

# MARCO LEGAL PARA LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DEL PUEBLO AFROECUATORIANO EN EL GOBIERNO INTERCULTURAL Y MULTICULTURAL 2007-2016: EL DECRETO 60 INCUMPLIDO\*

Antonio Ayoví Nazareno\*\*

## Resumen

Este trabajo analiza la situación actual del pueblo afroecuatoriano en relación al marco legal que debería amparar las políticas públicas de inclusión de este grupo étnico, especialmente en el gobierno Intercultural y Multicultural del “Buen Vivir”, el cual ha pregonado inclusión; especialmente, el *Decreto 60*, llamado a constituirse en puntal contra la desigualdad, la discriminación racial, el racismo y la exclusión, no llegó a ser implementado.

La investigación trata reflejar cómo ciertas políticas amparadas en marcos legales, constitucionales y decretos, no han materializado la anunciada inserción del pueblo afroecuatoriano al desarrollo socioeconómico del país para mejorar sus condiciones de vida, generando tan sólo una “inclusión” étnica representativa que no proyecta mayores avances en una comunidad mantenida en el eslabón más vulnerable de la sociedad.

**Palabras clave:** Inclusión, marco legal, afroecuatoriano, afrodescendientes, multicultural.

## Abstract

This paper analyzes the current situation of the Afro-Ecuadorian people in relation to the legal framework that should cover the public policies of inclusion of this ethnic group, especially in the Intercultural and Multicultural government of "Buen Vivir",

---

\* Enviado 20/09/18. Aceptado 23/10/18.

\*\* Magister en Ciencias Sociales; Universidad Arcis, Chile. Asociación de Artistas Afroecuatorianos (Asoarafe), Guayaquil, Ecuador. Correo electrónico: ayovi33@hotmail.com.

proclaiming inclusion, where Decree 60 called to be constituted in struggle against inequality, racial discrimination, racism and exclusion did not come to be implemented.

The research tries to reflect how certain policies protected by legal, constitutional and decree frameworks have not materialized the announced insertion of the Afro-Ecuadorian people to the socioeconomic development of the country to improve their living conditions, generating only a representative ethnic "inclusion" that does not project major advances in a community maintained in the most vulnerable link in society.

**Key words:** Inclusion, legal framework, Afro-Ecuadorian, afro-descendent, multicultural.

### **Resumo**

Este artigo analisa a situação atual do povo afro-equatoriano em relação ao arcabouço legal que deve proteger as políticas públicas de inclusão desse grupo étnico, especialmente no governo intercultural e multicultural de "Buen Vivir", proclamando a inclusão, onde o Decreto 60 chamado para se tornar um suporte contra a desigualdade, a discriminação racial, o racismo e a exclusão não veio a ser implementado.

A pesquisa tenta refletir como certas políticas protegidas por marcos legais, constitucionais e de decreto não materializaram a anunciada inserção do povo afro-equatoriano no desenvolvimento socioeconômico do país para melhorar suas condições de vida, gerando apenas uma "inclusão" étnica representativa que não projeta grandes avanços em uma comunidade mantida no elo mais vulnerável da sociedade.

**Palavras chave:** Inclusão, marco legal, afro-equatoriano, afrodescendente, multicultural.

## Introducción

En los últimos años Ecuador vivió un proceso de transformación que prometía refundar la sociedad para combatir las asimetrías económicas y sociales del pasado y, a través de políticas interculturales y multiculturales, generar acciones de inclusión, en una sociedad compleja y diversa étnica y culturalmente como la ecuatoriana, donde los negros y los indígenas han sido históricamente marginados. Las políticas interculturales y multiculturales surgieron como un discurso del gobierno con la intención de generar diálogo con los diversos grupos étnicos e implementar políticas públicas orientadas a incorporar estos sectores excluidos al desarrollo nacional, y que permitieran gestar una integración étnico-cultural a través de la redistribución de las riquezas. Pero estos intentos “reparatorios” no eran posibles sin un marco legal, dígase decretos, leyes constitucionales, ordenanzas que amparen y legitimen al afroecuatoriano como un sujeto con igualdad de deberes y derechos. Sin embargo, pese a ciertos soportes legales, ha sido difícil romper con esas estructuras de dominación colonial que frenan la ejecución efectiva de las políticas públicas hacia la ansiada inclusión.

