

PLAN DE ACCIÓN CONTRA
LA DISCRIMINACIÓN,
EL RACISMO Y LA XENOFOBIA



Dr. Mauricio Rodas Espinel

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Ing. César Mantilla Cisneros, MBA.

Secretario de Inclusión Social

Soc. Kléver Albán Flores

Dirección del Proceso MDMQ

Gabriela Cevallos S.

Carla Valdiviezo

Imágenes y Supervisión Editorial

Equipo Consultor

Fernando García, investigador principal, FLACSO Ecuador

Lydia Andrés, investigadora senior, FLACSO Ecuador

Marco Panchi, investigador junior, Municipalidad del Distrito
Metropolitano de Quito

© Quito, diciembre, 2018

Contenidos:

PRESENTACIÓN

5

Construimos una Ciudad más Solidaria e Inclusiva 6

Quito, Ciudad Inclusiva 8

INTRODUCCIÓN

11

DIAGNÓSTICO

13

Introducción 14

Caracterización cuantitativa de los colectivos de interés 15

Demografía 15

Acceso a la salud 19

Acceso a la educación 21

Acceso al empleo 24

Condiciones de vivienda 27

Participación sociopolítica 28

Participación en el gobierno municipal 28

Participación en partidos o movimientos políticos 28

Participación en organizaciones sociales 29

Discriminación sociocultural 31

Opiniones racistas, discriminatorias y xenofóbicas 31

Prácticas culturales sustantivas 37

Tratamiento en medios de comunicación 41

Marco normativo y políticas 48

Normativa 48

Políticas públicas 51

Acciones de las organizaciones de la sociedad civil 52

Bibliografía 54

Presentación	58
Del diagnóstico al Plan de Acción	59
Pasos para la elaboración del Plan	59
Nudos críticos del diagnóstico	61
Criterios para la elaboración del Plan	63
El marco normativo	64
El marco institucional	76
El marco conceptual	81
La interseccionalidad entre racismo, discriminación, etnicidad, xenofobia, género y clase	81
El derecho a la ciudad	84
Los objetivos del Plan de Acción	86
La determinación de los ejes estratégicos para la acción	87
Modelo de gestión y estrategia de ejecución	88
Ruta Crítica	93
El sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación	93
Matrices de planificación de acciones	94
Bibliografía	107
Notas	110



PRESENTACIÓN

Construimos una Ciudad más Solidaria e Inclusiva

Las quiteñas y quiteños nos sentimos orgullosos de la hermosa ciudad que día a día construimos. Es un Patrimonio de la Humanidad galardonado por su arquitectura y por el componente más importante, nuestra gente. Quienes habitamos aquí de otras provincias y nacionalidades, todos somos parte de la construcción de un espacio más solidario e inclusivo, “nuestro derecho a la ciudad”.

La actual Administración Municipal promueve políticas públicas dentro del Distrito Metropolitano para la promoción, protección y restitución de los derechos. Toda vez que reconocemos que no todas las personas se benefician de las mismas oportunidades en el territorio, como una acción afirmativa, enfocamos nuestro trabajo en bien de los grupos de atención prioritaria, personas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo.

Estas políticas sociales se enmarcan actualmente en el proyecto Quito, Ciudad Inclusiva, liderado por la Secretaría de Inclusión Social. El proyecto contempla diversas estrategias como el “Sello Inclusivo, progresivo”, los Puntos Inclusivos, las ayudas y becas educativas, se articulan a otras como las Casas Somos y aquellas llevadas a cabo por la Unidad Patronato Municipal San José. Todos estos esfuerzos, encaminados a la reducción de las brechas de desigualdad en nuestra ciudad, y buscan hacer del Distrito Metropolitano ella un lugar de encuentro e integración de la diversidad.

El presente documento presenta el Plan De Acción contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia de la MDMQ que llevamos a cabo a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afrodescendientes y montubios que habitan en el DMQ.

¡Invito a todas y todos en un marco de corresponsabilidad ciudadana a ser parte de esta construcción de un Quito más inclusivo y solidario!

Dr. Mauricio Rodas Espinel
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito



Quito, Ciudad Inclusiva

Las condiciones históricas, los procesos de urbanización, las inequidades, la polarización de las economías, la información privilegiada, entre otros aspectos, no están permitiendo las mismas oportunidades para todas y todos frente a consideraciones todavía presentes, tales como: etnia, clase, orientación sexual, género, situación migratoria, etc.

Estando estas realidades presentes y en especial en las grandes ciudades, el rol de los gobiernos locales es protagónico en la búsqueda de soluciones inmediatas y sostenidas; la Municipalidad de Quito a través de la Secretaría de Inclusión Social asume el reto de hacer de Quito una ciudad inclusiva, libre de discriminación y violencia.

Tarea ésta que no la podemos hacer solos, requerimos del compromiso de todas y todos quienes habitamos en el Distrito Metropolitano de Quito; serán los procesos participativos activos como la innovación social, reconociéndonos como diversos, los que nos permitirán pensar a nivel global y actuar localmente por nuestro propio desarrollo.

Este documento es un instrumento que, en un marco de corresponsabilidad, permitirá a funcionarias y funcionarios municipales y a todas las personas que habitamos en Quito, conocer, direccionar y hacer uso de nuestros derechos.

Quito, ciudad inclusiva. Tuya, mía, de todas y todos...

Ing. César Mantilla Cisneros, MBA
Secretario de Inclusión Social
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito





ALCAI

A

20

MINI RACER 56

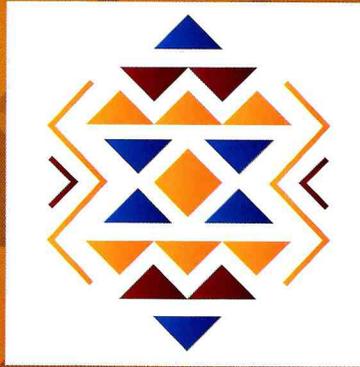


INTRODUCCIÓN

En un contexto social donde las realidades territoriales, como: movilidad humana y xenofobia se acrecientan, no siendo Latinoamérica la excepción, la Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia elige a Ciudad de México, Medellín, Montevideo y Quito para desarrollar un Plan Estratégico de Cooperación Sur-Sur -PEC- (bien público regional), iniciando con Planes de Acción Locales en contra del Racismo, la Discriminación y la Xenofobia. Proyecto éste financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y ejecutado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-.

El rol protagónico de los gobiernos locales en el ejercicio de políticas públicas y como parte de la estructura del estado en un marco de derechos humanos, de justicia e inclusión social, de la aplicación de los sistemas de protección integral, en otros, nos obliga a generar acciones que propendan en la construcción de una cultura de respeto a las diferencias sociales y culturales. Qué gran oportunidad la de contar con este plan de acción que, a partir del entendimiento de esa “nueva” forma de gobernar, como es la Gobernanza, establece corresponsabilidades lideradas por este Gobierno Autónomo Descentralizado para que, en un mediano plazo, su capital social se enriquezca a través del desarrollo del sentimiento de pertenencia, y se establezcan obligaciones y relaciones sociales de respeto en la diversidad.

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito trabaja por una **Ciudad Inclusiva**, cohesionada, por un espacio habitable sin exclusión, sin violencia o discriminación por ninguna condición, y en donde cada día se reconozca la importancia que tiene la inclusión social en el desarrollo sostenible y solidario de las ciudades... **¡Trabajamos por una Ciudad de Paz!**



DIAGNÓSTICO

Introducción

En el año 2006 se creó en Montevideo la Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, que hoy reúne a 69 ciudades de la región. La Coalición es una herramienta fundamental para sensibilizar a la opinión pública latinoamericana en los valores de solidaridad y respeto a los derechos humanos y a las diferencias sociales y culturales. Juega un rol importante a la hora de construir ciudades inclusivas y sostenibles, estimulando a los gobiernos locales a diseñar sus políticas públicas.

En el 2017, se decidió realizar un Plan Estratégico de Cooperación Sur-Sur integrado para la coalición - PEC, el cual debe constituirse como bien público regional para enfrentar problemas que tienen en común distintos países de la región. Para ello, se vio la necesidad de elaborar planes de acción locales y se eligieron cuatro ciudades donde realizar dichos planes: Medellín, Quito, Ciudad de México y Montevideo. Se elaboró un proyecto que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, y que es llevado a cabo por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO.

La Secretaría General de FLACSO elaboró una metodología que contempla varios pasos, incluyendo la elaboración de un diagnóstico de la situación de cada ciudad en materia de discriminación; este diagnóstico se terminó de elaborar en julio de 2018 para Quito. El presente documento muestra los principales hallazgos de dicho diagnóstico, centrándose en los

colectivos de interés escogidos para Quito: pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubio.

Caracterización cuantitativa de los colectivos de interés¹

Demografía

La población de interés representa el 10,12% de la población del DMQ, que se divide en 5,12% de hombres y 5,01% de mujeres. En cuanto a cada colectivo, este 10,12% se divide en 4,09% de población indígena, 4,68% de población afrodescendiente² y 1,36% de población montubia. En los tres distintos grupos de interés la proporción entre hombres y mujeres es distinta de la del resto de la ciudad, ya que hay más hombres que mujeres, mientras que en el resto de la población hay más mujeres que hombres. Esto se debe probablemente a que estos colectivos en gran parte son resultados de migraciones internas, en las cuales participan más activamente los hombres que las mujeres, ya que muchas de ellas permanecen más tiempo en sus lugares de origen, aunque con el paso del tiempo se incorporan a la población urbana.

Cabe mencionar, respecto a la información de la población indígena urbana, que podría estar subregistrada, como lo mencionó uno de sus dirigentes: “aquí en la ciudad hay 300.000 indígenas, nosotros hicimos un levantamiento de información (un censo) en 2006. Indígenas que venían de todas las provincias, Chimborazo, Cotopaxi, Cañar y Zamora”.

Sobre las nacionalidades y pueblos indígenas que habitan en el DMQ, es importante distinguir al pueblo Kitu Kara de la nacionalidad Kichwa, que

- ¹ La mayoría de la información cuantitativa presentada en este apartado proviene del Censo de Población y Vivienda de 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), información oficial que permite cierto nivel de desagregación (auto-identificación étnica, edad y sexo, según el caso), pero que tiene como importante limitante la desactualización, y el no poder desagregarse para la población LGBTIQ+ ni para la población en situación de movilidad, para las cuales se cuenta con otros datos que tienen sus propias limitantes.
- ² Se han agrupado en una sola categoría a las personas que se autodefinieron en el Censo de población y vivienda de 2010 como afrodescendientes, negros o mulatos.

es originario de este territorio, organizado en 38 comunas jurídicamente reconocidas. Por otro lado, se encuentra la población indígena kichwa migrante definitiva proveniente principalmente de la misma provincia de Pichincha y de las provincias de la Sierra central (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar) y de la Sierra norte (Imbabura). Los pueblos indígenas de origen de esta población son: Kayambi de la provincia de Pichincha; Panzaleos de la provincia de Cotopaxi; Salasacas, Chibuleos, Quisapinchas y Tomabelas, de la provincia de Tungurahua; Puruway, de la provincia de Chimborazo; Guarangas y Tomabelas, de la provincia de Bolívar; Kayambi, Otavalo, Karanki y Natabuela, de la provincia de Imbabura. Hay también pequeñas concentraciones de las nacionalidades indígenas de la Costa (por ejemplo chachis) y de la Amazonía (por ejemplo kichwas y shuar).

Para la población LGBTIQ+ no se cuenta con cifras para el DMQ. Se dispone de dos estudios: el Informe de la situación de los derechos de las poblaciones LGBTI (ESQUEL 2014) y el Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador (INEC 2013). Ambas parten de una muestra referencial poco representativa. El segundo estudio fue hecho en once ciudades del país con una muestra de 2.805 personas mayores de 18 años, y señala que del total de 2.805 personas encuestadas, 29.2% son gays, 28.5% transfemeninas, 23.6% lesbianas, 15.9% transmasculinos y el restante 2,8% se distribuye entre bisexuales y transexuales.

En cuanto a la población en situación de movilidad, se sabe que en los últimos diez años se ha triplicado la presencia de inmigrantes en el DMQ; según los registros, el número de residentes extranjeros pasó de 15.876 a 54.104 (Instituto de la Ciudad, 2012). Según los registros del Censo 2010, los extranjeros residentes más numerosos son de nacionalidad colombiana, seguidos de los de nacionalidad cubana (Instituto de la Ciudad 2012).

Actualmente se nota un incremento importante de población de origen venezolano. Sin que se cuente tampoco con datos oficiales, se sabe que desde 2016 existe un incremento sustancial de ciudadanos de esta nacionalidad que ingresan al país. De acuerdo con la Organización Civil de Venezolanos, en el 2017 vivían en Ecuador al menos 28.347 personas venezolanas. Esta cifra se desprende del número de personas que votaron en la última Consulta Popular convocada por la oposición del Gobierno de Nicolás Maduro, en julio de 2017. Según esta fuente, 16.713 se encuentran en Quito (Diario El Comercio 2017).

Estructura etaria

La población de interés se divide de la siguiente manera: 2,85% de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 14 años, 6,93% de adolescentes, jóvenes y adultos entre 15 y 64 años, y 0,34% de adultos mayores de 65 y más años. No se notan diferencias relevantes entre la estructura etaria de la población de interés y la del resto de la población de la ciudad.

De acuerdo al estudio citado del INEC de 2013 sobre la población LGBTIQ+, el 75,6% de la muestra elegida se encuentra ubicada entre los 18 y 34 años, y el 22,5% entre los 34 y 54 años. Estas cifras dan cuenta de la importancia de una población mayoritariamente joven que forma parte de este colectivo.

Fertilidad

La tasa global de hijos nacidos vivos por mujer en edad fértil para el DMQ es de 1,52 hijas/os, mientras que para la población de interés es de 1,89. En esta variable, existe una diferencia importante entre la población de interés y el resto de la población de la ciudad, para la cual la tasa es de 1,40. Entre los colectivos de interés sólo existe una diferencia, pequeña, entre la población afroecuatoriana y los dos otros colectivos, puesto que para la población afroecuatoriana la tasa es de 1,83, mientras que para la población indígena es de 1,93 y para la población montubia de 1,92.



Acceso a la salud

Además de las limitaciones ya mencionadas para la información cuantitativa disponible, la información suministrada por el Ministerio de Salud Pública tiene otras limitaciones. Al no tener datos ponderados según los tamaños de las poblaciones en cuestión, se deben leer los datos oficiales del MSP tomando en cuenta los tamaños de los grupos poblacionales referidos anteriormente para el DMQ; además, hay que tomar en cuenta que se trata de datos para el sector público de salud, donde no se atiende toda la población. Estas limitaciones implican que los datos presentados a continuación deben leerse de forma referencial.

Mortalidad

En lo referente a las principales causas de muerte, no existe información disponible donde se crucen las variables de edad por auto-identificación étnica. Además, existe una categoría “ignorado”, que corresponde a los casos en que no se conoce la auto-identificación étnica de la persona. Salvando esta limitación, se observa que los colectivos de interés presentan porcentajes más altos de muerte por las siguientes causas: accidente de vehículo (para la población afrodescendiente especialmente), enfermedad cardíaca hipertensiva, fibrosis y cirrosis del hígado, infarto agudo del miocardio, insuficiencia cardíaca (afecta más a los tres grupos de interés), lesión auto infligida intencionalmente (afecta más a los tres grupos de interés), tumor maligno (afecta más a la población indígena), neumonía (afecta más a la población montubia), enfermedades cerebrovasculares (afecta más a la población indígena), enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (afecta más a la población afrodescendiente).

