



UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE TÍTULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE
LA REPÚBLICA

TEMA:

“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA, SU
CONTEXTO E INCUMPLIMIENTO FRENTE A LA DESIGUALDAD
SOCIAL, CANTON GUARANDA, PROVINCIA BOLIVAR”

AUTOR

RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN

DOCENTE TUTOR

MGT. ROCÍO BALLESTEROS

GUARANDA-ECUADOR

2021

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Magíster **ROCÍO DE LAS MERCEDES BALLESTEROS JIMÉNEZ**, en mi calidad de Tutora del Proyecto de Investigación como modalidad de titulación contemplado legalmente en el Reglamento de la Unidad de Titulación de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas; designada mediante Resolución de Consejo Directivo, bajo juramento CERTIFICO, que el señor RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN, egresado de la Universidad Estatal de Bolívar, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas, Carrera de Derecho, ha cumplido los requerimientos del caso en lo que respecta al Proyecto de Investigación previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República con el tema: **“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA, SU CONTEXTO E INCUMPLIMIENTO FRENTE A LA DESIGUALDAD SOCIAL, CANTON GUARANDA, PROVINCIA BOLIVAR”**, habiendo trabajado conjuntamente en el desarrollo del mismo con el investigador constatando que el trabajo realizado es de su autoría, por lo que se aprueba el mismo.

Se autoriza la presentación del presente trabajo de investigación para la calificación por parte del Tribunal respectivo.



Mgt. ROCÍO BALLESTEROS JIMÉNEZ
Tutora

CERTIFICACION JURAMENTADA DE AUTENTICIDAD DE AUTORÍA

Yo, **RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN**, con cédula de ciudadanía No. 0604251769 egresado de la Carrera de Derecho, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, bajo juramento declaro de manera libre y voluntaria que, el presente proyecto de investigación con el tema **“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA, SU CONTEXTO E INCUMPLIMIENTO FRENTE A LA DESIGUALAD SOCIAL, CANTON GUARANDA, PROVINCIA BOLIVAR”**, es de mi autoría así como las expresiones vertidas en el mismo, que se ha realizado la recopilación bibliográfica tanto de libros, revistas, publicaciones, así como artículos de la legislación ecuatoriana para el presente trabajo de investigación.

Guaranda, 21 de enero de 2021



RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN

Autor

CERTIFICACION JURAMENTADA DE AUTENTICIDAD DE AUTORÍA



Yo, **RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN**, con cédula de ciudadanía No. 0604251769 egresado de la Carrera de Derecho, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, bajo juramento declaro de manera libre y voluntaria que, el presente proyecto de investigación con el tema **“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA, SU CONTEXTO E INCUMPLIMIENTO FRENTE A LA DESIGUALDAD SOCIAL, CANTÓN GUARANDA, PROVINCIA BOLIVAR”**, es de mi autoría así como las expresiones vertidas en el mismo, que se ha realizado la recopilación bibliográfica tanto de libros, revistas, publicaciones, así como artículos de la legislación ecuatoriana para el presente trabajo de investigación.

Guaranda, 14 de mayo de 2021

RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN

Autor



**ESCRITURA PÚBLICA
DECLARACION JURADA
SEÑOR RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN**

En la ciudad de Guaranda, Capital de la Provincia de Bolívar, República del Ecuador, hoy día VIERNES, CATORCE DE MAYO DEL DOS MIL VEINTE Y UNO, ante mí, Doctor GUIDO FABIAN FIERRO BARRAGAN, NOTARIO PÚBLICO PRIMERO DEL CANTÓN GUARANDA, comparece el señor: RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN, portador de cedula de ciudadanía número; 060425176-9, el compareciente es de nacionalidad ecuatoriana, mayor de edad, de estado civil, soltero con número de teléfono celular 0994079465, con correo electrónico raul92.c@hotmail.es, capaz de contraer obligaciones, domiciliado en esta ciudad y cantón, a quien de conocer doy fe en virtud de haberme exhibido su cédula de ciudadanía y papeleta de votación cuya copia adjunto a esta escritura. Advertido por mí el Notario de los efectos y resultados de esta escritura, así como examinados en forma separada, de que comparece al otorgamiento de la misma sin coacción, amenazas, temor reverencial, ni promesa o seducción, juramentado en debida forma, prevenido de la gravedad del juramento, de las penas del perjurio y de la obligación que tiene de decir la verdad con claridad y exactitud, bajo juramento declara lo siguiente: **"Previo a la obtención del Título de ABOGADO DE LA ECUELA DE DERECHO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR, manifiesto que, los criterios e ideas emitidas en el presente proyecto de investigación titulado "LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA, SU CONTEXTO E INCUMPLIMIENTO FRENTE A LA DESIGUALDAD SOCIAL, CANTON GUARANDA, PROVINCIA DE BOLIVAR", son de mí exclusiva responsabilidad en calidad de autor".** Es todo cuanto puedo decir en honor a la verdad. Hasta aquí la declaración juramentada rendida por el compareciente, la misma que queda elevada a escritura pública con todo el valor legal. Para el otorgamiento de esta escritura pública se observaron todos los preceptos legales del caso; y leída que le fue al compareciente íntegramente por mí el Notario, se ratifica en todo su contenido y firma conmigo en unidad de acto. Incorporo esta escritura pública al protocolo de instrumentos públicos, a mi cargo. De todo lo cual doy fe.-

RAÚL VINICIO CARRILLO VILLAGRÁN
C, C 060425176-9



Doctor Guido Fabián Fierro Barragán
NOTARIO PÚBLICO PRIMERO DEL CANTÓN GUARANDA.

REPÚBLICA DEL ECUADOR
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

CÉDULA DE CIUDADANÍA
APELLIDOS Y NOMBRES
CARRILLO VILLAGRAN RAUL VINICIO
LUGAR DE NACIMIENTO
BOLIVAR GUARANDA
GABRIEL I VEINTIMILLA
FECHA DE NACIMIENTO 1992-12-14
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO M
ESTADO CIVIL SOLTERO

No. 060425176-9




INSTRUCCIÓN SUPERIOR PROFESIÓN / OCUPACIÓN ESTUDIANTE
APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE CARRILLO FREIRE RAUL VINICIO
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE VILLAGRAN GUANANGA YOLANDA JUDITH
LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN GUARANDA 2016-04-14
FECHA DE EXPIRACIÓN 2026-04-14

E33432242

00087387

DIRECTOR GENERAL

FORMA DEL CEDULADO







CERTIFICADO DE VOTACION 11 ABRIL 2021

PROVINCIA: BOLIVAR
CIRCUNSCRIPCIÓN:
CANTÓN: GUARANDA
PARROQUIA: GABRIEL I VEINTIMILLA
ZONA: 1
JUNTA No. 0005 MASCULINO

N 35462340
0604251769



CC N: 0604251769

CARRILLO VILLAGRAN RAUL VINICIO



CIUDADANA/O:

ESTE DOCUMENTO ACREDITA QUE USTED SUFRAGÓ EN LAS ELECCIONES GENERALES 2021

F. PRESIDENTE DE LA JUNTA



DOY FE: Que esta copia fotostática ES EXACTA A SU ORIGINAL que me fue exhibido.

Guaranda, ... de Mayo ... del 20...

[Signature]
Dr. Guido Sierra Barba
NOTARIO PUBLICO 1ro. DEL CANTON GUAR.



CERTIFICADO DIGITAL DE DATOS DE IDENTIDAD

Número único de identificación: 0604251769

Nombres del ciudadano: CARRILLO VILLAGRAN RAUL VINICIO

Condición del cedulado: CIUDADANO

Lugar de nacimiento: ECUADOR/BOLIVAR/GUARANDA/GABRIEL
IGNACIO VEINTIMILLA

Fecha de nacimiento: 14 DE DICIEMBRE DE 1992

Nacionalidad: ECUATORIANA

Sexo: HOMBRE

Instrucción: SUPERIOR

Profesión: ESTUDIANTE

Estado Civil: SOLTERO

Cónyuge: No Registra

Fecha de Matrimonio: No Registra

Nombres del padre: CARRILLO FREIRE RAUL VINICIO

Nacionalidad: ECUATORIANA

Nombres de la madre: VILLAGRAN GUANANGA YOLANDA JUDITH

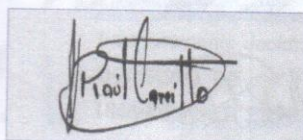
Nacionalidad: ECUATORIANA

Fecha de expedición: 14 DE ABRIL DE 2016

Condición de donante: SI DONANTE

Información certificada a la fecha: 14 DE MAYO DE 2021

Emisor: GUIDO FABIAN FIERRO BARRAGAN - BOLIVAR-GUARANDA-NT 1 - BOLIVAR - GUARANDA



N° de certificado: 219-419-84677



219-419-84677

Eco. Rodrigo Avilés J.

Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación

Documento firmado electrónicamente





Factura: 001-002-000027476



20210201001P00724

NOTARIO(A) GUIDO FABIAN FIERRO BARRAGAN

NOTARÍA PRIMERA DEL CANTON GUARANDA

EXTRACTO

| Escritura N°: | | 20210201001P00724 | | | | | |
|---|---------------------------------|------------------------------|------------------------|---------------------|--------------|---------------|---------------------------|
| ACTO O CONTRATO: | | | | | | | |
| DECLARACIÓN JURAMENTADA PERSONA NATURAL | | | | | | | |
| FECHA DE OTORGAMIENTO: | | 14 DE MAYO DEL 2021, (11:13) | | | | | |
| OTORGANTES | | | | | | | |
| OTORGADO POR | | | | | | | |
| Persona | Nombres/Razón social | Tipo interviniente | Documento de identidad | No. Identificación | Nacionalidad | Calidad | Persona que le representa |
| Natural | CARRILLO VILLAGRAN RAUL VINICIO | POR SUS PROPIOS DERECHOS | CÉDULA | 0604251769 | ECUATORIANA | COMPARECIENTE | |
| A FAVOR DE | | | | | | | |
| Persona | Nombres/Razón social | Tipo interviniente | Documento de identidad | No. Identificación | Nacionalidad | Calidad | Persona que representa |
| | | | | | | | |
| UBICACIÓN | | | | | | | |
| Provincia | | Cantón | | Parroquia | | | |
| SOLIVAR | | GUARANDA | | GABRIEL VEINTIMILLA | | | |
| DESCRIPCIÓN DOCUMENTO: | | | | | | | |
| OBJETO/OBSERVACIONES: | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| CANTÍA DEL ACTO O CONTRATO: | | INDETERMINADA | | | | | |


 NOTARIO(A) GUIDO FABIAN FIERRO BARRAGAN
 NOTARÍA PRIMERA DEL CANTÓN GUARANDA

DEDICATORIA

Este proyecto es dedicado principalmente a Dios cual fue el creador de todas las cosas, el que me ha dado fortaleza para continuar cuando estado a punto de caer; por ello, con toda la humildad que de mi corazón puede emanar.

De igual manera, a mis Padres, Raúl Carrillo y Yolanda Villagrán a quienes les debo mi vida les agradezco con todo mi cariño y comprensión, quienes me han sabido formar con buenos valores y sentimientos, lo cual me ha ayudado bastante para lograr mis objetivos.

A mis hermanas Helen y Pamela, tíos y sobrinos por estar pendiente en cada paso que he dado, siempre siendo bondadosos y buenos conmigo, motivándome para que yo siga adelante y no derrumbarme en las diferentes adversidades que he tenido en mi vida y de manera muy especial a mi abuelo Ángel Villagrán que hoy está en el cielo, pero que en el poco tiempo que lo conocí aprendí muchas cosas de él, siendo mi motivación y un ejemplo a seguir.

RAÚL VINICIO

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo de investigación fue realizado bajo la supervisión de la Mgt. Rocío Ballesteros Jiménez, a quien me gustaría expresar mi más profundo agradecimiento, por hacer posible la realización de este estudio. Además de agradecer su paciencia, tiempo y dedicación que ha tenido para que esto saliera de manera exitosa. Gracias por su apoyo, por ser parte de la columna vertebral de mi proyecto.

A mis padres, por darme la vida y apoyarme en todo lo que me propuesto, por ser ese apoyo incondicional durante mi carrera universitaria, ya que sin ellos no hubiera podido lograr mis metas y sueños. Gracias por ser ese ejemplo a seguir, por levantarme en los momentos difíciles de mi vida, por ser mí ejemplo a seguir, por enseñarme a seguir aprendiendo cada día sin importar las dificultades y barreras que se encuentran en la vida.

A mis hermanas, que son los motores que siempre me han impulsado y me han dado ánimos para seguir con mis estudios, y se sientan orgullosas de mí.

Y en especial a Dios, por brindarme la oportunidad de vivir, por permitirme disfrutar cada instante de mi vida en los momentos buenos y malos pero que siempre me ayudado a sobrellevarlos y valorar más la vida para seguir siendo cada día una mejor persona para la sociedad.

