

---

## **Políticas públicas de acción afirmativa. El caso de los terceros secretarios afroecuatorianos al servicio de cancillería (2012-2013)**

---

Daliseth Coromoto Rojas-Rendón  
[dalisrendon@gmail.com]  
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)  
Quito-Ecuador

Juan José Robayo Contreras  
[jrobayo@planificacion.gob.ec]  
Secretaría Nacional de Planificación  
Quito-Ecuador

### **Resumen**

La investigación que se presenta se concentró en un análisis de las políticas públicas de acción afirmativa para la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior de la Cancillería en los períodos 2012 y 2013. El objetivo fue identificar algunos aspectos respecto a la formulación de la política generada y de igual forma su proceso de implementación. Considerando la permanente evolución de los Estados democráticos, es necesario resaltar el interés de los mismos por incluir en sus gobiernos políticas públicas que integren los valores más elevados como son los Derechos Humanos, para fomentar la inclusión de todos los sectores de la sociedad.

El analizar los diferentes aspectos involucrados en el diseño e implementación de una política de acción afirmativa permite corroborar si se cumple o no con dar solución al problema social sobre la discriminación para un grupo minoritario de afroecuatorianos en los procesos de contratación de personal de una institución pública del país. Por ello, el estudio se realizó siguiendo unas preguntas orientadoras que fueron respondidas en razón de una revisión documental. Del mismo modo, se realizó una revisión de la normativa sobre la ejecución de la política pública. La realización de este trabajo no solo ha sido de valor para la comprensión de la teoría relacionada con las políticas públicas, sino también para construir una idea de cuáles procesos tuvieron éxito y cuáles no, con respecto a la solución del problema social que se intentaba solventar.

**Palabras clave:** acción afirmativa, políticas públicas, terceros secretarios, afroecuatorianos, servicio exterior.

### **Abstract**

The research presented focused on an analysis of Affirmative Action public policies for the integration of Afro-Ecuadorian groups into the Foreign Service of the Ministry of Foreign Affairs

during the periods 2012 and 2013. The objective was to identify several aspects related to the formulation of this policy and its implementation process. Considering the constant evolution of democratic states, it is necessary to highlight their interest in including public policies in their governments that integrate the highest values, such as Human Rights, to promote the inclusion of all sectors of society.

Analyzing the different aspects involved in the design and implementation of an affirmative action policy allows us to corroborate whether or not the social problem of discrimination against a minority group of Afro-Ecuadorians in the hiring processes of a public institution in the country is being addressed. Therefore, the study was conducted following guiding questions that were answered through a documentary review. Likewise, a review of the regulations governing the implementation of public policy was conducted. This work has not only been valuable for understanding the theory related to public policies, but also for constructing an understanding of which processes were successful and which were unsuccessful in addressing the social problem being addressed.

**Keywords:** affirmative action, public policies, third secretaries, Afro-Ecuadorians, foreign service.

## **Introducción**

La lucha por la igualdad de derechos y oportunidades ha sido una constante en la historia de América Latina, donde las comunidades afrodescendientes han enfrentado profundas injusticias y desigualdades raciales. En Ecuador, este clamor se ha visto reflejado en la implementación de políticas públicas de acción afirmativa, particularmente en el ámbito del Servicio Exterior de la Cancillería. Entre 2012 y 2013, el país se embarcó en un esfuerzo significativo para integrar a afroecuatorianos en roles diplomáticos, reconociendo su derecho a participar en la construcción del Estado y la sociedad. Este contexto permite plantear la pregunta: ¿en qué medida estas políticas han logrado su propósito de inclusión, y cuáles han sido los retos en su formulación e implementación?

Para entender la importancia de esta investigación, es fundamental considerar el marco global en el que se sitúa. La “Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”, adoptada en 2000, y la III Cumbre Mundial en contra del Racismo en 2001, establecieron un compromiso internacional para erradicar la pobreza y la discriminación racial, y abrieron la puerta a iniciativas concretas en varios países, incluido Ecuador. Las políticas de acción afirmativa surgieron como respuesta a la necesidad de superar el racismo estructural y fomentar el acceso equitativo a oportunidades para grupos históricamente marginados, como los afroecuatorianos. Así, la investigación que se presenta busca analizar los aspectos clave asociados a la formulación y aplicación de estas políticas, así como su impacto en la vida de los terceros secretarios afroecuatorianos al servicio de la Cancillería.

Este artículo examinará, en primer lugar, los elementos que caracterizan el diseño de la política pública de acción afirmativa en Ecuador, al destacar el proceso participativo que involucró a diversos actores, desde organizaciones de la sociedad civil hasta instituciones estatales. A continuación, se abordará la efectividad de la implementación de estas políticas, prestando especial atención a la experiencia de los afroecuatorianos en el Servicio Exterior, y si estas medidas han logrado realmente mitigar las disparidades en el acceso a empleos públicos. Finalmente, se discutirá el impacto de estas políticas en la percepción de los Derechos Humanos y la inclusión social en un país marcado por la diversidad étnica.

Al abordar estos temas, este estudio no solo contribuirá a la comprensión de la teoría relacionada con las políticas públicas, sino que también ofrecerá una evaluación crítica de un esfuerzo significativo en la lucha por la igualdad racial en Ecuador. Con ello, se espera enriquecer este campo de conocimiento y promover los derechos de los afroecuatorianos y la consolidación de una democracia verdaderamente inclusiva.

## **Primera parte:**

### **Identificación del problema y formulación de la política pública**

#### **1.1. ¿Qué pasó?**

En septiembre del año 2000, luego de una serie de conferencias y cumbres sin precedentes realizadas a lo largo de una década a cargo de las Naciones Unidas, los líderes del mundo se reunieron en la sede de New York para adoptar la “Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”. Un conjunto de 8 objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que dan cuenta del compromiso de las naciones para reducir la pobreza extrema con el plazo límite hasta el año 2015.

Consecuentemente y gracias a la “III Cumbre Mundial en contra del Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de intolerancia”, realizada en Durban 2001, se logró introducir en la agenda internacional el tema de los desafíos que la población afrodescendiente tenía para superar la pobreza. A partir de entonces, los Estados nacionales, la sociedad civil y las agencias de cooperación se mantienen en coordinación para combatir el fenómeno de la discriminación racial. Sin embargo, superar esta barrera implica eliminar el racismo estructural, la confirmación de los derechos sociales, económicos y culturales, especialmente recuperar el papel político en la historia.<sup>1</sup>

A raíz del desarrollo de los ODM generados en el año 2000, el Ecuador tomó parte de su contenido enfocándose en lo relacionado con el Desarrollo Humano, especialmente lo relacionado con el “respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión”.<sup>2</sup>

Para ese entonces, los países hacían un llamado para que se establecieran políticas públicas que reconocieran la diversidad cultural, la multiculturalidad, la libertad cultural como parte del desarrollo y que esta libertad permitiera un acceso igualitario a la salud, educación, ambiente sano, y al empleo mediante un sistema participativo, democrático e incluyente.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Ecuador), Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, Grupo Técnico Interagencial de Interculturalidad del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador. 2007. “Objetivos de desarrollo del milenio: estado de situación 2007: pueblo afroecuatoriano”. Quito: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=120751&tab=opac](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=120751&tab=opac).

<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. “Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)]. 55/2 Declaración del Milenio”. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<sup>3</sup> Naciones Unidas. 2004. “Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”. New York: Ediciones Mundi-Prensa. <https://ilamdocs.org/documento/2740/>

## 1.2. ¿Cómo empezó?

Bajo el punto de vista del pueblo afrodescendiente e indígena, la lucha contra la esclavitud y la sumisión por parte de sus ancestros en el siglo XIX, cambió ahora para convertirse en una lucha contra el racismo, la discriminación, la desigualdad económica, y la exclusión social. Para ellos es importante que la democracia, los Derechos Humanos y la idea de desarrollo traten de brindar un equilibrio a su modo de vida.<sup>4</sup> Así, y con base en los mencionados ODM, se planteó una tarea entre países, que fue la siguiente:

(...) conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental.<sup>5</sup>

La meta de los países era contrarrestar la forma desigual como se distribuyen los beneficios del desarrollo y compensar la desventaja existente con especial atención a la condición étnica (PNUD - Ecuador et al. 2007). A nivel nacional, la situación se vislumbraba bastante complicada pues de acuerdo al “Primer Informe Nacional de los ODM” del año 2005, en el Ecuador se destacaba “La falta de acuerdos nacionales, la ausencia de una definición precisa del rol del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional; la falta de cohesión social; la debilidad institucional, y la falta de confianza de los actores económicos y nacionales e internacionales”<sup>6</sup> lo que generó que el Ecuador replanteara sus políticas públicas para tratar de alcanzar los ODM.

En este contexto, en el Ecuador, se generó un Plan Nacional de Desarrollo, en el año 2007, entre cuyos objetivos estaba la búsqueda de justicia y equidad. Como lo indica el Objetivo 1 del plan:

La igualdad implicaría, al menos, una equitativa distribución de la riqueza, educación y salud para todas y todos, equidad de género, cerrar las brechas salariales de mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas respecto de los hombres adultos, el respeto a los diferentes pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador, la erradicación de todas las formas de discriminación y el fortalecimiento del sistema de protección social.<sup>7</sup>

Dentro del plan político del Gobierno del 2007 constaba la conformación de una Asamblea Constituyente, la cual fue elegida en noviembre del mismo año y se conformó en la ciudad de Montecristi, Manabí, con la participación de los representantes de varias nacionalidades y pueblos del Ecuador.<sup>8</sup>

En este sentido, se puede notar que el proceso de deliberación del problema comenzó con la “expresión de preocupaciones generales y [terminó] en decisiones concretas”,<sup>9</sup> es decir, la

---

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Ecuador)

<sup>5</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000.

<sup>6</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2005. Primer Informe del cumplimiento de objetivos ODM de Ecuador. Quito: Secretaría Nacional Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo. 2007.

<sup>8</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2009. Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012. Quito: Ministerio de Coordinación de Patrimonio.

<sup>9</sup> Giandomenico Majone. 2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 35 PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

problematización del fenómeno de discriminación racial se comenzó a deliberar desde instancias internacionales, pasó a las discusiones y argumentaciones estatales para finalmente permitir la participación de actores no estatales y generar la política pública.

### **1.3. ¿Qué actores participaron?**

Para la reclamación de los derechos de igualdad y ciudadanía se consideraron los grupos organizados del pueblo afrodescendiente (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE), las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, el pueblo montubio, el Estado y la ciudadanía en general.<sup>10</sup>

De acuerdo al VI Censo de Población y V de Vivienda del 2001, la población que se considera afroecuatoriana constituye el 5 % de la población ecuatoriana, la población indígena un 6,8 %, además, pese a que la Constitución del 2008 ya considera al pueblo montubio como parte de los pueblos y nacionalidades, para entonces no existía un censo específico de este grupo humano, pero se calculaba un aproximado del doble de la población indígena nacional.<sup>11</sup>

Se considera también las organizaciones no gubernamentales que apoyaron a los grupos minoritarios, así como la academia que brindó soporte teórico para la elaboración de la política pública. Por su parte, la ciudadanía que se mantenía expectante por las decisiones que posteriormente se tomarían y, un último actor fue el Estado que además de coordinar el proceso, mantuvo el control decisivo sobre la formulación de dicha política.

### **1.4. ¿Cuáles fueron los temas tratados?**

Los temas tratados surgen al tomar las estrategias de los ODM con un enfoque de interculturalidad y llevarlo al contexto de los Derechos Humanos. La interculturalidad consiste en crear relaciones armónicas entre grupos humanos que tienen prácticas autóctonas heterogéneas. Hay que recordar que la idea del interculturalismo es una idea que nació a finales del siglo XX, en los países con democracias liberales y que fue impulsado por la política internacional como respuesta a los temas de exclusión, discriminación e inequidad entre ciudadanos.<sup>12</sup>

También es importante mencionar que la interculturalidad va más allá, pues debe atender o resolver las relaciones de poder jerarquizadas y basadas en una consideración superior de un grupo cultural sobre otro. Es decir que la interculturalidad va más allá del mero hecho de reconocer la diversidad de identidades en una sociedad y de dudosas prácticas de inclusión que en ocasiones son simplemente representaciones simbólicas del corporativismo étnico. Se trata de eliminar comportamientos racistas que constituyen formas de opresión y discriminación ancestrales y de llevar a la sociedad a una práctica de distribución horizontal de poder entre todos. Es decir, se trata de combatir un cambio de mentalidad y de modificación de actitudes, comportamientos y modos de pensar para convertirlos en un pensamiento más igualitario e inclusivo.