La intención del gobierno de combatir la discriminación, pobreza y exclusión social se apoyó en herramientas legales, como una renovada Constitución Ecuatoriana del año 2008 que prometía refundar una sociedad más justa y el Decreto 60 del año 2009 que prometía una equitativa incorporación laboral. El efecto de la inclusión fue visible en el acceso a espacios públicos materializados en salud, educación, carreteras, pero en el factor fundamental del derecho al trabajo digno, la población afroecuatoriana sólo contó con una mínima inclusión representativa política en ciertos cargos, muy lejos de una oferta laboral de por lo menos su porcentaje poblacional, como lo estipulaba el decreto presidencial. El gobierno otorgó ciertos cargos diplomáticos, ministeriales y cupos burocráticos para algunos afrodescendientes, pero no modificó mayormente una estructura económica y social con vestigios coloniales que frena la inclusión del grupo étnico. En medio de esos intentos reivindicativos resulta interesante analizar el papel de los líderes afrodescendientes agrupados en ciertas organizaciones, para exigir el cumplimiento de las promesas inclusivas del Estado, amparadas en el marco legal vigente.

## La inclusión prometida

La inclusión se ha constituido en uno de los temas más controversiales de la población afroecuatoriana en relación al Plan Nacional del Buen Vivir, por cuanto esta promesa, dentro de las políticas multiculturales implementadas por el Estado para eliminar la pobreza, no se ha cumplido, y muchos ciudadanos de esta etnia perciben que aún “arrastran cadenas” de tiempos coloniales. Algunos líderes afrodescendientes soñaron con una política que extirpe años de exclusión y subalternidad, con la posibilidad de ciertas representaciones y cuotas en los cargos públicos, dentro de un proyecto político que les prometía mayor acceso a espacios fundamentales como salud, educación, vivienda, cultura, etc. La Carta Constitucional del Ecuador del año 2008 constituye el marco legal que ampara los cambios encaminados hacia la construcción del Buen Vivir, donde inclusión y equidad son ejes importantes para obtener los objetivos propuestos. Hay un capítulo en la Constitución dedicado a esos aspectos:

Título VII, Régimen del Buen Vivir. Capítulo primero. Inclusión y equidad.

Art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado 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 (...) Se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte<sup>1</sup>.

Este artículo presagiaba avances significativos para las minorías excluidas, más aún cuando la ejecución efectiva del capítulo “Inclusión y Equidad” de 54 artículos, podría cambiar la realidad de todas las comunidades oprimidas resolviendo situaciones de exclusión y desigualdad. Pero la estructura económica, política y social burguesa que rige la parte productiva del país es tan poderosa que puede frenar la ejecución del proyecto al considerarlo un peligro, pues no es la igualdad lo que sostiene el dominio de los grupos de poder, sino la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Y aquí las

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, Título VII Capítulo 1ero.

intenciones del gobierno chocan con intereses de esos grupos poderosos, de los cuales no puede desprenderse dentro de las reglas existentes. Para el año 2010<sup>2</sup> la población ecuatoriana estaba constituida por 14.483.499 habitantes, de los cuales, según la pregunta de autoidentificación de aquel año, el 4% se consideraba afrodescendiente; el 2%, mulato; y el 1%, negro<sup>3</sup> tal como se expone a continuación.

Tabla N°1. Resultados autoidentificación nivel nacional

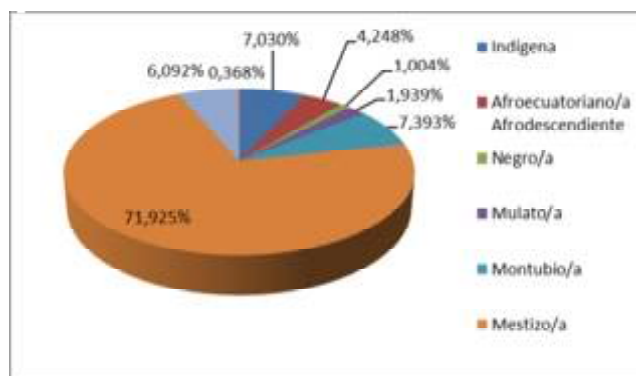
Autoidentificación según su cultura y costumbres	Casos	%
Indígena	1.018.176	7
Afroecuatoriano/a Afrodescendiente	615.262	4
Negro/a	145.398	1
Mulato/a	280.899	2
Montubio/a	1.070.728	7
Mestizo/a	10.417.299	72
Blanco/a	882.383	6
Otro/a	53.354	0
Total	14.483.499	100

Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

2 Se toma como referencia por ser el Censo Nacional de Población y Vivienda más reciente.

3 El empleo de las categorías identitarias *afrodescendientes*, *afroecuatoriano*, *mulatos*, *negros* en el desarrollo del presente trabajo se debe a que estos fueron ratificados en el censo de autoidentificación del año 2010. Aunque *mulato* y *negro* son términos surgidos en época colonial considerados denigrantes, en Ecuador existe una corriente defensora de la Negritud que los reivindica.

