillment of that plan. The diagnosis raised here is based in reality or in the impact of public policy on meeting cultural rights of historically excluded groups, victims of the practices of racial discrimination in the country. The conclusions

conclusiones intentan un panorama que bien puede ser desalentador, pero está orientado a ayudar a arreglar las cargas en este complicado escenario en el que el estado y el gobierno se deciden a combatir sin vacilación el racismo y la discriminación.

attempt a scenario that may well be daunting, but is geared to help fix the charges in this complicated scenario in which the state and the government are decided without hesitation to combat racism and discrimination.

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Evaluation of the Plurinational Plan Against Racial Discrimination and Ethnic and Cultural Exclusion in Ecuador: the policy of inclusion of the peoples and nationalities Ecuador (Decree 60 of 2009)

Jhon Antón Sánchez

Jhon Antón Sánchez, Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Universidad de Posgrado del Estado Ecuatoriano

Jhon Antón Sánchez, Doctor in Social Sciences from the Latin American Social Sciences Institute. Researcher at the Institute of Higher National Studies (IAEN). Graduate University of the Ecuadorian State

Palabras clave

1| Políticas Públicas **2|** Plan Plurinacional **3|** Discriminación Racial **4|** Exclusión Étnica **5|** Exclusión Cultural

Keywords

1| *Public Policy* **2|** *Plurinational Plan* **3|** *Racial Discrimination* **4|** *Ethnic Exclusion* **5|** *Cultural Exclusion*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

SÁNCHEZ, Jhon Antón. Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009). *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 173-198, primer semestre de 2016.

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador

La política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009)

Introducción

Este artículo analiza el Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador, firmado por el Presidente de Ecuador Rafael Correa, como política pública mediante decreto 60 de septiembre del 2009. El objetivo de Plan fue "eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y de exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado" (MCPC, 2009:27). Según el documento del plan, se trata de una política pública que tendría incidencia a nivel nacional, con intervención en distintos ámbitos en los que se presentan formas de inequidad que socavan la identidad personal, limitan el ejercicio de derechos individuales y colectivos, las oportunidades de acceso al desarrollo y a servicios básicos de ciudadanos/as afroecuatorianos, indígenas y montubios, los cuales hacen parte de los pueblos y nacionalidades del país (ibídem).

Nuestro análisis trata de sugerir que, de manera general, hay evidencias de progresos en el país en la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en los últimos años. Los avances que se han realizado vienen de la acción del Gobierno y sus diversas entidades, y también de organizaciones sociales y organismos internacionales quienes han podido influir en el combate a la discriminación racial en el país. Por ejemplo, las acciones más destacadas tienen que ver con la aplicación de medidas de acción afirmativas para

garantizar el acceso de los pueblos y nacionalidades a plazas de trabajo en el servicio público, siendo la mejor experiencia la incorporación de terceros secretarios al Servicio Exterior, tal como lo prevé el Decreto 60 de 2009. Igualmente se señalan experiencias pilotos de acceso a estudiantes de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, mediante becas. Sobre sale la aprobación de leyes que incorporan las nociones de interculturalidad y no discriminación, tal como la Ley de Comunicación y el Código Integral Penal. Otras experiencias exitosas productos de la aplicación del Plan se reflejan en programas de acceso a la vivienda, programas de atención en salud intercultural, fomento al patrimonio y a las expresiones culturales de los afrodescendientes, indígenas y montubios- Además de otras acciones puntuales en materia de penalización de actos de odio racial, capacitación en materia de derechos humanos e interculturalidad a sectores de la Fuerzas Armadas y de Policía, y la inclusión de la variable étnica en los datos y registros censales y estadísticos. Pero quizá el logro más grande y significativo sea la decisión del gobierno nacional en destinar más y mayores recursos para reducir la pobreza, la marginalidad y la desigualdad en millones de ecuatorianos que por distintas razones históricas han estado relegado de la satisfacción de los derechos humanos y por tanto privados de una vida plena, de un buen vivir.

A pesar de los avances, todavía faltan acciones concretas que hagan realidad los lineamientos de políticas públicas que combatan eficazmente la discriminación racial en el país. El Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural desde el 2009 hasta el presente tiene un balance de ejecución intermedio: Aún no se han implementado todas las acciones y proyectos estipulados en el Plan, y en varios casos solo se han aplicado de manera parcial. En particular, preocupa la situación de los pueblos en aislamiento voluntario en la Amazonía ecuatoriana, la protección de los territorios ancestrales, la falta de programas de etnoeducación, medidas radicales para garantiza el acceso masivo a los estudiantes de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, mejores medidas que permitan combatir el desempleo y el sub empleo en los pueblos y nacionalidades, además de la necesaria implementación de las Circunscripciones Territoriales, los consejos nacionales para la igualdad, la creación de juzgados de la discriminación racial, la garantía a la consulta previa, entre otras medidas.

En suma, se puede decir que el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural ha tenido una aplicación parcial, quizá un nivel inferior de 67% de actividades realizadas en el conjunto de las 55 acciones planteadas en los 5

ejes y sus programas. Este porcentaje no mide el impacto o puntos de logro del plan, solo evidencia qué tantas actividades se detectaron en sus acciones.

El documento es propositivo en cuanto a la necesidad de continuar con la ejecución del Plan Plurinacional, por parte del gobierno.. Se plantea la necesidad de fortalecerlo como una política pública de Estado necesaria para cumplir con la Constitución, el Régimen del Buen Vivir y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Varias serían las estrategias para su fortalecimiento, siendo quizá la más importante la reglamentación del Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, una entidad determinada por la misma Constitución como garantía constitucional de los derechos a la no discriminación y colectivos de los pueblos y nacionalidades. Este consejo deberá incorporar el Plan como su principal instrumento de política pública, elevándolo a la categoría de Programa Presidencial para Combatir el Racismo, la Discriminación y la Exclusión de los pueblos y nacionalidades. Dicho programa podría ser ejecutado y coordinado por una Secretaría Técnica para tal fin, la misma que tendría la importancia estratégica que posee actualmente la Secretaría Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Secretaría Nacional para el Cambio de la Matriz Energética. De esta manera el Plan Plurinacional se anclaría al cumplimiento del Objetivo 5 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: "Construir espacios de encuentros común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad", dando cumplimiento así a la política 5,7 referida a "Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores". A continuación se realiza una exposición más detallada de los aspectos consignados.