---

<sup>10</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2009.

<sup>11</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2009.

<sup>12</sup> PNUD- Ecuador y otros. 2007.

Dentro de las consideraciones que conlleva la filosofía de los ODM está la de garantizar el bienestar humano con libertad cultural, considerando que el desarrollo puede darse de maneras distintas al típico pensamiento de la cultura occidental. Esto implica que el enfoque intercultural se realice con la idea de que todo grupo humano, afrodescendiente, indígena, montubio o de cualquier otra índole, pueda encontrar el desarrollo desde su propia óptica cultural, sus propias visiones de bienestar y progreso.<sup>13</sup>

### **1.5. ¿Qué argumentos usaron los actores?**

*Organizaciones representativas de nacionalidades, pueblos indígenas y pueblo afroecuatoriano:* su principal argumento se basó en el sentimiento de opresión vivido por sus ancestros durante el siglo XIX, en la época de la esclavitud y de dominación colonial, y que les tomó varios años superar, para pasar a uno en el que se basa en el desprecio por su color de piel o sus orígenes, considerado como racismo. La diferencia en los tipos de ciudadanía que se ejercía en la sociedad de aquel entonces, privilegiando siempre a las personas blancas, privándoles de opciones de trabajo, de educación, salud y hasta de representación política.

*Organizaciones no gubernamentales:* argumentaron que estaban en la búsqueda de hacer cumplir las resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas, tratando de que los grupos humanos que han sido excluidos formen parte de políticas públicas en todas las naciones, con la finalidad de incluirlos de manera más participativa dentro de la sociedad, vigilando además que se respeten sus derechos consagrados en la Declaración de Derechos Humanos.

*Sociedad Civil:* afirmaban estar al tanto del problema de discriminación existente, así como la dificultad que tenían los grupos humanos de diferentes culturas para salir de las condiciones de pobreza en la que se encontraban. Sin embargo, permanecen inmóviles o no tienen posibilidad de acción sobre este contexto, y están a la espera que se genere normativa que obligue a los sectores público y privado a reaccionar contra el fenómeno del racismo y la discriminación.

*Academia:* brindaba un soporte teórico y aportaba con la información técnica para la redacción de la política que se deseaba construir, así como también coordinaba la elaboración de los distintos documentos que se generaron previos a la redacción final de la normativa.

*El Estado:* se pudo constatar que luego de la evaluación realizada en el 2005, se encontraba lidiando con las dificultades de no haber mejorado los indicadores de los ODM, lo que sirvió de argumento para comenzar a realizar cambios estructurales desde el Estado y con la participación ciudadana que requería.

### **1.6. ¿El proceso de formulación de la política pública fue participativo?**

Majone afirma que en los regímenes democráticos se ha institucionalizado la deliberación pública.<sup>14</sup> Para el caso de la formulación de las políticas de acciones afirmativas, se logró “asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión”.<sup>15</sup> En consecuencia, la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales coadyuvó a la deliberación pública.

---

<sup>13</sup> PNUD- Ecuador y otros. 2007.

<sup>14</sup> Giandomenico Majone.2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 37

<sup>15</sup> Giandomenico Majone.2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 37  
PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

En este contexto, la propuesta generada luego de la Constitución del 2008, fue participativa y contó con la colaboración de organizaciones representantes de las nacionalidades, pueblos indígenas, pueblo afroecuatoriano, funcionarios locales, gobierno nacional y académicos de diferentes ciudades del país como: Esmeraldas, Lago Agrio, Riobamba, Otavalo, Ibarra, Guayaquil, quienes colaboraron con aportes para la elaboración del “Plan Nacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica-Cultural”.<sup>16</sup>

El ejercicio de la elaboración del plan, no solamente constó de un taller nacional para la generación del mismo, sino que se partió de la elaboración de documentos que sirvieron de base para el diseño de un documento mucho más sólido y argumentado. Adicionalmente se contó con el análisis de experiencias similares en otros países de América Latina como Argentina, Brasil, Colombia, México, Guatemala, Bolivia, Chile, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Posteriormente, una versión preliminar fue debatida en 6 talleres regionales con representantes de las organizaciones representativas de las nacionalidades, pueblos indígenas y afroecuatorianos.

El producto final fue expuesto en un taller nacional. Para su validación, se convocó a 60 actores, 20 de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas, 20 de otros colectivos sociales diversos como el pueblo montubio, mujeres, refugiados y GLBTI y 20 representantes de organismos estatales.<sup>17</sup> Por todo lo anterior, se puede señalar que la acción colectiva estuvo presente en el debate y posterior formulación de la política de acciones afirmativas.

El método que se utilizó para la elaboración del Plan en mención, está acorde a lo planteado por Majone, quien explica que “el análisis de políticas –como la dialéctica- contribuye a la deliberación pública mediante la crítica, la defensa y la educación. Un buen análisis de políticas es algo más que el mero examen de datos o un ejercicio de modelación; también provee normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público”.<sup>18</sup> Al socializar la información del plan con todos los actores involucrados en el proceso, quienes tuvieron la oportunidad de argumentar sobre el tema y participar en la toma de decisiones para aprobar el documento, demuestra que efectivamente se siguió el proceso de la deliberación pública.

### **1.7. ¿Cómo surgió la política pública de acciones afirmativas?**

El gobierno del Ecuador, pidió apoyo a la ONU para que enviara una comisión de expertos que evaluara la situación de los afroecuatorianos en el país. Así, en junio de 2009, llegó una misión oficial que tenía como objetivo, descubrir la situación real del pueblo afroecuatoriano. El grupo de expertos concluyó en que:

[...] los problemas con que se enfrentaban los afrodescendientes en el país estaban principalmente relacionados con la falta de acceso a servicios básicos como una vivienda adecuada, la atención de la salud y la educación, unos niveles desproporcionadamente altos de desempleo y de representación en los centros de detención, una valoración insuficiente de su contribución a la identidad nacional y su representación negativa en los medios de comunicación. El Grupo de Trabajo atribuye esos

---

<sup>16</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2009.

<sup>17</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2009.

<sup>18</sup> Giandomenico Majone.2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 41.

problemas, en gran parte, al racismo estructural que existe como consecuencia del pasado colonial del Ecuador, que sigue influyendo en su psique colectiva.<sup>19</sup>

De esta forma, se comienza a visibilizar el problema que enfrentaba la población afroecuatoriana, lo que significaba un avance para comenzar con el proceso de formulación de una política pública. En efecto, el grupo de expertos afirmó que era “necesario realizar inversiones dirigidas específicamente a las comunidades afrodescendientes para aliviar el grave déficit de servicios fundamentales que soportan algunas de ellas”.<sup>20</sup> De hecho, los expertos señalaron que veían con satisfacción que, en el “Plan Nacional con el Racismo y la Discriminación”, que se estaba elaborando, se estuviera pensando en la idea de incluir “cupos para el número de funcionarios afroecuatorianos que deberán estar empleados en la administración pública”.<sup>21</sup>

En consecuencia, el posterior “Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural” publicado en septiembre de 2009, estableció un plan estratégico por medio del cual se incluyeron las “acciones afirmativas en programas sociales de inclusión económica”,<sup>22</sup> por medio de las cuales, se asegura “una política de cuotas equitativa en la ejecución de los diferentes programas sociales con los cuales el Estado beneficia a la población más pobre del país”,<sup>23</sup> haciendo así, la política pública de acciones afirmativas.

### 1.8. ¿Cómo se formuló/diseñó la política pública?

Como ya se mencionó, las políticas de acciones afirmativas figuran el “Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural” del 2009. En este contexto, para la formulación del plan, se utilizó una estrategia participativa por medio de la que se logró desarrollar los siguientes documentos:

- Análisis y formulación de indicadores de discriminación racial y exclusión étnico-cultural a partir de fuentes secundarias (censos y registros estadísticos existentes en el país).
- Compilación valorativa de iniciativas dirigidas a la eliminación de la discriminación, ejecutadas desde la cooperación internacional, ONGs y Estado en los últimos diez años.
- Levantamiento situacional de la Legislación Internacional y un análisis de su aplicabilidad en el país.
- Identificación de regiones y de ámbitos de intervención prioritaria para el Plan.<sup>24</sup>

A partir de la información recabada y analizada, y de comparar la experiencia de la población afroecuatoriana e indígena con otros países de Latinoamérica, se elaboró el Plan Nacional, el cual fue presentado y debatido con las diferentes organizaciones civiles de afroecuatorianos e indígenas en diferentes localidades del país. Luego de discutido el documento y aprobado en sesiones plenarias, con la finalidad de legitimar el documento, tal como lo expone Majone: “Las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica. Tras la elección viene el proceso de justificación, explicación y persuasión”,<sup>25</sup> el Ministerio Coordinador de Patrimonio diseñó la estrategia para incorporar el Plan Nacional,

---

<sup>19</sup> ONU 2010, 1

<sup>20</sup> Organización de las Naciones Unidas, 2010, 2.

<sup>21</sup> Organización de las Naciones Unidas, 2010, 13.

<sup>22</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2009. *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012*. Quito: Ministerio de Coordinación de Patrimonio, 35.

<sup>23</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2009, 35.

<sup>24</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2009, 8.

<sup>25</sup> Giandomenico Majone. 2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 67.

PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

al nuevo Plan Plurinacional del Buen Vivir (2009-2013). En este sentido, se estableció lo siguiente:

[...] diseñar una estrategia de las dos siguientes etapas del Plan: la de concertación y de ejecución. La primera debe considerar la incorporación del Plan al nuevo Plan Plurinacional de Buen Vivir (2009-2013) y la formulación y aprobación de un decreto ejecutivo que cree el Plan junto con la asignación de recursos en el presupuesto fiscal. La segunda incorporará en la ejecución a los siete Ministerios Coordinadores y a las instancias de seguimiento y evaluación.<sup>26</sup>

Lo anteriormente expuesto está relacionado con lo señalado por Majone respecto al “establecimiento de normas”<sup>27</sup> donde alude a que “la deliberación y la política pública se ocupan primordialmente del establecimiento de metas y de la determinación de los medios necesarios para su logro”.<sup>28</sup> En este caso, se resolvió crear un Plan como normativa por medio de la cual se establecen las metas y los procedimientos específicos para su consecución.

### **1.9. ¿Tuvo la “ventana de oportunidades”?**

Se puede notar que la formulación de las acciones afirmativas tuvo una “nueva orientación a una política”,<sup>29</sup> ya que tuvo una ventana de oportunidades, donde hubo un reconocimiento o visibilización de un problema legítimo, y que, al hacerse visible, las partes o los actores involucrados pudieron discutir y llegar a ciertos acuerdos, para que finalmente se pudiera implementar la política pública, gracias a la existencia de la voluntad política por parte del gobierno de turno.<sup>30</sup>

### **1.10. ¿Cuáles fueron las racionalidades y/o enfoques de los actores y del Estado?**

Para la propuesta de las políticas de acciones afirmativas, se utilizó el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, debido a que tanto los organismos estatales como los propios Estados, comenzaron a “orientar las conductas individuales y colectivas”,<sup>31</sup> con la finalidad de visibilizar la problemática que estaba enfrentando la población afrodescendiente en el mundo entero. A través de este enfoque, se pudo analizar el papel de los Estados, como sistemas complejos “que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos”,<sup>32</sup> en este caso, las reivindicaciones del pueblo afrodescendiente. También se puede mencionar que el neoinstitucionalismo señala que la lucha de diferentes colectivos no está estructurada de forma egoísta, sino que es canalizada a través de las organizaciones “del sistema institucional”<sup>33</sup>, tal como sucedió en el primer momento de la discusión sobre la discriminación y el racismo, la cual se desarrolló en el seno de las Naciones Unidas.

