



Políticas públicas
para la
igualdad



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Mirada Pública 10

Políticas públicas para la igualdad



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

361.25
A779p

Arroyo, Roxana

Políticas públicas para la igualdad / Roxana Arroyo, Karina Andrade, Álvaro Andrade, Soledad Varea, Carlos Molina, John Antón, Ricardo Restrepo, Jesús Tapia y Francisco Martínez. – 1ª. ed.– Quito: Editorial IAEN, 2023.

80 p.; 15 X 21 cm, Mirada Pública n.º 10

ISBN electrónico: 978-9942-29-091-5

1. Violencia de género 2. Violencia contra las mujeres 3. Violencia contra la mujer--Aspectos jurídicos 4. Igualdad de género 5. Igualdad 6. Mujeres-Participación política 7. Igualdad--Educación Superior 8. Políticas Públicas I. TÍTULO

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Rector del IAEN: Patricio Haro Ayerve

Editor: Bolívar Lucio

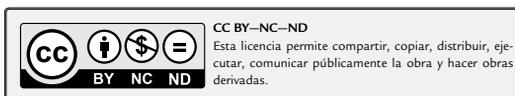
Corrección de estilo: David Chocair

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros

Asistencia editorial: Cristina Salcedo

© IAEN, 2023

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.





Mirada Pública 10

Presentación

Políticas públicas para la igualdad	7
<i>Bolívar Lucio</i>	

Políticas públicas en la investigación y persecución penal: casos de violencia de género contra mujeres y niñas

Roxana Arroyo

1. Problemática	13
2. Líneas de acción	16
3. Recomendaciones para la formulación de políticas públicas	20
4. Referencias bibliográficas.....	21

Participación de mujeres en la política para fortalecer la democracia y promover la igualdad de género

Karina Andrade y Álvaro Andrade

1. Problematización.....	23
2. Lineamientos de acción.....	25
3. Propuestas de política.....	26
4. Referencias bibliográficas.....	32

Las políticas de igualdad en las instituciones de educación superior

Soledad Varea

1. Introducción	35
2. Problemática	35
3. Líneas de acción	36
4. Propuestas de política.....	42
5. Conclusiones.....	43
6. Referencias bibliográficas.....	44

Brecha digital en el acceso a la educación superior de los pueblos indígenas

Carlos Molina

1. Problemática	45
2. Lineamientos de acción	48
3. Propuestas de política	52
4. Referencias bibliográficas	53

Propuestas de políticas públicas para atender a la población afrodescendiente del Ecuador en un escenario pospandemia

John Antón, Ricardo Restrepo, Jesús Tapia y Francisco Martínez

1. Objetivo	55
2. Contexto del impacto de la pandemia de covid-19 en la población afrodescendiente del Ecuador	56
3. Marco contextual, teórico y metodológico de la investigación	57
4. Propuesta normativa	60
5. Problematización	60
6. Propuestas de recomendaciones de lineamientos de políticas públicas	72
7. Conclusiones	73
8. Referencias bibliográficas	75



Presentación

Políticas públicas para la igualdad

LA CONSECUCCIÓN DE la igualdad sustantiva hacia la erradicación de las múltiples formas de discriminaciones es una responsabilidad de los Estados, tanto en el plano local como en el marco de la agenda internacional. Las luchas de los movimientos sociales han conseguido avances significativos respecto de la igualdad; no obstante, la meta es fortalecer y sostenerla para alcanzar un goce efectivo de derechos humanos.

Con el objetivo de cerrar las brechas aún existentes, los Estados deben tomar medidas a partir de los recursos que dispone. El décimo volumen publicado en el repositorio digital *Mirada Pública* ofrece propuestas que ilustran los pasos hacia la creación de acciones afirmativas, la formulación de políticas de igualdad, las directrices para su aplicación, junto con el desarrollo de agendas de igualdad en las que este tema se discuta y profundice.

Dentro del marco de una discusión, las personas que colaboraron en este número han examinado la situación general de la problemática de desigualdades en Ecuador, en particular las que afectan a mujeres y grupos étnicos. En sus propuestas analizan qué información es importante tomar en cuenta y cómo debe procesarse para una adecuada formulación de políticas públicas que impulsen transformaciones positivas.

El primer artículo, escrito por la profesora de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN, Roxana Arroyo, retoma un tema clave y pendiente; lo es porque da cuenta de un paso imprescindible para la erradicación de la violencia contra mujeres y niñas y el establecimiento de igualdad efectiva. La autora se refiere al hecho de que ha habido importantes progresos normativos en la región

(como la Convención de Belém do Pará) y que este *corpus iuris* ha profundizado y desarrollado una legislación secundaria; no obstante, el paso siguiente es que los Estados impriman la voluntad política que garantice más y mejores herramientas, presupuestos, recursos humanos especializados y coordinaciones interinstitucionales. Lo que debe buscar la política pública es brindar consistencia a las leyes y coherencia a la administración de justicia; respecto de los ámbitos específicos, algunas sugerencias son: *i*) mecanismos de persecución e investigación penal integral lo que implica disponer de mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación; *ii*) integrar instrumentos, directrices, protocolos y estándares de manera de hacer seguimiento y evaluación de las acciones de la FGE; *iii*) fortalecer los sistemas de información y *iv*) generar institucionalidad.

A continuación, Karen Andrade y Álvaro Andrade, de la Fundación Investoria, proponen conocer otro ámbito importante para la igualdad: la participación social y política. Más allá de los avances que han sido el resultado de luchas históricas de mujeres (como los derechos de educación y voto), autora y autor subrayan que las mujeres enfrentan otros problemas incidentes. Sobre esta reflexión proponen que los más significativos inconvenientes tienen que ver con el nivel de participación de mujeres en cargos o roles directivos en partidos y movimientos políticos; ausencia de un enfoque de género en las estructuras de partidos y movimientos políticos; débiles espacios de formación en las instituciones políticas; menos oportunidades para nuevos liderazgos de mujeres. La propuesta de este documento señala acciones que fomenten el liderazgo y participación de mujeres en procesos electorales y en política. No se trata de una solución tópica que implique una participación más diversa y no es suficiente una cuota que debe cumplirse por obligación normativa; si no que la política pública debe promover una cultura inclusiva, asegurar la igualdad de oportunidades, desarrollar una capacidades de manera transversal. Solo de esta manera el proceso de toma de decisiones se enriquecerá de otros criterios, visiones y perspectivas. Asimismo, un entorno de participación más justo y equitativo tiene el efecto positivo de motivar más involucramiento en lugar del entorno cultural que desincentiva y crea barreras.

