

# Factores determinantes en la implementación del Plan Plurinacional para combatir el racismo en Ecuador: Eje Justicia y Legislación, 2009-2017<sup>1</sup>

*Determining factors in the implementation of the Plurinational Plan to challenge racism in Ecuador: Justice and Legislation realms, 2009-2017*

Paola Anabel Crespo Enríquez

Directora de Asesoría Jurídica de la Superintendencia de Bancos, Ecuador

Correo electrónico: [paola.crespo@yahoo.com](mailto:paola.crespo@yahoo.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6164-856X>

*Recibido: 30-septiembre-2019. Aceptado: 13-febrero-2020.*

## Resumen

Mediante Decreto Ejecutivo No. 60, el Gobierno ecuatoriano aprobó el Plan Plurinacional, con el objetivo de eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados. Uno de sus ejes de acción es la justicia y la legislación. En este contexto, el presente artículo analiza la fase de implementación de este eje e identifica aquellos factores (institucionales, políticos, económicos, sociales e ideológicos) que han incidido en su ejecución. Luego del levantamiento de información en varias instituciones que se encontraban a cargo de este plan se detectó que algunas de estas no disponían de datos cuantitativos ni resultados de gestión que permitieran evaluar la ejecución o cumplimiento de las acciones planteadas. Pese a haber transcurrido más de una década desde su promulgación, aún existen acciones que no se han ejecutado ni se ha realizado un seguimiento de su cumplimiento por parte de las entidades gestoras.

**Palabras clave:** Plan Plurinacional, Eje Justicia y Legislación, discriminación racial, exclusión étnica y cultural, factores institucionales, Ecuador.

<sup>1</sup> Este artículo contiene elementos del trabajo de titulación denominado “La implementación del Eje Justicia y legislación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en Ecuador (2009-2017): factores determinantes” realizado para la obtención del título en la Maestría Profesional en Gestión Pública en el Instituto de Altos Estudios (IAEN).

## Abstract

By Executive Decree No. 60, the Ecuadorian Government approved the Plurinational Plan. Its aim is to eliminate racial discrimination, ethnic and cultural exclusion and to promote a plural, intercultural and inclusive citizenship in favor of historically discriminated peoples and nationalities. One of its lines of action is justice and legislation. In this context, this article analyzes the plan's implementation and identifies factors (institutional, political, economic, social and ideological) that have affected the intended execution. This situation was methodologically evidenced through the gathering of information in several relevant institutions. It became evident that some of them do not have quantitative data or have managed results that would allow to evaluate the execution or compliance with the proposed actions. Therefore, despite the fact that more than a decade has passed since the plan's enactment, the implementation of some actions is still pending and managing bodies have not followed up processes accordingly.

**Keywords:** Plurinational Plan, justice and legislation, racial discrimination, ethnic and cultural exclusion, institutional factors, Ecuador.

## 1. Introducción

En el marco del Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, realizado en el período 2008-2011, promovido por las Naciones Unidas, el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Gobierno de España y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana de Ecuador, emerge el Plan Plurinacional como política pública para combatir el racismo en Ecuador (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural [MCPNC] *et al.*, 2009, p. 5).

En esa coyuntura, en el año 2008 se promulga la nueva Constitución de la República del Ecuador (CRE), que establece un marco normativo garantista de derechos. Los artículos 3, 11 y 57 señalan que es deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos mediante la adopción de medidas de acción afirmativa que garanticen la igualdad de condiciones y oportunidades en el goce y ejercicio de los derechos, así como la prohibición de toda forma de racismo o discriminación fundada en razones de origen, identidad étnica o cultural (CRE, 2008).

De forma adicional, el Plan Plurinacional se alineó con los objetivos 1, 8 y 9 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, enfocados en el reconocimiento y respeto de las diversidades socioculturales mediante la construcción de un Estado plurinacional e intercultural (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2009, pp. 73-87). Así también, se alineó al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 en los objetivos 2, 5 y 6, orientados a fomentar la inclusión social, promover la interculturalidad y garantizar el acceso a la justicia en igualdad de condiciones a todos los sectores (Senplades, 2013, pp. 111-213).

En dicho contexto, el Plan Plurinacional surge como un instrumento de política pública destinado a “eliminar la discriminación racial, la exclusión étnica y cultural y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados” (MCPNC *et al.*, 2009, p. 27). El plan debe garantizar la aplicación de los derechos constitucionales de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como de los mestizos, en el marco de un Estado plurinacional e intercultural, mediante la implementación de políticas públicas de acciones afirmativas que buscan garantizar la igualdad de oportunidades de los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados (MCPNC *et al.*, 2009, p. 37).

El Plan Plurinacional es un instrumento que debe garantizar en la praxis la efectiva aplicación de los derechos constitucionales, como el respeto a la pluralidad étnica-cultural y racial, la facultad de administrar justicia de acuerdo con su cosmovisión, derecho propio, costumbres y prácticas ancestrales, el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, a no ser juzgado dos veces por el mismo delito (*non bis in ídem*), entre otros derechos, que pueden verse vulnerados por la omisión o inacción del Estado.

A fin de cumplir con estos objetivos, el plan determina cinco ejes sustanciales de acción: justicia y legislación, integridad de derechos, educación, comunicación e información, participación ciudadana y fortalecimiento institucional y relaciones internacionales. Se designan por entidades ejecutoras al Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, Ministerio de Relaciones Laborales (MRL, actual Ministerio de Trabajo), Secretaría de Comunicación (Secom) y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana [SPMSPC].

Así, el presente trabajo analiza la fase de implementación del Eje Justicia y Legislación, a fin de determinar si los objetivos y acciones previstos se han ejecutado o no, y establecer cuáles fueron los factores que coadyuvaron o limitaron dicha implementación. Para ello, la metodología se basa en la matriz de programas, acciones o proyectos contemplados para dicho eje, los cuales fueron definidos por los consultores John Antón, antropólogo e investigador de temas afroecuatorianos, y Fernando García, antropólogo y catedrático de la Flacso-Sede Ecuador.

Sobre esta matriz, se realizó el levantamiento de información en cada una de las entidades a cargo de dicho eje: Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura, Escuela de la Función Judicial, Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades y Consejo de Educación Superior. De forma adicional, se realizaron en el año 2018 seis entrevistas a profundidad a expertos, gestores públicos y actores de la sociedad civil vinculados con las etapas de monitoreo, seguimiento e implementación, quienes contribuyeron con sus experiencias y visiones respecto de las acciones que se encontraban a su cargo en la fase de implementación.