### **1.11. ¿El proceso de formulación de la política pública fue *top down* o *bottom up*?**

---

<sup>26</sup> Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2009, 8.

<sup>27</sup> Giandomenico Majone. 2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 59.

<sup>28</sup> Giandomenico Majone. 2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 59.

<sup>29</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos. FLACSO Ecuador. Primera Edición, 60.

<sup>30</sup> Fontaine, Guillaume. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 60-61.

<sup>31</sup> Skocpol, citada por Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 115.

<sup>32</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 116.

<sup>33</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 116.

Se pueden diferenciar dos etapas. La primera comienza con el debate inicial en la sede de las Naciones Unidas, luego pasó a ser analizado y discutido en la “III Cumbre Mundial en contra del Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de intolerancia”, para finalmente ser problematizado desde los Estados; se considera que la metodología, en ese momento, fue de arriba hacia abajo (*top down*).

La segunda etapa transcurre en el tiempo, y con la integración al debate de las asociaciones de afroecuatorianos, sociedad civil, académicos, entre otros actores no estatales, se comenzó un proceso de abajo hacia arriba (*bottom up*), hasta lograr la inclusión de las políticas de acciones afirmativas en los planes de la nación. En este sentido, en el año 2007, antes de comenzar el debate para la formulación del “Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural” del 2009, se creó la iniciativa de la “Plataforma política del pueblo afroecuatoriano”, la idea de esta iniciativa se puede resumir en el siguiente extracto:

La Plataforma Política para la unificación del pueblo Afroecuatoriano es una construcción plural y colectiva en la que han participado más de 300 personas. Profesionales, investigadores, académicos, líderes y lideresas de organizaciones de siete provincias fueron convocadas para dialogar en torno a las necesidades políticas de los afros. El objetivo fue fortalecerse y convertirse en un movimiento social unívoco, con capacidad para incidir en la consecución de los derechos colectivos.<sup>34</sup>

Los participantes de esta iniciativa están integrados por especialistas afroecuatorianos provenientes de las provincias de Carchi, Esmeraldas, El Oro, Guayas, Imbabura, Pichincha y Sucumbíos, sin la intervención del gobierno del Ecuador, Por ello, se considera que esta participación no estuvo “estatizada”, sino que nació de las preocupaciones y demandas que tenía el pueblo afroecuatoriano.

## **Segunda parte:**

### **Implementación de la política de acciones afirmativas**

#### **2.1. Instrumentos Internacionales: la génesis de la política de acciones afirmativas desde los organismos internacionales**

A lo largo de la historia, organizaciones internacionales se han preocupado por discutir el tema de la discriminación racial y la defensa de los derechos fundamentales del ser humano. Así, las Naciones Unidas, en 1963, aprobó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial” (ONU Asamblea General 1963),<sup>35</sup> seguidamente en el año 1965 se celebró la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial”.<sup>36</sup> Esta situación muestra lo establecido por Pressman y Wildavsky, citados en,<sup>37</sup> quienes observan la necesidad de dar un seguimiento sistemático a la manera de ejecutar las decisiones.

Sin embargo, y para efectos del presente trabajo, los documentos internacionales que representan mayor importancia para el tema de estudio que se está analizando, son tres. Estos

---

<sup>34</sup> Centro de Educación y Promoción Popular. 2007. *Plataforma Política del Pueblo Afroecuatoriano*. Quito: CEPP, Centro de Educación y Promoción Popular.

<sup>35</sup> ONU Asamblea General. 1963. Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

<sup>36</sup> ONU Asamblea General. 1965. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial.

<sup>37</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 44 PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

instrumentos fueron elaborados a inicio del siglo XXI y dieron origen al debate formal sobre la inclusión, la no discriminación, la igualdad y la protección para los grupos vulnerables, aquellos que históricamente han sido excluidos en todos los ámbitos de la sociedad. Como lo indican Howlett et al. (2006) y Howlett y Rayner (2007) citados por Fontaine,<sup>38</sup> la elección de los instrumentos de política pública puede ayudar a explicar las demoras y las fallas en la implementación pues se trata de buscar consistencia externa, con los objetivos de la política, e interna, con las políticas entre sí.

En primer lugar, se menciona la “Declaración del Milenio”, resolución aprobada por las Naciones Unidas en el año 2000. En este documento se señalan los principios de igualdad, equidad, el respeto a los derechos de todos los seres humanos sin distinción de raza y la tolerancia (ONU Asamblea General 2000),<sup>39</sup> como principios fundamentales para el desarrollo de la persona y el respeto por la dignidad humana. Del mismo modo se hace hincapié en la “erradicación de la pobreza”,<sup>40</sup> en el fortalecimiento y “el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos”<sup>41</sup> y en la “protección de las personas vulnerables”.<sup>42</sup> En consecuencia, este documento comienza a trazar el camino a seguir para alcanzar los acuerdos propuestos por los países miembros. Como lo menciona Fontaine<sup>43</sup> es necesario entender la diversidad de intereses y racionalidades para entender el rumbo que tomará la política, pues es un proceso más interpretativo que explicativo.

En segundo lugar, se presentan los llamados “Objetivos del Milenio”, que se desprenden de la “Declaración del Milenio”. Se considera que este instrumento es más técnico que el anterior, ya que aquí figuran ocho objetivos fundamentales con sus respectivas metas. Es de interés para el presente estudio señalar el objetivo número 1, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”,<sup>44</sup> ya que la exclusión, la discriminación y falta de igualdad provoca que los grupos vulnerables tengan altos niveles de pobreza. Cabe resaltar que el mencionado objetivo tiene relación con el primer instrumento señalado, lo que implica que existe una relación estrecha entre estos dos primeros instrumentos (“Declaración del Milenio” y los “Objetivos del Milenio”). Esta situación recuerda lo mencionado por Pressman y Wildavsky (1998) citado en Fontaine<sup>45</sup> en donde se indica que, si la decisión es buena, luego se la pueda mejorar, para que la misma se vaya adaptando al entorno, pero a priori, la decisión no se cuestiona y al parecer es lo que ocurrió con la Declaración del Milenio, formulada inicialmente.

En tercer lugar, se hace alusión a la “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia”, celebrada en el año 2001. En este contexto, los países participantes ven con preocupación que el racismo, la discriminación racial y la xenofobia siguen presentes en todos los ámbitos de las sociedades. En el documento se plantean una serie de principios para hacer frente a esta situación. Se menciona puntualmente que las víctimas de estos flagelos han sido los africanos, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los migrantes y los refugiados.<sup>46</sup> En este punto,

---

<sup>38</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 83.

<sup>39</sup> ONU Asamblea General. 2000.

<sup>40</sup> ONU Asamblea General. 2000, 4.

<sup>41</sup> ONU Asamblea General. 2000, 7.

<sup>42</sup> ONU Asamblea General. 2000, 8.

<sup>43</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 57.

<sup>44</sup> ONU Asamblea General. 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York: Naciones Unidas, 4.

<sup>45</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 47.

<sup>46</sup> ONU Asamblea General, 2001.

cabe resaltar lo mencionado por Pressman y Wildavsky (1998) citado por Fontaine<sup>47</sup> quienes mencionan que los actores que participan en el proceso, no siempre comparten la misma definición de los objetivos de la política, ni de la manera cómo se integran en el proceso.

En el “Plan de Acción” que se propone en el documento, existe un apartado de especial importancia para el tema de estudio, relacionado con las “Políticas orientadas a la adopción de medidas y planes de acción, incluidas las medidas positivas para garantizar la no discriminación, en particular sobre el acceso a los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la educación, la atención de la salud, etc.”,<sup>48</sup> ya que se insta a los Estados, a diseñar planes nacionales donde figuren las “medidas y estrategias afirmativas o positivas”,<sup>49</sup> que garanticen la participación equitativa y la igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales. Esta situación recuerda el caso de estudio de Pressman y Wildavsky (1998), citado en Fontaine,<sup>50</sup> pues se persiguen dos objetivos, el primero eliminar la discriminación en el proceso de contratación para la población minoritaria, y al mismo tiempo tratar de sacar a este grupo social de la pobreza.

Se puede observar cómo este instrumento va dirigiendo el camino hacia el tema que atañe al presente estudio, y cómo, desde el ámbito internacional, se va fraguando la idea de que los Estados deben implementar acciones afirmativas, con la finalidad de brindar nuevas oportunidades a estos grupos excluidos y vulnerados.

Al conocer de forma general lo que estos instrumentos internacionales señalan, se puede establecer una comparación entre ellos, específicamente en los temas que abordan el problema de la discriminación, la inequidad, la intolerancia y la falta de igualdad y de oportunidades para aquellas personas que pertenecen a ciertos grupos étnicos. Por ello, se presenta a continuación la tabla 1 que muestra de forma muy resumida, los tópicos que se mencionan en ellas y que están relacionados directamente con el objeto de estudio de la política de acciones afirmativas.

Tabla 1  
Similitudes entre los instrumentos internacionales

<b>Declaración del Milenio</b>	<b>Objetivos del Milenio</b>	<b>Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicación de la pobreza</li> <li>• Igualdad de las personas</li> <li>• Tolerancia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicación de la pobreza</li> <li>• Igualdad de las personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicación de la pobreza</li> <li>• Igualdad de las personas</li> <li>• Cultura de tolerancia</li> <li>• Creación de medidas y estrategias afirmativas y positivas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

<sup>47</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 2015, 44-45.

<sup>48</sup> ONU Asamblea General 2001, 41 (el énfasis nos pertenece).

<sup>49</sup> ONU Asamblea General 2001, 41.

<sup>50</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 45.

En efecto, se puede concluir que desde el ámbito internacional existieron iniciativas que fueron estableciendo una plataforma de instrumentos formales para la creación, por parte de los Estados, de ciertas estrategias que protegían a los grupos vulnerables. De esta manera, se comenzó a debatir sobre la aplicación de acciones afirmativas o discriminación positiva por parte de los Estados participantes. Esto encaja con la apertura de una ventana de oportunidad en la que coinciden tres hechos: el reconocimiento de la legitimidad del problema (que fue realizado internacionalmente), el acuerdo sobre las soluciones (que implica que los Estados busquen la inclusión de los grupos minoritarios), y la voluntad política para la solución (que implica la implementación de acciones afirmativas, que se analizarán más adelante) o como Fontaine lo resume: el problema, la solución y la coyuntura.<sup>51</sup>

En el caso ecuatoriano, es a partir de la Constitución Nacional de 2008 donde se comienza a visualizar formalmente por parte del Estado, el tema de la compensación de los daños para los grupos que históricamente han sido excluidos y discriminados, así la Carta Magna establece “El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación”<sup>52</sup>. En la próxima parte, se analizarán los instrumentos nacionales más relevantes que forman parte del “régimen de instrumentos de la política pública” de acciones afirmativas.

## **2.2. Instrumentos Nacionales: las estrategias estatales para la creación, implementación y evaluación de la política de acciones afirmativas**

Como lo indica Kingdon (1995), citado en Fontaine (2015, 47),<sup>53</sup> un problema de política pública no se define por la importancia o la premura de un problema social, sino por un proceso interactivo entre actores estatales y no-estatales, lo cual puede ser analizado en el siguiente escrito. Sin embargo, siempre se debe considerar que una ley no es la implementación de una política pública, pues en realidad la preocupación que se tiene al analizar la ejecución de una política es entender lo ocurrido con la adopción de una ley.<sup>54</sup> En el contexto nacional se encuentra un sistema jurídico extenso que trata el tema de la pobreza, discriminación, inclusión, equidad, tolerancia e igualdad. Lo que permite analizar si dichos instrumentos son relevantes al momento de estudiar la implementación de la política de acciones afirmativas. A continuación, se presenta el listado de los instrumentos nacionales más relevantes que se consideraron para analizar la implementación de la política en cuestión, los cuales, por fines metodológicos, han sido ordenados por año y no por jerarquía:

1. Ley Orgánica del Servicio Exterior, codificación (2006a);
2. Ley de los derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos, (2006b);
3. PLANEX. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020;
4. Plataforma política del pueblo afroecuatoriano (2007);
5. Constitución de la República del Ecuador, 2008;
6. Acuerdo N° 60 para aprobar el “plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural” (2009a)
7. Plan Nacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica-Cultural (2009b);
8. Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013);

<sup>51</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 47.