RAÚL VINICIO

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| CARÁTULA | I |
| CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA | II |
| DEDICATORIA..... | V |
| AGRADECIMIENTO | X |
| ÍNDICE..... | XI |
| GLOSARIO DE TÉRMINOS | XII |
| INTRODUCCIÓN..... | XV |
| PROBLEMA | 1 |
| FORMULACIÓN DEL PROBLEMA: | 1 |
| OBJETIVOS:..... | 2 |
| JUSTIFICACIÓN..... | 3 |
| CAPÍTULO II..... | 4 |
| MARCO TEÓRICO | 4 |
| 2.11. HIPÓTESIS Y VARIABLES | 48 |
| CAPÍTULO III | 49 |
| DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO INVESTIGATIVO | 49 |
| 3.1 Modalidad de la Investigación..... | 49 |
| 3.2 Tipo de investigación..... | 50 |
| 3.3 Nivel de investigación. | 50 |
| 3.4 Diseño de Investigación..... | 50 |
| 3.5 Población y Muestra | 50 |
| CAPÍTULO IV | 51 |
| RESULTADOS | 51 |
| 4.1. BENEFICIARIOS DEL PROYECTO | 51 |
| 4.2. Impacto de la Investigación..... | 51 |
| 4.3. Transferencia de resultados | 51 |
| CONCLUSIONES..... | 53 |
| BIBLIOGRAFÍA | 58 |

GLOSARIO DE TÉRMINOS¹

Acción afirmativa.- es el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes.

Administración pública.- es un sistema de límites imprecisos que comprende el conjunto de comunicaciones con el gobierno público de la ciudad y busca las organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado¹ y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.

Por su función, la Administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político (servidores públicos), «satisfaciendo» los intereses colectivos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativos y judicial, que lo hacen de forma mediata.

Afroecuatorianos.- son un grupo étnico del Ecuador y sur occidente de Colombia, cuyos antepasados fueron traídos como esclavos por los españoles durante la época de la conquista. Según el censo de 2010, los negros , mulatos y afroecuatorianos representaban el 7,2% de la población nacional. En Ecuador la población mulata o negra habita principalmente en la costa ecuatoriana en la provincia de Esmeraldas con sus variadas tradiciones.

Convenciones.- norma o práctica aceptada socialmente por un acuerdo general o por la costumbre.

Derechos constitucionales.- son aquellos incluidos en la norma constitutiva y organizativa de un Estado generalmente denominada Constitución que se consideran como esenciales en el sistema político y que están especialmente vinculados a la dignidad humana.

Desigualdad social.- conocida también como desigualdad económica, es un problema socioeconómico producto de la mala distribución de la renta en el área social.

Desigualdad social es una expresión que refleja el trato discriminatorio que sufre un grupo de personas, pero favorece a otras clases sociales.

¹ Diccionario de Definiciones.- Autores: Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2011. Actualizado: 2014.

Discapacidad.- falta o limitación de alguna facultad física o mental que imposibilita o dificulta el desarrollo normal de la actividad de una persona. "le falta una pierna, pero esa discapacidad no le impide practicar la natación"

Discriminación.- trato diferenciado y desigual hacia una persona o un grupo en diversos ámbitos de la vida social en función de una o varias categorías, sean estas reales, atribuidas o imaginarias, tales como la cultura, el género, la edad o la clase social. La discriminación es un acto que limita o perjudica el acceso a derechos de las personas afectadas.

Discriminación positiva.- la discriminación positiva, más recientemente llamada acción positiva o acción afirmativa, es la aplicación de políticas o acciones encaminadas a favorecer ciertos grupos minoritarios o que históricamente hayan sufrido discriminación con el principal objetivo de buscar el equilibrio de sus condiciones de vida al general de la población

Doctrina.- conjunto de ideas, enseñanzas o principios básicos defendidos por un movimiento religioso, ideológico, político, etc.

Dogmática.- disciplina perteneciente al derecho, cuyo método se basa en la de complejos sistemas de carácter formal, compuestos por dogmas jurídicos o tipos. Tales dogmas han de extraerse del contenido de las normas jurídicas positivas, utilizando la abstracción, y siguiendo una serie de operaciones lógicas que otorgan a la dogmática jurídica un carácter eminentemente sistemático

Garantías constitucionales.- son el medio adecuado que tienen los Estados para asegurar que en el evento de transgredirse o desconocerse un derecho fundamental establecido en dicho ordenamiento, se puedan reconocer o reparar éstos derechos a través de los mecanismos de Garantías que la Constitución establezca.

Gobierno.- conjunto de personas y organismos que gobiernan o dirigen una división político-administrativa (estado, autonomía, provincia, municipio, departamento, etc.).

Mujer.- es el ser humano de sexo femenino, independientemente de si es niña o adulta. Tiene diferencias biológicas con el varón.

Personas vulnerables.- implica fragilidad, una situación de amenaza o posibilidad de sufrir daño. Por tanto implica ser susceptible de recibir o padecer algo malo o doloroso, como una enfermedad, y también tener la posibilidad de ser herido física o emocionalmente.

Políticas públicas.- es un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil".

Principios.- son reglas o normas que orientan la acción de un ser humano cambiando las facultades espirituales racionales. Se trata de normas de carácter general y universal, como, por ejemplo: amar al prójimo, no mentir, respetar la vida de las demás personas, etc.

Quintil.- un “quintil” representa el 20% (o un quinto) del número total de individuos de una población determinada. Puesto que un quintil representa una quinta parte de una población, obviamente hay cinco quintiles en cualquier población dada. Entonces, en toda población hay cinco “quintiles”, cuatro “cuartiles”, 10 “deciles” y 100 “percentiles”. Por cierto, el término quintil significa “un quinto”, cuartil significa un cuarto, etc. Los quintiles pueden representar muchas cosas y se usan frecuentemente para representar nivel de ingreso familiar.

Quintiles de pobreza.- el 20% de los individuos más pobres representa el primer quintil, es decir, Q1, el siguiente 20% en nivel de pobreza representa el segundo quintil o Q2, y así sucesivamente, hasta el 20% más rico que representa el quinto quintil o Q5.

Segmentación demográfica.- la segmentación demográfica consiste en dividir el mercado en grupos más pequeños, este tipo de segmentación toma en cuenta variables como la edad, ingresos, grado de estudios, nacionalidad, raza, religión, ocupación, etc.

Transgresión.- es el quebrantamiento de leyes, normas o costumbres. Provocación, especialmente en contextos artísticos y literarios. Pecado, en religión, quebrantamiento de un precepto moral.

Tratado Internacional.- es un acuerdo celebrado por escrito entre Estados, o entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, como las organizaciones internacionales, y regido por el Derecho Internacional.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se centra en el análisis de las políticas públicas de acción afirmativa y su incumplimiento frente a la desigualdad social, puesto que es la discriminación que hoy en día está más vigente en todos los ámbitos sociales. Sin embargo, la pertinencia de este trabajo radica no sólo en el estudio teórico dogmático de igualdad de género, sino que, de la información recabada, podría ser considerada para otro tipo de grupos que, hoy en día, también son discriminados y mantienen condiciones de desigualdad social y que, además, son poblaciones objetivo de acciones afirmativas cada vez, con mayor frecuencia.

Con este preámbulo se realiza la presente introducción resumiendo el contenido de los Capítulos de la presente investigación.

En el Capítulo I se realiza en detalle una conceptualización del problema, los objetivos y la justificación de la presente investigación en lo referente al cumplimiento o incumplimiento de las políticas públicas en la administración pública y privada ecuatoriana; en el Capítulo II consta la esencia del proyecto de investigación; es decir, el marco teórico. Aquí se hace un análisis doctrinal y dogmático de la aplicación de las políticas públicas de acción afirmativa y las consecuencias que de ello se derivan; el Capítulo III se refiere a la metodología aplicada en la presente investigación, así como también las técnicas e instrumentos utilizados; y, en el Capítulo IV constan los resultados obtenidos; los beneficiarios; y, el impacto de la presente investigación.

Por lo expuesto, se pone en conocimiento de las autoridades y estudiantes universitarios el presente proyecto de investigación.

CAPÍTULO I

PROBLEMA

Las políticas públicas en el concepto tradicional, corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental². En este contexto, se las emite en las diferentes áreas como: salud, educación, vivienda, trabajo, etc; para que con su aplicación se cumplan y respeten los derechos y garantías constitucionales que tienen los ciudadanos residentes en el Ecuador y particularmente en el cantón Guaranda.

Las políticas públicas de Acción Afirmativa y su implementación en distintos contextos espacio-temporales, han constituido un objeto de estudio que ha atraído a profesionales de distintas áreas de las ciencias sociales. Las investigaciones realizadas por juristas, antropólogos, sociólogos, políticos, etc, han abierto un campo de estudio que continúa siendo investigado hasta la actualidad, en especial, aquellas donde la desigualdad social por ser mujer, vivir en el sector rural o ser afroecuatoriano, constituye formas de discriminación lo que es un problema difícil de superar. En este sentido, teniendo presente que la realidad latinoamericana se ha caracterizado históricamente por una marcada estratificación social que limita el acceso de determinados sectores a la participación política, educación de calidad, salud, justicia y empleo, es imperante conocer algunos de los esfuerzos académicos dedicados a analizar las políticas de Acción Afirmativa orientadas a contrarrestar los difíciles escenarios que marcan la vida cotidiana de varias minorías sociales en el Ecuador.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:

La falta de cumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa transgreden los derechos constitucionales de las personas vulnerables, siendo las personas de género

² Meny, Ives y J. C. Thoenig (1992): Las políticas públicas, Ariel, Barcelona

femenino, de otra raza distinta a la mestiza, quienes poseen una discapacidad, los que son afectadas por ésta situación.

OBJETIVOS:

General:

Determinar el cumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa como norma imperativa en la administración pública y privada del territorio ecuatoriano.

Específicos

- Realizar un análisis de la doctrina referente a las políticas públicas de acción afirmativa
- Estudiar el enfoque de las acciones afirmativas y su contexto social de igualdad y desigualdad
- Identificar la normativa nacional e instrumentos internacionales que amparan el cumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa

JUSTIFICACIÓN

Las políticas públicas de acción afirmativa expresadas a través de medidas, mecanismos o programas de equidad dirigidos a minorías étnicas, pueblos indígenas, mujeres y otros sectores que han sido históricamente excluidos, tienen el propósito de alcanzar una igualdad efectiva dentro de la sociedad ecuatoriana.

Si bien es cierto en el Ecuador a través de la legislación se ha alcanzado el respeto de los derechos constitucionales en favor de las minorías a través de las políticas públicas de acción afirmativa, no es menos cierto que éstas no son cumplidas en su totalidad por aquellas personas que desempeñan funciones como autoridades en el sector público en su mayoría y en menor porcentaje en el sector privado.

Es por ello que los investigadores han puesto todo su esfuerzo en el estudio y análisis del incumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa porque ello ha generado desigualdad social, pues lamentablemente vivimos en una sociedad donde el porcentaje de población femenina es superior a la masculina, pero pese a ello impera el machismo o dominio del hombre en favor del hombre como género masculino.

Estas son las razones por las que decidí investigar el porqué del incumplimiento de la aplicación de las políticas públicas de acción afirmativa en nuestra sociedad, puntualmente en el cantón Guaranda, porque dicho incumplimiento a más de generar desigualdad social, genera baja autoestima, desmotivación y por ende, crisis económica.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 Políticas de acción afirmativa en el Ecuador. Antecedentes de investigación

Las políticas de “acción afirmativa” en el Ecuador, han sido temas de estudio a través de varias investigaciones realizadas por diferentes profesionales como: antropólogos, sociólogos, políticos y juristas, quienes han estudiado su implementación en los sectores donde existe mayor desigualdad y que hasta la presente fecha han sido un problema difícil de superar. En este sentido, teniendo presente que la realidad latinoamericana se ha caracterizado históricamente por una marcada estratificación social que limita el acceso de determinados sectores a la participación política, educación de calidad, salud, justicia y empleo, es imperante analizar algunos aspectos sobre las políticas de acción afirmativa orientadas a contrarrestar los complejos escenarios que marcan la vida cotidiana de muchas personas en el Ecuador.

En este contexto, se puede mencionar varios estudios realizados en ésta temática como: ““El estudio de las políticas públicas con énfasis en el caso de los afroecuatorianos en el Ecuador”, efectuado en el año 2012; otro estudio tenemos sobre “La Nueva Diplomacia Ecuatoriana: La Inclusión de Minorías Étnicas al Servicio Exterior”, El objetivo principal de esta investigación fue analizar los cambios llevados a cabo durante el gobierno del ex presidente Rafael Correa, puntualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores encabezado por el ex Ministro Ricardo Patiño, quien vinculó al cuerpo diplomático de carrera al servicio exterior ecuatoriano a miembros de pueblos, nacionalidades indígenas afroecuatorianas y montubios, en calidad de terceros secretarios a través de la puesta en práctica de las llamadas acciones afirmativas y/o discriminación positiva.

Con la aplicación de las acciones afirmativas, fue nombrada la primera y única canciller indígena la Dra. Nina Paccari, así como también fueron incorporados trabajadores de etnias afroecuatorianas y montubios a la Cancillería, lo cual permitió diversificar el talento humano de la cancillería con un recurso multiétnico que representaba la realidad del Ecuador como un Estado pluricultural y con un nuevo enfoque diplomático. Sin embargo, la puesta en práctica de las acciones afirmativas, sin precedentes en la historia ecuatoriana, trajo consigo críticas al proceso y a la metodología que se usó para la vinculación de indígenas, afroecuatorianos y montubios al Ministerio de Relaciones Exteriores como parte del cuerpo diplomático de carrera.