El presente artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se plantea el análisis de la fase de implementación del Eje Justicia y Legislación y se enfoca en cada una de sus aristas, tales como el acceso a la justicia en igualdad, formación a operadores de justicia y legislación contra el racismo. En la segunda parte, se identifican los factores institucionales, políticos, económicos, sociales e ideológicos que han incidido en la concreción de los objetivos planteados en un inicio. En el último apartado se exponen las conclusiones.

## 2. Análisis de la implementación del Eje Justicia y Legislación

La fase de implementación de una política pública consiste en llevar a la realidad concreta aquello que fue discursivo en un inicio, es decir, la decisión adoptada como política pública se traduce en hechos concretos mediante la ejecución, gestión y administración (Roth, 2014). Por tanto, esta fase “se desarrolla entre el establecimiento de una intención aparente por parte del Gobierno para hacer algo, o para dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción” (Laurence J. y O’Toole, 2000, p. 266). Por lo tanto, la implementación verifica “[...] un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectiva [...] es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad” (Aguilar, 1993, p. 47).

El Eje Justicia y Legislación del Plan Plurinacional tiene por objetivo estratégico “elaborar y aprobar legislación para la protección de los derechos de los grupos vulnerados, acompañado de acciones legales punitivas, así como fortalecer la formación de los operadores de justicia en el tema de justicia intercultural” (MCPNC *et al.*, 2009, p. 28). Respecto a los campos de acción que contempla,

Este eje pretende intervenir en dos campos claves para la superación del racismo. Por un lado, es necesaria la creación de legislación que elimine esta forma de discriminación y, por otro, es de especial importancia 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 aprobado por la Constitución de 2008 (MCPNC *et al.*, 2009, p. 28).

Para alcanzar dicho objetivo se plantearon tres programas: acceso a la justicia en igualdad, formación a los operadores de justicia y aprobación de legislación contra el racismo (MCPNC *et al.*, 2009, p. 28). Cada programa contempló varias acciones, en tanto que cada acción estaba a cargo de una entidad ejecutora distinta, tal como se evidencia en la tabla que fue presentada en el informe del Ministerio de Cultura y Patrimonio del año 2014 (Antón, 2014).

Tabla 1  
Acciones o proyectos previstos en el Eje Justicia y Legislación

Eje	Programas	Acciones o proyectos	Entidades ejecutoras	Acciones ejecutadas	
				Sí	No
Justicia y Legislación	1.1 Acceso a la justicia en igualdad	1.1.1 Divulgación de derechos colectivos	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Defensoría del Pueblo	x	
		1.1.2 Formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Consejo de la Judicatura/Fiscalía General del Estado	x	
		1.1.3 Juzgados para la igualdad racial	Consejo de la Judicatura		x
	1.2 Formación a operadores de justicia	1.2.1 Escuela Judicial	Consejo de la Judicatura/Escuela Judicial/Fiscalía/ Escuela de Fiscales	x	
		1.2.2 Formación de derechos humanos para fuerza pública	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Instituto de Altos Estudios Nacionales (Escuela de Gobierno)	x	
		1.2.3 Formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia en temas de discriminación racial	Senescyt/Consejo de Educación Superior (CES)/Asociación de Escuelas de Jurisprudencia	x	
	1.3 Legislación contra el racismo	1.3.1 Ley para la Igualdad Racial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Secretaría de Pueblos/ Asamblea Nacional		x
		1.3.2 Reforma del Código Penal, denominado en la actualidad Código Orgánico Integral Penal (COIP)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/ Asamblea Nacional	x	
<b>Número total de acciones o proyectos ejecutados y no ejecutados</b>				<b>6</b>	<b>2</b>
<b>Porcentaje de avance en la ejecución de actividades</b>				<b>75%</b>	

Fuente: Antón (2014).

En la tabla 1 se presenta el número de acciones ejecutadas frente a las que se encuentran pendientes de ejecución. Sin embargo, las acciones ejecutadas no permiten medir el impacto que estas han tenido en la lucha contra la discriminación y el racismo, ya que en el diseño del plan no se establecieron parámetros, ni

indicadores de medición que permitan evaluar este impacto (Antón, 2014, p. 58). A continuación, se detallan los programas contemplados en dicho eje, así como las acciones realizadas por las entidades a cargo de esta política pública, según el levantamiento de información que se realizó en cada una de ellas.

## 2.1 Acceso a la justicia en igualdad

Este programa se encuentra vinculado a tres acciones formativas: divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial y la creación de juzgados para la igualdad racial. Respecto a la primera acción formativa, delegada al Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo, se realizó una serie de capacitaciones acerca de las diversas lenguas de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, y se implementó la metodología necesaria para impartir a otras personas estos conocimientos.

Respecto a la formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, para lo cual se designó responsables al Ministerio de Justicia, la Fiscalía General y el Consejo de la Judicatura, se socializó con la población los mecanismos legales que existen para presentar demandas en casos de discriminación. Por último, se dispuso al Consejo de la Judicatura la creación de los juzgados para la igualdad racial, juzgados que tenían por propósito resolver los conflictos generados en casos de discriminación racial y el resarcimiento de los daños ocasionados a las víctimas.

Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo emitió las directrices para el diseño y ejecución de procesos de educación en derechos humanos y de la naturaleza, mediante Resolución No. 029-DPE-2015 del 24 de marzo de 2015. En esta, se delega a la Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación el diseño, ejecución y evaluación de los procesos educativos que se imparten a nivel central y desconcentrado. Entre los temas diseñados para su posterior capacitación se encuentran: derechos humanos, igualdad y no discriminación, derechos de grupos históricamente discriminados, interculturalidad, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2014).