<sup>52</sup> EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre, art. 57.

<sup>53</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 47.

<sup>54</sup> Guillaume Fontaine. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*, 46.

9. Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior (2011);
10. Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior (2012);
11. Objetivos del Milenio. Balance Ecuador 2014 (2015);
12. Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente (2016):
13. Decreto no. 915 (declárese como política nacional el cumplimiento de los Objetivos y metas del programa de actividades del decenio Internacional para los afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo 2015 – 2024) (2016);
14. Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, y,
15. Sistema de calificación anual del personal diplomático del Servicio Exterior (2020).

Seguidamente, se presenta la tabla 2 con las comparaciones entre cada uno de los instrumentos nacionales mencionados, entendiendo su finalidad y los temas de interés para esta investigación. Se realizó una revisión documental, con la intención de encontrar puntos en común (variables) que estuvieran en concordancia con la política de acciones afirmativas.

Tabla 2  
Comparación de los instrumentos nacionales

	Instrumento	Variables						Acciones afirmativas	Descripción general	Contenido de interés
		Pobreza	Discriminación	Inclusión	Equidad	Tolerancia	Igualdad			
1	Ley Orgánica del Servicio Exterior, codificación (2006)	No	No	No	No	No	No	No	Es un instrumento técnico que regula el funcionamiento del Servicio Exterior ecuatoriano. Señala las funciones que deben cumplir los órganos del Servicio Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, misiones diplomáticas y oficinas consulares). Del mismo modo, regula el ingreso de los funcionarios a la carrera diplomática (Cap. III)	Sección IV. De la Comisión Calificadora de Personal Título III. De la Carrera Diplomática (arts. 72-133) Título V. Régimen disciplinario
2	Ley de los derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos, (2006)	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Por medio de esta Ley, se "reconoce y garantiza el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos, para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos" (art. 1)	Capítulo 1. Del ámbito, objetivos y principios fundamentales Capítulo 2. De la identidad cultural y la educación Capítulo VII. De la economía y finanzas Capítulo IX. Del Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano
3	PLANEX. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Es una herramienta de largo plazo como base para el establecimiento de un sistema de planificación permanente en el Ministerio de Relaciones Exteriores que "trata, por una parte, de dar certidumbre y continuidad a nuestra acción externa; y, por otra, de fundamentar su planificación en consensos básicos de la sociedad ecuatoriana sobre las orientaciones que debe tener la política exterior"	IV. Lineamientos estratégicos. A. Ejes transversales. Punto 4.6 (4.6.16)
4	Plataforma política del pueblo afroecuatoriano (2007)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Es un documento que busca "fortalecer el carácter multiétnico y pluricultural del país, y avanzar hacia una sociedad plural e intercultural que conozca, valore, promueva y garantice el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de todos sus habitantes." (73)	Derechos colectivos: fuerza moral de un país multicultural
5	Constitución de la República del Ecuador, 2008	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Es la Ley fundamental que rige al Estado ecuatoriano	Principios fundamentales Principios de aplicación de los derechos Derechos del buen vivir Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades Derechos de participación Derechos de protección Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana Artículo 11, numeral 2

6	Acuerdo n° 60 (Aprobación del Plan Nacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica-Cultural)	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Es una política pública que debe ser aplicada a nivel nacional como por todos los medios del Estado.	Artículo 3: Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar de 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.
7	Plan Nacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica-Cultural (2009)	Sí	Es un instrumento operativo que pretende dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Nacional, con la finalidad de combatir contra todas las formas de discriminación y racismo como política de Estado.	Plan estratégico Integralidad de los derechos Relaciones Internacionales Marco conceptual discriminación, racismo y acciones afirmativas: herramientas conceptuales						
8	Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)	Sí	Es un instrumento de planificación nacional que "plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, a la construcción de un Estado Plurinacionalidad e Intercultural y finalmente a alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos" (5)	Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa Estrategias para el Período 2009 – 2013 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir						
9	Reglamento interno para la convocatoria a concurso público de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del Servicio Exterior ecuatoriano (2011)	No	No	No	No	No	No	Sí	Instrumento legal interno que regula el "procedimiento para el Concurso Público Abierto de Méritos y Oposición para ingresar al Servicio Exterior Ecuatoriano con nombramiento de tercer/a secretario/a del Servicio Exterior Ecuatoriano" (art. 1)	Sección Quinta. De las Acciones Afirmativas
10	Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior (2012)	No	No	No	No	No	No	Sí	Instrumento legal interno que regula el "procedimiento para el Concurso Público Abierto de Méritos y Oposición para ingresar al Servicio Exterior Ecuatoriano con nombramiento de tercer/a secretario/a del Servicio Exterior Ecuatoriano" (art. 1)	Artículo 6. Apelaciones Sección Quinta. De las Acciones Afirmativas
11	Objetivos del Milenio. Balance Ecuador 2014	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí (ámbito educativo)	Es un documento que reporta el avance que ha tenido el Ecuador (2014) en cuanto a los Objetivos del Milenio. Se afirma que el país "ha cumplido con 20 de las 21 metas que son parte de los ODM. Muchas de estas [...] se cumplieron antes del tiempo previsto y con un estándar mayor al acordado" (3)	A pesar de que es un documento que está analizando el logro de objetivos, no hace alusión a las acciones afirmativas en el ámbito laboral, sino que las menciona sólo en el ámbito educativo. Por ello, se considera que el documento carece de una evaluación de las políticas de acción afirmativa en la inserción laboral.
12	Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente (2016)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Es un instrumento de información para el pueblo afroecuatoriano, con la finalidad de dar a conocer "el desarrollo de la propuesta en sus diferentes momentos, así como los productos y logros obtenidos dentro de la realización de los encuentros que se realizaron a nivel regional y nacional" (10). Del mismo modo, es un mecanismo por medio del cual asumen "acuerdos programáticos para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Decenio Internacional de los Afrodescendientes." (28)	Análisis general del proceso Establecimiento y cumplimiento obligatorio de acciones afirmativas para asegurar y garantizar la participación de los afrodescendientes en los cargos de nominación La creación de la ley orgánica del pueblo afroecuatoriano que recoja justicia especializada, reparaciones, reconocimientos y derechos colectivos. Reconocimiento y justicia

13	Decreto no. 915 (2016)	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Es un decreto presidencial por medio del cual se declara, como política nacional, "el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo 2015 - 2024"	Los objetivos generales del Decenio Internacional de Afrodescendientes Propuestas de Políticas Públicas
14	Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo. (2017-2021)	Sí	Es una herramienta de planificación nacional donde se plantean las metas que se desean conseguir en el año 2021 y las estrategias a desarrollar para poder alcanzarlas.	Antecedentes y construcción del plan Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas						
15	Sistema de calificación anual del personal diplomático del Servicio Exterior (2020)	No	Instrumento interno que sirve para calificar anualmente "a los funcionarios que pertenecen al Servicio Exterior, comprendidos entre la tercera y sexta categoría del Servicio Exterior, en servicio activo y sujetos a la calificación" (art. 1)	Todo el reglamento para analizar el sistema de calificación de los funcionarios						

Fuente: elaboración propia, sobre la base los instrumentos nacionales analizados.

En este punto, constatada la existencia de un sistema jurídico, político y social que aborda el contexto de las acciones afirmativas, se puede afirmar que efectivamente en el Estado ecuatoriano se cuenta con el “Régimen de instrumentos de política”, específicamente para el caso de la política pública de acciones afirmativas, estructurado tanto por instrumentos internacionales (Declaración del Milenio; Objetivos del Milenio y la Conferencias Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de intolerancia), como por instrumentos nacionales como la Constitución Nacional, los planes nacionales, las leyes, decretos, acuerdos, informes y agendas sociales. Esto deja en claro que el gobierno dispone de un conjunto de instrumentos, que utiliza simultáneamente, y que, al elaborar una política, combina estas herramientas y las articula para un fin común. Esto es importante pues hace que una política no se refleje en un solo instrumento, sino que se lo haga en una combinación de los mismos.<sup>55</sup>

### **2.3. Análisis del Estatuto**

#### **2.3.1. La Ley Orgánica del Servicio Exterior y su vinculación con la implementación de la política de acciones afirmativas**

##### *¿Qué rol ha cumplido la Ley Orgánica del Servicio Exterior?*

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana está regido por la Ley Orgánica del Servicio Exterior del año 2006. En este punto, es conveniente señalar que esta Ley ya existía cuando se aprobó tanto del Acuerdo N° 60 (Decreto Ejecutivo), como el “Plan Nacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica-Cultural”, ambos del año 2009, y donde se expresa la implementación de las políticas de acción afirmativas o discriminación positiva.

En la Ley Orgánica del Servicio Exterior, se manifiesta de forma detallada los fines de la Ley, los órganos que conforman el Ministerio, su organización administrativa, los organismos consultivos, las misiones diplomáticas, las oficinas consulares, la carrera diplomática (ingreso, escalafón, calificación de méritos, nombramientos, traslados, rotación, ascensos, accidentes, exclusión, derechos y deberes), el estatuto financiero, el régimen disciplinario, los reclamos en caso de destitución, entre otros aspectos<sup>56</sup> pero no figura en ninguna parte del documento el diseño, aplicación y evaluación de las políticas de acción afirmativa.

En este pequeño resumen de la Ley Orgánica, se recogen dos de los tres ítems mencionados por Rein y Rabinovitz, sobre el proceso de aplicación de una política y se indica que debe cumplir tres imperativos: 1) el respecto a la intención legal (lo que se vería en la ejecución de esta Ley Orgánica); 2) la preocupación de los funcionarios por la racionalidad instrumental (lo cual se verifica con la aplicación de esta ley por parte de los funcionarios que forman parte del Servicio Exterior de la Cancillería), y, 3) la expectativa general de que la acción concertada requiere un consenso tanto dentro del organismo de ejecución como en su sistema político externo (lo que se vería reflejada en el cumplimiento de la acción afirmativa no

---

<sup>55</sup> Howlett y Rayner. 2007, citado por Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 82.

<sup>56</sup> EC. 2006a. Ley Orgánica del Servicio Exterior. Registro Oficial Suplemento 262. PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

solamente al interior de la Cancillería sino en otras instituciones públicas lo que ocurre gracias al Decreto Ejecutivo No. 60.<sup>57</sup>

### 2.3.2. Reglamentos para los concursos de méritos y oposición

Ahora bien, en los años 2011 y 2012, el Ministerio aprobó dos reglamentos para los concursos abiertos de méritos y oposición con la finalidad de regular los procedimientos para dichos concursos (EC Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 2011, art. 1). Es así, como en el año 2011 se aprueba el “Reglamento interno para la convocatoria a concurso público de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del Servicio Exterior ecuatoriano”, donde se expresa de forma clara la aplicación de las acciones afirmativas. Así, el artículo 25 señala lo siguiente:

**MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA.**- La Comisión Calificadora de Personal cumplirá con las acciones afirmativas que se establecen para las y los postulantes, dentro del componente de Evaluación, conforme lo siguiente:

[...]

- a) 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 N° 60 [...], en el concurso de méritos y oposición, se concederá una puntuación adicional de diez (10) puntos a las y los aspirantes que participen en su condición de miembros de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

De igual manera, en el año 2012 el “Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior”<sup>58</sup> también señala explícitamente la aplicación de las acciones afirmativas como medidas de discriminación positiva, ya que en el artículo 23 se expone lo mismo que el artículo 25 del reglamento anterior, con la única variación de que, en este concurso, no se otorgarán los diez puntos en las medidas de discriminación positiva, sino que se otorgarán cinco (5) puntos.