De manera similar, en 2016, en la Revista Cubana de Educación Superior se encuentra publicado el artículo “Política de acción afirmativa, su repercusión en la Universidad Politécnica Salesiana. Caso: indígenas de Quilloac”. Se ha considerado dicho estudio como antecedente de investigación puesto que propone el fortalecimiento de políticas de acción afirmativa en función de garantizar la inclusión educativa de los indígenas de la Comunidad del Quilloac, minoría étnica del Ecuador. De esta manera, el estudio se centra en la Universidad Politécnica Salesiana, en donde se propone no sólo asegurar la participación de estudiantes de esta etnia en diversas carreras de la sede de Cuenca, sino también desarrollar una relación de convivencia intercultural que involucre a todos los estudiantes de la Universidad. Según Jara y Massón, entre las estrategias de Acción Afirmativa que fueron desarrolladas, destacan foros, conversatorios y talleres sobre identidad cultural expresada en la lengua kichwa, sobre la cosmovisión andina, los saberes ancestrales, la alimentación, el arte y la música. Estas actividades estuvieron orientadas directamente tanto al mejoramiento de la autoestima de los indígenas, como a la formación de los estudiantes mestizos en cuanto al rico acervo cultural Quilloac; en consecuencia, la Universidad Politécnica Salesiana se ha mostrado interesada en los lineamientos establecidos en la Constitución de la

República del Ecuador de 2008, en el Plan Nacional del Buen Vivir y en la Ley Orgánica de Educación Superior, favoreciendo a un grupos históricamente excluidos. A finales del año 2016, Pava publicó la tesis “Minorías étnicas en el Servicio Exterior ecuatoriano: un análisis crítico del proceso de incorporación de terceros secretarios 2012-2015”. Este trabajo constituye uno de los antecedentes principales de la presente investigación, ya que analiza el vínculo entre las Relaciones Internacionales y la discriminación por características étnicas y de género. De esta manera, entre las conclusiones de Pava, destaca la aplicación de criterios discriminatorios en la incorporación de trabajadores al Ministerio de Relaciones Exteriores como una práctica tradicional y arraigada desde los inicios del mismo. Asimismo, el autor hace énfasis en que la Academia Diplomática no ha fomentado directamente la discriminación, pero sí se señala que estuvo en sus manos proponer cambios para fomentar la inclusión de minorías étnicas en la carrera diplomática, decisión que nunca fue tomada gestando así un cerco racial. Previo al gobierno de Rafael Correa, las disposiciones legales que regulaban el ingreso a la carrera diplomática no contenían apartados para impedir la participación indígena, afroecuatoriana o montubia, sin embargo, en la práctica no existieron personas auto identificadas como parte de esas minorías étnicas dentro del cuerpo diplomático de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien esta investigación no da ejemplos de discriminación directa por temas de minorías étnicas entre 2012 y 2015 en el Servicio Exterior ecuatoriano, sí se afirma que la práctica de una discriminación indirecta, expresando que “los diplomáticos pueden ser muy cautos al respecto” (Pava, 2016: 101). Para el año 2017, Costales presentó la tesis titulada “La discriminación positiva y la acción afirmativa como mecanismos de igualdad de oportunidades en el acceso al ámbito laboral del sector público ecuatoriano: una mirada a partir de 2008”. Según Costales, las políticas de acción afirmativa constituyen medidas necesarias para minimizar la discriminación social dentro de los gobiernos que proponen en el discurso una democracia “más sólida”; este tipo de políticas fueron implementadas en el ámbito laboral público del Estado ecuatoriano por disposición del entonces presidente Rafael Correa. Entre los resultados

de esta investigación, resalta una fuerte crítica a la aplicación errónea de la medida constitucional que exige el desarrollo de políticas de acción afirmativa en los entornos laborales públicos y privados. La razón de la mala praxis tiene que ver con dar prioridad a los rasgos físicos, étnicos y culturales por sobre la formación profesional y las capacidades reales para desempeñar ciertos cargos públicos. En este sentido, al intentar incorporar a grupos minoritarios o discriminados se ha perdido el valor de la igualdad de oportunidades a nivel laboral, por lo cual, se ha fomentado aún más la diferenciación racial entre blancos y mestizos con respecto a los demás grupos étnicos; es decir, más allá de la intención filantrópica de la igualdad laboral, esta debe pasar previamente por campañas de formación académica multiétnicas y un proceso profundo de concientización de la sociedad. Otro antecedente que impacta de manera directa el estudio propuesto ha sido el estudio realizado en 2016 por Pareja: “Inclusión Laboral de los Afroecuatorianos en el Sector Público en la ciudad de Guayaquil, Periodo 2008-2016”. En esa investigación fue analizada la evolución del pueblo afroecuatoriano en el ámbito laboral durante el período 2008-2016, teniendo como objetivo aclarar si realmente se llevó a cabo un incremento de personas de esa etnia en cargos públicos en Guayaquil. Según Pareja, a partir de los distintos instrumentos de recolección de datos se logró concluir que no hubo mayor incidencia de afroecuatorianos en el sector público en el periodo analizado, por el contrario, fue en el sector privado donde se generó la mayor parte de fuentes de trabajo para los afroecuatorianos. Igualmente, luego de analizar el Acuerdo presidencial N° 60, aplicado como política pública en el año 2009, fue posible determinar que a pesar de la buena intención del gobierno de incorporar afroecuatorianos al sector público, esta disposición no fue suficiente para erradicar la discriminación y a su vez generar inclusión³.

³ ORTIZ, María “Las políticas públicas de acción afirmativa: un estudio de caso sobre la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador (2012-2018)”
<https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4962/1/TESIS%20FINAL%20LORENA%20ORTIZ%20%2015-04-19.pdf>

En consecuencia, una vez considerados algunos de los antecedentes de los últimos años de la investigación, es posible afirmar que se trata de una línea de investigación que poco a poco ha ido tomando fuerza con las propuestas inclusivas presentes en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008. En tal sentido, se espera que el aporte de esta investigación permita una mayor comprensión sobre un tema que, más allá de su pertinencia actual, tiene una estrecha vinculación con los problemas sociales que tanto han flagelado los DDHH de las minorías nacionales.

2.1.2 Surgimiento de las acciones afirmativas

La génesis de las acciones afirmativas tienen su asidero en la Constitución de la República del Ecuador, específicamente en el Art. 11, numeral 2, inciso final, que dice: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad”. De la misma manera en el Art. 65 se ratifica con el siguiente texto: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados”.

Previo a la inclusión en la Carta Fundamental sobre las acciones afirmativas, es preciso recalcar que en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, elaborada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1965, le incluyó en su texto tal reconocimiento donde prevalece que la acción positiva “asegura el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieren la protección que pueda ser necesaria con el objeto de garantizarles en condiciones de igualdad, el disfrute de los ejercicios de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”⁴.

Para reducir las injusticias por situaciones racistas y discriminatorias, la aplicación de las acciones afirmativas en beneficio de los sectores a quienes favorece, deben generarse a través de políticas públicas que deben estar insertas en los planes y programas del Estado orientadas a erradicar tan equívocas prácticas sociales, pues mientras existan dichas prácticas, no

⁴ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Art. 1 numeral 4. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>

podemos hablar de equidad e igualdad social, tampoco de solidaridad porque no se resuelve el problema discriminatorio en la sociedad ecuatoriana.

El marco constitucional ecuatoriano protege al ser humano como tal a través del respeto de sus derechos y estableciendo garantías para hacer efectivo los derechos constitucionales.

2.1.3 Concepto y Naturaleza

La acepción contemporánea de Política es de origen anglosajón (Policy). La dimensión general de su significado hace referencia a toda decisión social, en donde el sujeto de la decisión puede ser un individuo, una organización (políticas corporativas) o el Estado (políticas públicas)⁵.

Las políticas públicas son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que adoptan los políticos o tomadores de decisiones en los distintos niveles de gobierno para procurar soluciones prácticas a problemas o situaciones públicas. Por tanto, las políticas públicas son opciones de gobierno para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad. Los gobiernos, al enfrentar muchos de los problemas sociales y económicos que afectan a la sociedad, transitan del ejercicio puro de la política hacia las políticas públicas y así ejercen el poder, el gobierno, porque esos problemas requerían una solución. No obstante lo expuesto, sería un error asumir que el término política es similar al término políticas públicas. Son cuestiones diferentes. La política es un concepto y está relacionado con la gestión del poder y su uso legítimo en la sociedad, mientras que las políticas públicas son un instrumento de gobierno para resolver los problemas más sentidos de los ciudadanos.

Las políticas públicas tienen su naturaleza en tres vertientes:

a) En la postura o posición política del tomador de decisiones, que en el caso de los gobiernos provinciales puede ser el prefecto o los consejeros

⁵ ATERAS Martha Elisa, 2006, Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?, Revista Espacios públicos, Volumen 9, número 017, febrero 2006, Universidad Autónoma de México, México. Páginas 254 a 257.

provinciales; por lo tanto, expresan preferencias ideológicas. Cabe destacar que el compromiso con la convicción política y doctrinaria es legítimo y no debe soslayarse o peor afirmar que los políticos al ingresar en un Consejo deben despojarse de su camiseta política, peor todavía si esa camiseta política representa sus creencias o doctrina política con la que se presentó a la comunidad para hacer su oferta electoral.

b) En el conocimiento de la realidad; es decir, de los problemas y posibles soluciones que aquejan a la comunidad, o mejor dicho, a los miembros de la comunidad a quien representan los tomadores de decisiones. Implica entonces conocer los hechos, "conocimiento" acerca de los "problemas" de manera tal que se formulen "soluciones mejores"⁶. Es importante recalcar que el conocimiento de la realidad es garantía para que en el seno del consejo se presente soluciones prácticas y técnicas. La formulación de políticas públicas es el intento de definir y estructurar una base racional para actuar⁷.

c) En esta vertiente las teorías politológicas señalan que el consenso y el conflicto son elementos inherentes de la política, por consiguiente las políticas son elaboradas a partir de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos⁴. Por otro lado, *Policy Studies* es una disciplina que surge de las sociedades industrializadas en la década de los cincuenta, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra y se enfoca a estudiar los problemas considerados públicos, así como los procesos de toma de decisión por parte de las autoridades públicas. Por eso, cuando se estudia las políticas públicas se tiene que hacer referencia a tres elementos fundamentales que forman parte de éstas: Los objetivos públicos del Estado, los programas diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad⁸.

⁶ PARSONS Wayne, 1997, Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas, Traducción al castellano de Atenea Acevedo Aguilar, FLACSO, 2007, México.

⁷ PARSONS, ibid.

⁸ PROAÑO Bonilla, Jorge. "Políticas públicas productivas provinciales, 4P: Elementos conceptuales y metodológicos" <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/Politicapublicas-productivas-31-03-2011.pdf>

Otra conceptualización de Política Pública es la siguiente: es un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil.

Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas son un instrumento fundamental.

2.1.4 Correspondencia de las políticas públicas en la administración pública

El quehacer político para construir un país, es concentrar en la administración pública el máximo de esfuerzos en pos de los objetivos que se definen como básicos y prioritarios para la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, la tarea crucial es articular el Estado a través de la administración pública como representante del bien colectivo y depositario de los recursos financieros provistos por todos los habitantes, ente que monopoliza la fuerza física, y como aparato encargado de regular la actividad social, con las necesidades, demandas y expectativas del conjunto de la población; por tanto, el rol fundamental de la política pública es compatibilizar los intereses colectivos con el interés individual, sin perder de vista que la razón sustantiva es alcanzar el bien común.

Esta relación, se enmarca en el mundo de las necesidades sociales y económicas de la población, también de las urgencias políticas, del cambio cultural permanente, de la revalorización de la información y del manejo de símbolos y significados involucrados en la acción pública. De este modo, la compatibilización de lo colectivo y lo individual es una relación que permanentemente se está construyendo y reconstruyendo. Cualquier cambio de la realidad, demandas de un actor social, crisis económica, alteración en la composición demográfica de la población, dificultades en la coordinación

de la acción pública, emergencia de conflictos coyunturales, influencia de países vecinos, presiones de los partidos políticos, disputas por el uso del espacio territorial, cambios en la estructura de consumo, ampliación o restricción de la base empresarial, deterioro de la masa crítica, etc., puede hacer cambiar sustancialmente el acercamiento entre el Estado a través de la administración pública y la sociedad civil y el daño que se genera se puede expresar en que el Estado no alcanza sus objetivos de mediano y largo plazo y la sociedad civil tampoco satisface sus necesidades.

Lo que pretendo decir es, que cuando la relación entre el Estado a través de la administración pública y la sociedad civil no es fluida y los problemas entre ambos no se resuelven, se genera una desviación del accionar de la sociedad en su conjunto, es decir, un divorcio entre los intereses que afectan el bien común y los intereses individuales.