La Defensoría del Pueblo ha definido varios ejes para desarrollar estos procesos educativos. El eje vinculado a la lucha contra la discriminación y violencia desarrolló 61 procesos educativos en el año 2015, 76 procesos en el 2016 y 112 procesos en el 2017. Estos procesos se realizaron al amparo del derecho a la igualdad en razón de la etnia, género, orientación sexual, situación migratoria, etaria, VIH, discapacidad (Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación [DNTEC], 2015-2017). Por su parte, el Ministerio de Justicia ha realizado los siguientes programas, capacitaciones, talleres y campañas:

**Tabla 2**  
**Procesos educativos realizados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013-2014**

Actividad o programa	Beneficiarios
Programa de Capacitación Integral Continua PCIC 2013	Funcionarios de la Policía Nacional
Capacitación a la Defensoría del Pueblo (DPE), para el proceso de educación en Derechos Colectivos, del 18 y 19 de marzo de 2013	Funcionarios y funcionarias de la DPE
Capacitación sobre Derechos Colectivos, del 18 al 22 de marzo de 2013	Tres ramas de las Fuerzas Armadas y la Defensoría del Pueblo
Taller “Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador: Gestión Pública y Enfoques para la Policía Nacional”, del 24 al 27 de octubre de 2013	Servidores de la Policía Nacional
	37 participantes instituciones nacionales e internacionales
Taller “Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador: Enfoques para las Fuerzas Armadas”, noviembre de 2013	Servidores de las Fuerzas Armadas
	40 participantes de instituciones nacionales e internacionales
Capacitaciones sobre Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, del 12 al 14 de mayo de 2014	Servidores públicos de Petroamazonas (288 participantes)
Capacitación sobre Derechos Colectivos de los Pueblos Comunidades y Nacionalidades del Ecuador, del 12 al 16 de mayo de 2014	Fuerzas Armadas Terrestre, Naval y Aérea (22 participantes)
Divulgación de los Derechos Colectivos, del 14 al 15 de julio de 2014	Comunidades indígenas de Cotopaxi (30 líderes y lideresas de las comunidades)
Capacitación sobre el “Debido Proceso y Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos” y “Justicia Indígena”, del 14 al 15 de julio de 2014	Policía Nacional (75 miembros)
Campaña “Erradicación de la Discriminación Racial al Pueblo Afroecuatoriano”, a fin de concienciar y sensibilizar contra la discriminación racial al pueblo afroecuatoriano, octubre de 2014	Escuelas de formación militar y policial (más de 400 personas a través de la ejecución de tres cines foros, en Salinas, provincia de Santa Elena)
Foro Académico “Discriminación al Pueblo Afroecuatoriano, una forma de violencia estructural”, 30 de octubre de 2014	200 docentes, estudiantes universitarios y servidores públicos de la Policía y Fuerzas Armadas
Trabajo de investigación coordinado entre el Ministerio de Cultura y Patrimonio y el MJDHC sobre tres casos de justicia indígena, los cuales fueron documentados a través del video denominado “Viviendo la justicia”, como herramienta de capacitación	Ámbito nacional

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección de Derechos Humanos (2018).

No existe información estadística que permita evaluar el impacto e incidencia de estas capacitaciones respecto del tratamiento inclusivo e igualitario que deben brindar los funcionarios. Por ende, no es posible determinar la aplicación de estos conocimientos en la praxis o si producto de estas capacitaciones lograron generar mecanismos efectivos que viabilicen el acceso a la justicia en igualdad de

condiciones a los grupos étnicos y culturales. Otra de las acciones o proyectos que contempla este programa es la conformación de juzgados para la igualdad racial, sin embargo, a la fecha no se han llegado a constituir.

## 2.2 Formación a operadores de justicia

Este programa tiene por función el formar a los operadores de justicia en temas referentes a justicia intercultural y pluralismo jurídico, a fin de garantizar una mejora en los servicios (MCPNC *et al.*, 2009, p. 29). El Consejo de la Judicatura, por medio de la Escuela Judicial, ha implementado programas de formación dirigidos a jueces, fiscales y defensores públicos, acogiendo lo dispuesto en el artículo 69 del Código Orgánico de la Función Judicial, el cual establece tres etapas de formación: 1) general, que deben cursar todos los candidatos que se postulan para las ramas de jueces, fiscales y defensores públicos; 2) perfil específico, que deben cursar los candidatos de acuerdo con la rama elegida; y, 3) práctica, que realizan los candidatos de acuerdo con el perfil específico en la unidad a la que sean designados.

Esta normativa dispone que “en la etapa de formación general, además de los temas específicos sobre derecho y administración de justicia, se incluirá formación en género, diversidad e interculturalidad” (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2009). En este sentido, la Escuela Judicial ha incorporado en el pènsun de formación de los jueces y fiscales las siguientes mallas curriculares:

Tabla 3  
Malla curricular de la Escuela Judicial

Malla curricular de la Escuela Judicial					
Asignatura	Objetivo	Temas	Subtemas	Carga horaria	
				Modalidad virtual	modalidad presencial
Interculturalidad aplicada a la actividad jurisdiccional	Reconocer la interculturalidad como un principio de convivencia pacífica que respeta las diferencias raciales, étnicas, culturales y reconoce las prácticas ancestrales como límite a las competencias de la justicia ordinaria	Declinación de la competencia de la justicia ordinaria a la justicia indígena	Principios de la justicia intercultural. Procedencia para la declinación de competencia	10	6

Continúa página siguiente.

Malla curricular de la Escuela Judicial					
Asignatura	Objetivo	Temas	Subtemas	Carga horaria	
				Modalidad virtual	modalidad presencial
La responsabilidad de la actuación fiscal frente a la jurisdicción indígena	Conocer las particularidades y procedencia de la justicia indígena, reconociendo la trascendencia de su rol en la lucha contra la impunidad	Nociones previas de interculturalidad	Pluralismo jurídico	8	6
			Plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador		
			La interculturalidad en el Derecho Penal		
		Los principios de la justicia intercultural	Diversidad		
			Igualdad		
			<i>Non bis in idem</i>		
			Pro jurisdicción indígena		
		La intervención investigativa obligatoria del fiscal	Interpretación intercultural		
			Condiciones y procedencia		
			Pericias aplicables en investigación de delitos en el contexto de interculturalidad		

Fuente: Consejo de la Judicatura. Escuela de la Función Judicial (2018).