La causa y colectivo para los cuales se ve mayor diferencia, es decir una afectación más importante con relación al total de causas, son las muertes por accidente de vehículo en la población afrodescendiente.

Morbilidad

En cuanto a la morbilidad, encontramos similares limitaciones en la información disponible. Tomando en cuenta estas limitaciones, podemos decir que la población indígena tiene mayores porcentajes de egresos hospitalarios (comparando con el total de egresos para esta misma población) para: alergología, atención primaria, cardiología, cardio pediatría, dermatología, hematología, infectología, pediatría, traumatología. También se observa que en una de las especialidades los porcentajes de egresos son mayores para los tres colectivos de interés: gineco obstetricia.

Llama la atención que en la población indígena el porcentaje de egresos hospitalarios para traumatología es muy elevado en comparación con los otros colectivos: es de 37,13% para la población indígena mientras que es de 10,12% para los “otros” y 14,01% para el DMQ. Otras particularidades de la población indígena son que tiene porcentajes menores de egresos hospitalarios en cirugías y medicina interna. Por su parte, aunque con una diferencia no muy elevada, se nota que la población afroecuatoriana tiene mayor porcentaje de egresos hospitalarios por psiquiatría: 3,47% frente a 1,63% para “otros” y para toda la ciudad.

Participación en la seguridad social

El colectivo que más se diferencia en cuanto al acceso a la seguridad social es el indígena. El porcentaje de población indígena que no aporta es más elevado que el de los demás colectivos: 78,1% frente a 62,57% para el total de el DMQ y 59,41% de los auto-identificados como blancos.

También se observa que hay proporcionalmente menos mujeres que hombres que aportan al seguro social. Tomando en cuenta que la tasa bruta de participación femenina en la Población Económicamente Activa en el DMQ es de 49,01 (ver más adelante), no se puede explicar la

diferencia en el aporte al seguro social por una menor participación de las mujeres en el mercado laboral. Más bien sería el reflejo de un acceso de las mujeres al trabajo en condiciones menos favorables que las que tienen los hombres.

Acceso a salud de la población LGBTIQ+

La principal problemática que vive el colectivo con diversidad sexogenérica es la vulneración del derecho a la salud integral, a causa de la vigencia “naturalizada” de la heteronormatividad. El temor a la discriminación limita a las personas LGBTIQ+ al momento de requerir un servicio de salud, empujándolas a no acudir a los servicios; y, por otro lado, cuando acuden a estos servicios, se da un subregistro a causa de este mismo temor, que las obliga a no revelar su identidad de género y/u orientación sexual.

Acceso a salud de la población en situación de movilidad

En cuanto a salud de la población en movilidad humana, una de las principales dificultades que enfrenta esta población es el acceso a servicios del Sistema de Salud Pública en el DMQ, ya que se les exige documentación, de acuerdo con el criterio discrecional de los funcionarios. La mayor demanda es la atención de afecciones respiratorias y de la piel.

Acceso a la educación

Para el DMQ, para el 2016, existían 26.520 personas analfabetas de 1.388.937 personas de 15 años en adelante, con lo cual la tasa de analfabetismo para el año 2016 era de 1,91³. Como referencia, y tomando en cuenta que la tasa de analfabetismo es menor en Quito que en la

³ Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo –ENEMDU-, realizada por el INEC, procesada por la Dirección Nacional de Análisis e Información Educativa –DNAIE- del Ministerio de Educación.

mayor parte del país (Pichincha tenía la menor tasa de analfabetismo del país en 2010, con excepción de Galápagos), se pueden usar tasas de analfabetismo a nivel nacional por auto-identificación étnica. Para el año 2010, la tasa de analfabetismo era de 20,4% para la población indígena, 12,9% para la población montubia, 7,6% para la población afroecuatoriana, 5,1% para la población mestiza, 4,5% para otros y 3,7% para blancos⁴.

En cuanto a los años de escolaridad, para el DMQ el promedio en 2016 fue de 12,35⁵. No se encuentra información disponible por auto-identificación étnica para Quito, pero sí a nivel nacional, lo cual puede servir de referencia tomando en cuenta que en Quito el promedio de años de escolaridad es más alto que para la mayor parte del país. A nivel nacional, el promedio de años de escolaridad por auto-identificación étnica es: 6,86 para otros, 6,93 para la población indígena, 7,44 para la población montubia, 9,41 para la población afroecuatoriana, 10,55 para la población mestiza y 11,07 para la población blanca⁶.

En cuanto al nivel de instrucción al que asiste o asistió (el más alto adquirido) se observa que la población de interés en el DMQ alcanza menores niveles de instrucción formal, sobre todo la población indígena. Mientras que para los colectivos “otros” el 1,99% dice no tener ningún nivel de instrucción, para la población de interés es el 5,85%, cifra que es elevada en gran medida por la población indígena para la cual el porcentaje es de 10,13%.

Así mismo, el porcentaje de la población del DMQ que tiene instrucción primaria (la más alta adquirida) es de 27,67%, mientras que para la población de interés es de 40,43%, con porcentajes altos para los tres

4 Información tomada del documento elaborado por el INEC, disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wpcontent/descargas/Presentaciones/capitulo_educacion_censo_poblacion_vivienda.pdf

5 Fuente: ENEMDU, INEC, procesada por la DNAIE del Ministerio de Educación.

6 Información tomada de la página web del Ministerio de Educación, disponible en: <https://educacion.gob.ec/indice-de-indicadores/>

colectivos de interés y sobre todo en la población indígena, donde el porcentaje es de 45,67%.

En cuanto a la educación superior, la población de interés accede menos a ella. Mientras el 24,16% de los “otros” asiste o asistió a un nivel de instrucción superior, tan solo el 7,67% de la población de interés lo hizo. Y una vez más es la población indígena la menos favorecida, puesto que en esta población es sólo el 5,42%.

Población LGBTIQ+

Del total de personas entrevistadas en el estudio del colectivo de diversidad sexo-genérica (INEC, 2013), aproximadamente 41% cuenta por lo menos con un año del nivel de instrucción superior universitario. Al agrupar el ciclo postbachillerato, superior no universitario, superior universitario y postgrado, se obtiene que 48,4% de la población entrevistada terminó el bachillerato y cursa niveles superiores. Para el promedio de años de estudio se considera sólo a la población de 24 años y más. Así, se tiene un promedio de 11,4 años de estudio, cifra superior al promedio de años de estudio a nivel nacional (9,6 años, según el censo de 2010). De las personas que dijeron cursar el nivel superior, que comprende el ciclo postbachillerato (técnico), superior no universitario, superior universitario y postgrado, existe 68,2% de personas LGBTIQ+ que no cuenta con un título de nivel superior.

Población en situación de movilidad humana

Respecto a la población en movilidad humana, el 28,78% de niñas y niños no asiste a la escuela y 49,30% de adolescentes no acude a establecimientos de educación media, dos tasas altas que es importante visibilizar. El 83,29% de los jóvenes en edad universitaria están marginados del sistema educativo. Esto se debe al acoso escolar que sufren por su condición migratoria, social, económica y étnica, pero también obedece a la falta de recursos económicos (Consejo de Protección de Derechos, 2018).

Acceso al empleo

En lo relativo a la estructura del empleo, la población de interés tiene mayor participación en grupos de ocupación de menor estatus social y económico, con menores ingresos, como son: ocupaciones elementales (20,18%), agricultores y trabajadores calificados (14,57%), oficiales, operarios y artesanos (14,53%). En cambio, participan con porcentajes muy bajos en grupos de ocupación de prestigio y con altos ingresos, como: directores y gerentes (2,98%) y profesionales científicos e intelectuales (2,43%).

La población de interés, sobre todo la población indígena, participa menos en el grupo de “Directores y gerentes” (1,24% para 4,58% en el DMQ), en el grupo de “Profesionales científicos e intelectuales” (2,58% para 11,71% en el DMQ), en el grupo de “Técnicos y profesionales del nivel medio” (2,98% para 6,74% en el DMQ). También participan menos, pero con menos diferencia, en los grupos: “Personal de apoyo administrativo”, “Operadores de instalaciones y maquinaria” y “Ocupaciones militares”.

En cambio, están más presentes en: “Trabajadores de los servicios y vendedores” (23,39% para 20,44% en el DMQ), “Agricultores y trabajadores calificados” (2,97% para 2,25% en el DMQ), “Oficiales, operarios y artesanos” (18,91% para 14,35% en el DMQ), y sobre todo “Ocupaciones elementales” (24,64% para 13,47% en el DMQ).

En cuanto a las ramas de actividad en las que se insertan los miembros de los colectivos de interés, tienen mayor participación en: actividades de los hogares como empleadores⁷ (21,52%), construcción (19,55%), distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos (16,18%), actividades de alojamiento y servicio de comidas (15,26%) y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (14,15%). En cambio, se encuentran menos presentes

⁷ El nombre de esta categoría puede prestar a confusión. Se trata actividades realizadas en hogares como vigilancia, jardinería y sobre todo trabajo doméstico.



en ramas de actividad como: actividades financieras y de seguros (3,48%), actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales (3,88%), enseñanza (3,97%). Se confirma que los colectivos de interés tienen mayor presencia en actividades productivas con poco prestigio y generalmente con menores ingresos.

Como se verá más adelante, existe discriminación hacia la población indígena y la población afroecuatoriana, que explica en gran medida la forma en que se insertan estas poblaciones en el mercado laboral. “La discriminación laboral hacia afroecuatorianas y afroecuatorianos en Quito es una manifestación más del racismo que existe en el país”, y “los estereotipos y prejuicios de vagancia, fechoría, violencia, sexualidad exacerbada, falta de intelectualidad, han afectado de manera decisiva la inserción en el ámbito laboral. Así, afrodescendientes han sido relegados a empleos de bajo prestigio, sin seguridad social, mal remunerados, sin contratación ni salarización formal, empleos manuales y que no impliquen decisión ni intelectualidad” (Andrés, 2012: 16-17).

La población que dice no haber trabajado la semana pasada (INEC, 2010) es de 43,5% para la población de interés y de 47,97% para el total del DMQ, mientras que los que dicen estar cesantes, haber buscado trabajo y estar disponibles para trabajar son de 0,75% para la población de interés y lo mismo para el total del DMQ.

Al no tener oportunidades laborales, la mayoría de personas transfemeninas se dedica o alguna vez se dedicó al trabajo sexual. Muchas también realizan labores de servicio en peluquerías. 15,9% de la población LGBTIQ+ entrevistada afirma ejercer o haber ejercido trabajo sexual y contactar a sus clientes en las calles, plazas y otros espacios públicos (INEC 2013).

En el caso del colectivo de personas en situación de movilidad humana, el tema laboral es otro aspecto preocupante. Se caracteriza por la

precariedad, explotación laboral, incumplimiento de derechos (salarios menores a la remuneración básica vigente, despidos injustificados e inestabilidad, informalidad y contrataciones verbales, acceso nulo a la seguridad social (INEC 2013).

Condiciones de vivienda

Los colectivos de interés presentan porcentajes mayores de viviendas arrendadas. Así, mientras para Quito es el 37,07% que arrienda su vivienda, en la población indígena es el 46,72%, en la población afroecuatoriana es el 58,74%, en la población negra⁸ es el 66,75%, en la población mulata es el 56,70%, y en la población montubia es el 66,24%.

En cuanto a la evaluación del estado de la vivienda, tomamos en cuenta: estado de techo, piso y paredes. Para las tres variables se observa un mayor porcentaje de viviendas en buen estado para los otros colectivos (mestizo, blanco y otro), mientras que los porcentajes de viviendas con techo, paredes y piso en estado regular o malo son mayores para los colectivos de interés (indígena, afroecuatoriano, negro, mulato y montubio). Se destaca la población indígena, para la cual los porcentajes de viviendas en estado regular y malo son los más altos. Así, mientras para el total del DMQ el 67,65% de las viviendas tiene techo en buen estado, el 27,44% tiene techo en estado regular y el 4,91% es malo, para la población indígena el 46,81% de las viviendas tiene techo en buen estado, el 43,75% tiene techo en estado regular y el 9,44% es malo.

La presencia de servicios también es un indicador importante para evaluar las condiciones de vivienda y vida. Las variables que tomadas en cuenta son: procedencia del agua, tipo de servicio higiénico, procedencia de luz eléctrica y eliminación de basura. Para las cuatro variables se aprecia una

8 Se refieren aquí las variables tal como las presenta el INEC. No se pudo juntar todas las categorías usadas por el INEC en su levantamiento de información en una sola categoría de afrodescendiente, por lo cual se usa literalmente las categorías usadas por el INEC, las cuales se dividen, para la población afrodescendiente, en: afroecuatoriano, negro y mulato.

pequeña diferencia en detrimento de los colectivos de interés, sobre todo de la población indígena que es la que tiene los menores porcentajes de acceso a servicios públicos.

Participación sociopolítica

Participación en el gobierno municipal

El país cuenta con el decreto ejecutivo No. 60, aprobado en octubre de 2009, a través del cual se aprobó la ejecución del Plan Plurinacional contra el racismo y la exclusión étnica y cultural. Este Plan menciona que la administración pública debe contar con un porcentaje de servidores públicos indígenas, afrodescendientes y montubios equivalentes a los porcentajes de población de cada uno de estos colectivos registrados en el censo de 2010. Pero, comparando los datos disponibles, se observa que todavía no se alcanza este objetivo.

En el año 2007, el DMQ aprobó la Ordenanza Metropolitana 0216, cuyo Artículo 6 determina que ante nuevas contrataciones se deberá cumplir con el porcentaje de 3% de afroecuatorianos del total del personal municipal. Pero, según información de la Dirección de Recursos Humanos del DMQ, a diciembre de 2016, el total de funcionarios municipales era de 7.142, de los cuales 61 correspondían a miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas, es decir, el 0.85% del total. El 70% eran hombres y el 30% restante mujeres.

Participación en partidos o movimientos políticos

En el universo de partidos políticos ecuatorianos existen dos que representan a las nacionalidades y pueblos indígenas: el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik –MUPP- (que se identifica con la Confederación Nacional de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – CONAIE) y el Movimiento Amauta Yuyay (que se identifica con el Consejo

de Pueblos y Organizaciones Evangélicas del Ecuador - FEINE). El MUPP fue creado en el año 1995, y el Movimiento Amaita Yuyay en el año 2002. Ambos tienen porcentajes de votación que no sobrepasan el 5% de la votación nacional. En el DMQ, el MUPP ha presentado candidatos a concejales y solamente una vez logró elegir a uno, en el año 2002, un concejal mestizo, Antonio Ricaurte, que, antes de terminar su periodo, se desafilió del MUPP, en el año 2005. Los otros tres colectivos no disponen de partidos o movimientos políticos que les representen. Así, la posibilidad de alcanzar designaciones de elección popular para indígenas y afrodescendientes en la ciudad es todavía inalcanzable.

Participación en organizaciones sociales

En este campo los cuatro colectivos cuentan con una variedad de formas de organización. Una característica general es no contar con un espacio representativo que nuclea las diversas iniciativas organizativas; se trata de instancias que les convoca principalmente por motivos económicos, deportivos, culturales, educativos, acceso a servicios básicos, por edad y generación y diversidad sexo-genérica.