2.1.5 Discusiones generales sobre las políticas públicas

La formulación de una política pública requiere estar respaldada en información cuantitativa y cualitativa adecuada, que debe provenir de las más diversas fuentes. Esta información debe respaldar adecuadamente varios aspectos, por ejemplo: la definición del problema; el diagnóstico; los objetivos de la política; la identificación de los recursos financieros y su disponibilidad; los programas, proyectos o acciones que indirectamente forman parte de la política; los recursos humanos involucrados en el trabajo de terreno; los indicadores para definir metas y plazos; la necesidad de contar con información histórica respecto a intentos previos o similares que se hayan ejecutado; además, hay que disponer de información sobre los indicadores macroeconómicos y sociales que contextualizan la política y que pueden alterar su desempeño o desviarla de sus objetivos; por último, se debe tener la suficiente información de la población objetivo que se pretende alcanzar (por sexo, edad, nivel educacional, ingreso económico, sector residencial, acceso a beneficios sociales, perfil cultural, etc.).

La debilidad en el diseño de políticas públicas surge cuando hay que ordenar y procesar la información que respaldará esa política. Los problemas dicen relación con: primero, la recopilación de la información se hace a partir de fuentes documentales no regionales; segundo, la información recopilada, muchas veces, no cubre todas las áreas que pretende alcanzar la política; tercero, en reiteradas ocasiones se observa que la información no es actual así como tampoco es homogénea; cuarto, cuando se recurre a fuentes existentes en la región, usualmente, la información que se obtiene es muy fragmentada, dispersa, heterogénea y desfasada; quinto, se hace uso y abuso de información cuantitativa, y no se utiliza ni se incorpora al análisis la información de tipo cualitativa que identifique, por ejemplo, entre otros elementos: contexto histórico, perfil cultural, identidades colectivas, patrones habitacionales, patrones de consumo, conductas electorales, nivel de desarrollo organizacional, etc.⁹

2.2 LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

2.2.1 El contexto constitucional de las acciones afirmativas

Han pasado más de cuatro décadas de inestabilidad política, económica y social (1979-2020) donde el país se encontraba en uno de sus peores momentos y en una de sus mayores recesiones económicas, falta de gobernabilidad y gobernanza, ya que atravesaba por un vacío de poder y cambios de Jefes de Estado de manera volátil; es hasta el año 2007 donde el gobierno que inició su mandato tuvo una permanencia de diez años en el poder.

Así, en la década de los años 70 (Constitución de 1979) se caracterizan por la transformación del Ecuador a causa de la exportación del petróleo, que modernizó y agrandó considerablemente al estado. La inestabilidad política

⁹ PODESTÁ Arzubíaga, Juan. “Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional” 2001. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007

se provocó por el rompimiento del orden constitucional una vez más. Primero fue Velasco Ibarra que el año setenta se proclamó dictador. Le siguió el gobierno nacionalista revolucionario de Rodríguez Lara y finalmente el triunvirato de 1976. Este último planteó un retorno controlado al régimen constitucional. Se prepararon dos proyectos de constitución, que se sometieron a consulta popular. Ganó ampliamente la que se consideró más progresista. En la Constitución se establece que el fin primordial del Estado es “asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes” (Art. 2), y que el “el Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos.” (Art. 4).

La Constitución de 1998: La destitución de un presidente, Abdalá Bucarám, y la designación de un presidente interino, en medio de enfrentamientos entre movimientos sociales y sectores empresariales que acusaron de corrupción al mandatario democráticamente electo, son los antecedentes directos a la convocatoria de la asamblea constituyente. La consulta que decidió la convocatoria a la asamblea también ratificó a Alarcón en el poder, por lo que ésta no tuvo la ingrata tarea de nombrarlo presidente. La asamblea tuvo una composición mayoritariamente de derecha. En 1998 se expide la última constitución del siglo pasado, aprobada por una Asamblea Nacional, que fue “hegemonizada por los intereses y conceptos de las élites del poder” y aprobada en un cuartel militar. Aunque, hay que afirmarlo, hubo importantes avances en materia de derechos, tales como el reconocimiento de los derechos de los indígenas, de los niños y niñas, de las mujeres, de las personas con discapacidad, entre otros, determinó que el estado es social de derecho, estableció un Tribunal Constitucional, instituyó el amparo como garantía judicial y continuó un sistema de reforma constitucional rígido (la institución se la conoció como candado constitucional), por lo que podría considerarse un primer estado constitucional de derecho de la historia del país. Sin embargo, todos los reconocimientos en derechos, que se consideraron un avance importante y el

reconocimiento de la diversidad en el Ecuador, no tuvieron su contraparte institucional.

En la Constitución del 2008, consta los derechos del buen vivir y los capítulos que tratan sobre el régimen del buen vivir y el régimen de desarrollo. Los movimientos que luchan por el reconocimiento, tienen en el artículo 11 (2) todas las posibilidades para comprender la igualdad y el combate a la discriminación, identificando más de veinte identidades por las que no se pueden distinguir o privar de derechos; de igual modo encontrarán derechos específicos para personas y grupos de atención prioritaria y para pueblos, como los indígenas, afro descendientes y montubios; no menos destacable, las feministas ya no tienen que invisibilizarse lingüísticamente ante la categorización de lo masculino como universal.

En ésta Constitución del año 2008:

(...) los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son reemplazados por los derechos del “Buen Vivir”; los civiles por los “derechos de libertad”, los colectivos por los “derechos de los pueblos”, los políticos por los “derechos de participación”, los derechos del debido proceso por los “derechos de protección”; y los derechos de los grupos vulnerables por los “derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria.”

Sin embargo, esto no fue garantía para dejar claro los instrumentos legales cuyas bases jurídicas permitieran a la nación ecuatoriana reivindicar a los grupos minoritarios y sancionar a las personas u organismos que incurrieran en actuaciones que afectan la integridad, tranquilidad, participación e inclusión de aquellos grupos que habitan en la República. Para el 2008, la intención de aplicar Acciones Afirmativas era sólo una cuestión instructiva que no garantizaba un marco sólido que otorgara confianza y salvaguarda a los grupos étnicos del Ecuador; el camino se abrió posteriormente de

manera progresiva aunque con retrocesos y pausas que, sin duda, han aminorado su significado social.

Para varios doctrinarios, la Constitución de 2008 ha debido estar en consonancia con los derechos de los grupos vulnerables, con el fin de reivindicar los reclamos que por años fueron dirigidos a las instancias gubernamentales.

La Constitución del 2008, establece en varios artículos, la protección a los grupos vulnerables y la garantía del goce de todos los derechos, sin discriminación alguna (artículos 3, 19, 28, 46, 57, 66, 88, 230, 329 y 331). Especialmente se elabora un capítulo dirigido al “Régimen del Buen Vivir”, en el que se especifica la importancia del sistema nacional de inclusión y equidad social, el cual vela por la coordinación y articulación “de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: CRE Art. 340).

Con el fin de garantizar el cumplimiento de estos derechos, el Estado diseñó un sistema especializado de protección integral. Para alcanzar los fines del Estado en este particular, el Art. 341 de la CRE establece lo siguiente:

“El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley (Ídem).

A diferencia de la Constitución de 1998, en la actual Carta Magna sí se menciona el hecho de sancionar a aquellas personas o instituciones que comentan actos de discriminación o exclusión. De esta manera, el artículo 11, señala los principios que rige el ejercicio de todos los derechos inherentes al ser humano, afirmando de forma puntual, que “La ley sancionará toda forma de discriminación”. Se observa aquí, la voluntad política de atacar los actos de discriminación, creando las leyes necesarias para ello. Pese a lo anterior, el Plan Plurinacional hace referencia, que a excepción del Código Penal que tipifica los delitos contra la discriminación racial, de otro modo, en el país no se cuenta con la legislación nacional que combata y penalice de manera directa el racismo y la discriminación racial, a pesar de si estar reflejado en la Constitución:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica (artículo 11, inciso 2). De esta forma la Constitución es clara en consagrar que “la ley sancionará toda forma de discriminación”. Y de manera especial prohíbe cualquier “publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo”, entre otras formas (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social: 2010: 28).

De esta manera, se denota la amplia disposición de los derechos civiles, sociales, democráticos, políticos y de educación, en todos los ámbitos de los que disponen los grupos vulnerables que se encuentran dentro de la protección de acciones afirmativas. En la actualidad, se puede apreciar que dentro de estos grupos minoritarios se refleja un sentido de invisibilidad y de aislamiento donde los grupos vulnerables en su gran mayoría no se sienten poseedores de derechos, un hecho grave para un país que se muestra al mundo como democrático y respetuoso de los derechos humanos. Estos grupos en su mayoría se asientan en zonas rurales y no acceden a espacios comunes de educación, por tanto, las oportunidades de trabajo en áreas

profesionales y en el ámbito político institucional son cada vez más escasas para ellos, sin contar que aquellos que optan a un cargo en la administración pública sufren de la exclusión de un sistema que en el papel exhibe la norma pero que en la realidad se distancia de ella (ONU, 2010).

Para las medidas de acción afirmativa se tomará en cuenta las siguientes condiciones:

- a. Ser mujer.
- b. Ser ecuatoriano en situación de movilidad humana en el exterior, por lo menos en los últimos tres años, lo que será certificado por el registro migratorio o el consulado respectivo.
- c. Tener una discapacidad debidamente certificada mediante el carné del Ministerio de Salud Pública.
- d. Estar domiciliado en zona rural, durante los últimos cinco años, condición que será acreditada mediante certificación emitida por el Consejo Nacional Electoral, Delegación Provincial a la que pertenece el postulante.
- e. Estar bajo la línea de pobreza o pertenecer a los quintiles 1 o 2 de pobreza, que se acredita con certificado otorgado por el MIES.

2.2.2 Políticas públicas y acciones afirmativas

Las medidas de acción afirmativa tienen su base en el desarrollo normativo de la igualdad material y el “derecho igual a la desigualdad”, eso lo dice DENNINGER¹⁰; las constituciones de corte moderno o “neoconstitucional” contienen mandatos de optimización, un catálogo de derechos y mecanismos de cumplimiento de estos derechos; uno de estos mecanismos son las medidas de acción afirmativa.

Estas medidas de acción afirmativa pueden enmarcarse dentro del ámbito del Derecho Antidiscriminatorio o del Derecho Reparatorio. La acción positiva, o afirmativa, o discriminación inversa, es una medida puntual, un conjunto de medidas o políticas públicas que tienen por objetivo establecer a

¹⁰ DENNINGER, Erhard (1994) La reforma constitucional en Alemania: entre ética y seguridad jurídica en Revista de estudios políticos No.84; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid. Pág 70

un grupo históricamente discriminado “una preferencia o una reserva rígida de un mínimo garantizado de plazas, particularmente escasas y disputadas, de trabajo, depuestos electorales, de acceso a la función pública o a la universidad, entre otras^{11,12}”.

Las acciones afirmativas son conocidas como medidas de discriminación positivas, puesto que buscan la intervención del Estado y a su vez instituir una igualdad real. De la misma manera las medidas de acciones afirmativas dentro de las políticas públicas, buscan favorecer siempre a un grupo de personas, tal es el caso de los concursos de méritos y oposición y el sistema de cuotas en el ámbito electoral. Por lo tanto, las acciones afirmativas tienen que cumplir con criterios de necesidad y proporcionalidad, criterios que permiten evaluar la temporalidad y aplicación de las mismas. Resulta asimismo interesante, el criterio expuesto por Tadeo (2017, p.28), en su investigación del “Cambio de la política pública laboral de acciones afirmativas”. El caso del pueblo afroecuatoriano, en lo especial cuando manifiesta que las acciones afirmativas son de características equitativas y justas, convirtiéndose en el remedio del pasado injusto. No obstante, debe comprenderse que las preferencias originadas por las acciones afirmativas no equivalen a discriminación alguna, al contrario, se debe tomar este criterio en relación al contexto de preferencias sociales. Además, llega a la conclusión de que, las preferencias descritas no comprenden en sentido alguno equidad, puesto que los derechos de los ciudadanos no son parte del iusnaturalismo sino de criterios de razonabilidad y objetividad que logran consagrar objetivos más amplios. Finalmente, los aspectos que se desean resaltar en la presente investigación sobre las acciones afirmativas de género: “Resistencias discursivas y prácticas a la ley de cuotas y paridad en Chile” son los enfocados por Aranda (2015, p.55), que basa su investigación en la importancia que tienen las políticas de acciones afirmativas por motivos de diferencias sexuales. De igual manera señala que la desventaja

¹¹ BRITO Zambrano, Roberto Antonio. UCE. “Las medidas de acción afirmativa como efecto de la declaración constitucional de la igualdad material en la Constitución ecuatoriana desde el año 2008”. Quito-Ecuador. . <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/17718/1/T-UCE-0013-JUR-151.pdf>

¹² REY Martínez, Fernando (2010) Marco Conceptual de las acciones y discriminaciones positivas; Consejo para prevenir la discriminación: México. Pág 90

que ha tenido el movimiento femenino por siglos, hoy en día se cataloga una igualdad de oportunidades, en la que las diferencias de índole social, políticas e inclusive económicas se van disminuyendo.