Gráfico N°1. Autoidentificación. Porcentaje nacional



Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

Educación, vivienda y salud son sectores donde se refleja cierta inclusión de la población afroecuatoriana. En relación a la salud, Ayala (2011) indica que este proceso de integrar heterogeneidades y diversidades se está gestando en una realidad de subdesarrollo y pobreza en Ecuador, donde en los últimos años la brecha entre ricos y pobres se ha incrementado, y pese a que se han eliminado algunas enfermedades, subsisten otras que matan a parte de la población, a niños principalmente.

Los ciudadanos y organizaciones indígenas y afroecuatorianas amparados en las palabras *inclusión* y *equidad* que la Constitución ofrece, empezaron a pedir que éstas vayan más allá de la “democratización” y la capacidad de acceso a las áreas enunciadas en el artículo 340. Replotan exigencias sociales de los grupos étnicos que reclaman ser entes activos, participantes, y no simples observadores del proceso; a partir de lo cual Chimbo señala: “(...) emerge un movimiento de reafirmación cultural que demanda una intensa participación política y gestión social, con perspectiva intercultural, autonomía e identidad” (Chimbo, 2014: 165).

La inclusión pasó a ser un apéndice del discurso intercultural y multicultural y también la exigencia principal de los grupos étnicos excluidos. Algunas agrupaciones afrodescendientes como la CODAE (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano) con la carga de ser organismo pro-gubernamental, y al mismo tiempo representar las demandas de un pueblo subalternizado, empezó a pedir el cumplimiento en las mejoras de atención del sector público y participación en la planificación de políticas públicas y cuotas en el aparato burocrático nacional.

Acogiendo las demandas de inclusión y participación de las comunidades afrodescendientes, en septiembre del año 2009, el Presidente de la República, Rafael Correa, como una forma de reparación histórica a dicho pueblo, emitió el Decreto 60 bajo las siguientes consideraciones:

(...) Que la Discriminación Racial y más aún las políticas gubernamentales basadas en la superioridad o en el odio racial, violan los derechos humanos fundamentales, ponen en peligro las relaciones amistosas entre los pueblos, la cooperación entre las naciones, y la paz y la seguridad interna y externa de las naciones;

(...) Que el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución preceptúa que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Que el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución establece que “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”;

(...) Que dentro del marco del derecho internacional establece “que los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo”;

Que en el Ecuador los afrodescendientes tienen que hacer frente a obstáculos como resultado de prejuicios y discriminaciones sociales que prevalecen en las instituciones públicas y privadas;

(...) Que en este contexto el Gobierno Nacional ha elaborado el PLAN PLURINACIONAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACION RACIAL Y LA EXCLUSION ETNICA Y CULTURAL, cuyo objetivo es eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado;

(...) Que el Plan Plurinacional para la Eliminación de la Discriminación Racial y Exclusión Étnica cultural de los pueblos y nacionalidades del Ecuador se concibe como una política del Estado Ecuatoriano asumida con el propósito de hacer cumplir el inciso 2 del artículo 11 de la Constitución de la República<sup>4</sup> (...).

---

4 Decreto 60, Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, pp.7-9. 2010.

Se aprecia que este decreto, aunque es extensivo para todas las etnias, estaba enfocado principalmente a las demandas del pueblo afroecuatoriano. De esta manera el censo de autoidentificación es visto como un instrumento estadístico no con fines segregacionistas, sino como una estrategia de la CODAE para validar el rol político de los afrodescendientes ante las esferas gubernamentales. Las palabras racismo, discriminación, exclusión étnica, desigualdad, implican el reconocimiento de una situación de exclusión y abandono del pueblo afro del Ecuador, por parte de un gobierno que trata de generar condiciones para revertir esa realidad y combatir la desigualdad y la pobreza, incorporando un marco legal como refuerzo a lo ya establecido en la Constitución del 2008 y en el Plan Nacional del Buen Vivir.

La CODAE tuvo una participación activa y se constituyó en un aporte importante en la elaboración de los artículos del Decreto 60<sup>5</sup>. De esta forma, el Presidente Rafael Correa, en base a los antecedentes expuestos, declaró:

(...) Artículo 1.- Apruébese y aplíquese a nivel nacional como política pública por todos los medios del Estado, el PLAN PLURIANUAL PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LA EXCLUSIÓN ÉTNICA Y CULTURAL, que forma parte del presente decreto.