Marco analitico de las políticas públicas contra la discriminación racial en ecuador

En su obra "Genealogía del Racismo", Michel Foucault (1996) explica cómo el racismo es un fenómeno social complejo que va más allá de las falsas creencias de supuestas superioridades de razas y los prejuicios raciales que oprimen y justifican exterminios. Desde Foucault el racismo es un dispositivo de la modernidad utilizado para el ejercicio del poder y la dominación. En América Latina, aún bajo desde el liberalismo clásico y la democracia moderna, los Estados Nacionales se estructuraron sobre pilares ideológicos de un racismo que privilegió la ciudadanía y los derechos a grupos de la estructura social racial blanca eurocéntrica, esto produjo un marco general de desigualdades que Anibal Quijano denomina "la colonialidad del poder" (2009). Producto de esto, hoy

en día, en países como Ecuador aun el racismo demuestra su poder de dominación expresándose en amplias desigualdades, enormes brechas sociales, y múltiples prejuicios (De la Torre: 2002(). Prueba de ello son los indicadores sociales del censo de 2010 que demuestran que los pueblos y nacionalidades, grupos históricamente racializados, llevan la peor parte a la hora de la garantía de derechos (Antón, 2013).

Cuando la Constitución del 2008 declara al país como un "Estado Constitucional, de Derechos, Justicia, Intercultural y Plurinacional" (Artículo 1), se plantea el desafío de transformar la sociedad y rediseñar su modelo de Nación y Estado. La plurinacionalidad exige abandonar la herencia colonial que caracteriza la estructura social demarcando desigualdades, exclusiones y discriminaciones a los ciudadanos por condición de su cultura y pertenencia étnica (Antón, 2014). De acuerdo con Catherine Walsh (2012) Para construir el Estado Plurinacional e Intercultural se debe transitar por difíciles cambios en la estructura societal del país. Se requiere profundizar en una nueva práctica política antirracista. Esto incluye, además del reconocimiento que el racismo es un mal que afecta la democracia y las políticas públicas efectivas. Se comprende que el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural es uno de los instrumentos más prometedores para avanzar en una sociedad verdaderamente plurinacional, una sociedad que se enfoque bajo los principios del Socialismo del Buen Vivir o Sumak Kawsay (Ramírez; 2010).

Ahora bien, antes de cualquier balance de una política pública, son importante algunos elementos conceptuales. Las políticas públicas son el instrumento de los Estados para cumplir su función constitucional de garantizar el bienestar ciudadano y garantizar los derechos humanos (L. Chaques, 2004). Invocando a Sartori, diríamos que éstas concretan el quehacer el estado, estrecha los lazos entre el gobierno y la sociedad en una nación y en una democracia (Sartori; 1994). Recordemos, que fue Harold Laswell, fundador de los estudios de la ciencia de las políticas públicas, quien definió que desde las ciencias sociales es posible el estudio de las políticas públicas pues se consideran un aspecto clave para la estabilidad de los gobiernos, la cohesión social, el fortalecimiento del Estado, de la democracia, la ciudadanía y los derechos. De modo que analizar las políticas públicas desde un enfoque sociológico se constituye en una herramienta fundamental para la gobernanza.

Uno de los desafíos del Estado Ecuatoriano es aplicar políticas públicas responsables que garanticen la gobernabilidad, la satisfacción de los derechos por parte de los ciudadanos y la estabilidad del sistema de gobierno (Mejía, 2009). Sin embargo la aplicación de las

políticas públicas en ocasiones no alcanza estos propósitos, siendo la principal causa el desconocimiento mismo de la manera como se debe diseñar, aplicar y avaluar determinada política pública.

Conociendo que dentro de la teoría de los estudios de las políticas públicas existen metodologías y pasos para el análisis de las políticas públicas (Eugene Bardach, 2004), nuestra propuesta de análisis del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial, implica tener en cuenta antecedentes que contextualizan la política contra la discriminación racial y la inclusión de los indígenas y afroecuatorianos en dos momentos importantes: a) Antes de 2007, que caracterizamos como viejo enfoque, y b) después de 2007, que denominamos nuevo enfoque, donde cada uno tiene sus particularidades.

El viejo enfoque: El inicio de la política pública a favor de los pueblos y nacionalidades, estuvo marcada por el auge del multiculturalismo y del neoliberalismo durante la década de los años 90s (Yrigoyen: 2006). De manera, en este período se dieron tres hechos que han marcado la puesta en marcha de políticas culturales y de reforma del Estado con el objetivo de inclusión social a los afroecuatorianos e indígenas: a) En 1997 el Gobierno Nacional crea el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros CONPLADEIN. Esta institución tuvo como fin incorporar desde el Estado estrategias institucionales para la diversidad cultural. Luego el CONPLADEIN se dividió en el Consejo Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas CODENPE y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE. Ambas instituciones dependían de la Presidencia de la República, tenían un presupuesto autónomo y coordinaban con la sociedad civil acciones públicas en materia de desarrollo integral, derechos humanos y fortalecimiento organizativo. b) El segundo hito se marca en 1998 cuando la Constitución de ese entonces consagró el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación, siendo los afroecuatorianos e indígenas pueblos ancestrales en los cuales recaían derechos colectivos referidos a la identidad cultural, el territorio, el etnodesarrollo, la consulta previa y la participación política en tanto pueblo. En esta coyuntura el hecho de política más clara fue un intento de sacar de la pobreza a indígenas y afrodescendiente mediante un enfoque asistencialista y de corporativismo en la primera década del siglo XXI donde se destacaron proyectos de cooperación internacional con fines de deuda o crédito internacional como el Proyecto PRODEPINE, financiado por el Banco Mundial. c) El tercer hito lo marca el Gobierno de Rafael Correa, quien para el año 2008 impulsa la aprobación de una nueva Constitución. En ella se consagran un amplio panorama de los derechos colectivos de los afroecuatorianos y las acciones afirmativas

para ellos. Se genera un escenario posible para concretar la propuesta del Estado Plurinacional e Intercultural (artículo 1). Este es el momento en que se da un nuevo enfoque. (Antón: 2011)

El Nuevo enfoque. El contexto político y social que marcó una nueva era de la política pública para la inclusión de los pueblos y nacionalidades fue la Asamblea Nacional Constituyente de 2007. La propuesta de los pueblos y nacionalidades, se orientaba por un modelo de inclusión social, de relaciones interculturales y de reconocimiento de derechos colectivos. Pero ¿acaso no es lo mismo que se defendió en la constituyente de 1997? De forma parecería que sí, pero en el fondo es que no. En el 97 el escenario de reivindicaciones era distinto. El auge del multiculturalismo y el movimiento indígena y de las mujeres emergieron con fuerza en medio de un ambiente neoliberal y de derecha. Desde esta coyuntura se inscribieron políticas culturales que fueron aceptadas como "estrategias de reconocimiento", más no de empoderamiento ciudadano. Diríamos que lo que se vivió en estos últimos años fue una especie de "multiculturalismo Light", (Rahier: 2008) que auspició una interculturalidad superficial, instituyó un corporativismo étnico (de la Torre 2002), además de que fue incapaz de frenar la pobreza, la exclusión social, el racismo y la desigualdad.