El artículo de Soledad Varea, profesora de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN y de la Universidad Central del Ecuador, centra el problema de la desigualdad en ámbitos universitarios. Un espacio próximo como las aulas expone aristas en las que el derecho a la educación de las mujeres no está exento de dificultades; de nuevo, como se menciona en otros apartados de este volumen, a pesar de avances normativos y de políticas. Entre las políticas públicas que abordarían los desafíos más considerables para la implementación de medidas que se encarguen de la violencia y desigualdad en las instituciones de educación superior, la autora menciona: *i)* fundamentar en la LOES un fortalecimiento de la participación mediante la creación de instancias estudiantiles representativas y con poder de decisión; *ii)* brindar apoyo financiero para mujeres, otras diversidades, población refugiada y migrante, con la finalidad de que accedan a educación superior y puedan salir de ciclos de violencia y pobreza; *iii)* formar consejos estudiantiles, elegidos de manera democrática, que incluyan mujeres, dichos consejos podrían recurrir a tecnologías como inteligencia artificial con fines de eficiencia y transparencia; *iv)* promover la investigación científica alrededor de las políticas de igualdad mediante becas y *iv)* capacitar a los departamentos de talento humano y bienestar universitario con herramientas que los sensibilicen frente a eventos de violencia o desigualdad.

Carlos Molina, de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, plantea —en clave de desigualdad— la brecha digital en el acceso a la educación superior de los pueblos indígenas. Los protocolos de distanciamiento social durante la pandemia transformaron los formatos de enseñanza, pero la realidad no fue una sola en tanto que las personas de adscripción étnica diferente enfrentaron dificultades para ejercer su derecho a la educación porque no disponían de conexión a internet o un dispositivo adecuado. Lo original en la propuesta del autor es que menciona que no puede ser suficiente un recurso técnico y económico para abordar la brecha, sino que la formulación e implementación de la política debe tomar en cuenta, también, códigos, conocimientos y tecnologías andinas. Por ejemplo, se sugiere: *i)* eliminar las barreras en el despliegue y expansión de infraestructura de

telecomunicaciones; *ii*) desarrollar proyectos de acceso comunitario; promover programas de capacitación y alfabetización digital; *iii*) incluir idiomas indígenas en el contenido digital. Como se mencionó, la atención sobre ámbitos de tecnología debe complementarse con herramientas que permitan el acceso sin trabas a la educación superior mediante mecanismos efectivos de registro en la localidad (cabildos) y usando dispositivos móviles; de otra manera, la tecnología por sí misma es insuficiente.

El artículo final es una colaboración de John Antón (Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN), Ricardo Restrepo (Universidad Técnica de Manabí), Jesús Tapia (Universidad Central del Ecuador) y Francisco Martínez (Universidad Nacional de Educación). La investigación “Propuestas de políticas públicas para atender a la población afrodescendiente del Ecuador en un escenario pospandemia” detalla cuál fue el impacto discriminatorio de la pandemia en las comunidades afrodescendientes de Ecuador y a partir de esos datos determinar qué le corresponde hacer al Estado. De otra parte, aún en el contexto pandémico, analiza datos relativos a los derechos a la vida, salud, educación, comunicación e información, trabajo, nivel adecuado de vida y la no violencia en hombres y mujeres. Por último, revisa el marco de derechos, lineamientos para que el Estado tome acciones concretas para reparar las injusticias discriminatorias. Según los autores, las orientaciones de política que podría atender las necesidades de la población afrodescendiente, entre otras, incluirían: *i*) producir herramientas eficaces orientadas de forma intercultural y en modo de acciones afirmativas y reparativas; *ii*) garantizar acceso a vivienda, agua potable, medicamentos, centros de salud, insumos de limpieza que palien los efectos de una crisis sanitaria; fomentar acceso a tierras y vivienda para mitigar la pobreza; fomentar y mejorar el acceso a educación en todos los niveles y con carácter comunitario; *iii*) mejorar el acceso al internet; *iv*) fortalecer las competencias de la Defensoría del Pueblo, la Policía y el sistema de justicia para combatir la discriminación de género y el racismo.

Esperamos que esta entrega de *Mirada Pública* sea un aporte que evidencie la prevalencia de situaciones de desigualdad que menoscaban la posibilidad de formas de convivencia justas e inclusivas. Los

artículos confirman algo que ya se ha discutido en este espacio: en el país se cuenta con leyes adecuadas que, operativizadas de manera correcta, pueden favorecer a las personas o poblaciones más vulnerables. De modo que esperamos también que investigadores y funcionarios en instancias de toma de decisión coincidan con que la discusión sobre políticas públicas es un recurso que puede impulsar transformaciones hacia mayores niveles de justicia.

Bolívar Lucio
Director de Editorial del IAEN



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Visítanos en:
editorial.iaen.edu.ec



CATÁLOGO EDITORIAL 2023 **OPEN ACCESS**

Río Amazonas N37-271 y Villalengua
Telf. (+593 2) 3829900 ext. 330
Quito-Ecuador



Políticas públicas en la investigación y persecución penal: casos de violencia de género contra mujeres y niñas

Roxana Arroyo¹

1. Problemática

a. Una pandemia en la sombra

ES INDUDABLE LA necesidad de la incorporación de la perspectiva de género en la investigación y la persecución penal, lo cual ha sido reconocido por los Estados y la comunidad internacional tras décadas de intensas luchas y reivindicaciones del movimiento feminista y de mujeres que evidenciaron la violencia estructural existente en nuestra cultura en contra de mujeres, niñas y cuerpos feminizados; sin embargo, no existe una conciencia generalizada sobre esta realidad.

La violencia por razón de género contra mujeres y niñas tiene lugar de forma sistemática y persistente en la región; no conoce fronteras, afecta a mujeres y niñas de todas las edades y se produce en todos los espacios, desde el ámbito doméstico hasta los espacios públicos. Ocurre en los lugares de trabajo, en el marco de la participación política y comunitaria, en el transporte y en la calle, en la escuela y otros espacios educativos, en el ciberespacio y, sin duda, en los propios hogares. Es lo que el Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres ha llamado “pandemia en la sombra” (Cepal-ONU, 2022, p. 1).