Artículo 2.- Decrétese los 365 días de combate al racismo y la discriminación racial y la construcción de una sociedad intercultural. Este es un tiempo inicial para impulsar la aplicación e institucionalización de políticas públicas interculturales en el seno del Estado y del Gobierno.

Artículo 3.- Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población.

Artículo 4.- En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes (...)<sup>6</sup>.

---

5 CODAE, *INFORME CONSOLIDADO DE GESTIÓN 2007 – 2013*, p.56.

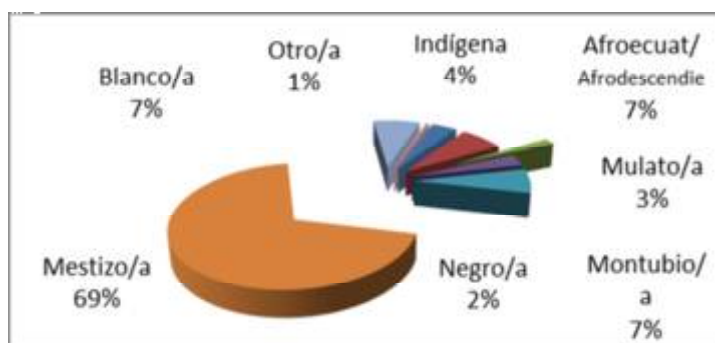
6 Decreto 60, Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, pp.8-9. 2010.



## Cuota laboral y papel de las organizaciones afrodescendientes (CODAE)

No se puede negar la importancia del decreto, sobre todo en los artículos 3 y 4, donde se plantea una cuota laboral en las instituciones proporcional al porcentaje de la población afroecuatoriana (término que en este contexto es usada para abarcar a negros, afrodescendientes y mulatos). Es decir que, en cada una de las instituciones públicas, el 7% de la fuerza laboral tendría que ser ocupada por dicha etnia. Sin embargo, el censo del año 2010 aún arroja cifras rojas para la población autodenominada negra, mulata y afrodescendiente, que procura ocupar esos nichos de trabajo que, según la normativa, le corresponden. La aplicación del decreto habría resuelto la situación laboral de muchos técnicos y profesionales afroecuatorianos capacitados para ocupar diversas funciones y cumpliría los propósitos de inclusión.

Gráfico N°2. Buscó trabajo por primera vez y está disponible para trabajar

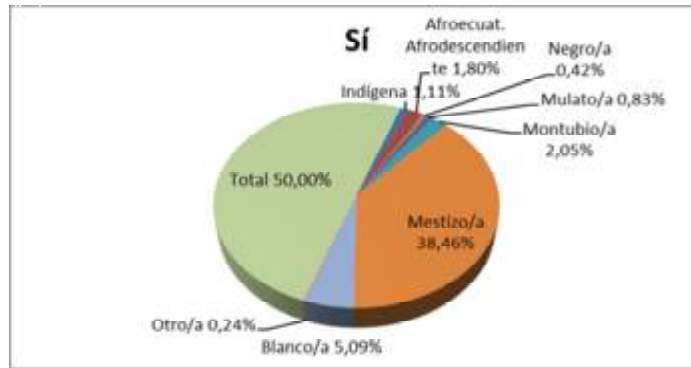


Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

En el Gráfico N°2 se puede ver el porcentaje de afroecuatorianos con actividad laboral a nivel nacional en comparación con el resto de la población. Es decir, de 145.398 negros, un 2% ocupa cupos laborales. De 615.262 afrodescendientes, un 7%; y de 280.899 mulatos, un 3%.

La constante exclusión laboral se refleja en preocupantes datos relacionados con la seguridad social pública y privada de la población afroecuatoriana, con cifras que avizoran un complejo futuro:

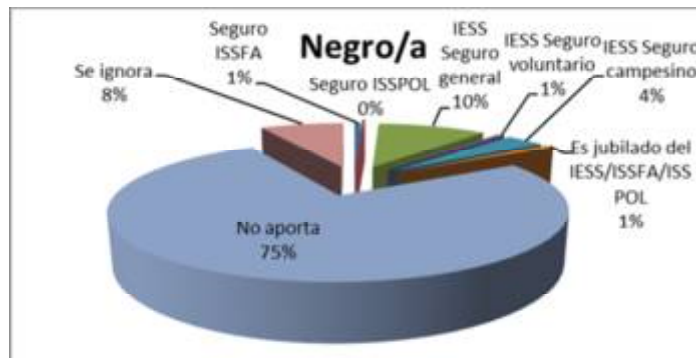
Gráfico N°3. Cuenta con algún Seguro Privado contratado



Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

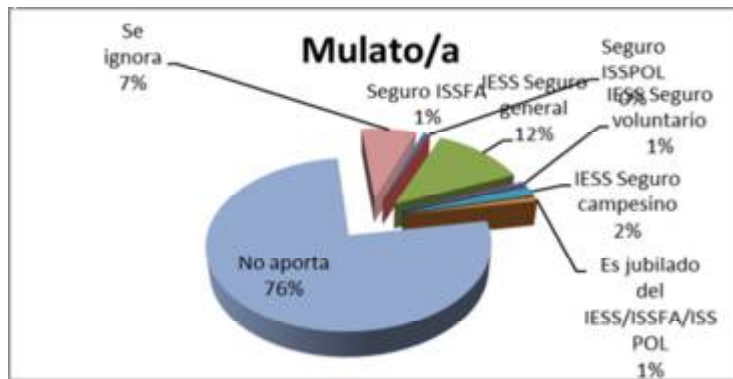
Como se puede apreciar en el Gráfico N° 3, los negros y mulatos, con el 0,42% y 0,83% respectivamente, tienen las cifras más bajas de contratación de seguros de salud privados. Lo más preocupante de este dato es lo que refleja el gráfico a continuación, donde el 75% y 76% de la población negra y mulata respectivamente, no aportan al seguro.

Gráfico N°4. Negros que aportan o están afiliados a la Seguridad Social



Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

Gráfico N°5. Mulatos que aportan o están afiliados a la Seguridad Social



Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

En esta variable, para los datos de afroecuatorianos/as y afrodescendientes, los gráficos arrojan cifras similares a la de negros y mulatos en cuanto al mínimo aporte a la seguridad social.

Gráfico N°6. Afroecuatoriano/a Afrodescendiente -aportan o afiliados- al Seguro Social



Fuente INEC, CEPAL/CELADE, según Censo de Población y Vivienda 2010

Esta última gráfica refleja que negros, mulatos y afrodescendientes son parte de una misma realidad económica y social, que algunos no asumen. Pese a ello, las cifras revelan que en algunos aspectos el negro está en condiciones más desfavorables, tal vez porque no se les ha brindado las mismas oportunidades para desenvolverse en igualdad de condiciones.

El marco legal que brinda la Constitución y el Decreto 60 ha tenido ciertos cuestionamientos, porque no se constituyó en elemento transformador de una realidad estructural latente que algunas organizaciones como la CODAE veían resueltas en cuotas de participación, representación e inclusión. Walsh dice: “Pensar la interculturalidad como el goce pleno de derechos con participación y representación, parece aceptar la actual estructura estatal, planteando un pluralismo que no rompe con este Estado sino que lo reforma o adecúa (...)” (2009: 140). Por su parte Granda (2012) considera que la movilización y las presiones políticas de indígenas y afrodescendientes en los últimos años han abierto vías y espacios de participación en el ejercicio del poder, aunque dicha participación, sin restarle importancia, ha sido formateada por la estructura del multiculturalismo neoliberal. O sea que, pese a los avances sociales que se puedan obtener, se mantienen las bases estructurales que alimentan el sistema. Algunos dirigentes y organizaciones afroecuatorianas se quejaban de que el Decreto 60 no estaba siendo cumplido en sus artículos 3 y 4, o que esto ocurría a medias, dando a los negros trabajos de menor “jerarquía”. Ocles señala:

Ha pasado un año del Decreto 60 y sin lugar a dudas ya se han hecho cosas, por ejemplo el Ministerio de Relaciones Laborales promulgó un acuerdo a través del cual en los concursos de la función pública tiene que garantizarse el espacio de participación de indígenas, afroecuatorianos, montubios, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, ese es un tema que nosotros queremos medir. No obstante sigue siendo limitada la presencia de afroecuatorianos en la función pública. Nos referimos al hecho de que no solamente queremos tener compañeros conserjes o mensajeros en las instituciones, sino compañeras y compañeros que asuman espacios de decisión, esto es, en direcciones y subsecretarías y para eso es que estamos trabajando (2012: 128).