Las acciones afirmativas deben propender a buscar una igualdad en tiempo real, es decir no siempre su uso es condicionado a un género específico sino todo lo contrario, estas deben durar por un tiempo determinado, caso contrario la desventaja social se agrandaría enormemente¹³.

2.2.3 El sector público y su cumplimiento con las acciones afirmativas

Las instituciones públicas por disposición de la Constitución de la República han diseñado los lineamientos respectivos para el cumplimiento de las acciones afirmativas dentro de cada institución; es así que, en los concursos de méritos y oposición en todas las instituciones públicas claramente definen desde la convocatoria, los beneficios que recibirán aquellas personas que se encuentran dentro de las acciones afirmativas.

De la misma manera, en todos los trámites que los ciudadanos realicen en la administración pública, si se encuentran protegidos por las acciones afirmativas, bastará solamente la presentación de su cédula de ciudadanía o el documento respectivo que acredite encontrarse en tal condición.

Los servidores públicos que no cumplan con el trato, preferencia y atención debida a los ciudadanos que se encuentran dentro de las acciones afirmativas, serán sancionados mediante la acción administrativa respectiva, esto es, el sumario administrativo para determinar responsabilidades y de ser el caso, la sanción respectiva.

¹³ CHÁVEZ Toscano, Ivonne Alejandra “Las acciones afirmativas como políticas públicas de igualdad de género en un estado constitucional de derechos”. Universidad Técnica de Ambato, 2020.

El Ecuador es un país incluyente y por ello exige a todo el sector público y por ende al privado, el cumplimiento de las políticas de acción afirmativa en beneficio de quienes lo posean.

2.2.4 El sector privado y su cumplimiento con las acciones afirmativas

De la misma manera que en el sector público, la empresa privada está obligada a dar cumplimiento a todos los lineamientos emitidos para aquellos sectores vulnerables de la sociedad y para ello han elaborado sus reglamentos internos y demás normativa pertinente. La falta de observancia y cumplimiento de la aplicación de las políticas públicas de acción afirmativa son sancionados por disposición de la ley.

2.2.5 Beneficios o desventajas de la población inmersa en el ámbito de las políticas públicas

Varios son los beneficios establecidos dentro de las políticas públicas de acción afirmativa para las personas inmersas en ellas, tales como: trato preferencial en todas las instituciones públicas y privadas; acceso directo para todo trámite; puntaje adicional en los concursos de méritos y oposición. Por ello, a continuación transcribo un ejemplo de los beneficios que reciben aquellas personas que se encuentran dentro de las acciones afirmativas, en un concurso de méritos y oposición convocado por el Ministerio del Interior / Policía Nacional:

“CONCURSO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN
MINISTERIO DEL INTERIOR/POLICIA NACIONAL
PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS
(Acciones Afirmativas)

En cumplimiento a la Norma Reclutamiento y Selección del Sector Público, específicamente al Art. 39, requisitos que deben presentarse para la aplicación de esta acción afirmativa son:

1. Para personas con discapacidad: Deben señalar esta particularidad dentro del formulario "Hoja de Vida" y contar con el respectivo carné expedido por el CONADIS.
2. Para personas con enfermedad catastrófica: Deben señalar esta particularidad dentro del Formulario Hoja de Vida" y contar con el diagnóstico médico correspondiente extendido o avalizado por un facultativo del IESS o de los centros de salud pública. Se considerarán enfermedades catastróficas únicamente aquellas que se encuentren catalogadas como tales por el Ministerio de Salud Pública.
3. Para la o el aspirante que forme parte del núcleo familiar de una persona con discapacidad o enfermedad catastrófica, sea cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, padre, madre, hermano o hermana o hijo o hija, deberá:
 - 3.1. Señalar este particular dentro del formulario "Hoja de Vida".
 - 3.2. Elaborar una declaración juramentada ante notario público señalando que el familiar con discapacidad o enfermedad catastrófica se encuentra a su cargo.
 - 3.3. Contar con el carné expedido por el CONADIS en el caso de discapacidad y tratándose de enfermedades catastróficas contar con el diagnóstico médico extendido o avalizado por un facultativo del IESS o de los centros de salud pública.
 - a) La Unidad de Administración del Talento Humano será la responsable de remitir el listado de los ganadores que cumplan con la mencionada condición al Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, para los fines pertinentes.
 - b) Participación de personas que hayan obtenido la calidad de héroes o heroínas. A las personas que tengan la calidad de héroes o heroínas, reconocidas de conformidad con la ley, se les otorgará un puntaje adicional inicial equivalente al 10 por ciento del total del puntaje considerado en la prueba de conocimientos técnicos. Asimismo, en caso de ser ex combatiente se le otorgará un puntaje inicial equivalente al 5 por ciento del total del porcentaje considerado en la prueba de conocimientos técnicos.

c) De la aplicación de las acciones afirmativas del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.-En aplicación del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 60, publicado en el Registro Oficial No. 45, de 13 de octubre del 2009 , con el cual se establece el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, las instituciones del Estado sujetas al ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público concederán una puntuación adicional de cinco puntos (5) sobre la calificación obtenida en el puntaje final, siempre que previamente hayan obtenido por lo menos setenta (70) puntos. Este beneficio tendrán aquellas ciudadanas y ciudadanos afroecuatorianos, indígenas y montubios que participen para optar por cualquier puesto, hasta que la institución alcance el porcentaje equivalente a la proporción de su población del total nacional en relación a la totalidad de la nómina institucional (servidoras/es y obreras/os), información proporcionada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC que será publicada en la página web del Ministerio de Relaciones Laborales www.mrl.gob.ec. La aplicación de esta disposición será exclusiva para las y los ciudadanos ecuatorianos por nacimiento;

d) Participación de emigrantes ex servidores públicos.-Para las y los ciudadanos ecuatorianos que fueron servidores públicos y que renunciaron a sus puestos por circunstancias personales que les obligaron a migrar y radicarse en el exterior por lo menos un año, de forma debidamente comprobada se observará un trato preferente para su reingreso a un puesto dentro de la misma institución pública a la que renunciaron, de conformidad con el artículo 23 literal j) de la LOSEP. Para ello se les concederá una puntuación adicional de dos puntos (2) sobre el puntaje final, debiendo probar su calidad de migrante mediante la presentación de un certificado proporcionado por la Secretaría Nacional del Migrante y un certificado de la UATH que acredite la calidad de ex servidor; y,

e) Residentes de la provincia de Galápagos.-En aplicación del artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Provincia de Galápagos, en el caso de realizarse un concurso de méritos y oposición para ocupar un puesto vacante en las Islas, la o el aspirante que sea residente de las mismas y haya

obtenido una calificación, que sin ser la mejor del concurso, pero si la mejor de entre los postulantes isleños, siempre que sea igual o superior al setenta (70) en el puntaje final, luego de que la institución reciba el informe favorable del Instituto Nacional de la Meritocracia, en el caso de las instituciones de la administración pública central o institucional, será declarado ganador del concurso, aun cuando existan postulantes con mejores calificaciones, pero no tengan residencia en el archipiélago. Para acreditar su condición de residente de la mencionada provincia, deberá presentar la copia del carné de residencia permanente, otorgado por el organismo competente¹⁴.

De lo leído anteriormente, claramente se puede identificar que más existen beneficios antes que desventajas para las personas que se encuentran dentro de las acciones afirmativas.

2.3 NORMATIVA QUE AMPARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.3.1 La Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República en su Art. 11, establece:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

“1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los

¹⁴ <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/Acciones-Afirmativas.pdf>

derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. **El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.** (la negrilla y subrayado me pertenece).

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

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

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

De lo transcrito anteriormente claramente podemos darnos cuenta que el cumplimiento de los principios constitucionales sirve para ejercer nuestro derechos, por lo tanto al ser todas las personas iguales y gozar de los mismos derechos, deberes y oportunidades, le corresponde al estado

2.3.2 Leyes:

- ✓ Ley Orgánica de Comunicación (Arts.61-62), prohíbe la difusión de contenidos discriminatorios y sanciona la discriminación por factores de sexo, identidad de género, orientación sexual, entre otros.
- ✓ El código Orgánico Integral Penal (Arts. 141-558), que tipifica la discriminación en varios artículos, así como la violencia contra las mujeres y la posibilidad de imponer medidas de protección ante delitos y contravenciones en los siguientes artículos.
- ✓ El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Art. 598), que establece como parte de las atribuciones de los Concejos Cantonales para la Protección de Derechos, la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.
- ✓ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art.14), establece una definición de enfoque de igualdad y señala que, en el ejercicio de la planificación y las políticas públicas se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad.
- ✓ El Código de la Niñez y Adolescencia contempla entre sus principios fundamentales la igualdad y no discriminación, así como también establece mecanismos encaminados a la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, entre otros.

- ✓ La ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, la cual norma las atribuciones, finalidad, ámbito, principios, naturaleza, integración, designación, estructura y funciones de los Consejos Nacionales para la Igualdad, entre ellos el de género.
- ✓ La ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 2-4) contempla entre sus principios el de igualdad de derechos y oportunidades para participar en la vida pública.
- ✓ La ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Art.17), regula el tema de aplicación de la paridad entre hombres y mujeres en las listas para elecciones pluripersonales; establece como impedimentos para ser candidatos el haber ejercido violencia de género e incumplir con los pagos de alimentos de hijos e hijas (Consejo Nacional de Igualdad de Género, 2014, p. 38).
- ✓ La ley Orgánica de Educación Intercultural (Art. 5-7), cuyos principios se basan en la universalidad, la no discriminación, el enfoque de derechos, la igualdad de género, la corresponsabilidad, entre otros. Se garantizan medidas de acción afirmativa para efectivizar el ejercicio del derecho a la educación sin discriminación de ningún tipo (LOEI, Art. 2, literales k, l).
- ✓ La ley Orgánica de la Función Legislativa (preámbulo), incorpora el enfoque de derechos de las mujeres, así como la igualdad de género. En este sentido, crea la Unidad Técnica Legislativa con el objetivo de acompañar la construcción de la norma.
- ✓ La ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Art. 2-4), que aporta a la erradicación de la violencia de género¹⁵.

2.3.3 El Plan Nacional para el Buen Vivir 2017 – 2021

Sobre la igualdad de oportunidades para garantizar una vida digna para todas las personas, el Gobierno Nacional en el Plan Nacional del Buen Vivir, estableció las siguientes políticas públicas:

¹⁵ CHÁVEZ *Ibíd*em

Construir una sociedad que respete, proteja y realice los derechos, en todas sus dimensiones, a lo largo del ciclo de vida, de todas las personas – individuales y colectivas–, para asegurar una vida digna con iguales oportunidades para todos y todas. Desde los primeros pasos de hace una década nos encaminamos por este rumbo. La Constitución de 2008 dio un paso significativo al establecer al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia (Art. 1 Constitución del Ecuador). Es así, que el Art. 66 numeral 2 de la Constitución de la República, señala que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación, nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios para alcanzar el Buen Vivir. La sostenibilidad del conjunto de derechos guía la planificación para su desarrollo progresivo, utilizando al máximo los recursos disponibles, con lo que se busca la consecución del Buen Vivir. Esta garantía con iguales oportunidades para todas las personas, va mucho más allá de la simple provisión de servicios; significa luchar contra la pobreza, las inequidades y las violencias, promoviendo un desarrollo sustentable, la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, y la realización plena de los derechos humanos. Para ello, la Constitución definió la creación de, entre otros, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (Art. 340 CRE). Este sistema necesariamente debe generar condiciones para la protección integral de los habitantes a lo largo de sus vidas, observando los derechos y principios establecidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación (Art. 341 CRE). En este contexto, el principal reto que tenemos como sociedad, junto con nuestro Estado, es que no se pierdan los logros alcanzados y hacer que los avances en cuanto a la garantía de derechos sean irreversibles. Para ello, debemos consolidar un Estado garantista de dignidad y oportunidades para todos, en

atención a los deberes primordiales que constitucionalmente le fueron otorgados (Art. 3 CRE). Es necesario fomentar la solidaridad, la corresponsabilidad y el diálogo como alternativas al individualismo y la violencia, y eliminar el machismo, el racismo, la xenofobia, la homofobia y todo tipo de discriminación.