Balance general de las actividades que evidencian la ejecución de acciones del Plan

A continuación se realiza un balance de las actividades que evidencian algún grado de aplicación de las acciones más sobresalientes del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, siguiendo sus cinco ejes: a) justicia y legislación, b) integralidad de derechos, c) educación, comunicación e información, d) participación y fortalecimiento institucional, y e) relaciones internacionales. Para realizar el balance se llevó a cabo un proceso de evaluación de las actividades ejecutadas en el marco de la política pública asumiendo una metodología de seguimiento a la política pública establecida en el Plan. Este proceso de seguimiento ha tenido dos partes: la primera realizada desde el Observatorio de la Discriminación Racial de FLACSO (durante el año 2012 y 2013), y un segundo monitoreo más específico desde el Ministerio de Cultura y Patrimonio durante el 2013. En este documento se recogen las dos partes.

Evaluar el nivel de cumplimiento de las acciones de cada uno de los ejes del Plan pasa por comprender dos cosas: Primero se da por ejecutada una determinada acción siempre que se haya evidenciado alguna actividad, por intencional o pequeña que sea, pero el hecho que aparezca registrada como cumplida no determina que esta haya

alcanzado una meta al 100% de satisfacción. Segundo, medir cualitativamente las actividades no tiene tanto peso como comprender el impacto cualitativo de las mismas. Este impacto se determina por el mejoramiento general que las comunidades, pueblos y nacionalidades tengan de sus condiciones de vida. Pero sobre todo el impacto se alcanza a comprender en los cambios en la cultura política de la sociedad, y esto solo se podrá evidenciar a largo plazo.

Eje de justicia y legislación

En este eje se hace énfasis en la necesidad de intervenir en dos campos claves para la superación del racismo: a) la creación de una legislación que regule esta forma de discriminación y, b) lograr un cambio sustancial en la actitud de los operadores de justicia a través de programas de formación que les adiestren en la práctica de la justicia intercultural y del pluralismo jurídico aprobado por la Constitución de 2008. Consecuente con esto, el Plan se propuso acciones concretas dirigidas a la divulgación de los derechos colectivos, la creación de nuevas instancias judiciales que recepten las denuncias de discriminación racial, la incorporación del tema de la justicia intercultural y pluralismo jurídico en el programa de formación de la Escuela Judicial así como la formulación, discusión y aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la reforma al Código Penal ecuatoriano, entre otras iniciativas

Al hacer un balance de acciones cumplidas e incumplidas de este eje, observamos que hay tres logros significativos: a) la divulgación de los derechos colectivos en sectores sociales; b) la capacitación en derechos humanos y derechos colectivos a las fuerzas militares y de policía, y c) la incorporación de los delitos de discriminación racial en el nuevo Código Integral Penal (COIP). Sin embargo se destaca que hasta la fecha no se han cumplido acciones importantes relacionadas con la reforma al sistema judicial en consonancia con la interculturalidad, la creación de despachos judiciales especializados en delitos de discriminación racial y la expedición de una ley para la igualdad racial en el país.

En síntesis, por las actividades monitoreadas en este eje de justicia y legislación, es posible constatar que de las 7 actividades planteadas, solo 4 han sido ejecutadas. Luego podría afirmarse que este eje alcanzó un nivel de ejecución del 60%. Aunque vale advertir que algunas actividades de alto impacto no se han concretado, tales como el establecimiento de la propuesta de los Juzgados para la igualdad racial, la aprobación de una ley de coordinación entre el sistema de justicia ordinario y la justicia indígena.

Eje de integralidad de derechos

El segundo eje de políticas públicas del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural tiene que ver con la "Integralidad de Derechos". Mediante un enfoque holístico, el plan buscaba poner en marcha una política efectiva de inclusión y garantía de derechos ciudadanos a los pueblos y nacionalidades, en especial aquel conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y territoriales, como forma de resarcimiento a las situaciones de desigualdad evidente en los pueblos y nacionalidades. De manera específica este eje se propuso actividades que involucraban acciones afirmativas en temas de bienestar económico y del Buen Vivir a los ciudadanos históricamente discriminados. Estas acciones afirmativas son consagradas como derecho en el artículo 11 de la Constitución. Se trata de una medida jurídica garante del principio de no discriminación, y su ámbito de aplicación es de carácter temporal hasta que sus acciones conduzcan a la desaparición definitiva de las brechas de desigualdad y discriminación contra los pueblos y nacionalidades.

De forma concreta, el eje de integralidad de derechos se propuso ejecutar acciones afirmativas referidas al acceso igualitario en el empleo digno, a recursos financieros para la inclusión económica de los pueblos y nacionalidades. Además se planteaba la realización de actividades dirigidas a asegurar el acceso al Sistema Nacional de Salud, a fortalecer y valorar la salud intercultural, a ampliar la seguridad social de los pueblos y nacionalidades, además de garantizar más y mejor acceso a la vivienda digna. Un aspecto importante de este eje tendría que ver con la recuperación de los saberes ancestrales, el fortalecimiento de los patrimonios intangibles y tangibles de los pueblos y nacionalidades, además de la legalización de territorios ancestrales de las mismas comunidades mencionadas.