La CODAE, a través de campañas<sup>7</sup>, llamaba a sus representados a exigir su derecho y la aplicación del Decreto 60 en las dependencias públicas (lo que podría confirmar las voces que denunciaban su incumplimiento), pero consideraba positiva su participación dentro de las decisiones gubernamentales en cuanto la inclusión de afroecuatorianos en las políticas públicas. Por ejemplo, denunció la existencia de bajos niveles de acceso a los estudios de posgrado por parte de afrodescendientes, de sólo un 0,3%, frente al 9,2% del promedio nacional (esto es resultado del acceso a la educación a nivel general), y ante ello expone como logro positivo la obtención de trece becas para estudios de posgrado para estudiantes afroecuatorianos en la FLACSO, en el período comprendido entre 2010 y 2015, y quince becas más en convenio con la Universidad Andina Simón

---

<sup>7</sup> CODAE, *INFORME CONSOLIDADO DE GESTIÓN 2007 – 2013*, p.56.

Bolívar, adicionando a esto algunos cursos y seminarios de capacitación<sup>8</sup>. También resalta las inversiones para mejorar condiciones de vivienda en las poblaciones afroecuatorianas de los sectores marginales de algunas provincias del país, ya que según cifras “(...) del censo de noviembre de 2010 se estableció el indicador nacional de déficit habitacional en un rango del 32%, y en el pueblo afroecuatoriano este valor se ha incrementado en el último decenio hasta llegar al 41,34% del déficit habitacional”<sup>9</sup>, situación que aseguraban estar revirtiendo lentamente. Estos y otros indicadores son expuestos por la CODAE como conquistas dentro de políticas multiculturales de inclusión del Buen Vivir, lo que algunos percibían como un gran paso en relación a políticas públicas pasadas y con posibilidad de mayores logros.

El hecho de que organizaciones como las que hemos mencionado sean reconocidas y auspiciadas por el gobierno como interlocutores válidos, podría generar el control político sobre las comunidades afroecuatorianas que representan y conllevar a selectividades basadas en “lealtades” clientelares al momento de la asignación de beneficios. Los afrodescendientes podrían correr con ventajas por sobre el negro en estas acciones de inclusión, pudiendo establecerse una doble hegemonía: la primera del gobierno sobre la población afroecuatoriana, vistos quizá como capital político de contiendas electorales, y la segunda de grupos afrodescendientes sobre los negros, basada en la redistribución de beneficios obtenidos. De Sousa señala:

La estrategia de la hegemonía abarca, por su parte, tres ámbitos sociales de intervención: 1- la participación y la representación políticas, con su código binario “democrático/antidemocrático”, su repetición en la democracia liberal y su mejora en el desarrollo de los derechos; 2- el consumo social, con su código “justo/injusto”, repetición, en la paz social y mejora en la equidad social; y 3- el consumo cultural, la educación y la comunicación de masas: aquí el código es “leal/desleal”(...) (2004: SP).

La inclusión para los afroecuatorianos está vinculada al logro de conquistas sociales nacionales, al acceso a políticas públicas y a escasas “cuotas” laborales que siguen condicionadas a un modelo neoliberal que frena la movilidad social de los grupos étnicos excluidos. Reconociendo la importancia de las disposiciones constitucionales dirigidas a estimular la inclusión, Walsh se pregunta:

---

8 Ídem, pp.68-70.

9 Ídem, p.74.

¿(...) en qué medida tal inclusión e incorporación transformarán las estructuras y matrices coloniales que componen el Estado y la sociedad ecuatoriana?, ¿acaso el Estado cambiará radicalmente con una cuota de participación y representación de la “minorías étnicas”?, ¿es suficiente una política de “inclusión” y no es ésta la que están proponiendo en distintas formas los mismos partidarios del multiculturalismo de corte (neo) liberal? ¿Esta política y este modelo no apuntan simplemente a reformar un Estado, que es lo que precisamente se está criticando? (2009: 141).

La autora ve que el desarrollo de la comunidad afroecuatoriana como minoría étnica no se materializará solamente con políticas de inclusión institucional dentro de las estructuras neoliberales, sino rompiendo las ataduras neocoloniales que aún persisten, para poder generar una inclusión con igualdad. El capital es la fuente del sistema neoliberal, es la matriz desde donde se han fraguado las desigualdades y exclusiones. Marx señala:

(...) El capital avanza más allá de las barreras nacionales y de los prejuicios, también va más allá del culto a la naturaleza, así como de todas las satisfacciones tradicionales, confinadas, complacientes, incrustadas de las necesidades presentes, y de las reproducciones de antiguos modos de vida<sup>10</sup>

Es decir, al propiciar una multiculturalidad sin cambios estructurales profundos en una sociedad donde el capital continúa en manos de pocos generando inequidades, se vislumbra resultados poco halagüeños para la ansiada inclusión y desarrollo de los afroecuatorianos como comunidad más desprotegida dentro de las desigualdades que genera el sistema. Acosta (2010) considera que no se debe desarrollar a la persona, porque ésta debe desarrollarse por sí misma teniendo iguales posibilidades de elección independientemente de que no tenga los mismos medios, y el Estado debe corregir las anomalías del mercado y actuar como promotor del desarrollo en áreas que considere necesario.