Una vida digna empieza por una vida sin pobreza; pues la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos y priva a las personas de capacidades y oportunidades. La pobreza tiene muchas dimensiones; sus causas incluyen la exclusión social, el desempleo y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres, las enfermedades y otros fenómenos. Se manifiesta en la malnutrición, el hambre, el acceso limitado o nulo a educación, salud, agua y saneamiento, servicios de protección social y especial. La pobreza afecta en proporciones mucho más altas a determinados segmentos de la población, por lo que la Constitución determinó atención prioritaria para personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; además, la pobreza se hace extensiva a otros grupos histórica y estructuralmente marginados, como: mujeres, poblaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas, y personas en situación de movilidad humana o refugio (Constitución del Ecuador, art. 35). Por ello, la propuesta de una vida digna significa una vida donde nadie quede atrás, una vida con igualdad formal y material de todos y todas. La pobreza priva también a las personas de capacidades y oportunidades básicas para una vida larga, saludable y creativa, para acceder al conocimiento y a la información, y para participar en las discusiones y decisiones de la comunidad. En este sentido, un enfoque de derechos en la planificación y en la política pública ayuda a definir la prioridad hacia las personas y grupos más excluidos. Este enfoque destaca la necesidad de que todas las personas puedan ejercer sus derechos civiles y políticos, lo que incluye el acceso a la justicia, que es parte integral del proceso de desarrollo. Es importante anotar que la violencia perpetúa el ciclo de la pobreza y el estancamiento

económico, debido a las secuelas físicas, emocionales y psicológicas que deja en las víctimas. La violencia trunca el potencial de la sociedad y, por lo tanto, perjudica sus posibilidades para un desarrollo sostenible. Un componente primordial de una vida digna constituye la salud, pues la misma repercute tanto en el plano individual como en el poblacional, no solo de manera episódica, sino a lo largo del tiempo y con efectos transgeneracionales. Esta visión integral de la salud y sus determinantes, exhorta a abordar los temas de promoción de la salud; la mala nutrición; prevención, control y eliminación de enfermedades transmisibles; la prevención y control de las no transmisibles; el desarrollo de redes de servicios de salud centrados en las necesidades de sus usuarios en todo el curso de vida y la generación de un sistema de salud, que llegue a toda la población de forma descentralizada y con enfoque territorial y pertinencia cultural.

La salud además, debe tener un enfoque especial en grupos de atención prioritaria y vulnerable, con enfoque en la familia, en su diversidad, como grupo fundamental y sin discriminación ni distinción de ninguna clase. Aquí se incluye el derecho a la salud sexual y reproductiva, que implica un conjunto de libertades y derechos, que garanticen la posibilidad de adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respecto a los asuntos relativos al propio cuerpo y la propia salud sexual y reproductiva. Cabe resaltar, que el derecho a la salud sexual y re-productiva implica también el derecho a una educación sexual, reproductiva y de planificación familiar libre de prejuicios, que nos permita avanzar hacia un cambio cultural sobre el manejo de una sexualidad responsable y saludable. En los últimos años Ecuador ha avanzado en el desarrollo de la infraestructura sanitaria y en la concepción del Sistema Nacional de Salud, sin embargo, es necesario continuar hacia la consolidación del Sistema, como el mecanismo más efectivo para implementar el Modelo de Atención Integral de Salud con enfoque Familiar, Comunitario e Intercultural (Modelo de Atención Integral de Salud Familiar Comunitario e Intercultural) en todos los niveles, con equidad social y territorial. Lograr una vida digna para todas las personas, en especial

aquellas en situación de vulnerabilidad, incluye la promoción de un desarrollo inclusivo que empodere a las personas durante todo el ciclo de vida, mediante educación y capacitación de calidad y pertinente. Esto con el fin de potenciar las capacidades y el talento humano del ser humano, concibiendo a la educación desde una mirada humanista del aprendizaje a lo largo de toda la vida con miras al desarrollo social, económico y cultural. Cabe destacar, además, la necesidad de propiciar y fortalecer una educación con pertinencia cultural, lingüística y ambiental, para atender las necesidades educativas y llegar a la plenitud de vida de los pueblos y nacionalidades. Esto implica revalorizar la educación intercultural bilingüe como una conquista histórica de nuestros pueblos y nacionalidades y su reivindicación intergeneracional para resistir procesos de homogenización y asimilación. A su vez, el correlato de ello es la interculturalización de la educación en general. Desde este enfoque, se puede afirmar que mantener y aumentar la dignidad, la capacidad y el bienestar del ser humano en relación con los demás y con la naturaleza, debe ser la finalidad fundamental de la educación en el siglo XXI. Por otro lado, el desarrollo inclusivo también implica igual acceso al trabajo en sus diferentes formas, siempre en condiciones dignas y justas, así como a la seguridad social como un derecho, eliminando cualquier posibilidad de precarización laboral, tendiente hacia la generación de empleo juvenil y al cierre de brechas laborales de género, posición social y etnia, otorgando los mismos derechos y oportunidades para todos. También implica la priorización de aquellos programas de protección social que tienen el potencial, a través de la condicionalidad de sus transferencias monetarias, de eliminar la pobreza extrema en el país generando movilidad social ascendente intra e intergeneracional, y garantizando una vida libre de trabajo infantil. Una vida digna implica directamente pensar en un hábitat urbano y rural, natural y sostenible, equitativo, seguro, resiliente y ambientalmente sano que respalde el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda pero que mantenga una responsabilidad intergeneracional pensando en el manejo responsable y sostenible de los recursos como el agua, el suelo, el aire, el espacio público. El reto se amplía con la necesidad de articular las acciones para que la

vivienda sea una pieza que permita un desarrollo integral, es así como el derecho a la vivienda digna adecuada se relaciona con la capacidad de conexión con los sistemas tanto de infraestructura (agua, saneamiento, salud, educación) como con los no tangibles como la cultura y la comunidad, que aseguran la gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas anteponiendo el interés general al particular asegurando el bienestar colectivo de los habitantes en condiciones de igualdad y justicia. Hablar de una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas-y tal como lo indica la Constitución de la República (Art. 66)- implica también garantizar a las personas el derecho a la integridad personal, lo cual incluye: a) la integridad física, psíquica, moral y sexual b) una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; así como la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con identidad de género y/u orientaciones sexuales diversas, personas adultas mayores, con discapacidad, portadoras de VIH y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. En este marco, a través del enfoque relativo a la Seguridad Integral, se abarca simultáneamente todos los ámbitos y las relaciones del ser humano, la naturaleza y del Estado, de manera multidimensional y multicausal, articulando el trabajo de todo el sector público –gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, etc. en beneficio de la sociedad (Constitución del Ecuador, Art. 225). Esto, favorece la cooperación, la complementariedad y la corresponsabilidad de todas las instancias que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de cumplir con la garantía constitucional y universal de los derechos humanos, la gobernabilidad y la democracia, la aplicación de la justicia y la lucha contra la impunidad, la eliminación de toda forma de violencia, la prevención integral del uso y

consumo de drogas, y la prevención y gestión de riesgos, ante fenómenos adversos o antropogénicos.

Es innegable la gran inversión social realizada en los últimos años, así como la implementación de políticas y programas que han buscado ir cerrando esas enormes brechas sociales que existían hace una década; sin embargo existen problemáticas persistentes tales como la prevención y reducción del embarazo adolescente, la violencia contra mujeres y niñas y el acoso escolar, la prevención de la malnutrición, la inclusión educativa, la preparación para responder a fenómenos naturales y otras emergencias, la participación informada de adolescentes y pueblos y nacionalidades, y la inclusión plena de las personas en movilidad; estas problemáticas, sumadas a la sostenibilidad de toda esa inversión social que debe continuar, evidencian la necesidad de adoptar estrategias multisectoriales que nos permitan lograr el objetivo de una vida digna con oportunidades para todas las personas¹⁶.

2.3.4 Las políticas públicas de acción afirmativa

La acción afirmativa o discriminación positiva es una medida que se ha implementado en varios países con el objetivo de erradicar inequidades entre grupos sociales vulnerables (discapacitados, adultos mayores, mujeres, grupos raciales o culturales) que a lo largo del tiempo han sido blanco de discriminaciones por parte de grupos socialmente favorecidos.

La finalidad de la acción afirmativa es establecer medidas que permitan alcanzar la igualdad de oportunidades y de esta manera dichos grupos puedan efectivizar sus derechos humanos.

La acción afirmativa nace de una necesidad imperante de eliminar las brechas sociales que se han producido por factores como la etnia, el género,

¹⁶ PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2017-2021 <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf>

la condición socio económico y que no constituyen en sí un motivo razonable de discriminación.

La aplicación de las políticas de acción afirmativa consiste en una oportunidad que se le da a una persona perteneciente a una condición diferente de las demás encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres, las cuales tienen por objeto eliminar las desventajas estructurales de las mujeres para acelerar su participación equilibrada con los hombres en todas las esferas sociales.

De tal forma que para avanzar hacia una sociedad igualitaria entre mujeres y hombres es necesario que se comprenda que el punto de partida de unas y otros es asimétrico. Es decir, mujeres y hombres no cuentan con las mismas oportunidades por causas socialmente construidas y por ende, la aplicación de “reglas neutrales” conduce a resultados desiguales, de ahí la necesidad de implementar acciones afirmativas concretas en beneficio de las mujeres.

a. El liderazgo de las mujeres

Entre las medidas tendientes a garantizar la participación política equilibrada de mujeres y hombres se encuentra la necesidad de implementar mecanismos que fortalezcan el liderazgo de las mujeres y eliminen las barreras implícitas que les impiden o restringen su pleno acceso y permanencia en los más altos niveles ejecutivos, de responsabilidad pública y representación política.

b. Las cuotas de género

Las cuotas de género constituyen una medida concreta en el ámbito internacional que busca dar respuesta al actual desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones (IDEA 2003:6)¹⁷. Con su implementación se ha buscado hacer de ellas un mecanismo sólido que garantice la efectiva integración de las mujeres a los organismos de decisión

¹⁷International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2003). La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller, Lima Perú.

y a las instancias de poder público, a través de la observancia de porcentajes mínimos de participación femenina –masa crítica– en los espacios del ámbito de la política¹⁸.

c) La paridad

La expresión democracia paritaria es reciente y su mayor impulso parece coincidir con la realización de la Conferencia de Atenas en 1992, en la cual se definió la paridad como la total integración, en pie de igualdad de las mujeres, en las sociedades democráticas, utilizando para ello las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias.

El punto de partida de la reflexión hacia la paridad en el ámbito de la política ha sido la revisión del concepto de ciudadanía, bajo la consideración de que ésta se compone por igual de mujeres y hombres y en consecuencia, ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político. No se trata únicamente de cubrir una cuota mayor de cargos políticos a favor de las mujeres, sino de reconocer y respetar, de manera efectiva y en un sentido amplio, la igualdad entre mujeres y hombres.

Puntualizando las políticas públicas dirigidas a promover la igualdad de género, se encuentran:

- ✓ Plan nacional para el Buen Vivir (2017-2021), que constituye uno de los principales instrumentos para la planificación y aborda las distintas problemáticas sociales, como la de desigualdad y discriminación basada en género.
- ✓ Plan Nacional de Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y de Género, hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007), que contempla entre sus ejes estratégicos la transformación de patrones socioculturales, el sistema de protección integral, sistema de registro,

¹⁸ MEDINA Espino, Adriana. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género CEAMEG. “La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad”. 2010

acceso a la justicia, e institucionalidad; y, contempla como parte de sus fines las políticas que permitan visibilizar la violencia sexual como una acción que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- ✓ Plan Nacional de Erradicación de Delitos Sexuales en el Ámbito Educativo (2008, Art.6), que incluye como parte de sus principios el de igualdad y no discriminación, así como también contempla los enfoques de derechos humanos, género, de equidad generacional, étnico-cultural, de equidad social, de discapacidad y de movilidad, en donde, el enfoque conforme lo señala el Plan de equidad de género, permite atender las necesidades específicas de hombres y mujeres en las políticas y acciones que se plantean.
- ✓ Ordenanza Metropolitana (2010, No. 240) de Inclusión de la Diversidad Sexual GLBTI en las Políticas del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la cual se declara a la discriminación por sexual como una violación de los derechos humanos fundamentales, que se contrapone a la Constitución, a los derechos humanos y a la política municipal. Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género (2012-2017), que propone intervenciones estatales para superar la desigualdad de género en Ecuador y además, visualiza las brechas de inequidad y desigualdad de las mujeres y personas LGBTI. Por otra parte, se aborda estrategias para su transversalización tanto en el espacio sectorial como en los territorios con gobiernos autónomos descentralizados (ANMIG, 2012-2017)¹⁹.

2.3.5 Consecuencias de la falta de cumplimiento de las políticas públicas

Las políticas públicas de acción afirmativa constituyen un apoyo, un respaldo, una garantía para el cumplimiento de los derechos de las personas, pues su aplicación eleva el nivel de vida del ser humano al otorgarle

¹⁹ CHÁVEZ Toscano, Ivonne Alejandra “Las acciones afirmativas como políticas públicas de igualdad de género en un estado constitucional de derechos”. Universidad Técnica de Ambato, 2020.

derechos que le sitúan en un nivel de igualdad frente a los demás. Las políticas públicas de acción afirmativa, especialmente por el hecho de ser mujer, han sido establecidas para darle valor a ese ser sublime que más allá de ser una profesional, desempeña otros roles domésticos que el hombre como género masculino, no lo hace.

La falta de cumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa crea desigualdades, discriminación y baja autoestima en las personas, puntualmente en las mujeres, pero pese a ello ellas no se dan por vencidas y elevan su voz de protesta para exigir respeto porque existen igualdad de derechos pero desigualdad de oportunidades.

2.3.6 La desigualdad social producto de la inaplicación de las políticas públicas

Desigualdad social es una expresión que refleja el trato discriminatorio que sufre un grupo de personas, pero favorece a otras clases sociales.

La desigualdad social es un problema que afecta el bienestar socioeconómico de los ciudadanos de un estado, comunidad o país. Las desigualdades sociales están íntimamente relacionadas con las injusticias sociales y en los casos más extremos resultan ser una violación contra los derechos humanos.