Estos dos reglamentos se ajustan a la descripción que hace Fontaine<sup>59</sup> sobre la heurística que representa el distinguir los momentos de una política pública, pues permite distinguir en un proceso, qué ocurre, a qué llevó, quien intervino. Esto significa que estos instrumentos son muy útiles para clasificar la información, organizar la parte teórica, segmentar por especializaciones el campo de estudio, que es como se verá continuación.

En este sentido, el resultado del primer concurso de méritos y oposición del año 2011 dio como resultado el nombramiento de setenta (70) terceros secretarios. Para las 70 vacantes que existían, el 50 % fue cubierta por mujeres y el 50 % cubierta por hombres. Del 100 % de participante masculinos, el 62.85 % obtuvo la puntuación por acciones afirmativas, ya que pertenecían a diversas nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y a los montubios; mientras el 37.14 % eran mestizos. Por su parte, del 100 % de las mujeres participantes, al 71.43 % le fue otorgada la puntuación de las acciones afirmativas, dada su pertenencia a diferentes nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y a los montubios; mientras el 28.57 % no podían tener la puntuación por no pertenecer a ninguno de los grupos

<sup>57</sup>Sabatier, P. y Mazmanian, D. 1980. The implementation of public policy: a framework of analysis, 539.

<sup>58</sup> EC Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2012a. Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior. Acuerdo Ministerial N° 000057

<sup>59</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 57.

mencionados. A manera ilustrativa, se presenta parte del documento del nombramiento de los ganadores del concurso donde se señala de forma puntual al grupo étnico al que pertenecía cada postulante.

LISTADO FINAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN -HOMBRES

No.	Nombres	Apellidos	Grupo Étnico	Puntaje Total
1	LUIS ALBERTO	QUIÑONEZ AYOVI	AFROECUATORIANO/A	103,33
2	JUAN XAVIER	VALENCIA QUIÑONEZ	AFROECUATORIANO/A	103,17
3	ARTURO JOSÉ	MINA GONZÁLEZ	AFROECUATORIANO/A	102,63
4	JORGE VINICIO	ANDRANGO CABASCANGO	CARANKI	100,66
5	ANTONIO	PRECIADO ESTACIO	AFROECUATORIANO/A	100,40
6	LUIS	MALES MORALES	KICHWA-OTAVALO	99,34
7	SANTOS JUAN	PIZARRO CUENCA	MONTUBIO/A	98,67
8	ARMANDO LEONEL	PUWAINCHIR PITIUR	SHUAR	97,83
9	WELLINGTON WILLIAM	RUBIO MÉNDEZ	MONTUBIO/A	97,67
10	CARLOS	YAMBERLA DE LA TORRE	OTAVALO	97,07
11	LEONARDO VICENTE	VERA VITERI	MONTUBIO/A	97,01
12	MIGUEL ANGEL	CUJI MALAVER	KICHWA-AMAZONICO	96,83
13	DIEGO ALONSO	TITUÑAÑA MATANGO	OTAVALO	96,80
14	MANUEL ERNESTO	TITUÑAÑA TIPÁN	KAYAMBI	96,61
15	JOSÉ LUIS	CABASCANGO SANTILLÁN	OTAVALO	96,23
16	COSME FELIPE	BATALLAS LARA	AFROECUATORIANO/A	95,00
17	JOSÉ	PIJAL ALVEAR	KAYAMBI, DISCAPACITADO	94,95
18	EMILIO HORACIO	VALENCIA COROZO	AFROECUATORIANO/A	94,67
19	ANGEL POLIVIO	GUALÁN GUALÁN	SARAGURO	94,66
20	ELIECER GUALBERTO	ESPIÑOZA POLO	AFROECUATORIANO/A	94,96
21	NELSON DAVID	TROYA ESQUIVEL	MESTIZO/A	92,41
22	JHONNY DAGOBERTO	REINOSO VÁSQUEZ	MESTIZO/A	90,37
23	PATRICIO EDUARDO	MUÑOZ CAICEDO	MESTIZO/A	89,84
24	HENRY NELSON	LARREA TORRES	MESTIZO/A	88,58
25	ALEXIS UPLIANO	VILLACRES GONZÁLEZ	MESTIZO/A, MIGRANTE	88,50
26	ENRIQUE JOSÉ	PONCE FRIEND	MESTIZO/A	88,34
27	EDISON PAUL	VALLEJO MADRID	MESTIZO/A	88,33
28	ORLIN MANUEL	MADRID CEPEDA	MESTIZO/A	88,00
29	FERNANDO MAURICIO	ECHVERRÍA DÁVILA	MESTIZO/A	87,83
30	DANIEL ALBERTO	RIVADENEIRA ÁVILA	MESTIZO/A	87,34
31	RUBÉN ALEJANDRO	HERRERA MERA	MESTIZO/A	86,91
32	RAFAEL ARMANDO	IDROVO DEL POZO	MESTIZO/A	86,67
33	FERNANDO ADOLFO	CAMPAÑA OTERO	MESTIZO/A	86,58
34	MIGUEL ANDRÉS	NARANJO VINUEZA	MESTIZO/A	86,53
35	KEVIN TOMAS	UNKUCH SAANT	SHUAR	86,34

Imagen N° 1. Listado final del proceso de selección – Hombres (2012)

Fuente: Acuerdo Ministerial 000027 2012b

LISTADO FINAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN -MUJERES

No	Nombres	Apellidos	Grupo Étnico	Puntaje Total
1	VERÓNICA SOLEDAD	BARAHONA LEMA	KICHWA-OTAVALO	102,42
2	DANIA ONORA	DE LEÓN NAZARENO	AFROECUATORIANO/A	100,66
3	ERICKA YAJAIRA	ANGULO CORTÉZ	AFROECUATORIANO/A	99,33
4	TANIA LORENA	COELLO VÁSQUEZ	MONTUBIO/A	98,66
5	ELIZABETH NORALMA	MÉNDEZ GRUEZO	AFROECUATORIANO/A	98,44
6	PAOLA JOHANNA	DÍAZ NAZARENO	AFROECUATORIANO/A	97,91
7	EDITH DEL ROCÍO	PINO ICAZA	MONTUBIO/A	97,16
8	LIGIA FANNY	UTTITAJ ANKUASH	SHUAR	96,89
9	ÑUSTA ALICIA	MALDONADO SARAVINO	OTAVALO	96,83
10	ANAMELI MERCEDES	ASANZA MALDONADO	MONTUBIO/A	96,59
11	MARÍA GABRIELA	ESPÍN ORDOÑEZ	MESTIZO/A, MIGRANTE	95,75
12	MARÍA RAIMUNDA	LEMA GUAMÁN	KAÑARI	94,67
13	DIANA	PIJAL DE LA CRUZ	KAYAMBI	93,69
14	JANETH SULEMA	AYOVÍ VELIZ	AFROECUATORIANO/A	93,50
15	MARIANA RAFAELA	JUMBO TORRES	MONTUBIO/A	93,36
16	MARTHA CECILIA	SANTILLÁN SINCHICO	OTAVALO	93,33
17	SILVIA DEL CARMEN	GUAMÁN GUAMÁN	SARAGURO	93,01
18	HIPATIA SILVANA	ZAMBRANO GENDE	MONTUBIO/A	93,00
19	JEOVANA TATIANA	INUCA CHICAIZA	KAYAMBI	92,41
20	XIMENA DEL CONSUJEO	JÁCOME GUAYASAMÍN	MESTIZO/A, MIGRANTE	92,27
21	ANA MARÍA	MALDONADO BAUTISTA	AFROECUATORIANO/A	92,00
22	VERÓNICA ADRIANA	MUENALA CONTERÓN	OTAVALO	91,83
23	MAGNOLIA SILVANA	ANDRADE MOREIRA	MONTUBIO/A	90,32
24	MARÍA CAROLINA	MIÑO HOLGUÍN	MESTIZO/A	89,33
25	JENNY VALERIA	SEMPÉTEGUI RAMÍREZ	MESTIZO/A	88,07
26	TAMARA LETICIA	LIVE COLLANTES	MESTIZO/A	86,97
27	MYRIAN ELIZABETH	NOROÑA MARTÍNEZ	MESTIZO/A	86,77
28	MARÍA INÉS	ACOSTA VARGAS	MESTIZO/A	86,25
29	PERLA PAULINA	SALAS GÓMEZ	MESTIZO/A	86,17
30	MAYRA GABRIELA	MEJÍA CHÁVEZ	MESTIZO/A	85,92
31	MISHEL NATALY	SANTOMARO MOSCOSO	MESTIZO/A	85,84
32	MARÍA VANESSA	MONTENEGRO ALVAREZ	MESTIZO/A	85,83
33	CARLA KARINA	CÁRDENAS BATALLAS	MESTIZO/A	85,75
34	MARÍA JOSÉ	ORDOÑEZ MARQUEZ	MESTIZO/A, MIGRANTE	85,73
35	ANDREA PAOLA	GONZALES SÁNCHEZ	MESTIZO/A, DISCAPACITADA	85,35

Imagen N° 2. Listado final del proceso de selección – Mujeres (2012)

Fuente: Acuerdo Ministerial 000027 2012b

Con referencia al segundo concurso de méritos y oposición del año 2012, existían cien (100) vacantes, de las cuales se asignaron cincuenta (50) para las mujeres y cincuenta (50) para los hombres. En este caso, el 50 % de las mujeres participantes obtuvieron la puntuación por las medidas de discriminación positiva, mientras que el 50 % restante, no obtuvo el beneficio de la política. En cuanto a los hombres, el 60 % obtuvo dicha puntuación, y el 40 % no obtuvo ningún punto por acciones afirmativas. A diferencia del nombramiento anterior, en el documento del 2013, se deja en blanco la casilla correspondiente a los participantes que no obtuvieron puntuación por acciones afirmativas; para ilustrar lo que se está señalando, se presentan las siguientes imágenes que muestran los ganadores del mencionado concurso y las casillas en blanco para aquellos que no obtuvieron la acción afirmativa:

LISTADO FINAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN – HOMBRES

No.	Apellidos	Nombres	Acción Afirmativa	Calificación Total
1	JARAMILLO SALAZAR	JUAN SEBASTIAN	MIGRANTE	95,85
2	VASCONEZ NARANJO	CARLOS ESTERAN		93,93
3	LOPEZ ARGUELLO	CARLOS FRANCISCO		93,23
4	ZAMBRANO MERO	EDWIN LUIS	MONTUBIO/A	93,01
5	GONZABAY MAZZA	ROBERTO ANDRÉS	HUANCAVILCA	92,97
6	CAIZA CHICAIZA	MANUEL FAUSTINO	PANZALEO	92,92
7	GAMEZ TORRES	GUALBERTO ALFONSO	AFROECUATORIANO/A	92,79
8	MIRANDA CHAVEZ	MAURICIO SILVERIO	INDÍGENA	92,69
9	ROMERO ALMEIDA	DIEGO RICARDO		92,54
10	PAUCAR PAUCAR	FRANKLIN GEOVANNY	PURUHA	92,51
11	MASQUIZA MASQUIZA	KLEBER ELENIN	SALASACA	92,35
12	PIJAL CAIZA	LUIS FERNANDO	KAYAMBI	92,32
13	PERLAZA RODRIGUEZ	ALBERTO MAGNO	AFROECUATORIANO/A	91,86
14	YTURRALDE VILLAGOMEZ	JOSE ANTONIO	MONTUBIO/A	91,03
15	ANTUASH TSENKUSH	ALVINO	SHUAR	90,62
16	BARRIGA CORTES	LUIS FELIPE		90,60
17	CAMPAS ANGULO	JAIME TEODORO	AFROECUATORIANO/A	90,39
18	MOSQUERA CASTILLO	DARLIN NEL	AFROECUATORIANO/A	90,29
19	MORALES ENRIQUEZ	JUAN DAVID		90,22
20	ALVEAR MORALES	CESAR GONZALO		89,91
21	LEON NAULA	ANDRES OSWALDO		89,86
22	VERA HIDALGO	WINTER ANTONIO	MONTUBIO/A	89,65
23	ESPINOZA GUERRON	ROBERTO MICHEL	MONTUBIO/A	89,60
24	OÑA GARCÉS	LUIS XAVIER	MIGRANTE	89,60
25	NOVILLO GALLEGOS	ANGEL FERNANDO	DISCAPACIDAD-MIGRANTE	89,45
26	ANGULO GIRON	GONZALO	AFROECUATORIANO/A	89,44