Se constata que de las 17 acciones consignadas en este eje, en 15 de ellas se registraron actividades. ¿Luego se podría afirmar que el nivel de cumplimiento de estas acciones sería satisfactorio? Quizá sí en la medida en que las instituciones del Estado de alguna manera han tomado en cuenta dichos puntos de políticas públicas. Sin embargo estas actividades podrían ser mejoradas, o impulsadas con más fuerza, con mayor contundencia. De manera particular, se comprende que hay buenas prácticas en temas como acciones afirmativas en el empleo, en proyectos productivos, vivienda, legalización de lotes y salud intercultural. Quizá los puntos débiles de este eje estarían relacionados con los programas de seguridad social, territorios colectivos, circunscripciones territoriales, consulta previa y protección de territorios de los pueblos en aislamiento voluntario.

Eje de educación, comunicación e información

El tercer eje o conjunto de políticas públicas del plan corresponde al tema de la educación, la comunicación y la información. Esto por cuanto se considera que tanto el sistema educativo como los medios de comunicación juegan un papel importante en la sociedad como instituciones forjadoras de identidad, de sentido social y de afianzamiento de valores. De acuerdo con el Plan Plurinacional para la eliminación de la discriminación, este eje de políticas se propone acciones concretas que garanticen la libertad cultural, promuevan la interculturalidad y la convivencia pacífica. Se destacan acciones como reformas al currículo educativo para la inserción del enfoque de la interculturalidad, el rescate de los patrimonios culturales de los pueblos, un código de ética a los medios de comunicación, la formación docente y de comunicadores en diversidad cultural, entre otras.

En general en materia de educación, comunicación e información, el Plan ha logrado un mediano progreso en cuanto sus acciones, pues de 20 actividades solo 9 aparecen con alguna actividad específica. Los puntos sobresalientes son la Ley de Comunicaciones y la inclusión de la variable de auto-identificación de los pueblos y nacionalidades en las estadísticas y censos del país por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.

Igualmente habría que destacar acciones que se refieren al mejoramiento del acceso, la cobertura y calidad de la educación en general, donde los pueblos y nacionalidades han logrado incorporarse, registrando indicadores sociales medianamente satisfactorios. Pero en el campo de actividades concretas que ordena el plan, allí se nota una carencia en cuanto a cumplimiento del mismo. Esto se evidencia por la falta de programas de etno-educación, la ausencia de las cátedras sobre pueblos y nacionalidades y la mejora al sistema de educación intercultural. Lo mismo, hay poca satisfacción en otras acciones claves que propone el plan como: las acciones afirmativas en el campo de la educación superior para jóvenes de los pueblos y nacionalidades y para el acceso de profesores afroecuatorianos, indígenas y montubios a la docencia universitaria.

Eje de participación ciudadana y fortalecimiento institucional

El cuarto eje del Plan se plantean políticas públicas orientadas a fortalecer aquellas instancias estatales que tiene por objetivo atender las políticas públicas para la garantía de los derechos de los pueblos y nacionalidades, el impulso al enfoque de la diversidad cultural en todas las políticas del Estado; el fomento para la participación

de los pueblos afroecuatorianos e indígenas en la administración pública; la generación de empoderamiento de la participación y la movilización de la sociedad civil en procura del combate a la discriminación racial.

Dentro de las 7 acciones que se han enumerado solo 3 tienen registrada alguna actividad destacada, dentro de las cuales sobresalen acciones por parte del Ministerio de Relaciones Laborales para concretar un plan de cuotas para la promoción de empleo de indígenas y afroecuatorianos en las instituciones públicas, la puesta en marcha del observatorio de la Discriminación Racial y la viabilización de las iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial. Hay que resaltar las denuncias penales que realizara la Fiscalía General del Estado contra un miembro de las Fuerzas Armadas ante la presunción de haber discriminado racialmente a un cadete afroecuatoriano.

Los puntos débiles del nivel de ejecución de este eje quizá comiencen con la falta de cumplimiento por parte de la Defensoría del Pueblo a la cual el Plan le ordenaba crear Direcciones de Atención a los Derechos Humanos de los Pueblos y Nacionalidades. Tampoco se evidenció un acceso de las nacionalidades y pueblos a los puestos de altos cargos de decisión del Estado y la Fuerza Pública. Por lo demás, hasta que se creen los Consejos Nacionales para la Igualdad, la política de participación y fortalecimiento de la institucionalidad que promueva los derechos de los pueblos y las nacionalidades figurará como una actividad general o una política incumplida en el Plan.

Eje de relaciones internacionales

De acuerdo al Plan este eje alienta al Estado para que cumpla de manera sistemática con todos los compromisos internacionales adquiridos para el combate a la discriminación racial. De manera particular se pretende impulsar o fortalecer todos los mecanismos idóneos que tiene el Estado para cumplir y hacer cumplir mandatos relativos a la protección de los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades. De manera concreta este eje desarrolla acciones con miras al seguimiento a instrumentos internacionales como la Convención Internacional contra todas las formas de discriminación racial, la III Conferencia Mundial contra el Racismo, los convenios No. 111 y 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Así mismo, el eje alienta al Estado para que promueva el proyecto de Convención Interamericana contra todas las formas de discriminación racial y la implementación de mecanismos interame-

ricanos, iberoamericanos y andinos de protección a los derechos de los afrodescendientes.

Este eje registra un nivel de cumplimiento del 100%, pues en los puntos que en materia de relaciones internacionales se planteó el Plan, se destacan actividades en cada uno de las 3 acciones específicas.

Suma

De acuerdo al registro de evidencias de la realización de alguna actividad que incida en cada una las acciones por eje del Plan, es posible determinar que hubo actividad en 37 acciones de las 55 subrayadas en los 15 programas que componen los 5 ejes del plan. Esto indica que en el Plan registra un 67% de actividad en sus mandatos. Nuevamente hay que aclarar que el porcentaje de actividades registradas no significa en extenso nivel de efectividad en su cumplimiento. Esto por cuanto la realización de una actividad no necesariamente signifique alcance pleno de los objetivos de la acción, solo evidencia que la acción tuvo algún tipo de movimiento. (Ver tabla 1). Se considera entonces que más que comprender el impacto de ejecución del Plan en términos cuantitativos es necesario vislumbrar su impacto a nivel cualitativo, esto por cuanto, tal como lo evidenciamos en este documento, durante los años de ejecución del Plan las manifestaciones de racismo y discriminación continúan tanto en la vida cotidiana como en los ambientes institucionales, la brecha social entre pueblos y nacionalidades y grupos auto identificados como mestizos y blancos se mantiene, el impacto de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas aun es creciente en los indígenas, aunque ha bajado en los afrodescendientes, lo que evidencia una persistente discriminación, una fractura étnica y una desigualdad profunda en la sociedad dado los factores raciales y culturales de la población.