Otra de las acciones que contempla este programa es la formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia en temas de “justicia intercultural, pluralismo jurídico, derecho de nacionalidades y pueblos indígenas, montubio y afroecuatoriano, antropología jurídica y peritaje antropológico” (MCPNC *et al.*, 2009, p. 29). Al respecto, el Plan Plurinacional establece la obligatoriedad de una reforma curricular a fin de que se incorporen estas asignaturas, sin embargo, de la revisión de las mallas curriculares de las escuelas de jurisprudencia de varias universidades del país, aprobadas por la Comisión Permanente de Universidades

y Escuelas Politécnicas del Consejo de Educación Superior (CES), se verifica que en su mayoría lo han hecho. A continuación, el detalle:

**Tabla 4**  
Escuelas de jurisprudencia que contemplan asignaturas  
en justicia intercultural y pluralismo jurídico

Universidades	Asignaturas
Ecotec	Derecho Constitucional General y Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Quito, Ibarra, Ambato)	Pluralismo Jurídico y Justicia Indígena/Antropología Jurídica
Universidad de Cuenca (UC)	Derecho, Diversidad e Interculturalidad
Universidad Central del Ecuador (UCE)	Teoría General del Estado, Estado Plurinacional y Sociología Jurídica/Pluralismo Jurídico en el Derecho Ecuatoriano
Universidad Católica Santiago de Guayaquil (UCSG)	Propiedad Intelectual y Saberes Ancestrales
Universidad de las Américas (UDLA)	Pluralismo Jurídico
Universidad de los Hemisferios (UDLH)	Antropología
Universidad Espíritu Santo (UEES)	Derecho Constitucional I y II
Universidad de Guayaquil (UG)	Pluralismo Jurídico y Derecho de las Comunidades y Pueblos/Género, Interculturalidad y Derecho
Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)	Sociología, Interculturalidad e Inclusión
Universidad Metropolitana del Ecuador (UMET 2)	Derecho Indígena
Universidad San Gregorio de Portoviejo	Derecho y Sociedad
Universidad Indoamérica (UTI)	Sociología del Derecho/Realidad Nacional y Cultural/Derechos Constitucionales y Buen Vivir
Universidad (SEK)	Responsabilidad Social, Ética e Interculturalidad
Universidad San Francisco de Quito (USFQ)	Antropología

Fuente: Consejo de Educación Superior (CES). Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas (2018).

Al momento de estructurar el plan de estudios, conforme lo establece el artículo 8, literales c y g de la Ley Orgánica de Educación Superior, se contempla entre los campos de formación a la integración de saberes, contexto y cultura. Sin embargo, no se consideran como obligatorias a las asignaturas contempladas en el Plan Plurinacional, señaladas en el acápite anterior (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, art. 8, lits. c, g). Cabe considerar que el pregrado es la etapa de formación profesional en la que se requiere fortalecer de manera sustancial los conocimientos vinculados con el respeto y reconocimiento del pluralismo y la interculturalidad.

### 2.3 Legislación contra el racismo

Este programa surge ante la necesidad de una legislación que permita un avance en la lucha contra la discriminación y la exclusión étnica como prácticas racistas que aún subsisten (MCPNC *et al.*, 2009). Dicho programa contempla dos acciones importantes: la promulgación y aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la reforma del Código Penal, denominado en la actualidad Código Orgánico Integral Penal (COIP). Respecto a la primera, a la creación de la ley, si bien no ha llegado a concretarse, se han realizado convocatorias públicas con acciones afirmativas.

Tenemos, por ejemplo, que entre los años 2012 y 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó una convocatoria para la incorporación de terceros secretarios para el servicio exterior. En esta convocatoria participaron ciudadanos que por sus méritos y en razón de su origen étnico fueron nombrados para dicho cargo. Esto permitió un proceso de inclusión que ha generado una transformación institucional (Pava, 2016, p. 99). No obstante, en el año 2012 el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica señaló que iniciativas como la Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria no se han llegado a aprobar en el ámbito legislativo, aun cuando son sustanciales para viabilizar y concretar en hechos reales.

La naturaleza cultural y política de la sociedad ecuatoriana en la que aún persisten rezagos coloniales que le dan al racismo una posición privilegiada y lo hacen cada día más poderoso; b) la priorización de la Asamblea en los temas de la agenda legislativa donde los asuntos raciales y de discriminación son de menos importancia, pese a que son estructurantes para la construcción del Estado plurinacional e intercultural; y c) una debilidad manifiesta en algunos sectores de los movimientos sociales de los pueblos y nacionalidades que no son suficientemente fuertes a la hora de movilizarse y realizar acciones colectivas como estrategias de demandas y de reclamación de derechos (Boletín del Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, 2012, p. 4).

Uno de los principales logros en Ecuador ha sido el reconocimiento de varios sistemas jurídicos (pluralismo jurídico), el cual se ejerce mediante la potestad de juzgar y sancionar lo juzgado que tienen las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Sin embargo, en la práctica no se han llegado a concretar acciones que permitan viabilizar el ejercicio pleno de este derecho, ni se han concertado mecanismos de coordinación entre la justicia indígena y la ordinaria. Al respecto, Alex Valle señala que

En la actual Constitución se establece el derecho a resolver conflictos por medio de la justicia indígena, se propugna el respeto por los derechos colectivos y todas las formas de convivencia de las comunidades. Se reconoce el respeto a las comunidades y se compromete el apoyo por parte de las instituciones públicas, sin embargo, en la práctica las instituciones no brindan apoyo alguno (Valle, 2012, p. 484).

Otra de las acciones o proyectos que contempló este programa fue la reforma del Código Penal que se enfocó, por su parte, en el establecimiento de sanciones a los delitos por discriminación racial (MCPNC *et al.*, 2009, p. 30). Esta reforma se

concretó cinco años más tarde y entró en vigencia el 10 de agosto de 2014. En los artículos 176 y 177 de este cuerpo normativo se contemplan delitos contra el derecho a la igualdad, a la discriminación y al odio, y se establecen penas privativas de libertad de uno a cinco años, dependiendo de la gravedad de la infracción y el sujeto que la cometa. Si los actos de violencia producen la muerte de una persona, la pena privativa de libertad puede ser de veintidós a veintiséis años (COIP, 2014).

A continuación, se presentan las estadísticas de las denuncias presentadas por delitos de discriminación u odio racial ante las fiscalías provinciales entre 2009 y 2017, con un corte de dos períodos: el primero, del 2009 hasta el 9 de agosto de 2014 (fecha en la que se encontraba vigente el Código Penal), y el segundo, a partir del 10 de agosto de 2014 (fecha en que entró en vigencia el COIP).

Tabla 5  
Denuncias o noticias del delito (NDD) presentadas ante la Fiscalía por actos de discriminación u odio racial

Año	Tipo penal	NDD
2009	Discriminación racial	59
2010	Discriminación racial	83
2011	Discriminación racial	138
2012	Discriminación racial	151
2013	Discriminación racial	156
2014 (9/8/14-Código Penal)	Discriminación racial	173
Año	Tipo penal	NDD
2014 (10/8/2014-COIP)	Actos de odio y discriminación	120
2015	Actos de odio y discriminación	317
2016	Actos de odio y discriminación	332
2017	Actos de odio y discriminación	389

**Fuente:** Fiscalía General del Estado, fiscalías provinciales. Dirección de Gestión Procesal. Sistema Integrado de Actuación fiscal SIAF 2.0<sup>2</sup> (2018).