27	SHCHERBAKOV	SERGIO		89,39
28	ESCOBAR CASTRO	DIEGO HUMBERTO		89,35
29	SAAVEDRA ESPAÑA	JORGE JEFFERSON	AFROECUATORIANO/A	89,32
30	CORDOVA CHABLA	ANDRES DAVID		88,78
31	MUÑOZ YARGAS	JORGE ARTURO		88,64
32	FONSECA MAÑAY	HERMES SEBASTIAN		88,36
33	TINOCO CORDOVA	JUAN FERNANDO	AFROECUATORIANO/A	88,34
34	ANCHALUISA SHIVE	CHRISTIAN FERNANDO		88,32
35	LÓPEZ RAMOS	SANTIAGO OSWALDO		88,25
36	TRONCOSO HEREDIA	MANUEL ORLANDO		87,85
37	MEDINA MOROCHO	MANUEL VICENTE	SARAGURO	87,78
38	OÑA TORRES	HUGO RAMIRO	MIGRANTE	87,67
39	BURGOS GONZALEZ	BERNARDO JAVIER	AFROECUATORIANO/A	87,58
40	HERNANDEZ PAZMINO	CESAR ERNESTO	MONTUBIO/A	87,54
41	FLORES VINUEZA	IVÁN ALFONSO	KAYAMBI	87,52
42	TORRES JARAMILLO	MARCO ANTONIO		87,38
43	ROLDAN RIBADENEIRA	PABLO ANDRES		87,34
44	SAANT MARIAN	LAURO JERÓNIMO	SHUAR	87,33
45	ROJAS JACOME	WILSON LEONARDO		87,27
46	PAVA BONILLA	EDGAR LENIN	MONTUBIO/A	87,23
47	TOLEDO ATARIHUANA	BRANLY PATRICIO		87,22
48	ARIAS SAMANIEGO	FERNANDO JAVIER	MONTUBIO/A	87,21
49	URQUIZO TENESACA	BOLIVAR	KICHWA	87,18
50	PAREDES CARRERA	EDISON ERNESTO		87,16

Imagen 3. Listado final del proceso de selección – Hombres (2013)  
Fuente: Acuerdo Ministerial N° 000010 2013

LISTADO FINAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN - MUJERES

No.	Apellidos	Nombres	Acción Afirmativa	Calificación Total
1	REYES PÉREZ	JEANETTE ARACELLY		92,93
2	SÁNCHEZ ESTRADA	SHULI GEOVANNA		91,65
3	PERICHE MASQUIZA	SANDRA PAULINA	SALASACA	91,56
4	LANDAZURI DE MORA	MARIA ETELVINA		90,42
5	ROCHINA GUZMAN	MARCIA BEATRIZ	WARANKA	89,95
6	DE LA CRUZ INLAGO	MARIA GEORGINA	KAYAMBI	89,83
7	TADEO LEÓN	JEANNETH SUSANA	AFROECUATORIANO/A	89,11
8	LUNA YUMICEBA	JENNY LUZMILA	AFROECUATORIANO/A	88,63
9	CAICEDO VILLALBA	ESTHER TATIANA	AFROECUATORIANO/A	87,64
10	MOSCOSO LARENAS	ANDREA MORELA		87,62
11	BONILLA RIVERA	SANDRA JACQUELINE		87,29
12	BERMUDEZ ERAZO	VERONICA DEL ROCIO		86,91
13	JIJON SOLORZANO	MARITZA DEL ROSARIO		86,67
14	SARANGO VACACELA	SOLEDAD PATRICIA	KICHWA	86,64
15	HERNÁNDEZ TRUJILLO	ESTEFHANIA MISHELL		86,54
16	WONG CORONEL	MARIA ALEJANDRA		86,31
17	ALTA PERUGACHI	BLANCA INES	INDÍGENA	86,17
18	TOCAGON BONILLA	MARIA IDIANA	INDÍGENA	86,04
19	PIN SABANDO	ANNABEL CRISTINA	MONTUBIO/A	85,68
20	ORTIZ OLMEDO	MARIA LORENA	AFROECUATORIANO/A	85,60
21	CHAVEZ CEDEÑO	ANA BELEN	MONTUBIO/A	85,58
22	OTAVALO CACOANGO	LUZ MARIA	OTAVALO	85,41
23	CAICEDO PINTO	JENNY GABRIELA	AFROECUATORIANO/A	85,21
24	GUAMAN MALAN	MARIA MAGDALENA	PURUHA	85,10
25	JIMENEZ ALCAZAR	DANIELA		85,09

26	ORTIZ OLMEDO	MARIA LORENA	AFROECUATORIANO/A	85,00
27	CHAVEZ CEDEÑO	ANA BELEN	MONTUBIO/A	85,58
28	OTAVALO CACOANGO	LUZ MARIA	OTAVALO	85,41
29	CAICEDO PINTO	JENNY GABRIELA	AFROECUATORIANO/A	85,21
30	GUAMAN MALAN	MARIA MAGDALENA	PURUHA	85,10
31	JIMENEZ ALCAZAR	DANIELA		85,09
32	GOMEZ SALAZAR	JENNY PATRICIA		85,02
33	TOAQUIZA TIPANTUNA	EMMA REBECA	PANZALEO	84,96
34	ALOMÍA PAVÓN	MARIA ISABEL		84,73
35	YANTALEMA CAIN	MARIA ELSA	PURUHA	84,48
36	ROSETO LEMA	LUCIA CONCEPCION	OTAVALO	84,40
37	BAUTISTA ORTIZ	MARIA DEL CARMEN	AFROECUATORIANO/A	84,33
38	TERAN HINOSTROZA	MARIA AUGUSTA		84,30
39	GRADOS ROMERO	CARMEN SUSANA		84,30
40	FIGUEROA RIOS	MARTHA LUCY		84,14
41	JIMENEZ JIMENEZ	ZOLA FABIOLA		84,12
42	PEÑAFIEL SHIGUANGO	RUTH ALCIRA	INDÍGENA	83,91
43	VÁSCONES MEDINA	HEIDI ADELA		83,70
44	ANGULO CORTEZ	INGRID PAOLA	AFROECUATORIANO/A	83,57
45	JARRIN HARO	ELISA NATALY		83,56
46	OÑA CHANGOLUISA	SARA LUCIA	KICHWA	83,52
47	CANTOS RODRIGUEZ	MARIA VALERIA		83,50
48	CUESTA CACERES	ANA LUCIA		83,31
49	MONCAYO FALCONI	JOHANNA CATHERINE		83,26
50	AINAGUANO SISA	ROSA SERAFINA	CHIBULEO	83,23
51	FREIRE ACOSTA	MERY DEL ROCIO		83,10
52	PIJAL ALVEAR	MARIANTTA DE JESUS	KAYAMBI	82,97
53	ROSETO HERRERA	ANA VICTORIA		82,74
54	DÍAZ SOSAPANTA	ANA MARÍA		82,74
55	LOPEZ MENDOZA	DOLORES MARYBEL	AFROECUATORIANO/A	82,73
56	ARLANTT PUENTE	TIFANY ELIZABETH		82,65

Imagen N° 4. Listado final del proceso de selección – Mujeres (2013)  
Fuente: Acuerdo Ministerial N° 000010 2013

En estos dos ejemplos se puede ilustrar los procesos de maduración de las decisiones que se retroalimentan con informaciones empíricas, pues en el análisis mostrado, se puede ver que 10 puntos por acciones afirmativas en el primer concurso fue demasiado por lo que, para el segundo proceso, el puntaje bajó a 5 puntos.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Guillaume Fontaine. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos, 57.

También, se puede observar que el Servicio Exterior ecuatoriano, al menos en los concursos de méritos y oposición realizados en los años 2011 y 2012 (que es la temporalidad de la presente investigación), ha adoptado la implementación de la política de acciones afirmativas para el ingreso de los terceros secretarios (sexta categoría), respetando a su vez, la equidad de género.

### 2.3.3. ¿Qué resultados se han obtenido?

Considerando lo expresado por Carol Weiss<sup>61</sup> evaluar el desempeño de un empleado o funcionario abarca juicios de todo tipo en base a un denominador común. En el caso del Servicio Exterior, se tiene un sistema de calificación anual que aplica a su personal diplomático. El instrumento de calificación vigente se denomina “Sistema de calificación anual del personal Diplomático del Servicio Exterior” del año 2020, cuyo fin es la calificación de los diplomáticos que se encuentran entre la tercera y sexta categoría del Servicio Exterior (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, art. 1), es decir, que se evaluará a los terceros secretarios (sexta categoría), a los segundos secretarios (quinta categoría), a los primeros secretarios (cuarta categoría) y a los consejeros (tercera categoría).

Según el Reglamento de calificación, existen varios niveles a ser considerados. En primer lugar, se evalúa la “Preparación profesional”<sup>62</sup> que se refiere a los títulos de tercer y cuarto nivel que tenga el funcionario, sin tomar en cuenta el título de doctorado, así se muestra la siguiente imagen tomada del documento oficial:

<i>Títulos</i>	<i>Preparación Profesional - puntaje máximo 12 puntos</i>		
<i>Tercer Nivel</i>	<i>Pre Grado = 2</i>	<i>-</i>	<i>--</i>
<i>Cuarto Nivel</i>	<i>-</i>	<i>Especialización = 4</i>	<i>Maestría = 6</i>

Imagen 5. Preparación profesional.

Fuente: EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 9

En segundo lugar, se toma en cuenta el conocimiento de los idiomas extranjeros que posea el funcionario, otorgando una puntuación máxima hasta de 12 puntos. Dicho conocimiento debe estar avalado por el Sistema Nacional de Educación Superior del Ecuador, por institutos reconocidos por la Secretaría del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesional (SETEC) o por pruebas internacionales (TOEFL, IiBT (87), IELTS (6)) (art. 10):

<sup>61</sup> Carol Weiss, 2015. “Preparando el terreno” en Antología sobre evaluación: La construcción de una disciplina. Biblioteca del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 48.

<sup>62</sup> EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 9  
PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

**Idioma Extranjero - puntaje máximo 10 puntos**

<b>Títulos</b>	<b>Idioma Extranjero</b>			<b>Otros idiomas</b> <i>No correspondan a los idiomas oficiales de ONU</i>
	<b>Inglés</b>	<b>Francés</b>	<b>Otros idiomas oficiales de ONU</b>	
<i>Avanzado aprobado</i>	10	7	5	3
<i>Intermedio aprobado</i>	5	4	3	1
<i>Básico aprobado</i>	2	2	2	1

Imagen 6. Idioma extranjero.

Fuente: EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 10

En tercer lugar, la “Comisión Calificadora de Personal” tiene la tarea de evaluar las “actividades complementarias” realizadas por el funcionario durante el año de la evaluación. Dichas actividades complementarias son: 1. Monografía obligatoria anual (art. 11): máximo 5 puntos; 2. Cursos o seminarios (asistencia y aprobación): hasta 3 puntos; 3. Calificación del superior jerárquico (art. 12), quien evalúa los siguientes aspectos:

<b>Calificación del Superior Jerárquico - Puntaje máximo <u>30 puntos</u></b>	
<b>Aspectos</b>	<b>Puntaje</b>
<i>Capacidad y trabajo en equipo.</i>	5
<i>Eficiencia e iniciativa y ética en el cumplimiento de sus funciones</i>	5
<i>Conducta, asistencia y puntualidad.</i>	4
<i>Calidad de las relaciones interpersonales y/o con la comunidad ecuatoriana en el exterior.</i>	4
<i>Adaptación al entorno respeto.</i>	4
<i>Representación y respeto a la normativa.</i>	3
<i>Aplicación del idioma extranjero en el desempeño de sus funciones.</i>	3
<i>Proyección personal y social.</i>	2

Imagen 7. Calificación del Superior Jerárquico.