Tabla 1. Resumen de acciones por ejes del Plan con alguna actividad de incidencia

EJES	Programas	Acciones	Actividades de incidencia	Porcentaje Incidencia
Justicia y Legislación	3	7	4	57%
Integralidad de Derechos	4	17	15	88%
Educación y comunicación	5	20	9	45%
Participación e institucionalidad	2	8	6	75%
Relaciones Internacionales	1	3	3	100%
Total	15	55	37	67,00%

La persistencia de la Discriminación Racial en el país, pese a la existencia del plan

¿Cómo es posible que existiendo un plan contra la discriminación racial con un nivel de cumplimiento de actividades del 67%, ésta política no esté erradicando de manera concreta las prácticas discriminatorias y no esté cambiando de manera radical las condiciones de vida de los pueblos históricamente discriminados? ¿Cómo se evidencia que la discriminación racial se mantenga vigente pese al plan?

Al cumplirse 8 años de la Revolución Ciudadana se evidencia que entre los logros más sobresalientes del gobierno se destaca la reducción de la pobreza y las desigualdades en el país. (Senplades, 2013). Pese a ello habría que advertir que la pobreza es más fuerte en sectores sociales históricamente discriminados. El mismo gobierno considera que en este campo aún hay desafíos por superar. Es decir, si bien la pobreza ha alcanzado rebajas sustanciales, tales reducciones no han sido tan significativas en los pueblos y nacionalidades, al menos así lo demuestran los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida de la ronda 2013-3014, donde aún la pobreza en indígenas es mucho más alta que la del promedio nacional y de los grupos mestizos, en tanto que en los afroecuatorianos ha registrado bajas Ver tabla 2.

Tabla 2. Distribución porcentual de la Pobreza (según tipología de Katzman) por sexo y auto-identificación étnica

Autoidentificación	Total	Mujer	Hombre
Total	25,8	25,2	26,1
Indigena	64,8	64,9	64,7
Afroecuatoriano	29,6	29,8	29,3
Mestizo	21,2	20,9	21,4
Otro	29,9	29,2	30,6

Fuente: INEC- Encuesta de condiciones de vida. Sexta ronda 2013-2014.(INEC, 2015:191)

¿Qué significa el hecho que los pueblos y nacionalidades aun mantengan niveles altos de pobreza? Para SENPLADES (2013) esta situación de inequidad y desigualdad representa para el país una "fractura étnica" reflejo de una "persistente desigualdad" en la nación. Otro factor importante a tener en cuenta por qué el Plan no ha tenido impacto, tiene que ver con la persistencia del prejuicio racial en la mentalidad y en la estructura social ecuatoriana. Es decir, aun en pleno cambio social, durante la Revolución Ciudadana, el Ecuador sigue siendo una sociedad racista. Al menos así lo demuestra encuesta que en el 2011 realizó el Ministerio de Patrimonio sobre percepción ciudadana del racismo.

Según el gráfico, para el 26,4% de los afroecuatorianos la percepción del racismo ha aumentado, en tanto que el 20,1% de los mestizos concuerdan con dicha criterio.

Son innumerables las experiencias de prácticas racistas y discriminadoras que a diario se comenten contra los pueblos y nacionalidades. Pese a los esfuerzos del Gobierno por mejorar las condiciones sociales y económicas de todos los ecuatorianos, aun la brecha social que separa a los pueblos y nacionalidades frente a los otros grupos históricamente en mejor posición en la estructura social se mantiene fuerte. Factores heredados desde la colonia como el racismo, la discriminación contra montubios, afrodescendientes e indígenas han permitido que estos grupos sociales se ubiquen en los extremos relegados de las posiciones sociales. Producto de esta situación que bien puede determinarse como *dictadura racial mestiza*, o *blanqueamiento social*, han generado que más del 21% de la población ecuatoriana se sientan ciudadanos de segunda clase, marginados de los beneficios del estado social de derechos y de la igualdad de oportunidades que todo ser humano debe tener. Pero para comprender el porqué de este fenómeno es necesario identificar las raíces de la exclusión ciudadana ecuatoriana, la misma que está fundada en el estado colonial, luego oligárquico y hacendatario que se heredó desde la independencia y que persistió a lo largo del siglo XX, pese a los intentos históricos por destruir este modelo de estado excluyente con las gestas de la revolución liberal de 1895 y la revolución juliana de 1924.

La condición de la exclusión ciudadana ha sido evidencia del fracaso del modelo de nación monocultural, dominada por clases sociales privilegiadas tanto por *la blanquedad* como por la *colonialidad del poder*. Es así como a lo largo del siglo XX han existido contiendas entre clases dominantes que ostentan el poder versus grupos subalternos que buscan un cambio en el orden social establecido. Como ejemplo se tiene a los pueblos y nacionalidades quienes se han movilizado con propuestas de transformación de la sociedad, del Estado y la Nación. Su agenda política se ha trazado con varios objetivos, siendo el primero intentar transformar radicalmente las estructuras económicas y políticas de los estados; otro gran objetivo ha sido la construcción de una sociedad libre de racismo y discriminación; tercero, se ha buscado por todos los medios garantías de los derechos humanos, incluyendo incluso el derecho a las acciones afirmativas como una medida concreta para reparar los obstáculos al desarrollo producto de toda una historia de esclavitud, racismo y colonización que como pueblo han sido víctimas.