De los datos obtenidos se observa que a partir de la vigencia del COIP, en los años 2015, 2016 y 2017 se registra un incremento de las denuncias presentadas por los delitos de discriminación u odio racial. Sin embargo, no todas se judicializaron, ya que de los datos obtenidos del Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje) (que son para conocimiento y resolución judicial), de las 100 causas que ingresaron fueron resueltas 81, conforme se muestra en la tabla 6.

2 El Código Penal que estuvo vigente hasta el 9 de agosto de 2014 contemplaba el delito de discriminación racial. A partir del 10 de agosto del mismo año entró en vigencia el Código Orgánico Integral Penal (COIP), que reforma al anterior y tipifica el delito de odio y discriminación. Es por ello que la Fiscalía General del Estado realiza un corte en dos períodos.

Tabla 6  
Causas ingresadas y resueltas (10 de agosto 2014 a noviembre de 2017)

Delito	Ingresadas	Resueltas
176 Discriminación, INC.1	37	33
176 Discriminación, INC.2	2	2
177 Actos de odio, INC.1	54	40
177 Actos de odio, INC.2	5	4
177 Actos de odio, INC.3	2	2
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>81</b>

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje). Consejo de la Judicatura. Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística. Fecha de corte: 30 de noviembre de 2017.

A continuación se detallan las causas resueltas por actos de discriminación u odio racial categorizadas por forma de terminación del proceso judicial, entre las cuales se evidencia que en el período agosto 2014-noviembre 2017 se han sentenciado cuatro casos, entre los cuales se encuentra la sentencia condenatoria emitida el 19 de noviembre de 2015 contra un oficial del Ejército por discriminación al cadete afrodescendiente Miguel Arce (Pava, 2016, p. 65).

Tabla 7  
Causas resueltas por forma de terminación (10 de agosto 2014 a noviembre 2017)

Forma de terminación	Resueltas
Aceptando	2
Archivo de la causa	8
Archivo de la investigación previa	39
Auto resolutivo	16
Extinción de la acción penal	1
Prescripción de la acción	1
Sentencia condenatoria	4
Sentencia ratificatoria de inocencia	4
Sobreseimiento	6
<b>Total general</b>	<b>81</b>

Fuente: Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje). Consejo de la Judicatura. Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística. Fecha de corte: 30 de noviembre de 2017.

En síntesis, se ejecutaron seis acciones de las ocho que estaban previstas en el plan, tales como la divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, formación a los operadores de justicia, formación de derechos humanos para fuerza pública, formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia e incorporación de los delitos de discriminación y odio en el COIP. Las dos acciones que no se llegaron a concretar fueron la aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la instauración de juzgados para la igualdad racial. La omisión en la implementación de estas acciones deviene en la ausencia de un marco regulatorio que viabilice y permita la aplicación en la práctica de la política pública (Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica, 2012, p. 3).

A pesar de los avances significativos que ha realizado el Gobierno ecuatoriano para combatir la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, aún existe en el país una brecha entre los presupuestos planteados al inicio del Plan Plurinacional y las acciones realizadas de manera efectiva. Esta brecha se visualiza en la diferencia que existe “entre la decisión y la realidad de su aplicación. En otras palabras, es la distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2014, p. 186).

### 3. Limitantes en la implementación del Plan Plurinacional

Respecto a los factores que inciden en la fase de implementación, Bardach señala que estos pueden ser un “problema” si el curso de acción de la política pública se desvía, retrasa o torna inconcluso. Estos factores se traducen en la complejidad de la cooperación marcada por “la multiplicidad de participantes y perspectivas”, las decisiones de acción colectiva, la relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas (Aguilar, 1993). La implementación se ve afectada de forma positiva o negativa por factores como las respuestas de los organismos a cargo de la ejecución (organización, disposición, comportamiento del personal de primera línea), las relaciones interorganizacionales horizontales (relaciones entre las organizaciones paralelas necesarias para colaborar en la implementación), el impacto de las respuestas de los afectados por la política, entre otros (Hill y Hupe, 2002, p. 123).

Así también, Sabatier y Mazmanian plantean un esquema de variables estatutarias y políticas que interactúan en el proceso de implementación, como son las normas de decisión de los organismos de ejecución, capacidad de liderazgo para la implementación, así como el reclutamiento de funcionarios encargados de la ejecución. En contexto, ambos autores señalan que tales condiciones son “una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social y entorno favorable” (Sabatier y Mazmanian, 1979, pp. 484-485). A continuación, se identifican estos factores.

### 3.1. Falta de coordinación y consolidación institucional

Conforme lo señalado, el Gobierno estableció como responsables de la implementación del Plan Plurinacional a varias entidades públicas. Roth (2014, p. 221) manifiesta que una entidad que se encuentre a cargo de la implementación de una política pública debe disponer de capacidad y autoridad, a fin de llevar a cabo la ejecución de los objetivos. Aguilar (1993, p. 33) expresa, en este sentido, que la dirección y control por parte de las entidades burocráticas son elementos básicos para alcanzar la ejecución de la política pública con resultados productivos.

Al respecto, José Chalá, ex secretario ejecutivo de la extinta Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (Codae), considera que “no había razón de hacer un gran abanico de instituciones para que estén disputándose el Plan entre el Ministerio Coordinador de Patrimonio más la Secretaría de Pueblos [...] hoy Secretaría de la Política. Prácticamente había una disputa por quién ejecuta el plan, al final nadie lo ejecuta” (entrevista a José Chalá, 1/3/2018). Al existir varias instituciones responsables de la ejecución de esta política pública no se realizaron las acciones que cada una tenía dentro del ámbito de sus competencias, como tampoco se logró una coordinación interinstitucional adecuada que viabilice y plasme en hechos concretos los planteamientos y objetivos del plan.

La desorganización, descoordinación institucional y la falta de competencia técnica son factores que inciden y limitan la fase de implementación (Aguilar, 1993). De hecho, “uno de los principales obstáculos es la dificultad de obtener una acción coordinada dentro de cualquier agencia dada y entre las numerosas agencias involucradas [...]” (Sabatier y Mazmanian, 1979, p. 547). En tal sentido, la necesidad de coordinación y concertación entre las entidades estatales a cargo de la ejecución constituyen elementos claves en el éxito de la implementación, los cuales demandan coherencia y colaboración entre las entidades ejecutoras (Graglia, 2012, pp. 155-156).