Fuente: EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 12

En cuarto lugar, es tarea de la “Comisión Calificadora de Personal” evaluar al funcionario a través de los siguientes elementos (art. 13):

<b>Calificación de la Comisión Calificadora de Personal - Puntaje máximo <u>40 puntos</u></b>	
<b>Elementos</b>	<b>Puntaje</b>
<i>Eficiencia e Iniciativa</i>	10
<i>Ética, espíritu y compromiso institucional</i>	10
<i>Ocupación de puestos / gestiones de responsabilidad</i>	8
<i>Régimen disciplinario</i>	5
<i>Calificaciones de los dos últimas evaluaciones</i>	4
<i>Regularidad en la carrera</i>	3

Imagen 8. Calificación de la Comisión Calificadora de Personal.

Fuente: EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 13

En quinto lugar, se determinan los “méritos adicionales” (Capítulo IV), dentro de los que figuran el “Título de PHD/Doctorado” (puntaje máximo de 2); ejercicio de una cátedra en una institución de educación superior de tercer o cuarto nivel (hasta un máximo de 1 punto); publicaciones (hasta un máximo de 1 punto); “ponencias en conferencias, charlas, cursos o seminarios” (hasta un máximo de 1 punto); “cumplimiento de funciones voluntarias” en oficinas que no estén en su residencia (hasta un máximo de 2 puntos).<sup>63</sup>

Luego de la calificación realizada, el Servicio Exterior publica los resultados obtenidos por cada uno de los funcionarios. La permanencia del diplomático va a depender de la calificación obtenida, la cual oscila entre los siguientes parámetros:

Tabla 3  
Escala de calificaciones

<i>Escala de calificaciones</i>	
<i>Excelente</i>	<i>De 91 a 100</i>
<i>Muy Bueno</i>	<i>De 81 a 90</i>
<i>Satisfactorio</i>	<i>De 71 a 80</i>
<i>Deficiente</i>	<i>De 61 a 70</i>
<i>Inaceptable</i>	<i>De 60 y menos</i>

Fuente: EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 17

Sin embargo, si el funcionario no superó los 70 puntos, tiene derecho a una recalificación durante los tres meses posteriores. Si en dicha recalificación tampoco llega al nivel de “satisfactorio”, será removido de su cargo.

Este tipo de evaluación, trata de buscar cambiar el conocimiento, las actitudes, los valores y las conductas de las personas, así como hacer modificaciones a las organizaciones donde trabajan, a las instituciones con las que deben negociar o a las comunidades donde viven. La cualidad común de esos programas y políticas es la meta de mejorar y más gratificante la vida de las personas a quienes deben beneficiar.<sup>64</sup>

### *¿Qué tan bien está diseñado?*

De forma muy resumida, se puede señalar que el instrumento de calificación del personal diplomático es un poco confuso. Por ejemplo, en el punto que trata sobre la “preparación profesional”, se obvia el título de Doctorado, el cual sí es mencionado en la parte de “actividades adicionales” con una puntuación “máxima” de 2 puntos. Las interrogantes planteadas aquí son: ¿Cómo se mide quién es más doctor?, ¿a cuál funcionario se le otorga 1 punto y a cuál funcionario se le otorgan los 2 puntos, si ambos títulos han sido avalados por

<sup>63</sup> EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020.

<sup>64</sup> Carol Weiss, 2015. “Preparando el terreno” en Antología sobre evaluación: La construcción de una disciplina. Biblioteca del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 48. PH, 47, enero-junio, 2025. ISSN 1690-4818

la SENESCYT?, y, ¿por qué este elemento no figura en la parte de “preparación profesional”?

En segunda instancia es importante señalar que los elementos (ya sean cualitativos o cuantitativos) de cualquier evaluación de personal deben ser medibles. En este sentido, se mencionan algunos elementos que son de difícil medición y no se logra comprender cómo se miden:

- “Calidad de las relaciones interpersonales y/o con la comunidad ecuatoriana en el exterior” (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 12)
- “Adaptación al entorno respeto” (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 12)
- “Proyección personal y social” (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 12)
- “Ética, espíritu y compromiso institucional” (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 13)
- “Apariencia física” (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020, art. 13 – Ocupación de puestos/Gestiones de responsabilidad).

Esta situación se contrapone a la idea de que el evaluador utilice métodos de investigación de las ciencias sociales para lograr que el proceso de evaluación se torne más sistemático y preciso; además que la evaluación debe establecer cuestiones claras para investigar, recoger evidencia sistemáticamente de una variedad de personas involucradas que se traducen en términos cuantitativos y en otras ocasiones los datos se transforman en narrativas convincentes.

En consecuencia, sería un ejercicio interesante tratar de diseñar los indicadores que puedan medir los elementos listados anteriormente, o conocer cómo son medidos por el Servicio Exterior.

#### **2.4. Análisis de la burocracia: los terceros secretarios del Servicio Exterior**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) tiene la misión de ejercer la rectoría de la política exterior, la movilidad humana y la cooperación internacional, de acuerdo con los intereses del pueblo ecuatoriano, gestionando y coordinando la inserción estratégica en la comunidad internacional, la integración regional, la atención consular y migratoria, el respeto de los derechos de las personas en situación de movilidad humana y promoviendo una gestión articulada y coordinada de la cooperación internacional (EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020a), dichas actividades son llevadas a cabo por los funcionarios públicos que constituyen parte de su burocracia del Ministerio.

La institución, que depende del poder Ejecutivo, cuenta con dos Viceministerios uno de Relaciones Exteriores, y otro de Movilidad Humana. Tiene además 5 coordinaciones generales con 17 direcciones especializadas en temas: financieros, de planificación, tecnologías de la información y comunicación, asesoría jurídica y de coordinación con el Gabinete, que dependen directamente de la máxima autoridad. Cuenta, en total, con 9 Subsecretarías (6 para Relaciones Exteriores y 3 para Movilidad Humana) con 27 Direcciones que incluyen la Dirección de Análisis Político y la de Asuntos Culturales

Patrimoniales y Turísticos que cumplen una función compartida en los dos Viceministerios. El Viceministerio de Movilidad Humana cuenta también con 7 Coordinaciones Zonales, mientras que el de Relaciones Exteriores considera las Embajadas, Misiones Permanentes ante Organismos Internacionales y Oficinas Consulares.<sup>65</sup>

Con respecto a los reglamentos internos que se siguen, se puede ver que existe incoherencia entre el organigrama planteado por la institución cuya descripción se indica en el párrafo anterior y la Ley Orgánica del Servicio Exterior en la que se menciona la existencia de una Subsecretaría General, cuyo titular, reemplazaría al ministro en caso de ausencia, o de la Subsecretaría Política que en el nuevo organigrama es una Dirección o la Subsecretaría Económica que ya no existe.<sup>66</sup>

Para el proceso de contratación de personal la ley indica que será constituida una Comisión Calificadora de Personal, integrada por el Subsecretario del Servicio Exterior, dos representantes del MREMH, el presidente de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior- AFESE, el representante del personal, elegido de entre los funcionarios que presenten servicios en las distintas dependencias del MREMH, dentro del territorio nacional; y el Director General de Desarrollo Organizacional de la institución. Al inicio de cada año, esta Comisión se reúne para calificar a los funcionarios, siempre que el escalafón anual no se encuentre aprobado. Para efectos salariales, los funcionarios entran en lo dispuesto por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.<sup>67</sup>

Esta Comisión además de calificar anualmente al personal diplomático y auxiliar del Servicio Exterior, excepto para los funcionarios de la primera y segunda categorías, tiene la potestad de someter al Ministro el dictamen respecto a los casos de ingreso a la carrera, confirmación, ascenso, disponibilidad, reincorporación, retiro y aplicación de medidas disciplinarias, autorizar los sistemas de prueba para los concursos previstos en la ley, revisar y dar el visto bueno a las calificaciones de las pruebas realizadas, aprobar y reformar los informes en materia de administración de personal de la Dirección General del Servicio Exterior, seleccionar entre los elegibles al personal más idóneo para los puestos respectivos y recomendarlos ante el Ministro, y, preparar el reglamento interno que sistematice los concursos.<sup>68</sup>

El hecho de que la Comisión Calificadora tenga la atribución de revisar y autorizar los sistemas de prueba para los concursos previstos en la ley nos permite afirmar que la burocracia es parte del proceso de selección de nuevos candidatos, y como lo dice Peters, su experiencia les indica cómo llevar los procesos y pueden incluso acelerar la acción o tomar medidas para que no se retrase la implementación de la política pública. Además, se puede decir que la Comisión Calificadora tiene el poder y autoridad legal para evaluar los ascensos e ingresos de los futuros funcionarios públicos, lo que confirma lo expuesto por Peters quien menciona que las organizaciones burocráticas tienen poder político por derecho propio.

Esta característica también se manifiesta al momento de eludir o evitar obedecer la política pública analizada, en razón de no estar de acuerdo con la misma y que se evidencia en que ya no se han realizado concursos de merecimiento y oposición considerando la política de estudio. También es imprescindible mencionar que al generarse concursos públicos buscando

---

<sup>65</sup> EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2020b.

<sup>66</sup> EC. 2006a. Ley Orgánica del Servicio Exterior. Registro Oficial Suplemento 262,

<sup>67</sup> EC. 2006a. Ley Orgánica del Servicio Exterior. Registro Oficial Suplemento 262,

<sup>68</sup> EC. 2006a. Ley Orgánica del Servicio Exterior. Registro Oficial Suplemento 262, art 54.

que lo funcionarios puedan hacer carrera en la institución y que exista una Comisión interna evaluadora quien determina los ascensos de los funcionarios, indica que se ha tratado de generar una burocracia de tipo weberiana, al menos en lo que se refiere al área del Servicio Exterior.

La misma Ley Orgánica del Servicio Exterior indica que se establece en la carrera diplomática "... con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en las funciones del servicio exterior, mediante la implantación del sistema de mérito que garantice la estabilidad de los funcionarios idóneos."; esta búsqueda de estabilidad de los funcionarios es una más de las categorías mencionadas por Peters (2015) sobre las burocracias. Menciona además las categorías de los funcionarios: Primera (Embajador), Segunda (Ministro), Tercera (Consejero), Cuarta (Primer Secretario), Quinta (Segundo Secretario) y Sexta (Tercer Secretario) y también señala que para ingresar a la sexta categoría, a más de los requisitos de idoneidad que se establezcan en el reglamento, se requiere tener título académico universitario y para el acceso de la quinta a la cuarta es necesario poseer un título académico en ciencias internacionales diplomacia o su equivalente y afines.<sup>69</sup>

La carrera diplomática comienza por la sexta categoría y se requiere ser ecuatoriano de nacimiento y tener más de 21 años de edad, hablar y escribir por lo menos un idioma extranjero, ingresar a la Academia Diplomática del Ministerio previo concurso nacional abierto de libre oposición y merecimientos, conforme al reglamento, para lo cual debe exhibir título profesional de tercer nivel, y, cumplir satisfactoriamente la pasantía que fija el Ministerio.<sup>70</sup> Como se puede ver en cuanto a los requisitos académicos, su exigencia es parte de uno de los dos recursos que Peters<sup>71</sup> sostiene que les pertenece a las burocracias y que lo expone como "conocimiento técnico" del tipo de políticas con las que trabajan.