Frente a esta realidad, es indudable que se requiere mayor voluntad política de parte de los Estados para abordar esta “pandemia

¹ Profesora de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN.



[Es importante manifestar] formas de violencia [...] naturalizadas en nuestras sociedades, debido a patrones socioculturales y el papel que juegan en este ocultamiento las instituciones como la familia, la educación y los medios de comunicación.

en la sombra”. Si bien ha habido avances normativos importantes que visibilizan esta problemática y enfatizan en la obligación de los Estados de erradicarla, en este punto se coincide con la autora Amorós, en cuanto a que “conceptualizar es politizar” (2008), al referirse a la importancia de describir y hacer manifiesto aquellas múltiples formas de violencia que se encuentran naturalizadas en nuestras sociedades, debido a patrones socioculturales existentes y el papel que juegan en este ocultamiento las instituciones sociales, tales como la familia, la educación y los medios de comunicación, por mencionar algunos factores que confluyen.

Es importante destacar el progreso en el escenario de América Latina y el Caribe del componente formal normativo (Facio, 2022). El resultado ha sido un *corpus iuris* de instrumentos y normativa nacional e internacional en este tema; basta mencionar la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (conocida como Convención de Belém do Pará, de 1994), que ha sido ratificada por todos los países de América Latina. Es incuestionable que a partir de este hecho se ha profundizado y desarrollado una legislación secundaria que aborda, de diferentes maneras, la violencia contra las mujeres.

Se constata la promulgación de leyes integrales que amplían la prevención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres en trece países de la región: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo, se ha logrado la tipificación del femicidio/feminicidio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Por otra parte, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay cuentan con normas y sistemas que permiten contar con datos



e información sobre la violencia contra las mujeres y niñas, así como sobre el femicidio o feminicidio.²

Pero los indicadores alertan que esto no es suficiente y se requiere contar con mayores herramientas, presupuestos, recursos humanos especializados, además de coordinaciones interinstitucionales, por mencionar algunos aspectos.

A pesar de los avances logrados en el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres y las niñas, las encuestas nacionales disponibles en la región dan cuenta de que entre el 63 % y el 76 % han experimentado algún episodio de violencia por razón de género en distintos ámbitos de su vida. Por otra parte, estimaciones para 2018 muestran que en América Latina y el Caribe alrededor de 43 millones de mujeres de entre 15 y 49 años —es decir, 1 de cada 4 mujeres de ese rango de edad— han experimentado violencia física y/o sexual por parte de su pareja al menos una vez a lo largo de su vida (OMS, 2021). Esta cifra, a pesar de ser impactante, representa una estimación conservadora, ya que las limitaciones metodológicas dificultan la obtención de información sobre la población femenina de todas las edades (Cepal-ONU, 2022, p. 3).

b. Las cifras en Ecuador

En Ecuador, las cifras coinciden con esta realidad. Según la II Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC, 2019), en todos los ámbitos, las mujeres sufren violencia de género en su contra; esto permite afirmar que se enfrenta a un fenómeno de violencia estructural que resalta un *continuum* de la violencia (Kelly, 1987). Según el INEC, en Ecuador, 65 de cada 100 mujeres han experimentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida. Hasta 77 de cada 100 mujeres separadas han enfrentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en

2 Véase: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] (<https://oig.cepal.org/es>).



algún ámbito a lo largo de la vida. A escala nacional, en el ámbito educativo, 19 de cada 100 mujeres experimentaron algún tipo de violencia y 23 de cada 100 mujeres entre los 30 y 44 años han sufrido por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en el ámbito escolar a lo largo de la vida.

En el ámbito laboral se destaca que, a lo largo de la vida, 20 de cada 100 mujeres experimentaron algún tipo de violencia en su trabajo, a escala nacional, mientras que 24 de cada 100 mujeres con educación superior han enfrentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en el ámbito laboral a lo largo de la vida. Asimismo, en el ámbito social, a escala nacional, a lo largo de la vida, 33 de cada 100 mujeres experimentaron algún tipo de violencia.

Uno de los ámbitos en los que se intensifica la violencia es el familiar, en el que esta se puede manifestar a lo largo de la vida de las mujeres. Se tiene que 20 de cada 100 mujeres experimentaron algún tipo de violencia en el ámbito familiar y 30 de cada 100 mujeres, que se encuentran ya sea en situación de separadas, divorciadas, viudas o en unión conyugal, han enfrentado por lo menos un hecho de algún tipo de violencia en el ámbito familiar a lo largo de su vida. Al mismo tiempo, 43 de cada 100 mujeres sufrieron algún tipo de violencia por parte de su pareja. Por otra parte, en el ámbito de salud, 48 de cada 100 mujeres en Ecuador han experimentado por lo menos un hecho de violencia gineco-bstétrica a lo largo de su vida (INEC, 2019).

2. Líneas de acción

Es evidente la necesidad de que los Estados intensifiquen sus acciones, de diferente índole, ya sea en los presupuestos, capacitaciones, jurisdicciones especializadas, que faciliten un resultado que vaya más allá de contar con legislaciones adecuadas. Se requiere, además, de la elaboración de políticas públicas armonizadas que garanticen la ejecución de



estas normas, priorizando ámbitos como la administración de justicia.

Es urgente avanzar en la respuesta pública, a través del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas robustas e integrales, que articulen a los diferentes sectores del Estado en la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia, impulsando transformaciones en las normas sociales y de género que favorezcan que el intercuidado y el respeto a la autonomía de las personas se vuelvan valores primordiales (Cepal-ONU, 2022, p. 10)

a. Experiencias regionales

En América Latina, pocos países cuentan con una política de género destinada a la persecución e investigación penal. Una excepción es El Salvador, que adoptó una Política de Persecución Penal en Materia de Violencia contra las Mujeres en 2018. Como parte de su normatividad institucional, se han establecido criterios y lineamientos para la persecución penal en materia de violencia contra las mujeres que, entre otras cosas, implica realizar investigaciones y judicializar los casos de manera efectiva y eficaz, con perspectiva de género desde la interseccionalidad para reducir la impunidad.