El colectivo indígena del pueblo Kitu Kara cuenta con una instancia organizativa afiliada a la ECUARUNARI regional de la Sierra y a la CONAIE nacional. Su actual reivindicación es el reconocimiento por parte de las autoridades de la municipalidad del DMQ como autoridad territorial y jurisdiccional: exigen la delimitación y legalización de los territorios indígenas de cada comuna y la capacidad de su administración.

Por otro lado, el pueblo indígena kichwa de origen migrante reúne a la mayor colectividad residente en la ciudad. Su mayor concentración está en las zonas sur y norte del MDMQ. Su principal organización nació de una situación de discriminación debido al tipo de actividad económica que les caracteriza, que son el comercio informal y el autónomo, ya que eran continuamente impedidos de trabajar por la policía metropolitana

que les maltrataba e incautaba sus mercaderías. Así surgió en el año 2001 la organización Jatun Ayllu, que reunió a 140 organizaciones y 5600 socios. Esta organización entró en negociación con el entonces alcalde Paco Moncayo y logró la apertura de los denominados centros comerciales BBB (bueno, bonito y barato). Esta organización se disolvió en el período del alcalde Augusto Barrera, quien no apoyó la construcción de un centro de acopio de productos para la comercialización en el sur de la ciudad.

Desde el año 2015 se encuentran organizados en la coordinadora de los barrios del sur de la ciudad que reúne a 350 barrios. Las principales reivindicaciones son la regularización de cada asentamiento, el acceso a los servicios básicos y sobre todo tres aspiraciones.

El pueblo afroecuatoriano del MDMQ muestra una organización dispersa y fraccionada. La Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha –FOGNEP- creada en 1999, reúne a 38 organizaciones de hecho y de derecho. Hay otros grupos, la mayoría dirigidos por mujeres afroecuatorianas, dedicados a acciones de vivienda, culturales, sociales, defensa de sus derechos y deportivas. Sus principales reivindicaciones se identifican con la aplicación del decreto 60 que les garantiza el acceso como servidores públicos y el desarrollo de juzgados especializados para los delitos de odio o de discriminación racial.

Según el estudio del INEC, el 36,1% de las personas entrevistadas del colectivo LGBTIQ+, afirma participar de forma activa en un grupo, movimiento u organización social. De este grupo la participación mayoritaria es visible en organizaciones y grupos LGBTIQ+ con 73,5%, mientras que la participación en grupos sociales y/o culturales llega al 16,1%. El 63,9% de las personas entrevistadas no participa en grupos, movimientos ni organizaciones sociales. Todavía no logran institucionalizar políticas públicas, acciones afirmativas u otras estrategias de integración del colectivo con diversidad sexo-genérica.

Respecto a las personas en situación de movilidad humana en el DMQ, según un estudio realizado por la FLACSO Ecuador, de 1.200 personas encuestadas, 17% participa en una o varias organizaciones y se concentra en grupos religiosos, organizaciones de refugiados o ligas deportivas barriales (Ospina y Santacruz 2011). Seguramente su condición de irregularidad dificulta su débil integración en espacios asociativos.

Discriminación sociocultural

Opiniones racistas, discriminatorias y xenofóbicas

Las fuentes consultadas expresan abiertamente que viven en un ambiente de discriminación racista, que si bien ha disminuido en comparación a sus vivencias de la niñez (en el caso de las personas de mayor edad), persiste.

Para algunos de los representantes consultados, Quito es una ciudad que expresa menos prácticas racistas que otras localidades del país, lo cual está vinculado con su condición de centro de migración interna y externa que fuerza a su población a estar en contacto con mayor diversidad de personas, costumbres y culturas. Pero esto no anula las prácticas discriminatorias.

En el caso de las poblaciones indígenas, uno de los rasgos fundamentales de su identidad se ha convertido en estigma y motivo de violencia. Así, el uso y conservación del kichwa, la práctica de un castellano mal pronunciado para relacionarse con la población blanco-mestiza, es un motivo de discriminación, lo cual se hace más notable en los espacios educativos.

Esto expone la paradoja de la conservación de la identidad a la que deben enfrentarse las poblaciones indígenas residentes en Quito. Si bien la subsistencia de la lengua propia es básica para mantener viva la cultura de un pueblo, su práctica y el poco dominio del castellano, motivan un



uso vergonzante de la lengua que incluso amenaza su supervivencia, debido sobre todo a las burlas que sufren las niñas y niños. Otro factor de discriminación, en especial con las niñas indígenas, es el uso del vestido propio (por ejemplo, anaco) –que forma parte de su identidad– en lugar del uniforme escolar que es igual para todas.

Los centros educativos se identifican como los primeros espacios de discriminación, esto debido no solo a las actitudes de compañeras y compañeros contra niñas y niños indígenas, sino por actitudes de los docentes que también señalan a los infantes indígenas mediante burlas o violencia directa (Entrevista a Freddy Simbaña, dirigente del pueblo Kitu Kara, febrero 2018).

En la edad adulta estos maltratos no se borran, pero sí transmutan en prácticas más sutiles que se expresan en el trato dado a las personas indígenas, desde la condescendencia y la burla, hasta una escasa calidez al momento de prestar un servicio. Así lo describe uno de los dirigentes consultados: “en los centros de salud o en la maternidad es diferente, el trato es como más brusco, como un poco más... no sé cómo puedo poner una palabra, pero es un poco más discriminatorio, prácticamente hasta nuestros días sigue y ha estado desde hace años” (Entrevista a Marcelo Atupaña, dirigente del pueblo Puruway, marzo 2018).

Desde las perspectivas de varios de los dirigentes consultados, este maltrato está motivado por un sentido de pertenencia que hace que se vean a las y los indígenas como sujetos extraños y fuera de lugar. Por ejemplo, el discurso de la “quiteñidad” se muestra como una acción chauvinista y contraproducente para generar cohesión entre las diversas poblaciones que viven en la ciudad. Mantener el discurso de lo “auténticamente quiteño” genera reacciones negativas contra aquello que se reconoce como ajeno, como no-quiteño. El imaginario de la o el indígena como extranjero produce serios conflictos para que estos se inserten en la ciudad y puedan reconocerse como ciudadanos en plenos derechos.

Por otro lado, se señala que las acciones discriminantes provienen con más intensidad desde los hombres no indígenas. La distinción de género que las fuentes establecen, mostrando a la población masculina como más discriminante que la femenina, se expresa incluso dentro de las mismas poblaciones indígenas. Las personas entrevistadas reconocen la existencia de tratos discriminatorios hacia las mujeres y personas con discapacidad al interior de las propias comunidades, lo que constituye a estas personas en sujetos en indefensión, tanto dentro de sus propias poblaciones como en la interacción con otros sectores sociales. Por ello, aunque un hombre indígena se enfrenta a numerosas condiciones de racismo y violencia, una mujer indígena y que presenta una discapacidad, vivencia una situación mucho más conflictiva y que la hace más propensa a ser discriminada y marginalizada.

La experiencia de racismo que sufren las poblaciones afrodescendientes que viven en Quito no es muy distinta a la situación antes descrita. La más notable acción de racismo ejercida a esta población, desde el testimonio de las fuentes consultadas, está relacionada al color de la piel. La presencia física del afrodescendiente está profundamente estereotipada y relacionada a rasgos negativos o lascivos. En el caso de los hombres, las personas consultadas señalan la vinculación directa que se hace con la inseguridad y el crimen. El hombre afrodescendiente es juzgado como delincuente o violento, razón por la cual se le restringe el paso a ciertos lugares de reunión o se le discrimina en los espacios públicos. En el caso de las mujeres afrodescendientes, resalta la alta sexualización de la que son víctimas, esto hace que desenvolverse en el espacio público sea una experiencia muy violenta, sobre todo desde el lenguaje con el que se refieren a ellas.

No solo que el hombre y la mujer afroecuatorianos están marcados por la relación directa al delito o a la erotización, sino también por señalamientos de ser personas incapaces de estudiar, siendo aptos únicamente para realizar labores físicas y manuales. Los relatos de jóvenes hombres y

mujeres que han tenido que soportar comentarios como “tú no sirves para estudiar, solo para vender cocadas”⁹ son muy comunes.

Al igual que en los pueblos y nacionalidades indígenas, esta violencia psicológica y simbólica no solo aparece en los primeros años de la escuela, sino que es una práctica también presente en la vida universitaria y laboral. Así, maestras afroecuatorianas residentes en Quito, que pudieron disfrutar del acceso a la educación superior, han tenido que enfrentarse a maltratos que ponen en duda sus capacidades intelectuales. A eso se suma el trato irrespetuoso y sexualizado que experimentan por ser mujeres.

Sin embargo, las poblaciones descritas no son solo receptoras de prácticas discriminatorias, sino que también constituyen espacios de ciertos niveles de exclusión o de negación de la diversidad. Cuando el tema de la diversidad sexual, por ejemplo, ingresa dentro de los debates de las poblaciones que han construido sus discursos políticos desde la resistencia al racismo, parece que no llega a ser cómodo.

Ciertos representantes reconocen que aunque sin duda no existe un interés de reconocimiento de las diversidades sexuales al interior de las poblaciones indígenas –lo que puede eventualmente producir relacionamientos discriminatorios– señalan que esto se debe a una suerte de herencia de un mestizaje violento al que han debido enfrentarse. Por su parte, representantes de las poblaciones afrodescendientes señalan que el tema de la diversidad sexual tampoco es trabajado al interior de sus organizaciones y que existe un notable desinterés en abordar a otros grupos, lo que se extiende a sectores como las discapacidades.

Para los representantes afrodescendientes más jóvenes que inciden en la política, este desinterés por reconocer a las diversidades sexuales –y a

⁹ La cocada es un dulce tradicional ecuatoriano producido especialmente en la provincia de Esmeraldas por la población afrodescendiente y que muchas veces se utiliza simbólicamente para estereotipar las capacidades intelectuales o laborales de este sector.



otras características- en el posicionamiento público de las poblaciones, se debe a que los grupos históricamente discriminados han establecido su identidad y sus espacios de poder, alrededor de únicamente el tema racial.

Curiosamente, los mismos representantes que cuestionan la tradición por no incluir temas de diversidad sexual o discapacidades en el trabajo de las organizaciones, también muestran su resistencia a pensar desde ópticas feministas, pues consideran que en verdad no existen diferencias notables entre la discriminación que sufren las mujeres afrodescendientes y los hombres afrodescendientes, pues desde su óptica, son víctimas de una violencia generalizada que no hace distinciones.

Esta lectura se confronta con la experiencia de dirigentes históricas que señalan el valor de las mujeres en la organización y en el empoderamiento de las poblaciones afrodescendientes, el cual es más notable por momentos que en las poblaciones indígenas. Aquí aparece una expresión muy interesante de propuesta interseccional, donde mujeres que experimentan formas de discriminación particulares defienden sus derechos desde una perspectiva de género, pero a su vez, son voceras de sus compañeros hombres en temas que implican al racismo como un estigma general.

Prácticas culturales sustantivas

Un rasgo notable que aparece sobre las prácticas racistas y discriminatorias a las que se enfrentan, es el alto cuestionamiento que realizan a diversas formas de violencia estructural antes que a las mismas prácticas racistas ejercidas por la población común. Es notable que existe -en la mayoría de personas consultadas- una clara consciencia de que las prácticas prejuiciosas no son una acción individual y puramente volitiva de las personas, sino que forman parte de la manera cómo la sociedad está históricamente estructurada y donde el Estado juega un rol importante.

mayor parte del país (Pichincha tenía la menor tasa de analfabetismo del país en 2010, con excepción de Galápagos), se pueden usar tasas de analfabetismo a nivel nacional por auto-identificación étnica. Para el año 2010, la tasa de analfabetismo era de 20,4% para la población indígena, 12,9% para la población montubia, 7,6% para la población afroecuatoriana, 5,1% para la población mestiza, 4,5% para otros y 3,7% para blancos⁴.

En cuanto a los años de escolaridad, para el DMQ el promedio en 2016 fue de 12,35⁵. No se encuentra información disponible por auto-identificación étnica para Quito, pero sí a nivel nacional, lo cual puede servir de referencia tomando en cuenta que en Quito el promedio de años de escolaridad es más alto que para la mayor parte del país. A nivel nacional, el promedio de años de escolaridad por auto-identificación étnica es: 6,86 para otros, 6,93 para la población indígena, 7,44 para la población montubia, 9,41 para la población afroecuatoriana, 10,55 para la población mestiza y 11,07 para la población blanca⁶.

En cuanto al nivel de instrucción al que asiste o asistió (el más alto adquirido) se observa que la población de interés en el DMQ alcanza menores niveles de instrucción formal, sobre todo la población indígena. Mientras que para los colectivos “otros” el 1,99% dice no tener ningún nivel de instrucción, para la población de interés es el 5,85%, cifra que es elevada en gran medida por la población indígena para la cual el porcentaje es de 10,13%.

Así mismo, el porcentaje de la población del DMQ que tiene instrucción primaria (la más alta adquirida) es de 27,67%, mientras que para la población de interés es de 40,43%, con porcentajes altos para los tres

4 Información tomada del documento elaborado por el INEC, disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wpcontent/descargas/Presentaciones/capitulo_educacion_censo_poblacion_vivienda.pdf

5 Fuente: ENEMDU, INEC, procesada por la DNAIE del Ministerio de Educación.

6 Información tomada de la página web del Ministerio de Educación, disponible en: <https://educacion.gob.ec/indice-de-indicadores/>

colectivos de interés y sobre todo en la población indígena, donde el porcentaje es de 45,67%.

En cuanto a la educación superior, la población de interés accede menos a ella. Mientras el 24,16% de los “otros” asiste o asistió a un nivel de instrucción superior, tan solo el 7,67% de la población de interés lo hizo. Y una vez más es la población indígena la menos favorecida, puesto que en esta población es sólo el 5,42%.

Población LGBTIQ+

Del total de personas entrevistadas en el estudio del colectivo de diversidad sexo-genérica (INEC, 2013), aproximadamente 41% cuenta por lo menos con un año del nivel de instrucción superior universitario. Al agrupar el ciclo postbachillerato, superior no universitario, superior universitario y postgrado, se obtiene que 48,4% de la población entrevistada terminó el bachillerato y cursa niveles superiores. Para el promedio de años de estudio se considera sólo a la población de 24 años y más. Así, se tiene un promedio de 11,4 años de estudio, cifra superior al promedio de años de estudio a nivel nacional (9,6 años, según el censo de 2010). De las personas que dijeron cursar el nivel superior, que comprende el ciclo postbachillerato (técnico), superior no universitario, superior universitario y postgrado, existe 68,2% de personas LGBTIQ+ que no cuenta con un título de nivel superior.

Población en situación de movilidad humana

Respecto a la población en movilidad humana, el 28,78% de niñas y niños no asiste a la escuela y 49,30% de adolescentes no acude a establecimientos de educación media, dos tasas altas que es importante visibilizar. El 83,29% de los jóvenes en edad universitaria están marginados del sistema educativo. Esto se debe al acoso escolar que sufren por su condición migratoria, social, económica y étnica, pero también obedece a la falta de recursos económicos (Consejo de Protección de Derechos, 2018).