La desigualdad social existe porque hay muchas personas que no todas tienen acceso a las mismas condiciones de vida por falta de políticas públicas. Existen desigualdades culturales entre los grupos poblacionales, así como diferencias a nivel económico y social. Las causas sociales constituyen el fenómeno que padecen los grupos sociales en desventaja dentro de una sociedad incapaz de incorporarlos y que los excluye. Diferenciación racial, personas migradas, el ser mujer, etc son los grupos más vulnerables a esta desigualdad. La desigualdad social promueve el odio, la tensión en la sociedad y, por lo tanto, que la política se resienta.

2.4 ENFOQUE SOCIAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.4.1 Connotaciones sobre políticas públicas de acción afirmativa

Hace unos ocho años atrás, aproximadamente, el mundo fue testigo de un hecho sin precedentes hasta nuestros días, Barack Obama, descendiente de un inmigrante africano, se ponía al frente de la nación más poderosa del mundo. La elección de Obama muestra, por un lado, los efectos positivos de las políticas de acción afirmativa hacia las minorías y las mujeres en los Estados Unidos, de las cuales Obama fue beneficiario en su formación educativa, y por el otro lado, para muchos de sus detractores es una prueba de que después de cuarenta años de su aplicación, el racismo, la discriminación racial y los factores que llevaron a su implementación en alguna medida – aunque no totalmente - han sido neutralizados en ese país, o por lo menos son menos determinantes en esferas de la vida social como el empleo y los cargos públicos. Este hecho ha fortalecido el debate en torno a la aplicación de políticas de acción afirmativa hacia las minorías étnico-raciales, las mujeres y otros grupos sociales – por ejemplo, los sectores relacionados con la diversidad sexual– en los Estados Unidos y pone a Obama en la difícil tarea de fortalecer o dar un giro a este tipo de políticas, privilegiando la clase social por encima de la raza y el sexo/género como el factor fundamental para promover la igualdad de oportunidades en la educación y en el acceso al empleo en este país. En América Latina el referente más significativo en torno a la aplicación de políticas de acción afirmativa es Brasil, que empieza la aplicación de este tipo de políticas con el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, en el año 1995²⁰.

El antecedente expuesto constituye un claro ejemplo de la implementación de políticas públicas de acción afirmativa en el continente americano; en nuestro país el Ecuador también se ha avanzado en esta materia al insertarlas en la Constitución de la República del año 2008, pues no solamente se concede un derecho de preferencia a la mujer por ser mujer

²⁰ CASTRO Heredia, Javier Andrés. “Un breve acercamiento a las políticas de Acción Afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali”. 2009. <https://www.redalyc.org/pdf/996/99612491009.pdf>

sino también a aquellas personas que son originarias de otras etnias diferentes a la mestiza o que viven en sectores rurales del país o en otras condiciones. Esto ha servido para que sean merecedores de algunos beneficios frente a los demás.

2.4.2 Acción afirmativa: una vía para reducir la igualdad social

El término acción afirmativa se refiere a aquellas acciones positivas que reducen o eliminan prácticas discriminatorias contra sectores excluidos de la población tales como mujeres, o grupos étnicos o de cierta preferencia sexual. Se busca con ello darles un trato preferencial y utilizar mecanismos diseñados expresamente para obtener resultados.

2.4.3 Necesidad de la implementación de las políticas públicas de acción afirmativa

Las políticas públicas de acción afirmativa se encuentran implementadas en la Constitución de la República; son las autoridades de algunas instituciones las que no dan cumplimiento con dichas políticas por el simple hecho de no insertar en sus instituciones a personas que pertenezcan a este segmento, más aún cuando son mujeres quienes en muchas ocasiones realizan un trabajo intelectual superior al que realiza un varón.

En nuestro país hace falta directrices coercitivas para hacer cumplir las políticas públicas de acción afirmativa en todas las instituciones públicas y privadas, pues hace falta los lineamientos a fin de garantizar el cumplimiento de las mismas.

2.4.4. Práctica de las políticas públicas de acción afirmativa

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. Las desigualdades se expresan en participación política, acceso a educación, salud, justicia y empleo. Estas desigualdades desencadenan severos

conflictos sociales y políticos. Se esperaría encontrar en estos países una prioridad para frenar estas desigualdades como son: Políticas públicas enfocadas a reducir la desigualdad, programas gubernamentales para las poblaciones más rezagadas en desarrollo humano y esfuerzos encaminados a cambiar ideas, valores y prácticas de las instituciones y ciudadanía en general a favor de la igualdad de derechos y la equidad en las oportunidades. Y aunque se han hecho esfuerzos para construir sociedades más equitativas las desigualdades no se han reducido.

En México, en 2006 se aprueba la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuya premisa fundamental es la ausencia de toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que resulte en el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

El objetivo de la ley es garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación y la aplicación de acciones afirmativas en el marco del estado de derecho a través de las siguientes líneas de acción:

1. Promover que los derechos humanos de las mujeres contenidos en los tratados y convenciones internacionales se incorporen en la legislación nacional.
2. Impulsar la armonización de la legislación en las entidades federativas conforme a las leyes generales de igualdad y de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, así como la homologación de los códigos penales, civiles y de procedimientos.
3. Armonizar la normatividad laboral para tutelar la no discriminación en el empleo, la igualdad de trato en la remuneración según competencias, el acceso a la protección social y a las oportunidades de ascenso, capacitación y profesionalización.
4. Establecer mecanismos para atender las denuncias de las mujeres en casos de hostigamiento sexual en el ámbito laboral, y sancionar cualquier

acto que implique hostigamiento laboral por razones de edad, estado conyugal y embarazo.

5. Impulsar campañas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

La ley establece la promoción de seis ejes en las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Considero un eje fundamental el acceso a la educación, y si bien es un instrumento clave para reducir la desigualdad social, resulta insuficiente. No puede ser la única política de igualdad o de acción afirmativa.

En algunos países, especialmente en Canadá y en los de la Comunidad Económica Europea, se han evaluado los costos económicos y sociales que habrían de pagarse si persistiera la educación sexista, que produce hombres y mujeres con actitudes disfuncionales en una sociedad que tiende a la modernidad. Si las mujeres no se educan más, si no participan de manera más activa política y laboralmente, la sociedad en su conjunto lo resentirá.²¹

2.5 DERECHO COMPARADO: COLOMBIA Y PERÚ

2.5.1 La protección de los derechos de las personas mediante las acciones afirmativas en Colombia²².

En Colombia prevalece un bloque de constitucionalidad que recoge y hace suyo las normas supranacionales que con criterio garantista hacen realidad todo el escenario jurídico y político del derecho internacional de los derechos humanos. Esa fuente es la que sirve de soporte al artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que habilita la exigibilidad de los derechos a la igualdad y la no discriminación.

Artículo que al tenor señala “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación

²¹ BEGNÉ Patricia. “Acción afirmativa: una vía para reducir la desigualdad”. 2012. <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/74/73>

²² PASCO González, Marilin. “Acciones afirmativas una estrategia de resistencia de la población en situación de vulnerabilidad en Colombia.” <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session4/ItemVI/MarilynPascoGonzalez.pdf>

por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos que contra ellas se cometan”. Entendiendo el concepto de Acción Afirmativa o acciones positivas, como aquellas medidas orientadas a favorecer y posicionar a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de género, socio-cultural o económico que los afectan, pero también asimilado al conjunto de acciones legislativas y administrativas de carácter temporal, coherentes con el propósito de remediar situaciones de desventaja o exclusión y discriminación de un grupo humano, en algún aspecto de su vida. En este contexto, existen algunas experiencias significativas de acciones positivas o afirmativas en Colombia:

- El Empoderamiento de las Mujeres a través del fortalecimiento de las expresiones organizativas y Redes a nivel local, regional y nacional (aun en medio de la discriminación y amenazas), desde allí se avanza día a día en la aplicación de Acciones positivas/afirmativas que han obligado a los gobiernos locales y nacionales a atender a las mujeres, como ejemplo de ello la apertura de Secretarías para los Asuntos de la Mujer en las instituciones gubernamentales locales.
- La Ley de Cuotas que garantiza la participación de las mujeres, al menos en un 30%, en escenarios de la vida política y organismos de poder. Esta Acción intenta reconocer enmendar el desequilibrio que experimentaban y aún experimentan las mujeres con respecto a los hombres en materia de oportunidad de liderazgo y decisión política; y que hace exigible mediante la sentencia C371, con la cual se abre la compuerta al reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho, con plenas facultades para acceder a espacios de poder político y social.
- Las políticas diferenciadas para acceder a cupos en colegios y universidades, mediante cuotas que son aprobadas y promovidas por los

centros de formación; y las becas y créditos para estudios de pregrado y especialización que promueven las entidades del Estado a través de Fondos especiales otorgados por el ICETEX (Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior). Sin embargo los resultados hoy señalan que no se aplica tales políticas y que no hay seguimiento alguno en los colegios y universidades especialmente privadas; y con respecto a los créditos del ICETEX, generalmente carecen de fondos suficientes para atender la demanda, así como también la exigencias de requisitos resultan una limitante para el acceso de las y los jóvenes Afros e Indígenas. En este contexto y desde otra orilla, el movimiento social afrocolombiano, y de manera especial las mujeres afro-rurales más específicamente ubicadas en la región Caribe han consensuado hoy que una prioridad es la defensa a la permanencia en el territorio ancestral para lo cual viene reclamando el respeto a derechos como el de la Consulta Previa; la participación en la modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial; la Titulación del Territorio Colectivo y el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios como entes propios y autónomos de los pueblos étnicos afrodescendientes según el reconocimiento que hace la Ley 70 de 1993

2.5.2 Acciones afirmativas en el Perú²³.

Las medidas de acción afirmativa: un recurso para la igualdad. Las “medidas de acción afirmativa” conocidas también como “medidas de acción positiva” son estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de determinadas políticas que permiten corregir discriminaciones o exclusiones que son producto de prácticas o de sistemas sociales. La acción positiva es, hasta ahora, el instrumento más aceptado a nivel internacional para superar los obstáculos para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres y se aplica en diversos ámbitos; así en el ámbito laboral, en la formación profesional, en la información y en el campo de la igualdad política. En este último campo, las medidas más conocidas y de mayor aceptación por los Estados son las cuotas de promoción de la

²³ BERMÚDEZ Valdivia, Violeta. “Justicia de Género. Presentación Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer. https://www.demus.org.pe/wp-content/uploads/2015/05/seriejg_acciones_afirmativas.pdf

participación política de la mujer, tanto en los cargos de elección popular como en las dirigencias de los partidos políticos. Las medidas de acción afirmativa, en general, buscan asegurar la presencia de determinados grupos humanos en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de las personas que pertenecen a aquéllos grupos. Ello, por-que refuerzan la imagen social de ese grupo humano al asegurarle una representación permanente. De otro lado, buscan que, progresivamente, se vayan neutralizando los prejuicios y las resistencias contra ese grupo al verlo con mayor frecuencia en espacios en los cuales tradicionalmente no se contaba con su presencia. Estas medidas son compatibles con el ordenamiento constitucional peruano; así como con una serie de normas y políticas internacionales de protección de los derechos humanos.

La constitucionalidad de las medidas de acción afirmativa.- Como hemos mencionado, las medidas de acción afirmativa, tienen por objetivo asegurar la igualdad de oportunidades. Son medidas que se dirigen a contrarrestar los efectos de la discriminación histórica y estructural que por la sola inercia de los acontecimientos no pueden ser revertidos o superados. La acción afirmativa implica la posibilidad de reconocer derechos “distintos” en consideración a situaciones particulares del grupo al que se dirigen. Se caracteriza por su carácter temporal, pues subsisten hasta que la situación que produce diferencias perjudiciales para determinado grupo humano se extinga. Este trato diferente ha sido cuestionado por algunos autores por considerarlo como atentatorio contra el derecho a la igualdad y sus detractores llegaron a argumentar que sería hasta discriminatorio. Sin embargo, esto no es así. El artículo 4º de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) nos permite clarificar estos conceptos: “Artículo 4º.3. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato.

La experiencia de las medidas de acción afirmativa para el logro de la igualdad en la política. En los últimos años se ha producido un importante avance de las medidas de acción afirmativa en el campo de la participación política de la mujer, cuyo objetivo es lograr una mayor participación y presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas. Así, surge el sistema de cuotas que busca asegurar que las mujeres constituyan, al menos, una “minoría decisiva” del 30% al 40%, como medida temporal hasta que se eliminen las barreras que impiden el acceso a mujeres a la política. Dado que esta experiencia puede servir de importante referencia para el diseño de medidas de acción afirmativa en el ejercicio de la función pública en el campo judicial, desarrollaremos a continuación las diversas modalidades que se han implementado tanto en la experiencia peruana, como en la comparada. Dentro de lo que se conoce como el sistema de cuotas, podemos identificar las siguientes modalidades:

a. El sistema de cuotas en las listas de postulación: se exige que los partidos políticos incluyan un porcentaje de mujeres en las listas de postulación a cargos públicos. En América Latina, a inicios de 2008, al menos 11 países habían adoptado leyes de cuotas estableciendo un porcentaje mínimo de mujeres candidatas en las listas de postulación. Los porcentajes oscilan entre un mínimo de 20% y 50%, siendo Ecuador (50%) y Costa Rica (40%) los países que cuentan con una cuota más amplia¹⁴. Como resultado de este sistema, se puede reportar un significativo avance en la presencia de las mujeres en el poder –al menos parlamentario-. En efecto, antes de las normas sobre cuotas “no superaba el 14%. Sin embargo, luego de la aplicación de las cuotas, estos países han logrado en 2007 llegar a un 20,5% en promedio.