En este mismo sentido, Guatemala, en 2015, publicó una Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres, como una iniciativa de la Fiscalía General de la República y el Ministerio Público (MP), para garantizar que las actuaciones del MP se realicen con calidad y eficacia y así contribuyan al acceso de la justicia de las mujeres. El objetivo fue incorporar en los procesos un enfoque de género y étnico-cultural; consolidar una cultura institucional de respeto a los derechos, incluyente, igualitaria, sin distinciones por razones de sexo, etnia y clase en la atención de víctimas; supervisar las relaciones entre funcionarios; asimismo, armonizar criterios de

[M]ás allá de contar con legislaciones adecuadas se requiere [...] la elaboración de políticas públicas armonizadas que garanticen la ejecución de estas normas, priorizando ámbitos como la administración de justicia.



aplicación de la perspectiva de género en la coordinación institucional de los sistemas de justicia.

Por último, se puede mencionar la Fiscalía General de la Nación de Uruguay que, en 2017, expidió su Política para la Igualdad de Género. Más recientemente, la Política de Igualdad de Género de la Fiscalía de Chile (Ministerio Público), de 2018, se enfocó en la transversalización de la perspectiva de género y en incidir: 1) en las intervenciones que practica la Fiscalía en sus funciones de dirigir la investigación de hechos constitutivos de delitos, ejercer la acción penal pública y adoptar medidas para proteger a la víctima y testigos; y 2) en la cultura institucional, sus procesos administrativos internos y sus prácticas no formales (Arroyo, 2019).

b. El caso de Ecuador

Ecuador cuenta con una Constitución garantista de los derechos humanos, en la que el principio de igualdad y no discriminación configura el ordenamiento constitucional ecuatoriano. Este es un eje fundamental, la igualdad es un valor o principio transversal de la acción del Estado (tendencia dominante). La igualdad del texto constitucional tiene varias acepciones “específicas de igualdad reconocidas en el texto constitucional: igualdad ante la ley, igualdad de derechos y deberes de las personas, igualdad de trato e igualdad de oportunidades; así como en la constitucionalización de las estrategias para lograr esas distintas manifestaciones a través de las llamadas acciones afirmativas” (Arroyo, Sevilla, Esquembre, y Montaña, 2011, p. 27).

Queda establecido que el logro de la igualdad para la erradicación de la discriminación es el fundamento de las políticas públicas de igualdad en los diferentes ámbitos del quehacer estatal y se reitera la vinculación entre políticas públicas, operatividad, obligatoriedad, implementación y derechos.

En el caso de Ecuador, al referimos al ámbito de la persecución e investigación penal, si bien se cuenta con

[E]l logro de la igualdad para la erradicación de la discriminación es el fundamento de las políticas públicas de igualdad en los diferentes ámbitos del quehacer estatal y se reitera la vinculación entre políticas públicas, operatividad, obligatoriedad, implementación y derechos.



instrumentos importantes,³ no existe una política integral que estructure los diversos aspectos que se mencionan en los diferentes documentos citados, dando coherencia a todo el proceso que implica la persecución y la investigación en casos de violencia sexual y femicidio, lo que dificulta su aplicación, seguimiento y evaluación del mismo.

Una armonización de normas en una sola política, de acuerdo con los estándares internacionales, es necesaria, según lo revela la investigación *El femicidio en el Ecuador: un estudio interdisciplinario*. Se requiere armonizar los estándares internacionales del Protocolo Latinoamericano de Investigaciones de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género y la información de la base de datos de las muertes violentas de mujeres en Ecuador con las categorías utilizadas por la Fiscalía General del Estado⁴ (Monteiro e Hidalgo, 2022, p. 60).

Es preciso trabajar en la reparación integral a las víctimas y remediar la inexistencia de contextualización de los proyectos de vida por parte de la administración de justicia. Tal como lo requiere la jurisprudencia de la Corte Interamericana al desarrollar este concepto en el caso Loaiza Tamayo contra Perú “proyecto de vida” (CortelDH, 1998), dicha perspectiva atiende a la realización integral de la persona afectada, “considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le

Es preciso trabajar en la reparación integral a las víctimas y remediar la inexistencia de contextualización de los proyectos de vida por parte de la administración de justicia.

3 Directrices para no revictimización en casos de violencia de género (FGE, 2023); Política Criminal de la Prevención de la Violencia de Género; Lineamientos de Actuación Sobre Ingreso de Denuncias y Solicitud de Medidas de Protección en Cualquier Tipo de Violencia: Física, Psicológica o Sexual (FGE, 2023); Directrices para la Aplicación del Modelo de Protocolo Latinoamericano de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio); Guías para las Investigaciones y Solicitudes de Investigación de Medidas de Reparación Integral para Casos de Femicidio (FGE, 2020); Protocolo para Investigar Femicidios y otras Muertes Violentas de Mujeres y Niñas (FGE, 2021).

4 Los datos en la base no correspondían con la información con la que cuenta la Fiscalía General del Estado.



permiten fijar razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”(párrs. 147-150).

La Corte, al incorporar el proyecto de vida en el tema de la reparación, hace alusión a las expectativas probables que, de manera razonable y accesible en cada caso concreto, se ven interrumpidas por el hecho violatorio a los derechos humanos de las víctimas, impactando de forma directa en la libertad de los sujetos, entre otros aspectos, lo cual devela la importancia de políticas integrales en este tema (Paula y Palacios, 2022, p. 96).

3. Recomendaciones para la formulación de políticas públicas

Para el mejoramiento en las políticas públicas en la prevención, persecución e investigación penal se requiere:

- Contar con un Política Pública de Persecución e Investigación Penal Integral que abarque la perspectiva de género e interseccionalidad, ya que las respuestas a delitos contra mujeres y niñas que no se estructuran a dicha perspectiva contribuyen a perpetuar la violencia. Un aspecto fundamental en este punto es la apropiación de la política en mención por parte de las instituciones pertinentes, lo cual implicaría tener los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación.
- Integrar los diferentes instrumentos, directrices, protocolos y estándares en una política que permita el seguimiento y evaluación de las acciones de la FGE en el ámbito de la violencia sexual y el femicidio. Esto propiciará que dichos instrumentos sean referentes en la implementación de la política, lo que facilitará una mayor comprensión en la investigación y persecución penal.
- Fortalecer los sistemas de información que respondan a una adecuada política criminal en el caso de los femicidios y otras expresiones de la violencia sexual.
- Generar institucionalidad por medio de la política integral que se propone, cuyo objetivo sea erradicar la violencia

Fortalecer los sistemas de información que respondan a una adecuada política criminal en el caso de los femicidios y otras expresiones de la violencia sexual.



contra las mujeres y niñas. Esta institucionalidad requiere de una expresión clara en el organigrama de las unidades de género que coordinen la planificación y ejecución de esta, para garantizar el debido cumplimiento y actualización de dichos planes, midiendo los indicadores elaborados, contando con los presupuestos necesarios, entre otros elementos.