Las fuentes consultadas, indígenas y afroecuatorianas, señalan al no reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en el país como una de las causas de estas acciones discriminatorias. Este desconocimiento se observa en diversos niveles. Primero, en escuelas y colegios de la ciudad está ausente la historia de poblaciones indígenas y afrodescendientes, lo que produce que no sean personas vistas como sujetos activos en la producción de la sociedad ecuatoriana y que se los observe como poblaciones extrañas y homogéneas, desconociendo las particularidades que existen dentro de cada una. En segundo lugar, el Estado no reconoce a las poblaciones afrodescendientes e indígenas como sujetos particulares que merecen políticas públicas diferenciadas. Esto se expresa, según una de las fuentes consultadas, desde situaciones cotidianas como que muchos servicios públicos ofrecen señalética en kichwa pero la atención lo hace personal mestizo que habla castellano; es decir, se cumple con el gesto de la inclusión, pero esta no se efectiviza en la práctica.

Llama la atención la observación que las fuentes hacen a la institución municipal por no promocionar de forma más amplia a la diversidad poblacional que habita en el DMQ. Por esta causa, señalan que en reuniones o asambleas que implican a afroecuatorianos o indígenas, se suelen invitar a grupos recurrentes que resultan visibilizados y fortalecidos, en detrimento de otras poblaciones de las que poco o nada se conoce. Así lo señalan representantes de la nacionalidad Chachi o del pueblo Puruhá, o ciertos colectivos afrodescendientes que se muestran poco interesados en participar en procesos municipales, justamente en desacuerdo con estas prácticas.

Un tercer señalamiento expone que el Estado todavía no ha sido capaz de reconocer a los pueblos indígenas y afroecuatorianos como sujetos en pleno derecho y por tanto como actores políticos. Las fuentes reclaman que el involucramiento con varias instituciones públicas se hace respecto a temas coyunturales y sobre todo referidos a actividades culturales,

antes que para la generación de proyectos que permitan el reconocimiento político y valía de las poblaciones más allá de su folclorización.

Los puntos anteriores han devenido en un claro apartamiento de muchos colectivos afroecuatorianos e indígenas con el Estado, al cual miran con desconfianza, como un actor productor de violencia y discriminación. Sin embargo, también existen colectivos que a pesar de la desconfianza reconocen que sí se han operado cambios importantes en cuanto a accesibilidad para proponer actividades o generar acciones afirmativas a favor de la interculturalidad y la inclusión, sobre todo en el DMQ. No obstante, el Estado es un actor al que en general se mira con distancia y que siempre les deja inconformes debido a su resistencia a ampliar las formas de ciudadanía y sus derechos.

Sobre esto último, cabe señalar cómo ciertas poblaciones identifican que el Estado les ofrece mayor resistencia que a otras que también son discriminadas. Esto lo grafican señalando que las poblaciones indígenas ya cuentan con espacios de inclusión política, aunque no en los más altos espacios de decisión; que a las poblaciones afroecuatorianas se les asignan las labores manuales de menor rango, pero en el caso de las poblaciones transexuales, su exclusión es mucho mayor porque no pueden exponerse abiertamente. La discriminación a las poblaciones transexuales la identifican como mayor incluso que a las personas gays o lesbianas, pues el acto transgresor de asumir físicamente una imagen que supuestamente no les corresponde, resulta todavía muy chocante.

Tratamiento en medios de comunicación

La imagen (entendida como un conjunto de discursividades que producen imaginarios sociales) que se reproduce en los medios de comunicación de mayor consumo en el DMQ, establece nociones muy específicas de las poblaciones afroecuatorianas e indígenas que en general son negativas. Las fuentes consultadas señalan que al momento de representar

precariedad, explotación laboral, incumplimiento de derechos (salarios menores a la remuneración básica vigente, despidos injustificados e inestabilidad, informalidad y contrataciones verbales, acceso nulo a la seguridad social (INEC 2013).

Condiciones de vivienda

Los colectivos de interés presentan porcentajes mayores de viviendas arrendadas. Así, mientras para Quito es el 37,07% que arrienda su vivienda, en la población indígena es el 46,72%, en la población afroecuatoriana es el 58,74%, en la población negra⁸ es el 66,75%, en la población mulata es el 56,70%, y en la población montubia es el 66,24%.

En cuanto a la evaluación del estado de la vivienda, tomamos en cuenta: estado de techo, piso y paredes. Para las tres variables se observa un mayor porcentaje de viviendas en buen estado para los otros colectivos (mestizo, blanco y otro), mientras que los porcentajes de viviendas con techo, paredes y piso en estado regular o malo son mayores para los colectivos de interés (indígena, afroecuatoriano, negro, mulato y montubio). Se destaca la población indígena, para la cual los porcentajes de viviendas en estado regular y malo son los más altos. Así, mientras para el total del DMQ el 67,65% de las viviendas tiene techo en buen estado, el 27,44% tiene techo en estado regular y el 4,91% es malo, para la población indígena el 46,81% de las viviendas tiene techo en buen estado, el 43,75% tiene techo en estado regular y el 9,44% es malo.

La presencia de servicios también es un indicador importante para evaluar las condiciones de vivienda y vida. Las variables que tomadas en cuenta son: procedencia del agua, tipo de servicio higiénico, procedencia de luz eléctrica y eliminación de basura. Para las cuatro variables se aprecia una

8 Se refieren aquí las variables tal como las presenta el INEC. No se pudo juntar todas las categorías usadas por el INEC en su levantamiento de información en una sola categoría de afrodescendiente, por lo cual se usa literalmente las categorías usadas por el INEC, las cuales se dividen, para la población afrodescendiente, en: afroecuatoriano, negro y mulato.

en la página web del medio, existen contrastes y similitudes entre la producción informativa sobre indígenas y sobre afroecuatorianos.

En primer lugar, los pueblos y nacionalidades indígenas son más recurrentes en la producción informativa del medio, aparecen notablemente más que los pueblos afroecuatorianos, en una relación de tres a uno. En la búsqueda de contenidos relacionados a poblaciones indígenas, aparecen 333 noticias¹³; de éstas, 155 se refieren a temas culturales como fiestas, tradiciones o rasgos identitarios; 70 tocan temas de política; 25 abordan temas de trabajo y producción económica; 21 hablan de deportes; 19 se relacionan al medio ambiente; 12 abordan temas de turismo; 8 se insertan en el área de educación; 8 exponen casos de delito y violencia; 5 exponen temas de salud; apenas 4 están vinculadas a temas de bienestar social y una habla de migración interna. Como es notable, las poblaciones indígenas provocan mayor interés cuando son sujetos vinculados a la “tradicción ancestral”, donde se exponen sus vestimentas tradicionales, música, comida o cosmovisión; rasgos llamativos por ser diferentes a los del mundo blanco-mestizo. En consecuencia, el hombre y la mujer indígenas son fundamentalmente “sujetos culturales” altamente folclorizados.

Ahora, aunque ocupan también un considerable espacio en la discusión política del país, principalmente esta acción política está vinculada a las actividades de la CONAIE¹⁴ y sus negociaciones con el gobierno central. El sujeto indígena, entendido como actor político, más allá de lógicas partidistas o agendas coyunturales, no está posicionado.

Tan fuerte es la predominancia de la imagen de los pueblos indígenas como “sujeto cultural” en la producción mediática del periódico analizado, que incluso temas como las áreas productivas o el turismo,

13 El criterio de selección de las noticias revisadas fue que las poblaciones indígenas o afrodescendientes sean los protagonistas de la nota informativa, no solo de manera indirecta.

14 La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador es la organización indígena más grande del país, fundada en 1986 y que agrupa a tres grandes organizaciones regionales del país.

están atravesados por rasgos que de alguna forma fortalecen la imagen folclorizada de los pueblos indígenas. Se produce con ello, la imagen de una población periférica, perteneciente a los espacios rurales y conectada con la naturaleza.

La posibilidad de mostrar a las y los indígenas como sujetos activos dentro de las ciudades y por tanto, plenamente insertos en la producción de una lógica de ciudad intercultural e incluyente y con ello, en goce pleno de derechos y protección, todavía es incipiente. Muestra de ello, es que apenas cuatro noticias en todo un año refieren a temas que exponen mejoras en las condiciones de vida de estas poblaciones, como el Estado protegiendo a niñas y niños indígenas, cuidado o prestación de servicios básicos.

En el caso de las y los afrodescendientes, esta reducción a sujetos puramente “culturales” es aún más notable. De 75 notas publicadas en un año, 54 están relacionadas directamente a temas culturales; 5 se refieren al impulso del turismo; 4 son notas políticas; 4 se refieren a trabajo y producción económica; 2 abordan la protección del medio ambiente; 2 se refieren a educación; una es una nota deportiva¹⁵; una habla de salud; apenas una sobre temas de bienestar social y; una toca temas de género. La altísima vinculación de las poblaciones afroecuatorianas a temas culturales los expone siempre adheridos a temas como la promoción de la música, la marimba, la danza y el canto tradicional, temas que también están relacionados a las iniciativas de turismo.

El bajo perfil de vinculación política que tienen los afroecuatorianos en la prensa se reduce a peticiones al gobierno y reuniones para discutir sus agendas políticas. Es notable sin embargo, que el tema de género y la promoción de los derechos de la mujer tiene un lugar –aunque mínimo– en los temas de los afroecuatorianos, mientras que en la población indígena es inexistente.

¹⁵ Este es un dato relativo, la nota referida hace uso explícito de la terminología “afroecuatoriano”, a diferencia del común de notas deportivas, que no usan el término pero sí refieren constantemente a la población afrodescendiente que está muy presente en el ámbito deportivo, sobre todo futbolístico.

La conclusión de la imagen que se produce en los medios de comunicación, al considerar la estereotipación, la burla y la despolitización que se generan, muestra una profunda asimetría estructural que impide que indígenas y afroecuatorianos sean incluidos en temas que los posicionen como actores sociales valiosos y constructivos.

La Ley Orgánica de Comunicación (LOC) establece postulados para regular los contenidos que se muestran en los medios de comunicación masivos; ha permitido que ciertas poblaciones vulnerables puedan denunciar expresiones mediáticas que consideran ofensivas y discriminantes y que se generen las sanciones correspondientes desde los organismos estatales. No obstante, aquello que puede sancionarse con la LOC son los productos abiertamente ofensivos, pero nada se puede hacer con un escenario como el que se ha expuesto aquí, en el cual no se usan imágenes ni textos vejatorios, sino que se encasilla a ciertas poblaciones en temas limitados y se las desaparece de otros espacios.

El otro gran espacio de consumos discursivos está en el internet y las redes sociales virtuales. Éste es un espacio particularmente conflictivo de analizar, debido a que identificar páginas webs con contenidos discriminatorios en el internet en sí mismo es conflictivo, pero sí existe la posibilidad de establecer responsabilidades sobre su autoría, pues las páginas y sus contenidos son generados por fuentes específicas.

No funciona así en las redes sociales virtuales, donde los consumos virales, la multiplicación de mensajes sin autoría, la facilidad de borrarlos, descargarlos o llevarlos de un dispositivo a otro, hacen que la tarea de rastrear a los responsables de numerosas prácticas discriminantes se vuelva una tarea más compleja. Sin embargo, al ser una suerte de “vitrina” de numerosos sentidos comunes que se comparten socialmente y de hecho, al ser un espacio que alimenta a dichos sentidos comunes, es innegable que las redes sociales virtuales también reproducen las prácticas racistas, xenófobas o discriminatorias.

Solo en Ecuador, se calcula que existen alrededor de 11 millones de usuarios de Facebook; 1,5 millones de usuarios de Instagram y 700 mil de Twitter¹⁶, lo que en un país con una población total que bordea los 17 millones de personas, muestra un importante impacto del uso de redes sociales virtuales.

Frente a este escenario, en mayo de 2017, justo un día antes de concluir su mandato, el ex presidente del Ecuador, Rafael Correa, entregó un proyecto de ley que busca combatir las expresiones de odio en internet. El proyecto tenía el nombre de “Ley que Regula Actos de Odio y Discriminación en Redes Sociales e Internet”. En el documento, se señalaba que las sanciones por contenidos que se consideren promotores del odio recaerían sobre los proveedores de servicios de redes sociales y les obligaba a presentar informes trimestrales donde se exponga su actividad para atender reclamos sobre contenidos discriminatorios.

En el debate académico y periodístico, este proyecto de ley encontró espacio y se lo defendió sobre todo en el contexto de la campaña política de 2017 para elegir presidente del Ecuador, donde las redes sociales virtuales fueron el terreno de violentas confrontaciones entre partidarios de distintos candidatos. Se encontró ahí una justificación para que las redes sociales virtuales sean reguladas; sin embargo, el debate sobre prácticas racistas, discriminatorias o xenófobas en estos espacios virtuales no ha producido el mismo interés¹⁷.

El destino de este proyecto de ley es aún desconocido. Después de un año, la “Ley que Regula Actos de Odio y Discriminación en Redes Sociales e Internet” se ha desvanecido en la exposición pública y tampoco ha sido aprobada.

16 Datos tomados del proyecto de ley que Regula Actos de Odio y Discriminación en Redes Sociales e Internet en Ecuador.

17 Esto se comprueba al revisar la cantidad de espacios que ocuparon en la prensa ecuatoriana intelectuales y líderes de opinión exponiendo cómo el internet era un espacio de violencia política, en comparación a espacios similares que confronten la violencia racista en el mismo espacio.

Es necesario señalar que las prácticas discriminantes, racistas y xenófobas en el internet, así como en otros medios de comunicación masiva, han encontrado la posibilidad de eludir regulaciones desde la ley, porque se insertan en una disputa fortalecida durante el gobierno de Rafael Correa, en la cual se ha opuesto el derecho a la libertad de expresión absoluta contra el temor a la censura. Ésta es una postura defendida sobre todo por los representantes de los medios privados de comunicación y que en algunos casos, han señalado que la libertad de expresión contempla también la libertad de ofender.

Si a esto se suman las prácticas cotidianas de discriminación y la violencia estructural que se ejerce sobre hombres y mujeres afroecuatorianos e indígenas, es claro que sus condiciones de ciudadanía se debilitan y su imagen pública se desdibuja. El reducirlos a personas periféricas, ajenas a lo auténticamente quiteño, peligrosos o “salvajes”, que deben ajustarse a los requerimientos de un Estado excluyente o, en el mejor de los casos, ser considerados puros “sujetos culturales” en los términos más folclóricos y despolitizados, como una suerte de piezas de museo que conservan la memoria y herencia de un país, pero que en sí mismos no actúan ni afectan directamente en la constitución de las ciudades y que si se llegan a sentir insultados, deben soportarlo en nombre de la libertad de expresión, solo clausura las posibilidades de combate a la discriminación y el racismo.

Marco normativo y políticas

Normativa

En la legislación ecuatoriana, en especial en las normas constitucionales, no se encuentran aspectos discriminatorios. Más bien, existe una normativa específica contra el racismo, la discriminación y la xenofobia aunque sea escasa, mientras que la normativa que incluye aspectos que van en ese sentido es más abundante. La normativa más importante

y que sirve de paraguas para todas las demás, es la Constitución de 2008, la cual contiene varios artículos que mencionan la discriminación, racismo o xenofobia de forma específica: artículos 3, 11, 19, 28, 46, 48, 66, 158, 230, 329, 331, 334, 393, 416. Además, contiene un capítulo completo (cuarto del Título II) sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; un capítulo (tercero del Título II) sobre los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria que incluye una sección sobre movilidad humana y una sección sobre personas con discapacidad; y un capítulo (primero del Título VII) sobre inclusión y equidad.