En Ecuador, la agenda política los pueblos y nacionalidades fue tomada en cuenta en la Constitución de Montecristi. La Constitución de 2008 incluyó la propuesta de que el Ecuador sea un Estado Plurinacional e Intercultural. El movimiento indígena ecuatoriano ha sido uno de los impulsores de esta propuesta. Se trata de una estrategia de reconocimiento político más profundo y concreto de los derechos de los pueblos y nacionalidades. Estos derechos aluden a la autodeterminación, al territorio, al autogobierno y al estatus de la autonomía cultural, dentro del orden jurídico de los derechos colectivos de los pueblos que plantea el Convenio 169 de la OIT, la declaración de los pueblos indígenas, la declaración de Viena sobre el derecho al Desarrollo, la declaración del Cairo sobre los pueblos, y la declaración de Durban contra el racismo y de más declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural pasa igualmente por la aplicación de políticas públicas de carácter cultural que busquen descolonizar la sociedad, transformar las cultura política y genera mayor igualdad y equidad en todos los ciudadanos y ciudadanas. El solo hecho que el Gobierno del Presidente Rafael Correa haya impulsado una reforma constitucional donde se pretenda cambiar la cultura política del país mediante nuevas y mejores reglas de convivencia de todos los ciudadanos ya es una gran oportunidad. La declaratoria de Ecuador como un Estado Plurinacional e Intercultural busca que los pueblos y nacionalidades alcancen mayor protagonismo en la esfera pública. Los artículos constitucionales referidos a la igualdad racial, al combate al racismo, al impulso de acciones afirmativas y medidas de reparación, junto con las circunscripciones territoriales afroecuatorianas como parte del ordenamiento territorial de país, y el establecimiento del Consejo Nacional para la Igualdad de los pueblos y nacionalidades presenta un escenario para el cambio cultural. La cuestión es si las mismas instituciones, organizaciones y los ciudadanos están en condiciones de enfrentar estos desafíos.

Principales obstáculos y algunas ideas para el fortalecimiento del plan

El balance de la ejecución del Plan Plurinacional tiene una visión optimista. El mismo hecho de la existencia de una política para eliminar la discriminación racial constituye un logro en materia de política pública y de intento de cumplir con la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir. En esta materia Ecuador está a la altura de Brasil, Colombia y Argentina, países que poseen una política pública definida o bien para combatir el racismo y la discriminación o para alcanzar la

inclusión de sectores excluidos como las minorías étnicas o culturales de carácter ancestral.

El decreto ejecutivo No. 60 de 2009 fue el instrumento jurídico mediante el cual el Plan se convirtió en política pública. En la disposición general de dicha norma se encargó del seguimiento y coordinación del Plan al Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio Coordinador de Patrimonio, la Secretaría Nacional de Comunicación, y la Secretaría de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales. Sin embargo, las actividades y proyectos planteados en el Plan incluían puntualmente a más entidades públicas. Justamente, aquí se identificó la primera dificultad que se encontró para alcanzar el éxito de la aplicación del plan: un escollo institucional, definido como la falta de coordinación entre las entidades comprometidas. En realidad pese a los esfuerzos primeros de reuniones entre las partes no se logró estructurar una comisión operativamente funcional que con niveles de coordinación e interacción establecidos, pudiera arrojar resultados esperados.

Un segundo obstáculo que pudo haber limitado el éxito de la ejecución del plan tuvo que ver con la falta de difusión masiva del mismo. Pese a que en la comisión de coordinación se fijó a la Secretaría Nacional de Comunicación, no hubo una estrategia de divulgación, ni a nivel masivo ni a nivel táctico estratégico. Incluso, ni siguiera las entidades comprometidas lograron un vínculo en sus páginas webs para promocionar o hacer seguimiento a las acciones del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Étnica y Cultural.

Otra limitante para la aplicación del Plan se encontró en las múltiples responsabilidades de varias instituciones públicas, comprometidas. Pese a que la coordinación del Plan fue delegada a varias entidades (mencionadas en el párrafo anterior), también se incluyó a otras instituciones para la realización de acciones específicas, sin embargo dichas entidades no ajustaron sus planes operativos teniendo en cuenta el mandato del plan.

Un factor adicional que limitó el éxito del Plan fue la baja importancia que este plan tuvo frente a otros planes enunciados y ejecutados por el Gobierno. Tomando en cuenta que han existido otros planes de este tipo en el mismo periodo de tiempo[1], se tiene como experiencia exitosa la aplicación de la Misión Solidaria Manuela Espejo, la cual fue ejecutada por la Vicepresidencia de la República y ha logrado mayor impacto. Esto parece corroborar que la aplicación efectiva de una política pública de este tipo es más eficaz cuando se responsabiliza una sola entidad, que además cuente con recursos económicos suficientes y no esté expuesta a presiones ligadas a la movilidad continua de los servidores públicos.

También se puede agregar que el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural fue planteado de una manera ambiciosa. Se propuso aplicar 55 acciones y proyectos, involucrando varias entidades estatales, e incluyendo una amplia gama de responsabilidades (desde la inclusión de cátedras educativas hasta la emisión de leyes). Pero el gran detalle fue que tales actividades no gozaron de un presupuesto identificado, ni un plan operativo concertado. Esto de por sí ya fue otro problema, pues es bien sabido que ninguna política pública logra efectividad sino tiene un presupuesto adecuado y detallado.

Vale indicar que en este documento la evaluación de la política pública del Plan no arroja un saldo negativo, ni explicita poco éxito en las acciones del Estado contra el racismo y la discriminación racial. Por el contrario, se reafirma que la expedición misma del Plan es un factor clave de éxito, además del conjunto de acciones que desde el 2009 se han ejecutado por parte de las instituciones del Estado en franco cumplimiento con el mandato constitucional de garantizar los principios de igualdad, "no discriminación" y acciones afirmativas a los sectores históricamente discriminados (artículo 11 de la Constitución). De allí que es importante resaltar experiencias positivas concretas en el conocimiento y divulgación de los derechos de los pueblos y nacionalidades, la penalización del racismo y las primeras experiencias de judicializar casos de odio racial, las acciones afirmativas para garantizar el acceso de los pueblos y nacionalidades en el servicio público, teniendo aquí como caso emblemático la incorporación de profesionales indígenas, afrodescendientes y montubios en el servicio exterior. Además de estas medidas, se resaltan los programas de becas que benefician a los estudiantes de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, en especial a los estudios de posgrado, las políticas de salud intercultural por parte del Ministerio de Salud, el apoyo a las creación de circunscripciones territoriales para los pueblos indígenas del Amazonía, el apoyo al acceso a la vivienda digna a los afrodescendientes, entre otras acciones que se describen a la largo de este informe.