4. Referencias bibliográficas

- Amorós, C. (2008). Conceptualizar es politizar. En P. Laurenzo *et al.*, *Género, violencia y derecho* (pp. 15-26). Lo Blanch Alternativa.
- Arroyo, R. (2019). *Informe de buenas prácticas regionales latinoamericanas o europeas sobre la formulación de políticas públicas en la materia*. Ministerio Público de Chile.
- Arroyo, R., Sevilla, J., Esquembre, M. d., y Montaña, J. (2011). *Comentarios al proyecto De Ley De Igualdad entre mujeres y hombres y personas de diversa condición sexo-genérica*. Comisión de transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género.
- Cepal-ONU (2022). *Poner fin a la violencia contra las mujeres y a las niñas y al femicidio o feminicidio. Reto clave para la construcción de una sociedad del cuidado*. Cepal.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (1998). Caso Loayza Tamayo contra Perú, (Reparaciones y Costas). Sentencia de 27 de noviembre de 1998.
- Fiscalía General del Estado [FGE] (11 de noviembre de 2020). www.fiscalia.gob.ec. <https://www.fiscalia.gob.ec/politicas-y-directrices-institucionales/>
- ____ (Noviembre de 2021). www.fiscalia.gob.ec. <https://www.fiscalia.gob.ec/politicas-y-directrices-institucionales/>
- ____ (5 de enero de 2023). www.fiscalia.gob.ec. <https://www.fiscalia.gob.ec/politicas-y-directrices-institucionales/>
- ____ (17 de marzo de 2023). www.fiscalia.gob.ec. <https://www.fiscalia.gob.ec/politicas-y-directrices-institucionales/>



- _____ (23 de marzo de 2023). *Directrices para la no revictimización en casos de Violencia de Género*. www.fiscalia.gob.ec.
- Facio, A. (2022). *Cuando el género suena cambios trae. Metodología (actualizada) para el análisis desde la perspectiva feminista de género del fenómeno legal*. Fundación Justicia y Género.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC] (2019). *Encuesta Nacional de Relaciones familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. Quito.
- Kelly, L. (1987). The Continuum of Sexual Violence. In J. Hammer *et al.*, *Women, Violence and Social Control*. Palgrave Macmillan.
- Monteiro, V., e Hidalgo, K. (2022). Epidemiología del femicidio y muertes violentas de mujeres en el Ecuador: acercamiento al diagnóstico para una política criminal preventiva. En R. Arroyo (coord.), *El femicidio en Ecuador: un estudio interdisciplinario*. IAEN.
- Paula, C., y Palacios, P. (2022). Sentencias sobre muertes de mujeres en Quito en el año 2018: análisis desde la perspectiva de género. En R. Arroyo (coord.), *El femicidio en Ecuador: un estudio interdisciplinario*. IAEN.



Participación de mujeres en la política para fortalecer la democracia y promover la igualdad de género

Karina Andrade y Álvaro Andrade¹

1. Problematización

SEGÚN LAS CIFRAS estimadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el 51 % de la población ecuatoriana corresponde a mujeres, con un aproximado de 9 millones de habitantes (INEC, 2023). A pesar de ser la mayoría de la población, las mujeres en Ecuador soportan importantes brechas tanto a nivel social, económico, ambiental, cultural, político y de participación. De acuerdo con los datos oficiales del INEC para abril de 2023, las mujeres afrontan un nivel de desempleo de 4,3 %, superior al promedio nacional y más de un punto porcentual en comparación con los niveles de desempleo que experimentan los hombres. En cuanto a empleo formal, el 28,5 % de las mujeres en Ecuador tiene acceso a un empleo adecuado, al menos 10 puntos menos que el promedio de los hombres en el país y 7 puntos porcentuales menos que el promedio nacional. En resumen, menos de 3 de cada 10 mujeres en Ecuador tienen acceso a un empleo adecuado en Ecuador (*Ibid.*).

En cuanto a la participación política de las mujeres, aunque se han desarrollado importantes esfuerzos por lograr la paridad, la realidad es que aún existe una gran distancia para lograrlo. La última Asamblea Nacional llegó a tener un 38 % de asambleístas mujeres, siendo el porcentaje más alto logrado hasta ahora en el Legislativo.

¹ Fundación Invectoria.



En el Ejecutivo, el gabinete de Guillermo Lasso no superó el 21 % de mujeres en cargos ministeriales, uno de los más bajos de la región. Respecto a conformación de gobiernos locales, para el período 2023-2027, apenas el 34,8 % de prefecturas y el 18,1 % de alcaldías son lideradas por mujeres, y aunque se aprecian mejoras considerables en comparación con períodos previos, aún son porcentajes muy bajos.

A partir de las elecciones presidenciales de 2021, el Código de la Democracia determinó la obligatoriedad para los partidos y movimientos políticos nacionales de incluir al menos a un 15 % de mujeres encabezando sus listas, porcentaje que será progresivo hasta llegar al 50 %. En este sentido, en las elecciones seccionales de 2023 se determinó que al menos un 30 % de las listas debía ser encabezado por mujeres y así, para las siguientes elecciones, se llegaría a un 50 %.

En mayo de 2023, Guillermo Lasso dio paso a la denominada muerte cruzada, figura legal establecida en la Constitución que permitió al mandatario disolver la Asamblea Nacional, tras lo cual se convocó a elecciones anticipadas. Este fue un hecho sin precedentes recientes en el contexto ecuatoriano, por lo que ni el Consejo Nacional Electoral (CNE) ni los partidos y movimientos políticos fueron capaces de prever o prepararse para cumplir con lo establecido en la normativa sobre paridad en la participación de mujeres en elecciones populares. En este contexto, en un inicio el CNE tomó la decisión inconstitucional de no respetar la progresividad establecida y mantener el porcentaje fijado en las elecciones previas, argumentando que se trataban de elecciones extraordinarias. Sin embargo, tras demandas ciudadanas, exigencias ante el Tribunal Contencioso Electoral y Corte Constitucional, se hizo respetar la normativa y se dio paso a respetar el 50 % de mujeres encabezando las listas para las elecciones anticipadas de Ecuador 2023.