También vale la pena mencionar un conjunto de legislación secundaria (leyes y decretos ejecutivos) que tiene por objeto la aplicación de las normas constitucionales ya mencionadas, como: Decreto Ejecutivo 060 que se expidió el 28 de septiembre de 2009, con el cual se aprobó y ordenó la aplicación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (2009-2012); Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) Código Orgánico Integral Penal (2014), que reconoce los delitos de odio por razones de discriminación racial, étnica, cultural, de orientación sexual y de identidad de género; Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento (2017).

En lo referente a la normativa local, se encuentran varias resoluciones y ordenanzas relativas a la inclusión de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatoriana, además de otras relativas a mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de movilidad humana, personas LGBTQI+ y personas con discapacidades. Todos estos grupos son parte de los llamados grupos de atención prioritaria por el DMQ. Se puede mencionar la siguiente legislación: Ordenanza Metropolitana 0216 (2007) para la inclusión social con enfoque intercultural del pueblo afroecuatoriano que creó el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial –COSMEDIR; Ordenanza Metropolitana 057 (2015) que establece que

cada unidad educativa municipal debe incluir un porcentaje mínimo del 10% de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y pueblo montubio entre sus estudiantes; Resolución Metropolitana C236 (2012), para ampliar oportunidades de empleo y empleabilidad de personas afrodescendientes con bajos niveles de educación formal; Ordenanza Metropolitana 0224 (2012) en la que se establecen condecoraciones, premios y reconocimientos para lo que se otorga anualmente un premio al miembro de la comunidad LGBTI que ha cumplido una labor destacada en la defensa de los derechos de su comunidad; Ordenanza Metropolitana 554 (2014) para garantizar el respeto y la inclusión de la diversidad sexo-genérica en el DMQ; Resolución Metropolitana C 148 (2017) en la que se declara al DMQ como territorio libre de toda forma de discriminación basada en la orientación sexual, identidad y expresión de género; Ordenanza Metropolitana 271 (2008) para garantizar, proteger y promocionar los derechos de las personas en situación de movilidad humana; Ordenanza Metropolitana 0249 (2008), que permite disminuir impuestos prediales por diez años para personas en movilidad humana que inviertan en construcción de su vivienda en el DMQ. Hay también alguna legislación de carácter general aprobada por el DMQ que involucra a los cuatro colectivos de interés.

Por último, es importante mencionar que el Ecuador ha ratificado diferentes convenios, declaraciones y tratados internacionales para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. Entre otros: Convención sobre el Estatuto de los refugiados (1951) ratificada por el Ecuador en el año 1967; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de Naciones Unidas (1966); Declaración Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de Naciones Unidas (1969); Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales (1989) ratificado por el Ecuador en 1999; Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares (1990), ratificada por el Ecuador

en el año 2003; Declaración del primer y segundo decenio de los pueblos indígenas de Naciones Unidas (1995 y 2005); Declaración de Durban de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (2001), junto con el Programa de acción de Durban; Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007); Declaración del decenio de la afrodescendencia (2015).

Políticas públicas

No se encuentran aspectos discriminatorios en la formulación de políticas públicas, sin embargo en su aplicación y cumplimiento sí se encuentran procesos de discriminación, según las fuentes consultadas.

A continuación se presentan las principales acciones emprendidas por parte de la municipalidad del DMQ para luchar contra la discriminación, racismo y xenofobia.

A partir del año 2012 se declaró el Decenio de los y las Afrodescendientes hasta el año 2022. Se trata de una serie de acciones relacionadas con los tres ejes de la Declaración de Durban, esto es: reconocimiento, justicia y desarrollo.

Desde el año 2017 se desarrolló el programa “Quito, ciudad inclusiva”, cuyo objetivo es hacer de Quito una ciudad cohesionada, que garantice los derechos de quienes la integran y que respete la diversidad. El desafío es reducir las brechas de desigualdad generadas por condiciones como el género, la etnia, la edad, la discapacidad y la movilidad humana.

En este mismo marco, se lleva adelante el programa “Mi Barrio le dice Sí a la Inclusión” que consiste en la visita de funcionarios municipales a los barrios de la ciudad para sensibilizar a sus habitantes sobre la diversidad étnica, cultural, sexo-genérica y de movilidad humana.

Existen dos puntos inclusivos (Centro Histórico y Carcelén Bajo), que reciben denuncias sobre discriminación y violencia, y las direccionan hacia centros de atención del DMQ.

El alcalde del DMQ firmó la adhesión a la campaña mundial #ConLosRefugiados, el pasado mes de junio de 2017.

Finalmente, la creación del Consejo Metropolitano de Protección de Derechos se encuentra en proceso de conformación, habiendo avanzado con la selección de los delegados que conforman los Consejos Consultivos de los distintos grupos de atención prioritaria.

Acciones de las organizaciones de la sociedad civil

En este campo se distinguen dos tipos de actores: los centros académicos y las ONGs defensoras de derechos humanos que funcionan en el DMQ. Las primeras, representadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO sede Ecuador-, mantiene desde el año 2012 el Observatorio contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural. Se trata de un espacio dedicado a la creación y mantenimiento de un centro de documentación y recolección de datos; a la generación y ejecución de investigaciones y a la difusión de material de interés.

La Universidad San Francisco de Quito mantiene al interior del Colegio de Jurisprudencia un servicio legal con la Clínica Jurídica, encargada de litigar casos vinculados con la violación de los derechos humanos. Un servicio parecido ofrece la Pontificia Universidad Católica del Ecuador -PUCE-, a través de su Facultad de Derecho, que proporciona atención jurídica con los Consultorios Jurídicos e investigación con el Centro de Derecho Humanos.

Finalmente, la Universidad Andina Simón Bolívar -UASB-, en su área de Derecho, cuenta con el Programa Andino de Derechos Humanos -PADH-,

que tiene una oferta de formación en Derechos humanos a través de una maestría y elabora un informe anual sobre la situación de los Derechos humanos en el país.

En el caso de las ONGs de Derechos humanos, se debe mencionar principalmente a dos: la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos –CEDHU- y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –INREDH. La primera inició sus actividades en mayo de 1978. Está integrada por representantes de organizaciones campesinas, indígenas, centrales sindicales, organizaciones barriales, de mujeres, gremios de abogados, médicos, periodistas y centros de investigación y promoción. Su tarea es la denuncia y asesoría legal y la educación y promoción de los Derechos humanos. Por su lado, INREDH es un organismo de Derechos humanos, no gubernamental, no partidista; fue reconocido por el gobierno ecuatoriano mediante acuerdo ministerial N° 5577 del 28 de septiembre de 1993, y se dedica a un trabajo técnico y profesional en el campo de los Derechos humanos desde la sociedad civil.

Bibliografía

Andrés L. (2012). “Racismo y discriminación laboral: afrodescendientes en Quito”, en *Antropología. Cuadernos de Investigación*, 2012, N° 11, Escuela de antropología, Quito: PUCE.

Consejo de Protección de Derechos (COMPINA en Transición) (2018). *Agenda de Protección de Derechos de personas en situación de movilidad humana*. Quito.

El Comercio. (2017). *La mayoría de venezolanos que llegó al país es profesional*. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-profesional-migracion-quito-manta.html>.

Fundación Esquel. (2014). *Agenda proderechos de las diversidades sexo-genéricas del Ecuador*. Quito: Fundación Esquel.

INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-yvivienda-2010/>

INEC. (2013). *Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de población LGBTI en el Ecuador*. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web/inec/Estadisticas_Sociales/LGBTI/Analisis_situacion_LGBTI.pdf.

Instituto de la Ciudad. (2012). *Estadísticas del Distrito Metropolitano No. 2*. Disponible en: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/documentos/folletoDescarga/Folleto2.pdf>.

Instituto de la Ciudad. (2012). *Conociendo Quito. Estadísticas del Distrito Metropolitano 2*. Disponible en: <http://www.institutodelaciudad.com.ec/documentos/folletoDescarga/Folleto2.pdf>

Ospina, O. R. y Santacruz, L. (2011). *Refugiados urbanos en Ecuador: estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*. Quito: ACNUR, FLACSO Ecuador y Colectivo Migración y Refugio.



#ConLosRefugiados



PLAN DE ACCIÓN

Presentación

En el año 2006 se creó en Montevideo la Coalición Latinoamericana y Caribeña de ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, que hoy reúne a sesenta y nueve ciudades de la región. La Coalición es una herramienta fundamental para sensibilizar a la opinión pública latinoamericana en los valores de solidaridad y respeto a los derechos humanos y a las diferencias sociales y culturales. Desempeña un rol importante a la hora de construir ciudades inclusivas y sostenibles, estimulando a los gobiernos locales a diseñar sus políticas públicas teniendo en cuenta su plan de acción.

En el año 2017, se decidió realizar un Plan Estratégico de Cooperación Sur-Sur integrado para la coalición -PEC, el cual debería constituirse como un bien público regional para enfrentar problemas que tienen en común distintos países de la región. Para ello, se resolvió partir de la elaboración de planes de acción locales y se eligieron cuatro ciudades donde realizarlos: Medellín, Quito, Ciudad de México y Montevideo. Se elaboró un proyecto que cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, y que es ejecutado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO.

Para iniciar el proyecto, la Secretaría General de FLACSO elaboró una metodología que contempla varios pasos para llegar a los planes de acción locales. El primer paso se cumplió con la entrega de un primer informe sobre el estado de la información disponible. El segundo paso fue la elaboración de un diagnóstico de la situación actual de cada ciudad

Una vez identificados los nudos críticos, se procedió a ponerlos en conocimiento y a consideración de los y las funcionarios/as del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de las organizaciones de la sociedad civil de los grupos discriminados y de la academia. Esto se llevó a cabo en dos talleres de trabajo realizados el 28 de junio y el 7 de julio de 2018.

Estos primeros talleres, respondiendo a la necesidad de consultar a informantes clave, permitieron obtener retroalimentación importante sobre los resultados del diagnóstico, así como sumar aportes para la elaboración del Plan de acción. Los y las participantes de los talleres fueron consultados sobre posibles acciones a implementarse que respondieran a los nudos críticos presentados.

En base a la información recogida, se elaboró un primer borrador de matrices de acciones. Este borrador fue presentado a los representantes de la SIS del MDMQ para recibir sus observaciones y llenar vacíos de información necesaria para la elaboración del Plan. Con una versión más pulida, se volvió a convocar dos talleres: uno con funcionarios/as del MDMQ, y otro con representantes de organizaciones de la sociedad civil de los grupos discriminados. Estos talleres permitieron discutir las acciones planteadas y obtener retroalimentación.

Si bien la información lograda durante estos talleres fue valiosa, se vio la necesidad de complementar este ejercicio con reuniones de trabajo a realizarse con representantes de las entidades municipales que fueron identificadas como responsables de las acciones del Plan. Esto permitió afinar las matrices de acciones, y en particular, las metas a lograrse, buscando que el Plan sea plenamente ejecutable. Para ello, se planificaron las reuniones de trabajo, las cuales se llevaron a cabo entre el mes de julio y de agosto de 2018.

Los ajustes realizados en base a estas reuniones de trabajo resultaron en un documento para ser presentado al Municipio del Distrito Metro-

politano de Quito a través de la SIS para su aprobación, y finalmente a la Secretaría General de FLACSO.

Nudos críticos del diagnóstico

A continuación se presentan los nudos críticos identificados en el diagnóstico sobre los cuales se trabajó las acciones del Plan. Se debe tomar en cuenta que existen varios nudos críticos que surgieron en el diagnóstico y que por su naturaleza, y por el tipo de competencias del MDMQ, no han podido ser transformados en acciones del Plan.

Los nudos críticos son los siguientes:

1. La información: la ausencia de información cuantitativa oficial actualizada y desagregada por ciudad y por otras variables como género, edad, auto identificación étnica, que garantice un análisis interseccional adecuado.
2. La educación: las niñas, niños y jóvenes afroecuatorianos e indígenas ingresan en menor cantidad a todos los niveles de educación y enfrentan condiciones de discriminación. Los indígenas muestran menor acceso educativo que los afroecuatorianos. También se constata una alta tasa de analfabetismo con respecto a otros grupos poblacionales.
3. La salud: los miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano presentan mayores porcentajes de egresos hospitalarios por traumatismos.
4. El empleo: existe un escaso acceso tanto al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS, ente público), como al sistema de seguridad privado por parte de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en comparación a la población blanco-mestiza.



5. La vivienda: las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano, en comparación con los demás grupos poblacionales, acceden en menor número a vivienda propia, en condiciones dignas y en barrios que gozan de servicios básicos.
6. La participación socio-política: la participación laboral de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en instituciones municipales es muy reducida. Además, existe desconocimiento entre los y las servidores públicos municipales respecto a las normas vigentes de inclusión para los colectivos discriminados.
7. La participación organizativa: existe una importante participación de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, al momento de vincularse con la municipalidad, sólo unas cuantas organizaciones aparecen representadas.
8. La discriminación sociocultural: el gobierno de la ciudad no se ha posicionado públicamente como un espacio de identidades y culturas múltiples, en especial cuando fortalece el discurso institucional de la quiteñidad, de lo auténtico y de lo propio, generando esta manera discursos excluyentes.
9. La discriminación sociocultural: la calidad y calidez de servicios que se ofertan a las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano es discriminatoria, evidenciando formas de maltrato y de difícil acceso.

Criterios para la elaboración del Plan

Los criterios de planificación, como fueron planteados en la metodología y que han guiado la elaboración del presente documento, son:

- La coherencia y consistencia técnica: delimitación técnica y clara de objetivos, metas, acciones e indicadores.
- El alto nivel de factibilidad: elaboración de un plan ejecutable donde se equilibren la dimensión de las acciones y los medios para ejecutarlas.
- El grado de evaluabilidad: establecimiento claro de metas e indicadores que permitan el seguimiento y evaluación.
- La elaboración participativa: participación de actores clave como funcionarios/as del MDMQ y representantes de organizaciones de los colectivos discriminados.
- La determinación de la responsabilidad de ejecución: la asignación de responsabilidades institucionales específicas.

El marco normativo

Para este tema se expone conjuntamente la normativa internacional a la que está alineada el MDMQ; luego la nacional, contenida especialmente en la Constitución de la República del Ecuador así como leyes y códigos; el Plan de Desarrollo “Toda una vida” de alcance también nacional y; por último, las normativas distritales del MDMQ.

<p>Convenios, declaraciones y tratados internacionales</p>	<p>Constitución de la República del Ecuador 2008</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida” (2017-2021)</p>	<p>Ordenanzas y normativa local</p>
<p>Convención sobre el Estatuto de los refugiados (1951) ratificada por el Ecuador en el año 1967</p>	<p>Artículo 3: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)</p>	<p>“Incrementar el porcentaje de instituciones educativas de jurisdicción intercultural bilingüe con Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe–Moseib implementado del 2,38% al 3,80% a 2021.” (SENPLADES, 2017, p.63)</p>	<p>La MDMQ se adhirió a la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, impulsada por la UNESCO, en enero de 2007. En junio 2008, se realizó el Primer Foro Regional de Ciudades Libres de Racismo con la participación de 25 alcaldes de América Latina y el Caribe y, en junio 2010, tuvo lugar el Foro Nacional de Ciudades Libres del Racismo y Discriminación.</p>

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de Naciones Unidas (1966)

Artículo 11, numeral 2:
“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

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

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

“Incrementar el porcentaje de instituciones educativas fiscales con oferta intercultural bilingüe en los circuitos con población mayoritaria de una nacionalidad o pueblo, del 65,9% al 75% a 2021.” (SENPLADES, 2017, p. 63)

Ordenanza Metropolitana 0216 (2007) para la inclusión social con enfoque intercultural del pueblo afroecuatoriano, que creó el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial -COSMEDIR

Declaración Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de Naciones Unidas (1969)

Artículo 19: "Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Incrementar el porcentaje de personas de 15 años y más que realizan actividades culturales del 3,9% al 5% a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63).