Quizá el Estado quiso promover cierta movilidad social en “minorías” “afroecuatorianas”, indígenas y montubias, institucionalizándolas a través de organismos como la CODAE, CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y otros, para mantenerlos organizados y al mismo tiempo controlados para

---

10 Citado por Chatterjee (2008: 121)

resguardar cierto capital político electoral y asegurar la continuidad de proyectos y la permanencia del gobierno en el poder.

Hoy la CODAE no existe como organización y el espíritu del Decreto 60 ha sido absorbido por una nueva institución: el **Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN)** llamado a cumplir los sueños de igualdad de la etnia. En Febrero del año 2016, en el marco de la firma del decreto del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024 Capítulo Ecuador, impulsado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el entonces presidente Rafael Correa afirmaba que en el 2006 la tasa de pobreza del pueblo afroecuatoriano constituía aproximadamente el 50%, y que al 2016 había descendido al 30,8%<sup>11</sup>. Esto podría unirse al cuestionamiento a ciertas cifras estadísticas esgrimidas por instituciones del Estado en años pasados, cuyos argumentos de inclusión planteados no se condicen con la realidad palpada en calles, pueblos y ciudades de alta concentración étnica afro.

### **Síntesis de discusión en torno a la temática**

En el año 2015, en un grupo de discusión entre pobladores afrodescendientes realizado en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, salieron a relucir algunas opiniones respecto a las normas legales sobre la cuota laboral y la percepción que tenían de su implementación. Una de las participantes manifestó:

Es decir que en algo ha avanzado a mí favor. Es decir ya hay un marco legal que me protege en casos de racismo y discriminación. En los grupos sociales y los trabajos más amplios es donde aún se ven estos tipos de discriminación tengo más de seis meses buscando trabajo en locaciones del gobierno y no me dan, no sé si por la edad o porque necesito un padrino. (Luzmila, 60 años).

Hay varios trabajos en puertos, muelles, y aeropuertos donde muchos negros asumen la alienación económica como acciones de “inclusión” en dichos espacios laborales; visto como la oportunidad para acumular la mayor cantidad de dinero y mejorar su situación económica, a veces contra su propia salud. Continúa el testimonio: “Un chico (negro) en

---

11 Menéndez Torres (2016)

una semana se hizo cinco mil dólares porque trabajaba día y noche, y cayó muerto un día porque el cuerpo ya no le dio más” (Luzmila).

Se percibe también que el problema no es solamente económico, también lo es educativo, cuando gran parte de la población no aprovecha las pocas oportunidades de acceso al sistema educativo, y cuando algunos lo dejan a medias para conquistar algún nicho laboral frente a la desconfianza de alcanzar una movilidad social futura amparada en un título profesional y una inclusión laboral negada.

Yo creo que el tema no es si el problema es educativo o económico, la situación es que el problema es educativo y económico, son las dos. En todo caso lo económico, yo, en lo más inmediato que puedo resumir, lo veo que está en el desempleo, esa es su causa, es un tema muy estructural. En el ámbito educativo quizá en nuestra comunidad sea la decepción como bien lo dices. Yo considero que si bien es cierto, esa son las causas, debemos como comunidad e individuos tener claro qué queremos en la educación. (Gabriela).

Muchas familias siguen viendo esta posibilidad de ascenso económico social como más real y más efectiva en el fútbol que en promesas de inclusión y superación a través de la educación y un ejercicio laboral impredecible.

Las madres afro mismas no tienen una conciencia clara, definida. Le digo porque en mi barrio hay algunas que hasta les hacen perder las clases a sus hijos por tenerlos en los entrenamientos. Es decir, todavía no tienen una conciencia clara como madres de lo que están haciendo con sus hijos. Ellas piensan que un día llegarán a ganar mucho dinero y a sacar a la familia de la pobreza... Porque no tienen conciencia y es por falta de educación. (Luzmila).