Aunque, sin duda, lograr la paridad en las elecciones es un logro potente en Ecuador, persisten serios desafíos pendientes antes de lograr una verdadera igualdad de oportunidades de participación política para las mujeres. Entre los principales desafíos evidentes están:

- Poca o nula participación de mujeres en cargos o roles directivos en partidos y movimientos políticos.
- Ausencia de un enfoque de género en las estructuras de los partidos y movimientos políticos.
- Débiles espacios de formación y militancia dentro de las instituciones políticas, lo que ocasiona menores oportunidades de participación de nuevos liderazgos, en especial, de mujeres.
- Estructuras débiles y carencia de ideologías definidas en las instituciones políticas, lo que afecta a los niveles de confianza e interés de participar en la política partidista.

2. Lineamientos de acción

La participación política de mujeres contribuye a la igualdad de género, el liderazgo femenino y la democracia; sin embargo, la falta de participación de mujeres en la política puede dar lugar a políticas públicas alejadas de la realidad y necesidades de las mujeres (Fundación Investoria, 2023). Para trabajar en la reducción de brechas de género en los procesos electorales y participación política es urgente fomentar nuevos liderazgos, hacerlo requiere contar con mejores espacios de participación ciudadana, fortalecer la formación política y romper las barreras de acceso a la participación política de grupos tradicionalmente excluidos, en especial de mujeres y jóvenes (Querol, 20142). En este contexto, el Estado y las instituciones políticas tienen un rol clave para facilitar que estas condiciones se cumplan, sin excepciones.

La evidencia indica que, a pesar de los avances, los países tienen un largo camino por recorrer respecto de

Para [reducir] la brechas de género en los procesos electorales y participación política es urgente fomentar nuevos liderazgos [...] y romper las barreras de acceso a la participación política.



igualdad de género y fortalecimiento de capacidades estatales para desarrollar acciones orientadas a disminuir las brechas existentes (Cepal, 2014). Es así como promover la participación de mujeres en la política debe verse como una condición clave para alcanzar el desarrollo, partiendo del reconocimiento de las inequidades existentes para buscar las formas más eficientes de corregirlas.

a. Objetivo general

Proponer acciones que tanto partidos y movimientos políticos, así como organismos de la función electoral en Ecuador, pueden emprender para reducir las desigualdades, barreras y violencia tanto en el ejercicio como en la participación política de mujeres en Ecuador.

b. Objetivos específicos

- Visibilizar la importancia de incorporar el enfoque de género en la estructura, gobernanza y visión de partidos y movimientos políticos.
- Proponer lineamientos de acción para fomentar el liderazgo y participación de mujeres en procesos electorales y en política.

3. Propuestas de política

Aunque en el último tiempo se han logrado importantes avances en el trabajo por la igualdad de género, es necesario reconocer que todavía persisten fuertes desigualdades y discriminaciones contra las mujeres. Si bien la participación política de las mismas es más alta en la actualidad, las estructuras de poder no se han modificado de manera sustancial, las distinciones de género subsisten y están presentes en la sociedad; lo anterior se refleja en, por ejemplo, distinciones socio-económicas, generacionales, étnicas.

Alcanzar mayores niveles de democracia requiere el reconocimiento de los derechos de las mujeres en los ámbitos

Alcanzar mayores niveles de democracia requiere el reconocimiento de los derechos de las mujeres en los ámbitos simbólicos, normativos e institucionales.



simbólicos, normativos e institucionales. En este sentido, las siguientes propuestas de política se plantean con el objetivo de promover una participación más amplia, inclusiva y efectiva de mujeres tanto en procesos electorales como políticos en Ecuador.

a. Promover espacios de liderazgo y participación de mujeres efectivos dentro de partidos y movimientos políticos

Al promover espacios de liderazgo y participación efectiva de mujeres dentro las instituciones políticas, es posible transitar hacia una sociedad más justa y equitativa, en la que todas las voces y visiones sean escuchadas en la construcción de políticas y en la toma de decisiones. Además, una mayor representación de mujeres en el ámbito político contribuye a inspirar y motivar a nuevas generaciones a involucrarse en la política y en la lucha por la igualdad de género.

Los partidos y movimientos políticos deben constituirse como espacios de participación, confianza y representación política de grupos ciudadanos que se identifican con una ideología o postura frente a temas de interés para la sociedad. Por lo tanto, garantizar la participación de mujeres en igualdad de condiciones, oportunidades y recursos es clave para lograr una democracia real en Ecuador.

Acciones prioritarias

- Promover una cultura inclusiva a la interna de los partidos y movimientos políticos que valore la diversidad y promueva la participación activa de mujeres en todos los niveles, es especial, en los espacios de toma de decisiones.
- Sensibilización y capacitación sobre la relevancia de la participación política de las mujeres y para desarrollar habilidades de liderazgo y gestión política en aquellas que son parte de las organizaciones políticas.



- Establecer cuotas de género para garantizar una representación mínima de mujeres en los procesos de elecciones internas, designaciones de cargos de toma de decisión, elecciones primarias, entre otros espacios relevantes dentro de los partidos y movimientos políticos.
- Fomentar redes de apoyo entre mujeres políticas, compartir experiencias, impulsar agendas y generar incidencia.
- Eliminar barreras institucionales y culturales que limiten la participación de mujeres en la política, como la discriminación, los estereotipos de género y las estructuras patriarcales.

b. Incorporar el enfoque de género las estructuras de las organizaciones políticas

Sin duda, este es un paso esencial para promover la igualdad de género, reconociendo las expectativas, necesidades y experiencias de hombres, mujeres y diversidades en la sociedad para poder abordar las desigualdades y discriminaciones de forma más eficiente.

Trabajar en la incorporación del enfoque de género en las estructuras de las organizaciones políticas no solo beneficia a las mujeres, sino que favorece a la política en general al incluir una mayor diversidad tanto en la priorización de problemas, así como en el planteamiento de soluciones más inclusivas, equitativas y sostenibles. Además, contribuye a reducir las brechas, discriminación y violencia existentes, debido a que se facilita el empoderamiento de mujeres en la política, al tiempo que se logra un cambio positivo y duradero en la sociedad en su conjunto.