MDMQ fue la primera ciudad en el mundo que declaró el Decenio de los y las afrodescendientes (2012-2022)

Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (1976)

Artículo 28: "Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna..." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Incrementar del 2,4% al 3,5% la contribución de las actividades culturales al Producto Interno Bruto a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Ordenanza Metropolitana 057 (2015) establece que cada unidad educativa municipal debe incluir un porcentaje mínimo del 10% de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y pueblo montubio entre sus estudiantes

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1981)

Artículo 46, numeral 7: "Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género." (protección para niños, niñas y adolescentes) (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Incrementar el porcentaje de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que tienen empleo adecuado del 26% al 32% a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Resolución Metropolitana C236 (2012) busca ampliar oportunidades de empleo y empleabilidad de personas afrodescendientes con bajos niveles de educación formal

Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales (1989) ratificado por el Ecuador en 1999

Artículo 48, numeral 7: “La ley sancionará el abandono de estas personas, y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trato inhumano o degradante y discriminación por razón de la discapacidad.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Incrementar la tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatorianos y montubio) con acceso a bachillerato del 58,20% al 70% a 2021. (SENPLADES, 2017, p. 63).

Ordenanza Metropolitana 0224 (2012), establece condecoraciones, premios y reconocimientos, se otorga anualmente un premio al miembro de la comunidad LGBTIQ+ que ha cumplido una labor destacada en la defensa de los derechos de su comunidad

Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares (1990), ratificada por el Ecuador en el año 2003

Artículo 66, numeral 4: “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

“Mejorar los servicios públicos de educación con enfoque intercultural: lograr que la proporción de estudiantes en 3ro de Bachillerato (final de educación secundaria) auto identificados como indígenas, superen el nivel mínimo de competencia en la materia de Lengua y Literatura, desde 67,9% a un mínimo de 70% a 2021.” (SENPLADES, 2017. p. 63)

Ordenanza Metropolitana 554 (2014) busca garantizar el respeto y la inclusión de la diversidad sexo-genérica en la MDMQ

Declaración Interamericana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer (1994)

Artículo 158: "Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Mejorar los servicios públicos de educación con enfoque intercultural: lograr que la proporción de estudiantes en 3ro de Bachillerato (final de educación secundaria) auto identificados como indígenas, superen el nivel mínimo de competencia en la materia de Matemáticas desde 56,20% a un mínimo de 60% a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Resolución Metropolitana C 148 (2017) declara a la MDMQ como territorio libre de toda forma de discriminación basada en la orientación sexual, identidad y expresión de género

Declaración del primer y segundo decenio de los pueblos indígenas de Naciones Unidas (1995 y 2005)

Artículo 230: "Se prohíben las acciones de discriminación en el ejercicio del servicio público." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Mejorar los servicios públicos de educación con enfoque intercultural: lograr que la proporción de estudiantes en 3ro de Bachillerato (final de educación secundaria) auto identificados como afroecuatorianos superen el nivel mínimo de competencia en la materia de Ciencias Sociales desde 50,40% a un mínimo de 60% a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Ordenanza Metropolitana 271 (2008) garantiza, protege y promueve los derechos de las personas en situación de movilidad humana

Declaración y plataforma de acción de Beijing sobre la equidad de género entre hombres y mujeres (1995)

Artículo 329: "Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Mejorar los servicios públicos de salud con enfoque intercultural: incrementar el porcentaje de establecimientos de salud de la Red Pública Integral de Salud con Certificación: "Establecimientos de Salud, que atienden partos, como Amigos de la Madre y del Niño" (Esamyn) a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63).

Ordenanza Metropolitana 0249 (2008) permite disminuir impuestos prediales por diez años para personas en situación de movilidad humana que inviertan en construcción de su vivienda en la MDMQ

Declaración de Durban de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (2001), junto con el Programa de acción de Durban

Artículo 331: "Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Erradicar la discriminación por género, etnia y situación de movilidad: erradicar el porcentaje de mujeres que han vivido algún tipo de discriminación de género a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Resolución Metropolitana C0653 (2011) declara a Quito ciudad intercultural

Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)

Artículo 334, numeral 2: "Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Erradicar la discriminación por género, etnia y situación de movilidad: erradicar el porcentaje de las personas LGBTQ+ que han vivido algún tipo de discriminación por su orientación sexual e identidad de género a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Ordenanza 102 (2016) promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y de Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito

Declaración del decenio de la afrodescendencia (2015)

Artículo 393: "El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Erradicar la discriminación por género, etnia y situación de movilidad: erradicar el porcentaje de personas indígenas, afros y montubios que afirman ser objeto de discriminación a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Resolución Metropolitana N° A015 (2016) promueve los derechos culturales de los grupos de atención prioritaria, en particular de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes, montubios, mujeres, jóvenes, adultas y adultos mayores, niños y niñas, población LGBTQ+, refugiadas y refugiados, y otros en situación de vulnerabilidad y riesgo

Artículo 416, numeral 5: "Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Incrementar el número de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que participan en actividades políticas a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63).

Ordenanza 188 (2017) implementa y regula el Sistema de Protección Integral en la MDMQ, para garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, en especial de los grupos de atención prioritaria y de aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad

Artículo 57, numeral 1: "Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Incrementar la tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígenas, afroecuatorianos y montubios) con acceso a educación superior a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Artículo 57, numeral 2: "No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural." (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

"Fortalecer el diálogo intercultural a 2021." (SENPLADES, 2017, p. 63)

Artículo 57, numeral 3: “El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Especial mención merece el Decreto Ejecutivo 060 que se expidió el 28 de septiembre de 2009, con el cual se aprobó y ordenó la aplicación del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (2009-2012)

Artículo 57, numeral 21: “Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) divididos según pueblos y nacionalidades, de género, intergeneracional, discapacidades y de movilidad humana

Artículo 57: “El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Código Orgánico Integral Penal (2014), en su Artículo 177, reconoce los delitos de odio por razones de discriminación racial, étnica, cultural, de orientación sexual y de identidad de género

Artículo 340: “El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento (2017), que regulan la situación de los extranjeros en el Ecuador

Artículo 341: “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Es importante señalar que la Constitución de la República del Ecuador del 2008, busca ser altamente garantista en cuanto a derechos relacionados a la diversidad. Así, contiene un capítulo completo (cuarto del Título II) sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Un capítulo (tercero del Título II) sobre los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria que incluye una sección sobre movilidad humana y una sección sobre personas con discapacidad. Y un capítulo (primero del Título VII) sobre inclusión y equidad. Sus principales artículos ya han sido señalados en la tabla anterior.

En la Constitución misma, en su artículo 280, se señala la importancia del Plan Nacional de Desarrollo, llamado actualmente Plan “Toda una Vida (2017-2021)”, para ejecutar políticas públicas.

Según lo estipulado en la Constitución, este plan:

“Es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Específicamente en cuanto temas de inclusión y no discriminación, el Plan “Toda una Vida” señala en su segundo objetivo del primer eje de los Objetivos Nacionales de Desarrollo, que busca: “afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas”. (SENPLADES, 2017, p.45)

No obstante, de forma general, en el Plan “Toda un Vida”, si bien se pretende tomar en cuenta el tema de la discriminación, está poco

presente, y cuando es tratado, en el objetivo dos, se lo hace de forma escueta. Así, se presentan pocas cifras que puedan servir de indicadores para un seguimiento adecuado de la consecución de metas en este ámbito; además, se presentan metas ambiciosas y generales, imposibles de alcanzar.

Las conclusiones logradas desde los diálogos con la sociedad no fueron suficientes, ya que pretende incluir en el concepto de interculturalidad y plurinacionalidad, grupos humanos en situación de movilidad, personas que se identifican como parte de las diversidades sexo-genéricas, integrantes de las llamadas culturas urbanas, y menciona “otras” sin llegar a referirse a cuáles grupos refiere.

El marco institucional

La MDMQ está alineada a todas las garantías y derechos reconocidos y defendidos por la Constitución Política de Ecuador y los convenios y acuerdos internacionales firmados por el Estado ecuatoriano, como consta en el aparatado anterior.

El cumplimiento de los mandatos constitucionales, así como las actividades de administración de la ciudad, se realizan desde diversas secretarías, administraciones zonales y empresas públicas, entre otros organismos. No obstante, la dependencia que en un marco de políticas públicas se encarga específicamente de trabajar junto a grupos de atención prioritaria es la Secretaría de Inclusión Social.

Esta Secretaría considera grupos de atención prioritaria a niñas, niños y adolescentes; jóvenes; personas adultas mayores; personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas; personas pertenecientes al pueblo afrodescendiente; mujeres; LGBTIQ+; personas en situación de movilidad humana; personas con discapacidad; personas con experiencia de vida en calle; animales y naturaleza.

La Secretaría de Inclusión Social, en concordancia con el marco legal señalado, ejecuta su trabajo dentro de dos áreas de incidencia: política social de inclusión social y promoción y protección de derechos, y es el organismo rector del Sistema de Protección Integral del MDMQ.

En cuanto a la política social, la secretaría se encarga de coordinar y articular una serie de propuestas de políticas de inclusión social, propuestas de normativas, articulaciones con organismos nacionales e internacionales, estrategias de información y seguimiento, así como de visibilización de todas estas acciones (Secretaría de Inclusión Social, 2018).

Respecto a la promoción y protección de derechos, la secretaría coordina la implementación del Sistema de Protección Integral del MDMQ y el Consejo de Protección de Derechos del MDMQ para el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Complementariamente, incentiva mecanismos de sensibilización sobre derechos humanos e inclusión social, y vigila el cumplimiento de derechos atendiendo siempre a la normativa local (Secretaría de Inclusión Social, 2018).

Según la Ordenanza Metropolitana N°274 de 2008, se creó la Unidad Patronato Municipal San José, que ejecuta las políticas de protección social que define la municipalidad, en articulación con la Secretaría de Inclusión Social. La Resolución N°A014 de 2014 determina que sus objetivos son: a) la aplicación de políticas sociales municipales orientadas a los grupos de atención prioritaria, b) incidir en el ejercicio, cumplimiento y restitución de derechos y, c) crear y prestar servicios de atención especializada a grupos de atención prioritaria (Secretaría de Inclusión Social 2018).

Por otro lado, el Consejo de Protección de Derechos, tiene a su cargo la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación



de las políticas públicas para la protección de derechos, articulada a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad (Secretaría de Inclusión Social 2018, p.13).

La acción de la Secretaría de Inclusión también está guiada por una serie de políticas sociales y enfoques generales. De acuerdo con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, (PMDOT) (2015) las políticas del Eje de Desarrollo Social vinculadas al Sector de Inclusión Social son:

- “Garantizar una política social intercultural que promueve la cohesión, la igualdad y los derechos humanos. El objetivo estratégico de esta política es institucionalizar una política social integral con énfasis en grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y/o riesgo (construcción de política y transversalización).
- Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Quito. Promover el acceso de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y/o riesgo y sus familias, a servicios especializados del Municipio (incremento de cobertura a programas, proyectos y acciones)” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p. 45).

En cuanto a enfoques, las actividades de la Secretaría de Inclusión se guían por enfoques macro y específicos. Los enfoques macro que constan en el PMDOT son:

- Enfoque de derechos: reconoce a todas las personas, pueblos y nacionalidades como titulares de derechos y señala al Estado como responsable y garante.

- Enfoque de inclusión: promueve la adopción de estrategias para garantizar la igualdad de oportunidades para la inclusión social, económica, política y cultural de las personas sin discriminación de ningún tipo.
- Enfoque de diversidades: en la aplicación de todas las medidas, acciones y políticas se reconocerá la diversidad de las personas, incluyendo, entre otras, su origen étnico, lugar de nacimiento, edad, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión o cualquier otra condición personal o colectiva; que deba ser reconocida para garantizar un efectivo goce de los derechos.
- Enfoque diferencial: el enfoque diferencial “busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. Implica: identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales” (Secretaría de Inclusión Social, 2018, p.18).

Los enfoques específicos explicitados en el PMDOT son:

- Enfoque de género: reconoce que el género es una construcción social y cultural que se reproduce históricamente y, por tanto, es factible de cambiar. Pone en evidencia que los roles sociales y culturales asignados a mujeres y hombres no son naturales.
- Enfoque generacional (intra e intergeneracional): refiere al análisis en tiempo y espacio de las relaciones intrageneracionales e intergeneracionales, en contextos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales determinados, tomando en

cuenta los ciclos de vida, roles, acciones e imaginario-simbólicos que la persona establece con sus entornos, la sociedad y sus instituciones.

- Enfoque de interculturalidad: posibilita la identificación de elementos culturales que permita comprender la diferencia en el ejercicio de derechos de las personas de otras nacionalidades, pueblos, comunidades y colectivos.
- Enfoque de movilidad humana: reconoce que como seres humanos siempre están en constante movimiento y que la migración ha sido una práctica histórica. Las desigualdades sociales, económicas, de género y la violencia ha hecho que diversas personas hayan migrado voluntaria o en contra de su voluntad, dentro o fuera de sus países de origen.
- Enfoque de discapacidades: tiene que ver con considerar a la discapacidad como una condición, la cual abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación en situaciones esenciales de la vida.
- Enfoque de interdependencia: consiste en el establecimiento de formas de relacionamiento adecuadas y pacíficas entre los seres humanos, la naturaleza y los animales, con la finalidad de contribuir a la generación de una cultura de paz.

El marco conceptual

La interseccionalidad entre racismo, discriminación, etnicidad, xenofobia, género y clase

Este concepto, acuñado por la académica afroamericana Kimberlé Crenshaw en 1989, en el marco del debate del caso judicial DeGraffenreid contra General Motors, buscaba evidenciar la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por trabajadoras

negras de la compañía General Motors en los Estados Unidos (Viveros, 2016; Zota-Bernal, 2015). Si bien Crenshaw no tenía la intención de crear una teoría general sobre la opresión, sino que un concepto de uso práctico para analizar desigualdades concretas, éste terminó convirtiéndose en una herramienta analítica y conceptual ampliamente utilizada en los estudios feministas y sociales.

La amplia aceptación del concepto llevó a que, al interior del debate feminista, la categoría “mujeres” se vuelva mucho más compleja, tanto como la lectura sobre las desigualdades que les afecta. De esta forma, ganó espacio la idea de que, si bien es cierto que todas las mujeres son de alguna manera sujetas a la discriminación de género, también es cierto que otros factores relacionados con las identidades sociales de las mujeres, tales como la clase, la casta, el color, el origen étnico, la religión, el origen nacional, la orientación sexual son “diferencias que marcan la diferencia” en la manera en que los distintos grupos de mujeres experimentan la discriminación (Crenshaw, 2002, p. 173). Como bien planteó Crenshaw (2002), estos elementos diferenciales pueden crear problemas y vulnerabilidades que son exclusivos de actores sociales particulares, que afectan de manera desproporcionada a algunas de ellos con respecto a las demás.