Este documento se orienta a un propósito en cuanto a la necesidad de continuar con la ejecución del Plan Plurinacional, por parte del gobierno. Se plantea la necesidad de fortalecerlo como una política pública de Estado necesaria para cumplir con la Constitución, el Régimen del Buen Vivir y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Varias serían las estrategias para su fortalecimiento, siendo quizá la más importante la reglamentación del Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, una entidad determinada por la

misma Constitución como garantía constitucional de los derechos a la no discriminación y colectivos de los pueblos y nacionalidades. Este consejo deberá incorporar el Plan como su principal instrumento de política pública, elevándolo a la categoría de Programa Presidencial para Combatir el Racismo, la Discriminación y la Exclusión de los pueblos y nacionalidades. Dicho programa podría ser ejecutado y coordinado por una Secretaría Técnica para tal fin, la misma que tendría la importancia estratégica que posee actualmente la Secretaría Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Secretaría Nacional para el Cambio de la Matriz Energética. De esta manera el Plan Plurinacional se anclaría al cumplimiento del Objetivo 5 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: "Construir espacios de encuentros común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad", dando cumplimiento así a la política 5,7 referida a "Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores".

A continuación se realizan unas recomendaciones o propuestas para el fortalecimiento del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural. Estas recomendaciones se proponen en dos niveles:

El primer nivel se denomina dogmático – ideológico pues implica comprender al Plan como parte sustancial para alcanzar el Buen Vivir. Se propone: a) Incorporar el Plan de manera estratégica como un elemento para la revolución cultural, el cambio de las relaciones de poder y el socialismo del buen vivir; b) Concebir el Plan como un instrumento fundamental para la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural; c) Asociar el Plan con la estrategia nacional para combatir la pobreza y reducir las desigualdades.

Un segundo nivel se denomina instrumental – garantista, el cual tiene por objetivo comprender el Plan como una Política Pública garantista de los derechos y la participación ciudadana. Las propuestas son a) Organizar el Plan dentro de los lineamientos del ciclo de la política pública, garantizando sus fases de implementación, divulgación y evaluación; b) Coordinar el Plan desde el Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, centrándolo en determinantes de planificación y seguimiento; c) Darle al Plan la estructura de un programa presidencial entendido como estrategia para combatir el racismo y descolonizar la sociedad para la plurinacionalidad; d) Impulsar una estrategia de enfoque diferencial étnico en todas las políticas públicas del Estado y del Gobierno, como medida de garantizar la transversalidad del Plan.

Conclusiones

En este ensayo hemos realizado un breve balance del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, aprobado por el presidente Correa mediante decreto 60 de septiembre de 2009, como instrumento de política pública de inclusión y combate a la discriminación racial. La puesta en vigencia del plan da cuenta que en el país los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, por causas del racismo estructural incubado en la identidad nacional desde la colonia, no gozan de igualdad de oportunidades, por tanto sus derechos económicos, sociales y culturales no son enteramente garantizados.

Al cumplir 6 años de vigencia del Plan, de manera general se puede decir que éste ha tenido una aplicación parcial. Se han visto esfuerzos por cumplir ciertas tareas asignadas en el Plan, y en algunos casos se han logrado acciones considerables, pero en varios puntos no ha habido acciones significativas o sólo han existido voluntades sin llegar a acciones concretas como las que se especifican en el Plan.

Una limitante para la aplicación del Plan se encontró en el entramado institucional. La aplicación del Plan fue delegada a varias entidades públicas y también incluía acciones por parte de otras instituciones, las cuales mantienen entre ellas variadas relaciones. La buena y oportuna coordinación entre ellas era por lo tanto indispensable para aplicar el Plan. Tomando en cuenta que han existido otros planes de este tipo en el mismo periodo de tiempo[2], y que estos también han tenido dificultades en su aplicación y resultados parciales, se puede pensar que el entramado institucional del Estado puede ser una complicación para la efectividad de este tipo de planes. Sin embargo se destaca como una experiencia abiertamente exitosa la Misión Solidaria Manuela Espejo, la cual fue ejecutada por la Vicepresidencia de la República y ha logrado mayor impacto a nivel nacional y con gran divulgación internacional. Esto parecería evidenciar que la aplicación efectiva de una política pública de este tipo es más dable cuando se responsabilizan entidades que cuenten con recursos económicos suficientes y no está expuesta a presiones ligadas a la movilidad continua de los servidores públicos.

También se puede argumentar que el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural, fue planteado de una manera ambiciosa. En efecto, se propuso aplicar por tres años 56 acciones y proyectos, involucrando varias entidades estatales, e incluyendo una amplia gama de acciones, desde la inclusión de cátedras educativas hasta la emisión de leyes.

Pese a lo anteriormente anotado, la evaluación del plan no quiere ser negativa. Más bien nuestro análisis se basa en un escenario optimista. Pues siendo objetivo sí se han realizado actividades relacionadas con las acciones que el plan se ha propuesto en sus cinco ejes: justicia y legislación, integralidad de derechos, educación, comunicación e información, participación y fortalecimiento institucional, y relaciones internacionales. De allí que sea posible destacar buenas prácticas de acciones políticas, sobre todo aquellas relacionadas con acciones afirmativas en el empleo, la educación superior, el acceso a la vivienda, e incluso acciones judiciales contra los delitos de odio y discriminación racial por parte de la Fiscalía del Estado.

Obviamente que las acciones anterior mente destacadas no pueden permitirnos afirmar que se ha cumplido satisfactoriamente con el Plan, por el contrario es una demostración que pudiendo hacerse más, se ha hecho realmente poco. Además nos estamos enfrentando al fenómeno del Racismo, un problema no fácil de resolver en tan corto tiempo. De allí que el mismo Gobierno reconoce que se está en deuda con acciones políticas para reducir el peso del racismo en Ecuador. En su informe al CERD del 2012, el Gobierno afirma que "es necesario afrontar desafíos importantes". Siendo el ámbito de la justicia uno de los escenarios más débiles, toda vez que no se tiene una legislación fuerte sancionatoria de prácticas racistas, las personas víctimas del racismo no detectan bien este delito, los abogados no están suficientemente preparados para litigar en este campo, no existen jueces y fiscales especializados, en tanto los pocos casos de judicialización del racismo no logran resolverse completamente".

Sin duda los desafíos de políticas contra el racismo son muchos. Aun la Asamblea Nacional no expide leyes reglamentarias de los derechos constitucionales relacionados con la igualdad, la no discriminación, acciones afirmativas, reparaciones, participación política, derechos colectivos, consulta previa, circunscripciones territoriales, justicia indígena, educación intercultural y multilingüe. Otros obstáculos que demuestran la necesidad de radicalizar medidas contra el racismo tienen que ver con sus efectos en la desigualdad y la pobreza en los pueblos y nacionalidades. Las brechas sociales entre pueblos y nacionalidades frente al sector poblacional auto identificado como blanco mestizos aún no se cierran. Los datos del censo y encuestas oficiales evidencian que los grupos racializados tienen menos oportunidades en materia de educación, vivienda, servicios básicos, ingresos, empleo y seguridad social. Además, los niveles de intolerancia política, los prejuicios raciales y la incomprensión del mundo de la vida hacia los pueblos y nacionalidades son, quizá, obstáculos más profundos que

requieren extirpar rápidamente si se desea descolonizar la sociedad, fomentar la interculturalidad y establecer de una vez por toda la utopía de la plurinacionalidad.