Otro de los factores limitantes ha sido la fusión del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (Codae) y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (Codepmoc) en una sola entidad denominada Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN). Según el Informe de Rendición de Cuentas del CNIPN del año 2016, aun cuando esta entidad fue creada en el 2014, solo en junio de 2016 (dos años más tarde) se logró cristalizar el proceso de fusión. Dicha transición implicó dilaciones en la consolidación institucional y en la continuidad de ejecución de proyectos y actividades asignadas (CNIPN, 2016).

Por otra parte, en dicho informe no se hace referencia explícita a la ejecución del Plan Plurinacional, pese a que la evaluación, seguimiento y monitoreo de esta política se encuentra a cargo de esta cartera de Estado. Respecto a cómo fue el proceso de transición para la conformación del CNIPN, la directora de

Observancia, Seguimiento y Monitoreo de dicha entidad, Cecilia Coroso, manifiesta que fue “traumático”, expresando además que,

No hubo una transición como etapa preparatoria de las exinstituciones al Consejo, ni un proceso de preparación respecto de las políticas públicas y sus mecanismos para llevarlas adelante, que permita tener un equipo técnico preparado para enfrentar los desafíos. No existió un puente que permita una transición adecuada. No hubo un proceso de entrega-recepción (entrevista a Cecilia Coroso, 5/5/2018).

Respecto a las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan, la funcionaria señala que dicha institución “no ha podido asumir ese rol, porque las circunstancias políticas y normativas” no lo han permitido. Concluye que “el trauma de este proceso de cambio de una institución a otra ha sido un gran obstáculo para asumir al cien por ciento las funciones” (entrevista a Cecilia Coroso, 5/5/2018). En este sentido, a fin de que no se diluyan los logros alcanzados por las entidades públicas extintas y se consolide la institucionalidad del CNIPN es vital el seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Plurinacional.

### 3.2 El rol de los actores sociales como destinatarios de la política pública

Las demandas de la sociedad civil originan y construyen las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 110). Dichas políticas son la respuesta a esos requerimientos y es allí que el Estado toma posición y atiende las necesidades. Sin embargo, es necesario que los actores sociales “tomen posición” en la implementación y ejecución de la política para cambiar el *statuo quo* (*ibid.*, p. 112). Oszlak y O'Donnell manifiestan que la iniciativa de los actores a involucrarse y movilizarse en la defensa de sus demandas puede verse afectada “sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera ‘natural’, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido” (*Ibid.*, p. 114).

En una de las primeras movilizaciones realizadas por el pueblo afroecuatoriano, ocurrida del 15 al 25 de abril de 2012, participaron cerca de 500 delegados del Colectivo Afroecuatoriano del Ecuador, quienes se trasladaron desde la región Costa hacia la ciudad de Quito con el propósito de entregar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que establezca un sistema de cuotas acorde al porcentaje poblacional para garantizar la inclusión laboral del pueblo afroecuatoriano y presentar sus demandas al presidente (*El Telégrafo*, 12/4/2012). De igual modo, el 13 de agosto del 2015, los pueblos y nacionalidades indígenas realizaron otra marcha que movilizó a 160 comunidades y 14 organizaciones indígenas que demandaban el respeto a la Constitución, el derecho a la educación, el reconocimiento del pluralismo jurídico y las decisiones de la justicia indígena, entre otros derechos (*Últimas Noticias*, 13/8/2015).

Respecto a la importancia de estos actores sociales como destinatarios de la política pública, Juan Carlos Ocles (entrevista, 10/2/2018), activista

afroecuatoriano, expresa que “si va a ver una política pública en favor de la población afroecuatoriana, en esa política debe estar incorporada gente y profesionales afros”. José Chalá manifiesta, por su parte, que son los mismos pueblos y nacionalidades quienes deben liderar la política y el proceso de implementación a partir de los ejes estatales. “Desde la institucionalidad, desde allí hay que trabajar y combatir este tipo de cosas, porque es estructural [...] para luchar contra el *statu quo*, la eliminación de la pobreza, la discriminación, la negación de la existencia ciudadana de la afrodescendencia” (entrevista a José Chalá, 1/3/2018).

### 3.3 Voluntad política

Roth (2014, p. 186) manifiesta que “todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública, sea administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc., tienen características sociales y políticas e intereses que hace a cada uno un actor más del juego político-administrativo”. Cabe observar que los factores que inciden en el proceso de implementación no se limitan solo al ámbito técnico administrativo, sino que existen factores como la voluntad política de quienes interviene en su aprobación y ejecución cuya neutralidad en cuanto a su actuación se encuentra limitada por estas “características e intereses” (*Ibid.*, p. 186).

O'Toodle Jr. (2000, p. 266) manifiesta que el concepto de implementación debe identificar el “carácter multiactor” de la acción pública, el cual está conformado por los actores a cargo de la ejecución de la política, los destinatarios de la misma, el apoyo político y otras influencias externas. En este sentido, el apoyo y voluntad política son factores determinantes para viabilizar y concretar en la praxis la implementación del Plan Plurinacional. En tal sentido, Juan Carlos Ocles (entrevista, 10/2/2018), activista afrodescendiente, señala que “una política pública necesita de tres elementos: la voluntad política, el recurso humano-técnico y el recurso económico”.

La implementación de las políticas públicas es un proceso de ensamblaje que está sujeto al “juego” de varios actores que interactúan entre sí, con intereses y necesidades propios, quienes utilizan el control como estrategia de poder para incidir en él (Aguilar, 1993, p. 76). Al respecto, Sonia Viveros, exgerente del Plan Plurinacional del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), señala que:

El primer paso era el sensibilizar e informar a los ministerios del alcance que tiene el decreto y de la importancia social que tiene el Plan contra la discriminación y lograr sensibilizar a las autoridades y/o sus delegados para que lo apliquen. Entonces, primer cuello de botella era la voluntad política. No había voluntad política para incorporarlo (entrevista a Sonia Viveros, 19/2/2018).

En el mismo sentido se pronuncia Catherine Chalá (entrevista, 20/2/2018), excoordinadora del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional de la ex Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, para quien “no hay voluntad política, seria, real, sostenida”. Señala,

además, que la ejecución del plan “no tiene que estar sujeta a la voluntad de quien ejerce un determinado cargo público, sino que tiene que atenderse como una política estatal”.