Uno de los principales aportes entregados por la conceptualización de la interseccionalidad es la superación de una perspectiva aritmética, que clasifica a cierto actor social como doble o triplemente discriminado. Desde una perspectiva interseccional, se entiende que las propiedades de los actores sociales no pueden ser comprendidas en términos de ventajas o desventajas, desde una lógica aritmética de la dominación. Así, la posición más “desventajosa” en una sociedad clasista, racista y sexista no es necesariamente la de una mujer negra pobre, si se la compara con la situación de los hombres jóvenes de su mismo grupo social, más expuestos que ellas a ciertas formas de arbitrariedad, como las asociadas a los controles policiales (Viveros, 2016).

Asimismo, hay que considerar que la construcción de un abordaje interseccional a los fenómenos sociales implica pensar diferentes niveles de análisis. En un nivel micro sociológico, se considera la articulación de opresiones y sus efectos en las estructuras de desigualdad social observadas en las vidas individuales. A su vez, el nivel macro sociológico interroga la intersección de los sistemas de poder en la producción, organización y mantenimiento de las desigualdades (Hill Collins, 2000; Viveros, 2016). Ambos son fundamentales para comprender y crear capacidades de intervención no sólo sobre las condiciones de vida en que se encuentran determinados actores sociales, sino también sobre las estructuras y sistemas de poder que las generan.

Hablar de interseccionalidad es, por lo tanto, hablar de los complejos, irreductibles, variados y variables efectos que resultan cuando múltiples ejes de diferencia –económica, social, política, cultural, psíquica, subjetiva y experiencial– se intersectan en contextos históricos específicos, generando modalidades de exclusión, jerarquización y desigualdad (Brah, 2013). Conforme plantea Nira Yuval-Davis (2013), el análisis interseccional no debería estar limitado al análisis de desigualdades o discriminaciones, sino ser considerado un enfoque teórico que debe abarcar a todos los miembros de la sociedad, ya que es un instrumento adecuado para analizar la estratificación social.

La explotación de los grupos considerados “inferiores” por el poder hegemónico, como es el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, se advierte en la precarización de sus condiciones objetivas de vida, como las de salud, educación, trabajo y vivienda, entre otras. La intersección de los sistemas combinados de opresión (Crenshaw, 2002) también muestra que la explotación no es sólo en el ámbito de la producción o el trabajo remunerado, sino que está referida igualmente a la explotación sexual y a la violencia material y simbólica dirigida principalmente al cuerpo de las mujeres, interfiriendo en su autonomía física, económica y en la toma de decisiones.

donde las y los ciudadanos puedan ser libres e iguales, mostrando sus identidades múltiples y las conexiones que se establecen (Borja, 2011).

Este derecho a la ciudad no sólo implica la resistencia a la privatización de los espacios y la generación de lugares de encuentro y expresión. Implica también el combate a la precarización laboral, a la escasez de vivienda, a la negación de la memoria histórica, y a la desigual relación entre Estado y ciudadanía (Borja 2011). Como es evidente, el derecho a la ciudad y la lucha contra cualquier forma de discriminación, son acciones mutuamente incluyentes y por tanto, el plan de acción que aquí se desarrolla, considera también acciones que permitan satisfacer ambos espacios de intervención.

Los objetivos del Plan de Acción

El principal objetivo del presente Plan de acción es trabajar articulada y participativamente contra la discriminación, el racismo y la xenofobia en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de su ejecución. Los objetivos específicos son:

1. Contribuir a garantizar el derecho a la educación de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en el MDMQ.
2. Coadyuvar a garantizar el derecho al empleo de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en el MDMQ.
3. Apoyar a garantizar el derecho a la salud a las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en el MDMQ.
4. Generar y difundir información cuantitativa y cualitativa de calidad relacionada a las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en el MDMQ.
5. Fortalecer las capacidades institucionales de la municipalidad del MDMQ en relación a los grupos discriminados.

6. Contribuir a garantizar el derecho a la participación de los y las titulares de derecho de las organizaciones de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano del MDMQ
7. Mejorar la vinculación de las organizaciones de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano del MDMQ con la MDMQ¹⁸.
8. Sensibilizar a la población del MDMQ sobre discriminación, interculturalidad y la participación de las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano en la conformación de la ciudad de Quito.

La determinación de los ejes estratégicos para la acción

Los ejes estratégicos para la acción fueron definidos en base a los nudos críticos identificados en el diagnóstico y que fueron discutidos en talleres con funcionarios/as de la MDMQ, representantes de organizaciones de los colectivos discriminados y miembros de la academia. Estos nudos críticos y posibles acciones que fueron discutidas en los talleres se agruparon y modificaron pensando en la elaboración de ejes estratégicos que sirvan para la elaboración de política pública y pensando en que respondan a los criterios para la elaboración del Plan que fueron mencionados en un acápite anterior. De esta manera, se definieron los siguientes ejes estratégicos:

1. Educación
2. Empleo
3. Salud
4. Gestión institucional
5. Participación sociopolítica
6. Comunicación y Cultura

¹⁸ Categorización que incorpora a zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Modelo de gestión y estrategia de ejecución

La ejecución del Plan tendrá una duración de cuatro años (2019-2024), es decir, coincidirá con la gestión de la próxima administración municipal. Las próximas elecciones municipales se realizarán el 24 de marzo de 2019, y las nuevas autoridades se posesionarán el 14 de mayo del mismo año. Esto no impide que la actual administración contemple las primeras acciones del Plan entre enero a mayo de 2019. En el segundo semestre de 2018 esta administración debe formular y aprobar el Plan Operativo Anual 2019, POA, en el cual ya se pueden incorporar acciones del Plan con sus respectivas partidas presupuestarias.

La actual estructura administrativa de la MDMQ se expone en el gráfico No. 1 y 2. Como se puede observar se trata de una estructura grande y compleja. La planta central de la MDMQ abarca a cerca de 5.000 funcionarios/as, mientras las empresas de servicios adscritas alrededor de 12.000 funcionarios, es decir, un total de 17.000 funcionarios (Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, 2015).

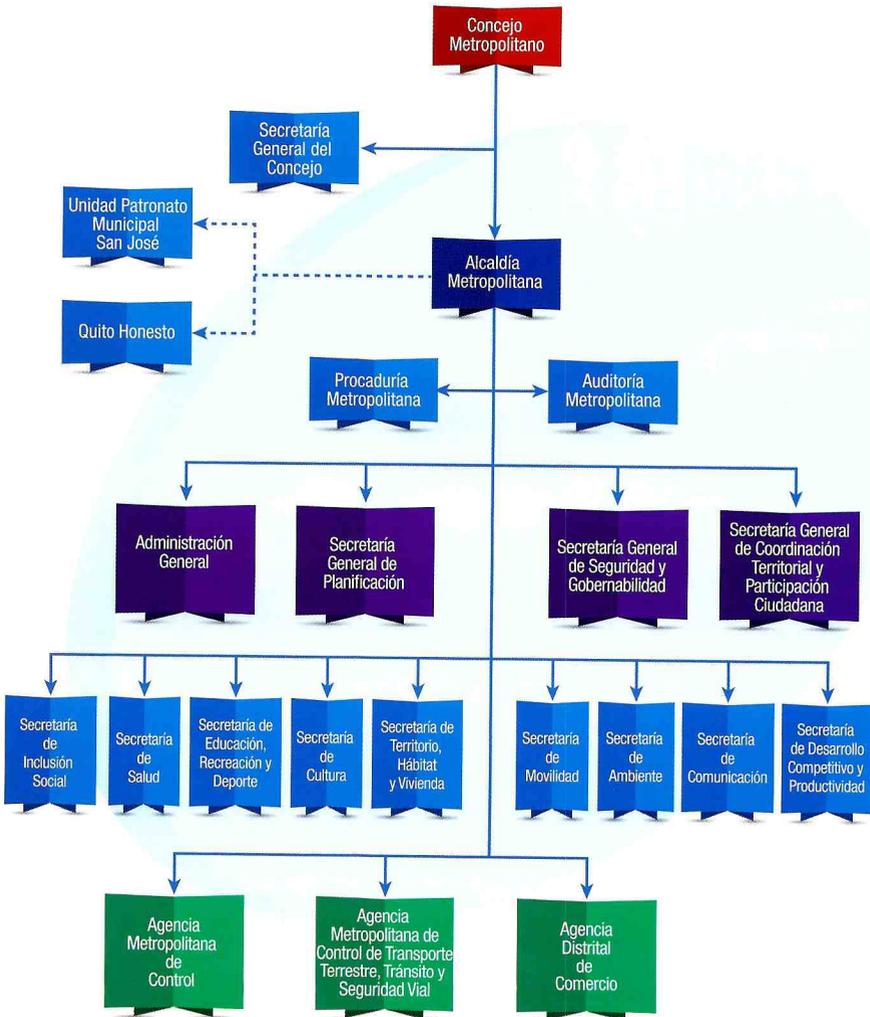
En esta estructura la Secretaría clave para la ejecución del Plan es la Secretaría de Inclusión Social, que comprende dos instancias: la Dirección Metropolitana de Gestión de la Inclusión y la Dirección Metropolitana de Promoción de Derechos. Además es la rectora del sector social y articula sus acciones con la Unidad Patronato Municipal San José y con el recientemente creado Consejo Metropolitano de Protección de Derechos del MDMQ.

Así el Consejo Metropolitano de Protección de Derechos:

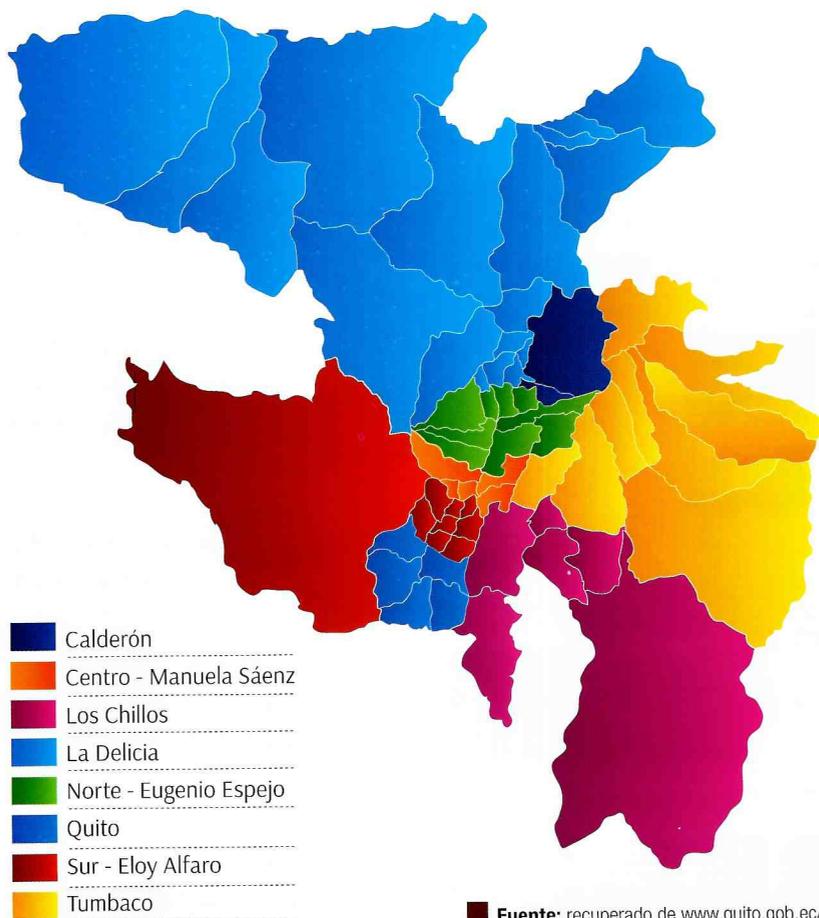
“Es un organismo colegiado de Derecho Público, integrado paritariamente por representantes del Estado, delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados del MDMQ y delegados de los gobiernos

parroquiales rurales; y, por la sociedad civil, representantes de los grupos de atención prioritaria, titulares de derechos. Goza de personería jurídica y de autonomía administrativa, orgánica, funcional y presupuestaria” (Recuperado de <https://www.proteccionderechosquito.gov.ec/>)

Gráfico No. 1: Estructura administrativa de la MDMQ



■ Fuente: recuperado de www.quito.gov.ec/

Gráfico No. 2: División por Administraciones Zonales del MDMQ

En este sentido, la Secretaría de Inclusión Social, en articulación con otras instancias de la MDMQ, y el Consejo de Protección de Derechos, en particular, intervendrán en la ejecución del Plan de Acción.

De acuerdo a los ejes del Plan la colaboración de estas instancias es la siguiente:

Eje de educación: la Secretaría de Educación, Recreación y Deportes y el Consejo de Protección de Derechos.

Eje de empleo: la Secretaría de Desarrollo Competitivo y Productividad con CONQUITO, la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos y el Instituto de Capacitación Municipal.

Eje de salud: la Secretaría de Salud y el Instituto de Capacitación Municipal.

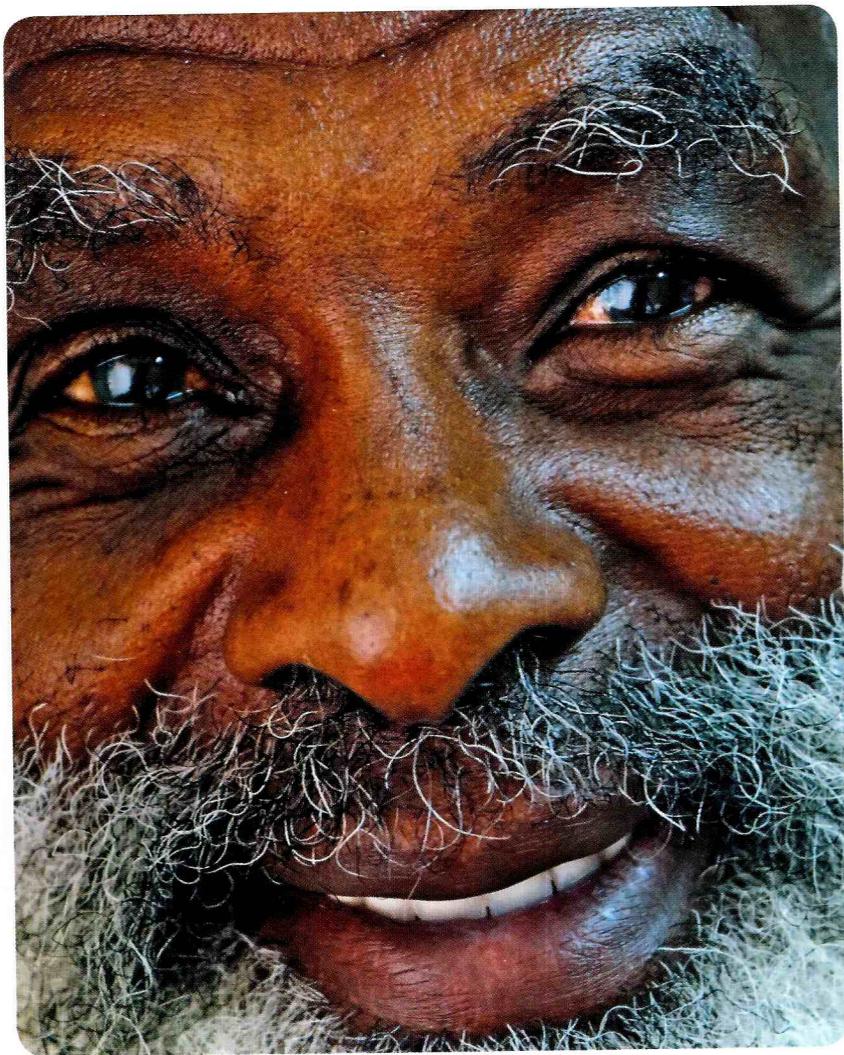
Eje de gestión institucional: el Instituto de Capacitación Municipal, el Instituto de la Ciudad, la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos y la Dirección Metropolitana de Informática.