De otra parte: ¿Qué piensan las organizaciones de los pueblos y nacionalidades, respecto a los obstáculos para combatir el racismo en todas sus manifestaciones? Haciendo una lectura previa, y escuchando con atención los reclamos de los pueblos y nacionalidades, se percibe por parte de los líderes de los procesos organizativos que aún existen pocas acciones de políticas en materia de acciones afirmativas por parte de las instituciones del Estado. La percepción es que hasta la fecha la existencia de pocas experiencias exitosas de aplicación del decreto 60 y el plan obedece a un factor mayor no mencionado aun: la falta de cultura política respecto a la obediencia a la norma e incluso la ignorancia o la falta de lectura atenta de la misma. Es decir, aun la cultura política de la sociedad en su conjunto no se muestra suficientemente abierta para asumir la responsabilidad social de erradicar el racismo. Esta falta de cultura política se muestra por ejemplo en la actitud de censura de un grupo importante de servidores públicos al resistirse en aplicar las acciones afirmativas. Sus argumentos descansan en lo que Bourdieu (1983) denomina un *hábitus*, quizá racista, quizá inconsciente, incorporado y heredado desde la colonia. Muchos directores, funcionarios y responsables institucionales mantienen mitos infundados respecto a las acciones afirmativas, pensando que éstas de aplicarse sería una especie de privilegios a un sector minoritario. Así mismo existe el mito de que las acciones afirmativas afianzan la desigualdad a los desiguales, en lugar de impulsarlos los hace víctimas de un paternalismo innecesario. Como estos, existen muchos mitos en contra de las acciones afirmativas. Es decir, en términos académicos el principal obstáculo que existe para aplicar medidas contra el racismo radica en la *colonialidad del poder* que subyace en la estructura social. De allí que sea necesario quizá comenzar por descolonizar la sociedad.

De modo que aplicar el Decreto 60 y el Plan Plurinacional en su extensión es una responsabilidad social, política y moral del Estado para el proceso de descolonización con la sociedad. En este sentido el Decreto y el Plan apunta a combatir la cultura política de la dominación racial, de la colonialidad del poder, mediante políticas públicas orientadas a redimir las asimetrías sociales, buscando cerrar las brechas entre grupos humanos y garantizando que en efecto *derecho a la no discriminación* será un derecho universal que rompa las barreras raciales y étnicas que excluyen y diferencian a los ciudadanos.

Quizá plantearse seriamente la descolonización de la sociedad sea una tarea de enorme proporciones. Pero se comenzar por algo, tal vez el principal instrumento de política pública de inicio sea la implementación de los Consejos Nacionales de la Igualdad los cuales seguramente deberían adoptar un Programa Presidencial para superación de la pobreza y combate a la discriminación racial, teniendo en cuenta el desarrollo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, las acciones afirmativas y las reparaciones a las victimas históricas del racismo. Pensar un programa presidencial no es innovar ni inventar ni reinventar, solo vale retomar una estrategia distinta para impulsar una política pública que está ya consignada en el Plan Plurinacional contra el Racismo, aprobada mediante el decreto 60 de 2009.

Bibliografía

Acosta, Andrés 2009 *Por el ojo de una aguja: la formulación de* políticas públicas *en el Ecuador* (FLACSO Ecuador: Quito)

Antón, Sánchez. John 2014 "El Modelo de estado plurinacional en Ecuador: Ideas y Reflexiones" en *Revista de Antropología Experimental* Nº 14, 2014. Universidad de Jaén (España), pp 91-017.

Antón, Sánchez John 2013 "Los afroecuatorianos: experiencia censal del 2010 y resultados" en Campbell Barr, Epsy (coordinadora) Instituto Afrodescendiente para el Estudio, la Investigación y el Desarrollo.

Antón Sánchez, John 2011 *El Proceso Organizativo Afroecuatoriano: 1979-2009* (FLACSO Ecuador: Quito).

Bardach, E. 2004 *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica* (México: CIDE).

Bourdieu, Pierre 1983 *Campo del poder y campo intelectual* (Buenos Aires: Folios).

Chaqués Bonafont, Laura 2004 *Redes de Políticas Públicas* (Madrid: CIS/Siglo Veintiuno Editores).

Foucault, Michel 1996 *Genealogía del Racismo* (Madrid: Editorial Altamira).

De la Torre, Carlos 2002 *Afroquiteños: ciudadanía y racismo* (Quito: CAAP).

Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural (MCPC) 2009 "Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Etnica Cultural" (Quito: MCPC).

Naciones Unidas 2001 Declaración de la III Cumbre Mundial Contra el Racismo, Durban (Sudáfrica)

Quijano, Aníbal 2009 "Des/colonialidad del poder" en *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad* (Santiago de Chile: Universidad Bolivariana Santiago de Chile).

Ramírez Gallegos, René 2010 "Socialismo del sumak kawsay: o biosocialismo republicano" (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES).

Rahier, Jean Muteba 2008 "Soccer and the (Tri-)Color of the Ecuadorian Nation: Ideological and Visual (Dis-)Continuities of Black Otherness from Monocultural *Mestizaj* to Multiculturalism" en *Visual Anthropology Review Nº 24(2)* pp:148-182.

Sartori, Geovanny 1994 *¿Qué es la democracia?* (Bogotá: Ediciones Altamirano).

Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo (SENPLADES) 2013 *Plan Nacional del Buen Vivir: 2013-2017* (Quito: SENPLADES).

Walsh, Catherine 2012 *Interculturalidad crítica y (de)colonialidad: ensayos desde Abya Yala* (Quito: Ediciones Abya-Yala).

Yrigoyen Fajardo, Raquel 2006 "Hitos del Reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino" en Berraondo (coord.) *Pueblos Indígenas y derechos humanos* (Bilbao: Universidad de Deusto).