En el Perú, las normas relativas a cuotas de postulación al Parlamento, a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales, establecen un mínimo de 30% de mujeres y hombres.

En ese sentido, resulta necesario implementar medidas de acción afirmativa cuyos objetivos estén orientados a:

- Remover los obstáculos que impliquen la subsistencia de cualquier tipo de discriminación, a fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional.
- Fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso a la función judicial, como a lo largo de la carrera.
- Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y directivos del sistema de justicia. El diseño de estas medidas, además de considerar los avances que se vienen produciendo en el campo de la representación política, habrá de tener en cuenta los avances que en esta materia se viene desarrollando en la experiencia comparada.

Reflexiones finales: En suma, si bien en el Perú no se ha dado mayor debate público sobre la igualdad de género en el sistema de justicia –salvo una reciente propuesta para que se elijan a magistradas en el TC dada la próxima existencia de dos plazas vacantes-, existen iniciativas nacionales y de la experiencia comparada que pueden orientar su discusión. Así, para la introducción de medidas de acción afirmativa que puedan contribuir a la igualdad de género en el sistema de justicia, podemos mencionar los pasos siguientes:

- Identificación de las barreras que limitan el acceso de las mujeres a los niveles más altos de la carrera judicial y definición de un plan de acción para superarlas.
- Debate y posterior aprobación de un sistema de cuota paritaria en todos los niveles de la carrera judicial, a efectos de lograr un balance de género en el sistema de justicia.
- Debate y posterior aprobación de un sistema de cuota paritaria para la conformación del Tribunal Constitucional.
- Revisión de la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura con el objetivo que los procesos de selección, nombramiento y ascensos del personal judicial sean efectuados por un órgano compuesto de manera equitativa por hombres y mujeres.

- Revisión de los criterios de calificación y evaluación del personal judicial con el propósito de eliminar aquéllos que puedan resultar perjudiciales para las mujeres, en atención a consideraciones de género”.

2.11. HIPÓTESIS Y VARIABLES

Hipótesis.

La falta de cumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa, transgreden los derechos constitucionales de las personas vulnerables.

Variables:

Independiente (causa)

La falta de cumplimiento de las políticas públicas de acción afirmativa

Dependiente (efecto)

Transgreden los derechos constitucionales de las personas vulnerables

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO INVESTIGATIVO

3.1 Modalidad de la Investigación.

Para la obtención de los resultados en la presente investigación, se utilizó los siguientes tipos de investigación:

INVESTIGACIÓN ANALÍTICA.- Permitió los diferentes análisis de la información recabada a través de la doctrina y el dogma, determinando las causas que originan el incumplimiento y aplicación de las políticas públicas de acción afirmativa.

INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA.- Para profundizar los conocimientos sobre esta investigación, fue necesario acudir a diferentes fuentes bibliográficas y al ordenamiento jurídico vigente en nuestro país.

Los métodos utilizados son:

MÉTODO DEDUCTIVO.- Con éste método se realizó un análisis de lo general a lo particular para obtener un razonamiento lógico aplicado a la investigación particular.

MÉTODO INDUCTIVO.- Mediante la observación y partiendo desde la hipótesis o los antecedentes, se obtuvo las conclusiones generales de la presente investigación.

Las Técnicas e Instrumentos utilizados son:

LA OBSERVACIÓN.- Con ella se pudo visualizar el entorno de la investigación. Mediante esta técnica se logró mirar la realidad de los actos generados por el problema para su posterior análisis.

3.2 Tipo de investigación.

Básica

3.3 Nivel de investigación.

Derechos Constitucionales.

3.4 Diseño de Investigación

Bibliográfico y documental

3.5 Población y Muestra

Dada la situación de la pandemia desde el año 2020, no se determinó población y muestra debido a que esta investigación es analítica dogmática.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

4.1. BENEFICIARIOS DEL PROYECTO

DIRECTOS

Los beneficiarios directos del presente proyecto de investigación son las personas que son parte del entorno de las acciones afirmativas como: mujeres, razas diferentes a la mestiza, personas con discapacidad, que viven en el sector rural o de otra condición diferente. También constituyen beneficiarios directos los familiares de las personas indicadas supra.

INDIRECTOS

Los beneficiarios indirectos constituyen los profesionales del Derecho en libre ejercicio, las instituciones públicas y privadas y los estudiantes de Derecho de las Universidades del país.

4.2. Impacto de la Investigación

Luego de la investigación realizada, se puede concluir que el impacto que genera el análisis de las políticas públicas de acción afirmativa, genera un ambiente esperanzador para aquel segmento de la población que por una u otra razón aún no se beneficia de ellas, pero con la difusión de los resultados de este proyecto, se extenderá el conocimiento hacia las personas que desconocen del tema.

Esta es la oportunidad para que el gobierno a través de la administración pública, continúe con la emisión de políticas públicas de acción afirmativa que beneficia a los sectores más vulnerables de nuestro país.

4.3. Transferencia de resultados

La transferencia de los resultados de la presente investigación se la realizará a través de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar mediante la socialización mediante foros o reuniones con la comunidad universitaria y la sociedad en general.

CONCLUSIONES

Culminado el presente proyecto de investigación, las conclusiones que se han obtenido son las siguientes:

El estado ecuatoriano a través de la elaboración y aplicación de programas con enfoque en acciones afirmativas, ha establecido directrices y una hoja de ruta para dar mayor atención a personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad tales como: ser mujer, ser afroecuatoriano/a, tener alguna discapacidad, encontrarse en los quintiles de pobreza, etc. Estos segmentos de personas tienen preferencias para ser atendidos ante cualquier autoridad pública o privada donde tramiten una solicitud; o, si aplican a un concurso de méritos y oposición donde por las políticas públicas de acción afirmativa, tienen derecho a un porcentaje adicional de puntaje en su beneficio y frente a los demás. Por lo tanto, en la administración pública y privada no solo del Ecuador sino del cantón Guaranda, provincia Bolívar, sí se cumple con la aplicación de las políticas públicas de acción afirmativa.

Se ha analizado detenidamente la doctrina nacional e internacional sobre la temática de las políticas públicas de acción afirmativa, donde se ha encontrado que éstas políticas no son exclusivas del Ecuador sino que en otros países del continente americano como Colombia y Perú también las implementan en protección y defensa de los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad. Eso demuestra que los derechos humanos y constitucionales del ser humano, están por encima de los otros derechos y por ello se han beneficiado quienes pertenecen a este segmento.

Las políticas públicas de acción afirmativa sirven para reivindicar los derechos vulnerados durante muchos años por los gobiernos de turno, más aún cuando a la presente fecha consta en la legislación ecuatoriana y sus postulados se fundan en los principios de igualdad. La aplicación de las acciones afirmativas irónicamente, -en apariencia- cometen injusticias para hacer justicia; es decir, teniendo los mismos derechos personas que se encuentran en las mismas condiciones, hay que vulnerar el derecho de una de ellas para compensar a otra y hacer justicia.

Existe diversa normativa nacional y tratados internacionales que amparan el cumplimiento de las acciones afirmativas, cuya base se fundamenta en la Constitución de la República, en los derechos de las personas y sus principios para hacer efectivos tales derechos; así tenemos:

Normativa Nacional: La Constitución de la República en su Art. 11 contiene los derechos constitucionales que tenemos las personas los cuales se regirán por varios principios. Entre uno de ellos tenemos “la no discriminación de las personas” y para hacer efectivo ese derecho, le corresponde al Estado establecer y aplicar acciones afirmativas. En este sentido, no existe norma expresa para hacer cumplir las acciones afirmativas porque basta los derechos establecidas en la Carta Magna para que cualquier ley, norma, decreto, Resolución u otro instrumento jurídico, se subordine a ella y se dé estricto cumplimiento. Además tenemos:

- ✓ Ley Orgánica de Comunicación (Arts.61-62)
- ✓ Código Orgánico Integral Penal (Arts. 141-558)
- ✓ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Art. 598)
- ✓ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art.14)
- ✓ Código de la Niñez y Adolescencia
- ✓ Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
- ✓ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 2-4)
- ✓ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Art.17)
- ✓ Ley Orgánica de Educación Intercultural (Art. 5-7)
- ✓ Ley Orgánica de la Función Legislativa (preámbulo)
- ✓ Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Art. 2-4)

Instrumentos Internacionales: El derecho internacional de derechos humanos ha reconocido y proclamado derechos individuales y colectivos en lo civil, político, cultural, económico y social, los cuales son aplicables en su totalidad a todas las personas. La base fundamental en lo que se refiere a los derechos humanos y las libertades fundamentales es

la Carta Internacional de Derechos Humanos, que es un conjunto integrado por tres textos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos optativos (el primero trata el tema de los reclamos por parte de los individuos y el segundo el de la abolición de la pena de muerte).

RECOMENDACIONES

Las acciones afirmativas incorporadas en nuestra Constitución constituyen sistemas de referencia para hacer efectivos los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; con la aplicación de las mismas se pretende lograr la igualdad de oportunidades; en éste sentido me permito hacer las siguientes recomendaciones:

Las máximas autoridades del sector público deben establecer en sus Planes Operativos Anuales (POA) mecanismos que contengan directrices para hacer efectivas las acciones afirmativas en defensa de los derechos de las personas vulnerables; pues, ellos como máxima autoridad conocen el ámbito de influencia de su institución en la sociedad.

Se ha analizado detenidamente la doctrina nacional e internacional sobre la temática de las políticas públicas de acción afirmativa, donde se ha encontrado que éstas políticas no son exclusivas del Ecuador sino que en otros países del continente americano como Colombia y Perú también las implementan en protección y defensa de los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad. Eso demuestra que los derechos humanos y constitucionales del ser humano, están por encima de los otros derechos y traspasa las fronteras internacionales. En este sentido es recomendable dar fiel cumplimiento con lo estipulado en la Norma Suprema y en los diferentes cuerpos legales con lo establecido sobre las acciones afirmativas para proteger los derechos y cumplir con los principios constitucionales en favor de las personas.

Si bien es cierto que las políticas públicas de acción afirmativa sirven para reivindicar los derechos vulnerados de algunas personas, se debe establecer planes y programas como políticas públicas para establecer la ponderación de derechos en base a los principios constitucionales a fin de no perjudicar a otras personas que se encuentran en iguales condiciones pero no en iguales situaciones.

Se debe dar estricto cumplimiento a lo estipulado por el Art. 11 de la Constitución de la República así como también a los Instrumentos Internacionales como: La Carta Internacional de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a fin de proteger los derechos de las personas en situación de igualdad y desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2017 – 2021
- AGUILAR, Carlos y LIMA, Marco. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales. N° 5.
- BATTYÁNY, Karina. “Protección social y políticas públicas”. (Transcripción de la Columna Info CLACSO – 5 de agosto 2020.
<https://www.clacso.org/proteccion-social-y-politicas-publicas/>
- BONETI, Lindomar. “Políticas Públicas por dentro”. CLACSO. Archivo Digital: descarga ISBN 978-987-722-296-
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Politicas_publicas_por_dentro.pdf
- CÓRDOVA Montúfar, Marco, 2018. “Gobernanza y Políticas públicas”. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario/ Flacso. DOI: [dx.doi.org/10.12804/th9789587841336](https://doi.org/10.12804/th9789587841336).
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57986.pdf>
- CRUZ Rodríguez, Edwin. “Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos)”. 127 Universitas, 91-125
(2013)doi:10.1144/Javeriana.VJ127.jcpp
<https://www.redalyc.org/pdf/825/82531023004.pdf>
- JARA Cobos, Raquel Victoria. MASSÓN Cruz, Rosa María. “Política de acción afirmativa, su repercusión en la Universidad Politécnica Salesiana. Caso: indígenas de Quilloac”. 2016. http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0257-43142016000200012&script=sci_arttext&tlng=en
- MINA Mendoza, Arnaldo Javier. “Análisis de perspectivas de la política pública en el contexto de acción afirmativa para grupos afrodescendientes en el Ecuador alrededor del 2009 al 2017”. <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/12088>
- OCHOA Preciado, Daniela Patricia. “La acción afirmativa y el empoderamiento de las mujeres en Ecuador”. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/14588>

- ORTIZ Olmedo, María Lorena. “Las políticas públicas de acción afirmativa: Un estudio de caso sobre la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador (2012-2018)”. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4962>
- RANGEL, Martha. “Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú. Repositorio Digital. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40854/S1601272_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VALENTI Nigrini, Giovanna. FLORES Llanos, Ulises. “Ciencias sociales y políticas públicas”. México 2009.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500007