Eje de participación sociopolítica: la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación y el Consejo de Protección de Derechos.

Eje de comunicación y cultura: la Secretaría de Comunicación, la Secretaría de Cultura y el Instituto de la Ciudad.

Respecto a los rubros presupuestarios, la Secretaría de Inclusión Social recibió en el año 2017: US\$ 25.967.842,42 dólares, dividido de la siguiente manera:

- Ex COMPINA (hoy Consejo de Protección de Derechos): US\$ 575.000,00
- Secretaría de Inclusión Social: US\$ 2.237.346,88
- Unidad Patronato Municipal San José: US\$ 23.155.501,40



En el año 2018 recibió US\$ 25.953.857,64 dividido de la siguiente manera:

- Ex COMPINA: US\$ 750.000,00 (incremento del 30%)
- Secretaría de Inclusión Social: US\$ 1.895.357,64 (decremento del 15%)

- Unidad Patronato Municipal San José: US\$ 23.308.500,00 (incremento del 1%).

(Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Comisiones%20del%20Concejo/Presupuesto,%20Finanza).

Ruta Crítica

Aprovechando la reunión que tendrá la Coalición de Ciudades Latinoamericanas contra el Racismo en el mes de noviembre de 2018, en la ciudad de Quito, donde se presentará el Plan Estratégico de Cooperación (PEC), se propondría la resolución del Alcalde de la ciudad de Quito que inicie la ejecución del Plan de Acción y garantice de esta manera su continuidad en la próxima administración que asumirá el próximo año.

La siguiente etapa de la ruta es la incorporación en el POA 2019 del MDMQ de las acciones propuestas en el Plan de Acción para el primer año con el correspondiente presupuesto.

Una fecha clave para el Plan es la transición de la actual administración a la siguiente que inicia en mayo de 2018, esta transición se dará entre marzo a mayo, y se espera que el Plan sea acogido por el nuevo Alcalde en su totalidad.

Luego de este proceso se necesita incorporar el Plan en las actividades y presupuestos de los años 2020,2021, 2022, 2023 y 2024 con el fin de cumplir su ciclo de vida.

El sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación

El sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Acción se inscribe en el sistema de la MDMQ, denominado Mi Ciudad, actualmente

en vigencia. Este sistema funciona a partir de la puesta en marcha del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento y Territorial, (PMDOT), aprobado en sesión extraordinaria del Concejo Metropolitano el 13 de febrero de 2015, para el decenio comprendido entre 2015 al 2025 (MDMQ, 2015).

El marco conceptual y político del PMDOT descansa en los tres ejes propuestos por el alcalde Rodas en su campaña -Quito: ciudad inteligente para la gente, Quito, ciudad solidaria y Quito, ciudad de oportunidades- interrelacionados con los ejes del desarrollo sostenible.

Para este plan tiene especial importancia el eje Quito, ciudad solidaria, que contiene los ámbitos del desarrollo social, y por tanto involucra los que son propios del desarrollo humano como la educación y la salud, la cultura, la inclusión social, la seguridad, la participación ciudadana y la gobernanza.

El PMDOT en vigencia se lo ejecuta anualmente a través de la formulación y aprobación de los planes operativos anuales, (POA). Cada una de las dependencias municipales elabora a su vez informes mensuales del cumplimiento del POA. En ellos se deberán incorporar los indicadores propuestos en el Plan para que se pueda hacer el seguimiento y monitoreo, con el fin de poder incorporar los correctivos necesarios que la ejecución de éste exija en su aplicación.

Matrices de planificación de acciones

Las matrices de planificación de acciones del presente Plan de Acción para la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) se presentan en un documento anexo al presente Plan de Acción.

Matrices de planificación de acciones

Eje estratégico 1: Educación

Objetivo del eje: Garantizar el derecho a la educación de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio del DMQ

Matrices de planificación de acciones

Eje estratégico 2: Empleo

Objetivo del eje: Garantizar el derecho al empleo de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio del DMQ

Matrices de planificación de acciones

Eje estratégico 3: Salud

Objetivo del eje: Garantizar el derecho a la salud a las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio del DMQ

Matrices de planificación de acciones

Eje estratégico 4: Gestión institucional

Objetivo del eje: Garantizar el derecho a la calidad de la información relacionada a los segmentos de la población discriminados y fortalecer las capacidades institucionales

Matrices de planificación de acciones

Eje estratégico 5: Participación sociopolítica

Objetivo del eje: Garantizar el derecho a la participación de las organizaciones de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio del DMQ, y mejorar su vinculación con la MDMQ

Matrices de planificación de acciones

Eje estratégico 6: Comunicación y cultura

Objetivo del eje: Establecer estrategias adecuadas para el cumplimiento de los objetivos del plan y de los ejes estratégicos

Consejo Metropolitano de Quito. (11, abril de 2012). Ordenanza Metropolitana 0224. Recuperado de [http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Concejo%20Abierto/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES/MUNICIPAL%20\(224\)/MUNICIPAL_0224_675.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Concejo%20Abierto/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES/MUNICIPAL%20(224)/MUNICIPAL_0224_675.pdf)

Consejo Metropolitano de Quito. (9, mayo de 2014). Ordenanza Metropolitana 0554. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202014%20ADMINISTRACI%C3%93N%20BARRERA/ORDM%200554%20-%20DIVERSIDAD%20SEXO%20-%20GENERICA%20-%20INCLUSION.pdf

Consejo Metropolitano de Quito. (11, marzo de 2008). Ordenanza Metropolitana 0249. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-249%20-%20MIGRANTES%20-%20IMPUESTOS%20PREDIALES.pdf

Consejo Metropolitano de Quito. (25, febrero de 2016). Ordenanza Metropolitana 0102. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/102/Ordenanza%20Metropolitana%20No.%20102.docx.

Consejo Metropolitano de Quito. (16, noviembre de 2017). Ordenanza Metropolitana 0188. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/220/Ordenanza%20Metropolitana%20No.%20188.docx

Consejo Metropolitano de Quito. (29, abril de 2015). Ordenanza Metropolitana 059. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/59/Ordenanza%20Metropolitana%20No.%20059.docx.

Crenshaw, Kimberlé (2002), "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero", Revista Estudos Feministas, vol. 10, No. 1.

Hill Collins, Patricia (2000), *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, New York, Routledge.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. (2014). Código Orgánico Integral Penal. Recuperado de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/normativa/codigo-organico-integral-penal.html>

Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Inclusión Social, (2017). Políticas de inclusión social en el Distrito Metropolitano de Quito. Quito.

Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Inclusión Social, (2017). Plan Interseccional de Desarrollo. Quito.

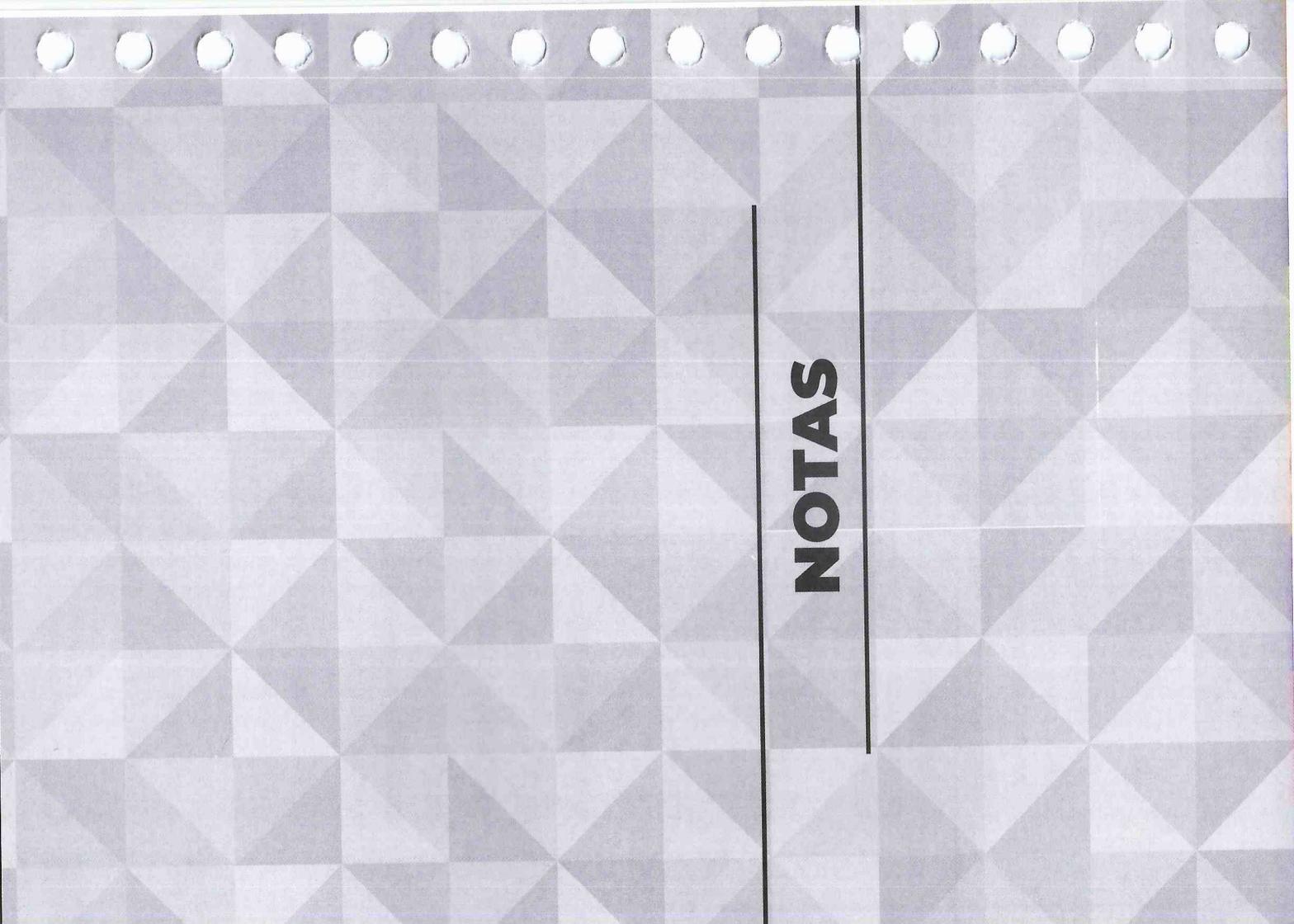
Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015). Quito.

SENPLADES. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Plan Toda una Vida, Quito.

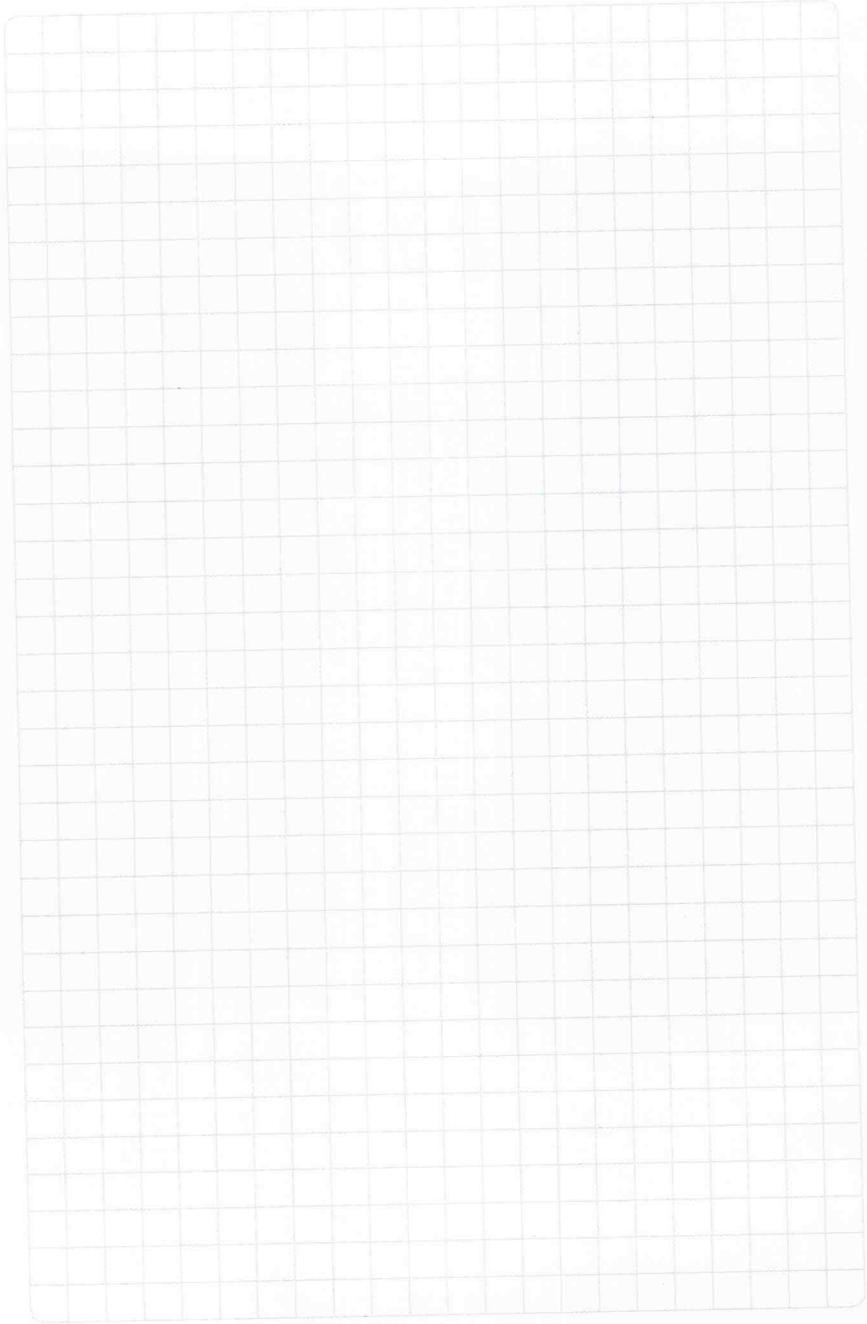
Viveros, Mara. (2016). “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, vol. 52.

Yuval-Davis, Nira. (2013). “Más allá de la dicotomía del reconocimiento y la redistribución: Interseccionalidad y estratificación”, *La interseccionalidad en debate*. Berlin, Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin.

Zoto-Bernal, Andrea Catalina (2015). “Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 9.



NOTAS





QUITO
CIUDAD INCLUSIVA



ALCALDÍA