Del mismo modo, Peters hace referencia a la neutralidad partidista de los funcionarios públicos que pese a todo pronóstico deben desempeñarse en un entorno político, que contradice la capacidad de que los funcionarios puedan cumplir con su trabajo de manera eficaz. En el caso de la Cancillería, esto se evidenció en el momento de la renuncia del ministro quien había dado una directriz para que los funcionarios que habían sido colocados por cuota política regresaran de manera ordenada al país antes del cambio de mando del nuevo gobierno, pero esta orden fue reemplazada por otra emitida directamente desde la Presidencia de la República retirando el poder de la directriz anteriormente indicada.<sup>72</sup>

Tanto el éxito de los líderes políticos como de los funcionarios de carrera suman para el reconocimiento institucional que permite reconocer a un país en el marco de un todo y no como una fracción. Para que los objetivos previstos en un plan de gobierno se puedan alcanzar, de se deben incluir en los procesos a la totalidad de los actores que constituyen la "vida nacional" para llevar a cabo políticas públicas que garanticen mejores niveles de gobernabilidad.<sup>73</sup>

Sobre la autonomía, tanto la Ley Orgánica del Servicio Exterior como su Reglamento respecto a los concursos públicos es bastante clara, y no puede tener influencia política pues

---

<sup>69</sup> EC. 2006a. Ley Orgánica del Servicio Exterior. Registro Oficial Suplemento 262, 3 de mayo, art. 78.

<sup>70</sup> EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2020, art 82.

<sup>71</sup> Guy Peters. 2015. Policy capacity in public administration. Policy and Society.

<sup>72</sup> El Comercio. 2021. El Canciller Luis Gallegos renunció a su cargo. El Comercio. 11 de marzo.

<sup>73</sup> ACNUR. (2011). El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado. Suiza: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

dentro del mismo concurso se incluye un proceso de apelación en el que cualquier candidato que se sintiera perjudicado en su calificación puede reclamar y pedir aclaraciones. De igual forma, los parámetros de calidad del proceso de selección también se incluyen en el mismo Reglamento, de modo que ambos parámetros están cubiertos por la misma normativa.<sup>74</sup>

En lo que se refiere a las aspiraciones y expectativas de los funcionarios, entrevistas realizadas a los ganadores afroecuatorianos del concurso de Terceros Secretarios en el año 2019, revelan la siguiente información: “no se han establecido compromisos e incorporaciones de las visiones, intereses o programas de los afroecuatorianos en la Cancillería, mucho menos su difusión. De lo observado no existe ni predisposición, ni interés en hacerlo.

Con respecto a si sus propuestas son aplicadas y compartidas por otros agentes gubernamentales de Cancillería mencionan lo siguiente: “Lamentablemente no existe, o al menos no me he enterado, que Cancillería haya incorporado una propuesta de las organizaciones afrodescendientes”.<sup>75</sup>

En cuanto al proceso de ascenso una vez dentro de Cancillería también algunos entrevistados lo describen de la siguiente manera:

En mi primera calificación recibí un bajo puntaje por parte del superior jerárquico. Y obtuve, de igual manera, bajos registros en ítems como la monografía anual y las actividades extra. En la segunda oportunidad mejoré mis calificaciones, sin embargo, debido a temas presupuestarios no me fue posible ascender aun cumpliendo la nota requerida. He notado en las 2 ocasiones que no existe claridad acerca de lo que se va a calificar sobre todo en el tema de las actividades extras. Ya que cuando solicité recalificación usando los parámetros dados por la Comisión calificadora, la misma fue rechazada.<sup>76</sup>

Un comentario más interesante resulta cuando se solicita la percepción de su posición en Cancillería pues se menciona que:

Existe un ambiente de constante tensión, ya que aún persiste el malestar entre muchos de los funcionarios más antiguos por nuestro proceso de ingreso. Eso es una limitante para trabajar, ya que ese tipo de prejuicios impiden el crear un ambiente laboral propicio. Se debe entablar un diálogo de doble vía donde se busquen soluciones políticas para mejorar los procesos de ingreso y dar oportunidades a todos<sup>77</sup>

En resumen, los testimonios presentados son una prueba de que las propuestas de este grupo poblacional minoritario no son escuchadas, no participan en la formulación de políticas públicas, su promoción para ascensos es problemática y su posición ante el resto del personal es incómoda, lo que mostraría que se están produciendo resultados no esperados (negativos) acerca de la inclusión que buscaba la política inicialmente.

---

<sup>74</sup> EC. 2019. Reglamento del concurso público de méritos y oposición para el ingreso a la Sexta Categoría, Tercer Secretario, del Servicio Exterior Ecuatoriano, art. 4.

<sup>75</sup> Tercera secretaria 1 2019, 102.

<sup>76</sup> Tercera secretaria 1, 2019, 103.

<sup>77</sup> Tercera secretaria 1 2019, 104.

## Conclusiones

Es claro el interés a nivel internacional para que exista una inclusión de todo grupo social minoritario dentro del mercado laboral, y es claro también el interés que demuestran algunos gobiernos, como el de Ecuador, en tratar de adaptarse a esta idea. Se puede notar la preocupación en cambiar la normativa nacional que se inició desde la redacción de una nueva Constitución del 2008 y al hacerla más incluyente y participativa, se ha mostrado además los cambios que se han producido en leyes y reglamentos para tratar de incluir a los grupos minoritarios en los procesos de contratación de personal, lo cual muestra el interés del Estado en adoptar las políticas que han sido recomendadas desde el nivel internacional y demandadas por las organizaciones sociales nacionales.

Resulta interesante ver que los procesos para la aplicación de la política pública propuesta se han cumplido; una buena parte del personal contratado ya forma parte de los grupos minoritarios. No obstante, es importante verificar si esta situación en verdad brinda solución al problema social identificado inicialmente, pues éste no solamente se concentra en que las instituciones públicas contraten personal de grupos minoritarios, sino que también ellos mismos y sus organizaciones sean escuchados para que influyan en la generación de política pública que sea más integral e inclusiva. Esta situación haría que la solución aplicada no solamente haya funcionado para los pocos empleados que fueron contratados en los procesos del 2012 y 2013 sino que, en realidad, ellos desde sus campos de conocimiento, puedan generar oportunidades para otros miembros de su comunidad.

En el caso de la Cancillería, se ha visto que la voz de las personas contratadas con acciones afirmativas no es escuchada, no es considerada y menos aún la de las organizaciones a las que pertenecen. Con este reparo, es que este trabajo deja pendiente un análisis más pormenorizado del proceso de evaluación de la política pública descrita para verificar hasta qué punto las entrevistas realizadas a los funcionarios involucrados en el proceso indican el éxito o fracaso de la política aquí discutida.

## Bibliografía

ACNUR. (2011). *El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado*. Suiza: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8987.pdf>.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. “Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)]. 55/2 Declaración del Milenio”. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

Centro de Educación y Promoción Popular. 2007. *Plataforma Política del Pueblo Afroecuatoriano*. Quito: CEPP, Centro de Educación y Promoción Popular.

EC. 2006a. *Ley Orgánica del Servicio Exterior*. Registro Oficial Suplemento 262, 3 de mayo. (feb 2017). [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ley\\_organica\\_servicio\\_exterior\\_mod\\_feb\\_2017.pdf#](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ley_organica_servicio_exterior_mod_feb_2017.pdf#)

EC. 2006b. *Ley de los derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos*. Registro Oficial 27, 22 de mayo. <https://issuu.com/codae.siet/docs/ley-de-derechos-colectivos-del-pueblo-afroecuatori>

EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre

EC. 2009b. *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012*. Quito: Ministerio de Coordinación de Patrimonio. [biblio.flacsoandes.edu.ec](http://biblio.flacsoandes.edu.ec) › libros › digital

EC. 2016. *Decreto no. 915 (declárese como política nacional el cumplimiento de los Objetivos y metas del programa de actividades del decenio Internacional para los afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo 2015 – 2024)*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.707, 8 de marzo.

EC. 2019. *Reglamento del concurso público de méritos y oposición para el ingreso a la Sexta Categoría, Tercer Secretario, del Servicio Exterior Ecuatoriano*. Acuerdo Ministerial N° 0000173, 25 de octubre. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/reglamento-concurso.pdf>. Último acceso 22 de marzo de 2021.EC. 2009a. *Acuerdo N° 60 para aprobar el “plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”*. Registro Oficial, 28 de septiembre.

EC Ministerio de Relaciones Exteriores. 2006. *PLANEX 2020 Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46431/Ecuador\\_-\\_Planex\\_2020.\\_Plan\\_Nacional\\_de\\_Pol%C3%ADtica\\_Exterior\\_2006-2020\\_\\_138\\_p.\\_.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46431/Ecuador_-_Planex_2020._Plan_Nacional_de_Pol%C3%ADtica_Exterior_2006-2020__138_p._.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

EC Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2011. *Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior*. Acuerdo Ministerial N° 000106, 13 de diciembre.

EC Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2012a. *Reglamento interno para la convocatoria a concursos de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior*. Acuerdo Ministerial N° 000057, 09 de agosto.

\_\_\_\_\_. 2012b. *Acuerdo Ministerial N° 000027*, 10 de abril

\_\_\_\_\_. 2013. *Acuerdo Ministerial N° 000010*, 28 de enero

EC Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2020. *Sistema de calificación anual del personal diplomático del Servicio Exterior*. Acuerdo Ministerial N° 0000082, 17 de agosto

\_\_\_\_\_. 2020a. Misión y Visión. <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/07/01/mision-y-vision/>. Último acceso 17 de marzo de 2021.

\_\_\_\_\_. 2020b. Organigrama de la Institución. <https://www.cancilleria.gob.ec/la-institucion/>

El Comercio. 2021. El Canciller Luis Gallegos renunció a su cargo. El Comercio. 11 de marzo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/canciller-luis-gallegos-renuncia-cargo.html>

Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teoría y Métodos*. FLACSO Ecuador. Primera Edición.

Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2009. *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012*. Quito: Ministerio de Coordinación de Patrimonio.

Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Gobierno Nacional de la República del Ecuador. 2005. *Primer Informe del cumplimiento de objetivos ODM de Ecuador*. Quito: Secretaría Nacional Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Guy Peters, B. 2015. "Policy capacity in public administration". *Policy and Society*, 34: 219-228, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005.

Majone, G. 2005. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, México.

Naciones Unidas. 2004. "Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy". New York: Ediciones Mundi-Prensa. <https://ilamdocs.org/documento/2740/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Ecuador), Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, Grupo Técnico Interagencial de Interculturalidad del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador. 2007. "Objetivos de desarrollo del milenio: estado de situación 2007: pueblo afroecuatoriano". Quito: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=120751&tab=opac](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=120751&tab=opac).

Sabatier, P. y Mazmanian, D. 1980. "The implementation of public policy: a framework of analysis". *Policy Studies Journal*, 8 (4). 538-559.

Secretaría Nacional de Gestión de la Política. 2016. *Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente*. Quito: Secretaría Nacional de Gestión de la Política

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)*. Quito: SENPLADES

\_\_\_\_\_. 2015. *Objetivos del Milenio. Balance Ecuador 2014*. Quito: SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Objetivos-del-Milenio-Balance-2014.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2017. *Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: SENPLADES

ONU Asamblea General. 1963. *Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 20 de noviembre. [https://www.oas.org/dil/esp/1963\\_Declaracion%20de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_resolucion\\_1904-XVIII.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1963_Declaracion%20de_las_Naciones_Unidas_resolucion_1904-XVIII.pdf).

\_\_\_\_\_. 1965. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 21 de diciembre. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>

\_\_\_\_\_. 2000. *Declaración del Milenio*. 13 de septiembre. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2000. *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia*. 8 de septiembre. [https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf).

\_\_\_\_\_. 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York: Naciones Unidas. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Spanish2015.pdf>

Ortiz Olmedo, María Lorena. 2019. “Las Políticas Públicas de Acción Afirmativa: Un estudio de caso sobre la Participación de los Afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador (2012-2018)”. Tesis de Maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales. 2019. <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4962/1/TESIS%20FINAL%20LORENA%20ORTIZ%20%2015-04-19.pdf>

Weiss, Carol H. 2015. “Preparando el terreno” en *Antología sobre evaluación: La construcción de una disciplina*. Biblioteca del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Primera edición.43-84.

Depósito Legal: pp200302ME1486 - ISSN: 1690-4818



Todos los documentos publicados en esta revista se distribuyen bajo una [Licencia Creative Commons Atribución -No Comercial- Compartir Igual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Por lo que el envío, procesamiento y publicación de artículos en la revista es totalmente gratuito.