A pesar del reconocimiento de las ventajas en cuanto a las herramientas que el marco legal provee para promover la inclusión, sobre todo con las disposiciones del Decreto 60, existe la impresión de que el gobierno, a través de las políticas interculturales y multiculturales, no cuenta con instrumentos de control eficaces para combatir la discriminación y exigir que la verdadera inclusión se haga efectiva, sobre todo cuando gran número de los bancos y otras empresas (que históricamente seleccionaban personal



ejecutivo blanco y mestizo) actualmente están en manos del Estado. Otro testimonio afirmaba: “Para muestra, un botón. En Esmeraldas<sup>12</sup> todas las cajeras son blancas” (Sofía). Y también:

Personalmente creo que está igual, no ha habido grandes cambios. Toda la vida yo me he interrelacionado con personas de diversos grupos étnicos, culturas, por lo que quizá vea que todo sigue igual, pero he visto que otras personas cuestionan el discurso actual de interculturalidad. (Mike)

Las normativas legales son incumplidas y algunos decretos surgieron maniatados por haber nacido -en complicidad de pseudolíderes cooptados- bajo el amparo de colores políticos, donde las raíces étnicas y sus necesidades fueron adaptadas al discurso oficial con cifras estadísticas poco creíbles creando aureolas artificiales de inclusión. A estas alturas aún se reclama la implementación real del Decenio Internacional Afrodescendiente 2015-2024 Capítulo Ecuador y su proclama: *Justicia, Reconocimiento y Desarrollo*, en medio de un escenario económico, político y social incierto en un país sacudido por casos de corrupción y una institucionalidad enferma, que confabula contra las demandas pendientes.

Se puede concluir que el “Decreto 60” sigue constituyendo un espejismo de esperanza del grupo históricamente excluido, que todavía sueña con una movilidad social a través de la “inclusión” y aquel 7% de cuota laboral prometida. Algunos funcionarios afrodescendientes comprometidos y jurando más lealtad a gobiernos de turno que a su etnia, con sus nuevas dignidades, cooptados por el poder y temerosos de perder sus puestos de privilegio, amordazaron sus bocas y defendieron voces oficiales asegurando que la etnia ya está incluida amparados en cifras sobre “mejoras” no reflejadas en la calle. El panorama se torna complejo cuando el rumbo del nuevo gobierno no genera muchas expectativas de poder materializar lo que el anterior estipuló en el papel. Nuevos liderazgos alzan sus voces exigiendo que el otrora Decreto 60 renazca como Ley 60, para que sus estipulados se hagan realidad de la mano de un Decenio Afrodescendiente, paradójicamente aún no implementado en un Estado considerado intercultural, multicultural e inclusivo.

---

12 Provincia de población mayoritariamente afrodescendiente.

## Bibliografía

Acosta, A. (2010) El buen vivir, una utopía por (re) construir. CIP- Ecosocial, Boletín ECOS nro 11, 1-19. Disponible en línea en

[https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin\\_ECOS/11/Buen\\_vivir\\_utopia\\_por\\_reconstruir.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/11/Buen_vivir_utopia_por_reconstruir.pdf)

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

Ayala, E. (2011). *La interculturalidad: camino para el Ecuador*. La Tierra. Quito.

Chatterjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo*. Siglo XXI. Buenos Aires.

Chimbo, J. (2014). *Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017*. MIES- El Telégrafo. Quito.

Correa, R. (2010). *Decreto 60. En Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Min Coordinador del Patrimonio. Quito.

Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE). (2010). *Los Pueblos por la autoidentificación cultural* (1era Ed.), [CD ROM]. INEC. Quito.

De Sousa Santos, B. (2012). “Cuando los excluidos tienen Derecho: Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”. En De Sousa Santos, B., & Exeni, J. L. (Eds) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, pp. 11-48. Ediciones Abya Yala. La Paz.

Granda, S. (2012). “El Estado Plurinacional en América Latina. Más allá de la lógica monocultural y multicultural”. En Víctor Hugo Torres Dávila (ed.) *Miradas alternativas desde la diferencia y las subalternidades*. Ediciones Abya Yala. Quito.

Menéndez Torres, T. (2016). “Gobierno emite decreto para impulsar derechos de afrodescendientes”. En *Ecuavisa.com*, 16 de febrero. Disponible en <https://www.ecuavisa.com/articulo/televistazo/noticias/128090-gobierno-emite-decreto-impulsar-derechos-afrodescendientes>.

Ocles, A. (2012). “Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural.” En AAVV *Plurinacionalidad, Interculturalidad y Territorio. Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y participación Ciudadana*. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, pp. 120-129. Quito.

Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.