Respecto de estos factores, José Chala (entrevista, 1/3/2018) sostiene que “lo que hace falta es la voluntad política desde el Ejecutivo y los recursos, caso contrario, estamos siempre girando en círculos”. La ausencia de voluntad política también ha sido una limitación en la aprobación de cuerpos normativos, como la Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, propuesta por la exasambleísta Lourdes Tibán en 2012 y el asambleísta Juan Cárdenas en 2018, mediante el Proyecto de Ley Orgánica para la Aplicación de la Justicia Indígena en Ecuador. El Proyecto, si bien ha sido calificado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), aún se encuentra pendiente de análisis por parte de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad, que permitiría la coordinación de acciones entre estos sistemas de administración de justicia, a fin de evitar conflictos de competencia.

Al respecto, el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2012, p. 5) manifestó en su informe del año 2012 que la aprobación de esta ley está condicionada por “una cierta predominancia de otros intereses que mueven la presentación y discusión del proyecto de ley, más allá de la coordinación misma”.

### 3.4 Falta de recursos económicos

Sonia Viveros, respecto a las entidades responsables del seguimiento y coordinación de la ejecución del Plan Plurinacional, señala que el objetivo era que “cada una de las instituciones del Estado incorpore en sus POA (Planes Operativos Anuales) los temas que involucren resolver las agendas de demanda social de los pueblos y nacionalidades”.

Catherine Chalá expresa que “la Secretaría de Pueblos generó un proyecto de inversión que duraba 3 años (2011-2013) y que financiaba al personal y a las acciones que se coordinaban de modo interinstitucional “para lograr aplicar las acciones que el plan proponía a nivel nacional”. Sin embargo, precisa que “se generó cierta confusión el momento en que terminó el proyecto de inversión porque se decía *ya se acabó el plan*”. Puntualiza también que “lo que se acabó fue el proyecto de inversión”, ya que el plan, “al ser un Decreto Ejecutivo [...] se volvía permanente”. Por último, “al no tener financiamiento, también las actividades se fueron diluyendo. Al momento actual sabemos que es muy poco o nada lo que se hace” (entrevista a Catherine Chalá, 20/2/2018).

Los recursos económicos y financieros son indispensables para llevar a cabo las acciones que involucra la ejecución de la política pública y su monitoreo. Es necesario contar con la financiación que posibilite alcanzar los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1979, p. 546). Respecto a la importancia de estos recursos, José

Chalá (entrevista, 1/3/2018) manifiesta que “la política pública es con recursos, si no existen recursos para la implementación de políticas públicas, prácticamente no funciona [...] Podemos tener grandes diseños de política pública, pero sin recursos, no existe”. En sentido, se identifica que la falta de recursos económicos es otro de los factores sustanciales para conjugar en acciones concretas los objetivos del Plan Plurinacional.

### 3.5 Definición clara de metas e indicadores de evaluación

Dentro de una política pública, debe definirse con precisión y claridad los objetivos que se pretenden alcanzar, ya que esto servirá para la evaluación del programa, además que orientará el accionar de los funcionarios a cargo de la implementación. Incluso, puede servir para que los actores intra y extraburocráticos puedan demandar los resultados esperados. Cabe observar que el Plan Plurinacional se plasmó en función de los objetivos y políticas establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (2009-2013, 2013-2017).

Si bien se definieron con precisión los objetivos estratégicos, en el Eje Justicia y Legislación no se establecieron metas ni indicadores de medición que permitan evaluar los resultados en la ejecución de las acciones y proyectos previstos. En otros casos, ni siquiera se considera al Plan Plurinacional como un eje que encamine las acciones a ejecutar dentro de la planificación institucional anual, entre las que se encuentra el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

### 3.6. Racismo estructural

En Ecuador las principales víctimas del racismo y la discriminación racial son los afroecuatorianos, el pueblo montubio y las nacionalidades y pueblos indígenas (MCPNC *et al.*, 2009, p. 9). Fernando García (entrevista, 28/2/2018), excoordinador del Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de Flacso, expresa que el racismo en Ecuador es estructural y es el producto de un legado histórico vinculado con una serie de factores que inciden en el trato discriminatorio y desigual hacia grupos racializados. Es, por ende, un fenómeno complejo que da origen a prácticas institucionales discriminatorias ilegítimas que se manifiestan en el comportamiento de los individuos.

El racismo es un fenómeno de carácter “estructural, sociopolítico y epistémico” que no se puede superar con la mera “inclusión representativa” de los pueblos históricamente discriminados, debido a que es el producto de un “legado colonial” de discriminación y exclusión del otro (entrevista a Catherine Walsh, por Raphael Hoetmer, 2010). La negación de los derechos del otro, el menosprecio o maltrato por considerarlo diferente en razón de su etnicidad es una forma de discriminación arraigada.

Sierra y Chenaut (2003, p. 13) manifiestan que “la negación de la etnicidad [...] se convierte así en una de las armas principales de la subordinación y de las

injusticias cometidas a miembros de grupos étnicos”. Por otra parte, el racismo estructural se entremezcla con el grado de discrecionalidad de aquellos que ejecutan la política pública (Bastien, 2009, p. 680). A su vez, esta discrecionalidad se plasma en acciones y prácticas discriminatorias que son aberrantes en el momento en que son ejecutadas por servidores públicos, jueces, fiscales, defensores públicos, entre otros, quienes deben constituirse en garantes del respeto del derecho a la igualdad de los administrados y están convocados a brindar todos los mecanismos necesarios para viabilizar en la praxis la efectiva aplicación de este derecho.

#### 4. Conclusiones

El Plan Plurinacional es una política pública ecuatoriana de cumplimiento obligatorio que se encuentra vigente y fue creada para garantizar igualdad de derechos y oportunidades a los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados. Entre los ejes de acción del plan se contempló como eje sustancial a la Justicia y Legislación que contiene a su vez tres programas: acceso a la justicia en igualdad, formación a operadores de justicia y legislación contra el racismo. Cada uno de estos programas contemplan un total de ocho acciones, de las cuales solo se han llegado a cumplir seis acciones a la fecha (divulgación de derechos colectivos, formación comunitaria en delitos relativos a la discriminación racial, formación a operadores de justicia por medio de la Escuela Judicial, formación de derechos humanos para fuerza pública, formación de abogados en las escuelas de jurisprudencia e incorporación de los delitos de discriminación u odio racial en el actual Código Orgánico Integral Penal [COIP]). Sin embargo, aún no se han concretado dos acciones (la creación de juzgados para la igualdad racial y la promulgación de la ley para garantizarla).

Los factores que incidieron como limitantes en la fase de implementación del Eje Justicia y Legislación fueron: falta de coordinación y consolidación institucional, rol de los actores sociales (pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios), ausencia de voluntad política para llegar a acuerdos, falta de recursos económicos, técnicos y comunicacionales (presupuesto, metas e indicadores de evaluación, difusión masiva que socialice su alcance y objetivos), racismo estructural, entre otros.

Es necesario que el Gobierno ecuatoriano, en cumplimiento del marco constitucional y de los compromisos internacionales adquiridos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ordene y vigile la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Plurinacional. El Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, entidad que en la actualidad es la responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación de esta política pública, debe exigir a cada una de las entidades públicas que incorporen dentro de sus planes institucionales las acciones y proyectos que permitan su cumplimiento.

Es fundamental que los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y montubios, como actores sociales destinatarios de esta política pública, demanden

su cumplimiento y se mantengan vigilantes de exigirla. La implementación del Plan Plurinacional es “una responsabilidad social, política y moral del Estado para la sociedad”, cuyo objetivo es disminuir las diferencias sociales y garantizar que el racismo y la discriminación sean erradicados (Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica, 2012, p. 3). La construcción de un Estado de derechos y justicia que garantice el efectivo respeto y goce del derecho a la igualdad de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se realiza desde el cumplimiento de las políticas públicas que buscan “descolonizar la sociedad, transformar la cultura política y generar mayor igualdad y equidad en todos los ciudadanos y ciudadanas” (Antón, 2016, p. 189).

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas* (M. Á. Porrúa, Ed.). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Antón, J (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). *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)*. Buenos Aires: Clacso.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Ministerio de Cultura y Patrimonio. Quito: Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- Asamblea Nacional (2014). Código Orgánico Integral Penal [COIP]. Suplemento Registro Oficial 180. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Suplemento Registro Oficial 298. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2009). Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ]. Suplemento Registro Oficial 544. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. Montecristi.
- Bastien, J. (2009). Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative Sciences*, pp. 665-685.
- Consejo Nacional de la Judicatura [CNJ] (2018). *Malla Curricular. Escuela de la Función Judicial*. Quito: Consejo de la Judicatura.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Sistema Automático de Trámites Judiciales (Satje). Causas ingresadas, resuletas y por forma de terminación del proceso judicial (10 de agosto 2014 a noviembre 2017)*. Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística. Quito: Consejo de la Judicatura.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (2016). *Informe narrativo de Rendición de Cuentas. Periodo junio a diciembre 2016*. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.
- Defensoría del Pueblo [DPE] (2015-2017). Informe de Implementación de Directrices para los procesos educativos en Derechos Humanos en la Defensoría del Pueblo. Dirección General de Educación e Investigación. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación. Quito: Defensoría del Pueblo.

- \_\_\_\_\_. (24/3/2015). *Resolución No. 29-DPE-2015. Directrices para el Diseño y Ejecución de Procesos de Educación en Derechos Humanos y de la Naturaleza*. Dirección General de Educación e Investigación. Dirección Nacional Técnica de Educación y Capacitación. Quito: Defensoría del Pueblo.
- El Telégrafo* (12/4/2012). Afroecuatorianos marcharán por reivindicación de derechos. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/afroecuatorianos-marcharan-por-reivindicacion-de-derechos>.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede Ecuador [Flacso] (2012). *Boletín del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica* Nro. 48. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado de <https://www.flacso.edu.ec/portal/contenido/paginas/boletin-de-observatorio-sobre-discriminacion-racial-y-exclusion-etnica.48>.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Boletín del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica* Nro. 47. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado de <https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/v442krojhp28u83fj0yio8dq61ty7g.pdf>.
- Fiscalía General del Estado [FGE] (2018). *Denuncias o noticias del delito (NDD) presentadas ante la Fiscalía por actos de discriminación u odio racial*. Dirección de Gestión Procesal. Sistema Integrado de Actuación Fiscal SIAF. Quito: Fiscalía General del Estado.
- Galarza, A. (2015). *La aplicación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica en la provincia de Bolívar* (Tesis de maestría). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Asociación Civil Estudios Populares (ACED)/Konrad Adenauer Stiftung.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice* (S. Publications, Ed.) London: SAGE Publications.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC] (2010). *INEC*. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/capitulo\\_autoidentificacion.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/capitulo_autoidentificacion.pdf)
- Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural [MCPNC]/Ministerio de Relaciones Laborales [MRL]/Secretaría de Comunicación [Secom]/Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana [SPMSPC]. (2009). *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Flacso Andes. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/142521-opac>
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes.
- O'Toole, L. J. Jr. (2-4 de december de 2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. Recuperado el 1/12/2017 de <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/10/2/263/986118?redirectedFrom=fulltext>
- Pava, E. (2016). *Minorías étnicas en el Servicio Exterior Ecuatoriano: un análisis crítico del proceso de incorporación de Terceros Secretarios 2012-2015* (Tesis de maestría). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Presidencia de la República (2009). *Decreto 60. Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Registro Oficial 45. Quito.

- Roth, A.-N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. (E. Aurora, Ed.) Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). *The implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. (C. I. Davis, Ed.) California: Institute of Governmental Affairs.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Sierra, M. T., y Chenaut, V. (2003). Racismo y Derecho en Sociedades Multiculturales. En C. Zambrano (Ed.), *Etnopolíticas y racismo. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. (2.ª ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Últimas Noticias (13/8/2015). Paro Nacional. Dos caminantes que llevan el mensaje de la marcha. Recuperado el 21/3/2018 de <https://issuu.com/ultimas-noticias/docs/un13082015>.
- Valle, A. (2012). *Justicia indígena en el Distrito Metropolitano de Quito: La Toggla*. (B. y. De Sousa Santos, Ed.) Quito: Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala.
- Walsh, C. (5-7 de agosto de 2010). *La cuestión de la des/colonialidad y la crisis global*. Entrevista realizada por R. Hoetmer. Lima: Universidad Ricardo Palma.

### Entrevistas

- Chalá, Catherine. Representante de la Coordinación del Proyecto de Inversión para la implementación del Plan Plurinacional por parte de la Secretaria de Pueblos. Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 20/2/2018.
- Chalá, José. Representante de la ex Secretaría Ejecutiva de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (Codae). Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 1/3/2018.
- Coroso, Cecilia. Representante de la Dirección de Observancia, Seguimiento y Monitoreo del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN). Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 5/3/2018.
- García, Fernando. Consultor y representante del Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica. Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 28/2/2018.
- Ocles, Juan Carlos. Activista afrodescendiente. Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 10/2/2018.
- Viveros, Sonia. Representante del ex Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC). Entrevistadora: Paola Crespo. Quito, 19/2/2018.