Acciones prioritarias

- Asegurar la igualdad de oportunidades para que las mujeres puedan participar y ejercer roles de liderazgo en las organizaciones políticas. Esto incluye establecer cuotas de género, promover la capacitación en liderazgo para mujeres y eliminar cualquier barrera que dificulte su participación.



- Desarrollar estructuras inclusivas y participativas de toma de decisiones en las organizaciones políticas para garantizar que las voces de las mujeres sean escuchadas y consideradas en todos los niveles. La presencia de mujeres en los espacios directivos y de toma de decisiones es fundamental para reflejar la diversidad de la sociedad.
- Impulsar políticas y agendas políticas que aborden de manera específica las cuestiones de género. Esto incluye la promoción de políticas de carácter redistributivo, de reconocimiento y de representación como un esfuerzo para enfrentar injusticias y mejorar la situación de las mujeres en diferentes ámbitos del desarrollo.
- Desarrollar capacidades de miembros de las organizaciones políticas sobre la importancia de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación y violencia política por cuestiones de género.
- Construir una agenda de mujeres dentro de la gestión de las organizaciones políticas para conseguir la transformación de las estructuras de poder y la promoción de la igualdad. Esto implica trabajar por la igualdad de derechos y oportunidades, así como por la erradicación de la discriminación y la violencia de género.
- Generar alianzas con movimientos feministas y organizaciones de mujeres para fortalecer la lucha por la igualdad de género, hacer escuchar y atender las demandas sociales y la promoción de los derechos de las mujeres.

c. Promover espacios de formación y comunicacionales sobre igualdad de género desde la función electoral

El Estado ecuatoriano tiene la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas en equidad de condiciones y sin discriminación. En este sentido, la función electoral debe garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan por medio del voto ciudadano, así como los referentes a la organización política

[Incorporar] un enfoque de género en las estructuras de las organizaciones políticas [...] beneficia a las mujeres [y] favorece a la política al incluir mayor diversidad tanto en la priorización de problemas y en el planteamiento de soluciones inclusivas, equitativas y sostenibles.



de la ciudadanía, lo que incluye la participación política de las mujeres de forma efectiva.

El Consejo Nacional Electoral, como ente rector de la función electoral, junto con el Instituto de la Democracia, desde su rol de capacitador y de promoción de la política electoral, tienen un rol importante en la incorporación del enfoque de género y fortalecimiento de la participación de mujeres en la política. Es fundamental que encaminen sus esfuerzos a impulsar espacios de difusión, desarrollo de capacidades y escenarios habilitantes para una participación política de las mujeres en un entorno sin barreras, discriminación y violencia por cuestiones de género.

Es fundamental que [el CNE] encamine esfuerzos a impulsar espacios de difusión, desarrollo de capacidades y escenarios habilitantes para una participación política de las mujeres.

Acciones prioritarias

- Garantizar la paridad de género en los procesos electorales futuros.
- Trabajar en conjunto con las organizaciones políticas en la incorporación del enfoque de género dentro de sus estructuras organizativas, de toma de decisiones y participación para asegurar que la intervención de las mujeres se desarrolle sin condiciones de desigualdad.
- Facilitar e impulsar espacios de participación de mujeres en los que se fomente su liderazgo y desarrollo de capacidades en lo relacionado con la gestión política.
- Generar campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de mujeres en la política para mitigar comportamientos discriminadores y de acentuación de estereotipos de género por parte de la ciudadanía.
- Monitorear y evaluar el resultado de medidas como la paridad en los procesos electorales para analizar el impacto en la mayor participación política de mujeres en cargos de elección popular, asegurar la sostenibilidad de los resultados positivos y generar correctivos frente a posibles resultados no deseados.



d. Recuperar la confianza en las instituciones políticas: partidos y movimientos

Recuperar la confianza en las instituciones políticas no es un proceso sencillo ni rápido, pero es esencial para mantener y fortalecer la democracia. Según las encuestas de la corporación Latinobarómetro (2020), apenas un 8 % de la población confía en las organizaciones políticas, es decir, los partidos y movimientos políticos. Es un dato grave, debido a que estas organizaciones deberían ser la base de los procesos democráticos, pues son las instancias en las que se escogen y presentan a los cuadros, perfiles e ideas que participarán en los procesos electorales y guiarán la política pública de los territorios y el país.

Para lograr que los procesos democráticos cuenten con un mayor involucramiento de la ciudadanía y que la gestión pública tenga validez y representatividad, se requiere que los partidos y movimientos políticos trabajen de forma urgente en recuperar su credibilidad y confianza. Solo así se logrará que la política pública sea de interés ciudadano, las acciones emprendidas sean sostenibles y las autoridades electas cuenten con credibilidad. Esto incluye que temas como la participación efectiva de las mujeres en la política se desarrolle sobre un entorno seguro, estable y, sobre todo, confiable.

Acciones prioritarias

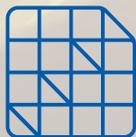
- Es fundamental que los partidos y movimientos políticos sean parte del proceso de gobierno abierto y garanticen la transparencia, integridad y rendición de cuentas de todas sus acciones, decisiones y financiamiento, evitando cualquier sospecha de corrupción o acuerdos poco éticos.
- Fomentar la participación en la toma de decisiones, promoviendo espacios de diálogo y consulta con sus instancias directivas, bases y ciudadanía, escuchando sus preocupaciones y necesidades, además de involucrar a la sociedad en la formulación de políticas.



- Asegurar la renovación e inclusión, promoviendo la diversidad en sus filas y fomentando el liderazgo de jóvenes, mujeres y grupos vulnerables para enriquecer el debate político.
- Fomentar espacios de formación para trabajar en una ciudadanía informada, nuevos liderazgos, ideologías robustas y mayor participación e incidencia en la sociedad.
- Respetar la ley debería ser un acto natural de las organizaciones políticas, desafortunadamente no sucede de esta forma. Se requiere que se respeten los procesos democráticos como las elecciones primarias, comicios de directivas internas de las organizaciones, así como los estatutos, acuerdos, ideologías y normativa establecida para los procesos electorales.
- Demostrar una escucha activa hacia las demandas y necesidades de la población, respondiendo de manera efectiva y honesta a los problemas planteados, lo que demostraría un compromiso con el bienestar de la sociedad.

4. Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago.
- Fundación Investoria (2023). Mujeres y elecciones 2023. *Boletín Desigualdad*, n.º 2. Área de proyectos y estudios de género.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC] (abril de 2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.
- Latinobarómetro. (2020). *Latinobarómetro 2020*.
- Querol, J. (2012). *Los nuevos liderazgos políticos: Claves para una carrera política*. Editorial UOC.



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado



IAEN
Biblioteca
JOSÉ MONCADA

📍 Plataforma de Gestión Financiera, subsuelo bloque amarillo
(Av. Amazonas y Unión Nacional de Periodistas)

✉ biblioteca.josemoncada@iaen.edu.ec

☎ 3829900 ext. 269

VISÍTANOS ➤ www.biblioteca.iaen.edu.ec



Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos



Revista indexada semestral, especializada en temas de política pública, el Estado y la Administración pública. En 2021 nos adscribimos a los índices de SciELO y Redalyc, lo que refleja consistencia en la gestión editorial y es la base para fortalecer nuestra presencia en índices globales de alto impacto.

Indexadoras

 **redalyc.org** UAEM

INDEX  COPERNICUS
INTERNATIONAL

 **SciELO Ecuador**
Scientific Electronic Library Online

 **DOAJ** DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

 **BASE**
Bielefeld Academic Search Engine

 **latindex**
catálogo
2.0

 **biblat**
Bibliografía Latinoamericana

 **Dialnet**

 **CLASE**
Clases Latinoamericanas en
Ciencias Sociales y Humanidades

 **SHERPA/ROMEO**

 **EuroPub**
European Journal of Political and Social Science

 **REDIB**
Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico

 **ERIH PLUS**
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

 **REVISTAS
CIENTÍFICAS
& ACADÉMICAS**

Río Amazonas N37-271 y Villalengua
Telf. (+593 2) 3829900 ext. 162
Quito-Ecuador



Estado&comunes



Las políticas de igualdad en las instituciones de educación superior

Soledad Varea¹

1. Introducción

DESDE EL AÑO 2008, Ecuador ha establecido un compromiso con los derechos humanos y la igualdad mediante políticas que buscan transversalizar principios de género, interculturalidad, capacidad diferenciada, clase social y medioambiente en todo su sistema público y estatal, incluyendo las instituciones de educación superior (IES). Este documento analiza las políticas públicas implementadas en el contexto de la educación superior, centrándose en la igualdad de género y otros enfoques interseccionales.

Ecuador ha avanzado de manera significativa en la promoción de la igualdad de género y otros enfoques interseccionales en la educación superior. En 2008 se estableció un marco legal que garantiza el acceso y la participación igualitaria de todas las personas, de forma independiente de su género, etnia, capacidad, entre otros factores. La Constitución del país establece el derecho a la educación superior y el principio de igualdad de oportunidades (CRE, 2008). De igual forma, las políticas públicas puestas en marcha han incluido la elaboración de guías y protocolos para promover la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos en las IES.

2. Problemática

A pesar de los avances normativos y de políticas, la implementación de medidas en las IES en Ecuador ha enfrentado desafíos, sobre todo

¹ Profesora de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.



desde el inicio de la pandemia de covid-19 en 2020. La transición al aprendizaje en línea acentuó las desigualdades en tecnología y acceso a dispositivos electrónicos, afectando a una parte significativa de la población estudiantil.

Además, la desigualdad de género se ha acentuado, con mujeres enfrentando dificultades relacionadas con el trabajo de cuidado no remunerado, violencia machista y pérdida de ingresos, circunstancias exacerbadas por protocolos durante la emergencia sanitaria. La economía del país también se ha visto afectada, con un aumento significativo en la pobreza y el desempleo, golpeando de manera particular a los grupos más vulnerables, como mujeres, niños, adolescentes y personas mayores.

Las políticas públicas en educación superior en Ecuador pueden ser analizadas desde dos perspectivas: la compensatoria y la estructural. La primera busca la inclusión formal de grupos históricamente excluidos, mediante cuotas y programas de compensación. La segunda perspectiva es más radical y pretende abordar las desigualdades de manera estructural, considerando al sujeto excluido como parte de una transformación más amplia.

3. Líneas de acción

a. Institucionalización de la igualdad en las IES

El derecho a la educación superior consiste en el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, en función de los méritos respectivos, a fin de lograr una formación y producción de conocimiento pertinente y de excelencia. La ciudadanía tiene el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior, por medio de los mecanismos establecidos en la Constitución y en la ley (LOES, 2010, artículo 4).

Con estos antecedentes, se han llevado a cabo iniciativas para que los estudiantes mejoren sus condiciones en

[La] desigualdad de género se ha acentuado [por] dificultades relacionadas con el trabajo de cuidado no remunerado, violencia machista y pérdida de ingresos. Los protocolos [de] la emergencia sanitaria exacerbaron estas circunstancias.



términos de derechos humanos. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación ha elaborado dos guías en períodos distintos: “Construyendo la Igualdad en la Educación Superior” y “Guía para la Igualdad y Ambiente en Educación Superior”. El primer instrumento se refiere a la conceptualización y necesidad de transversalizar estos enfoques; en efecto, era un documento teórico, a partir de cuya reflexión se formó una Red de Género y Educación Superior en la que participa la mayoría de las IES públicas y privadas.

En 2018, se elaboró una guía para implementar los enfoques de igualdad y ambiente en las IES. De manera adicional a este proceso, existen protocolos o guías para combatir la violencia contra las mujeres y para incluir a las personas con capacidades distintas en el sistema de educación superior. Al mismo tiempo, se han implementado sistemas de becas que favorecen a pueblos y nacionalidades. En tiempo reciente, una red interuniversitaria realizó una encuesta relacionada con el hostigamiento y el acoso sexual. Dentro de dicha red están universidades públicas y privadas.

Por otra parte, el Sistema de Educación Superior estará articulado con el Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del Sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 162).

El Consejo de Educación Superior (CES), en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley de Educación Superior, expidió el Reglamento de Régimen Académico, que



[...] regula y orienta el quehacer académico de las instituciones de educación superior (IES) públicas y particulares: universidades, escuelas politécnicas, institutos y conservatorios superiores, en sus diversos niveles de formación, incluyendo sus modalidades de aprendizaje o estudio y su organización en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2010).

En su artículo 71, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) establece el principio de igualdad de oportunidades, que consiste en “garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica, de movilidad y discapacidad”.

Sobre la base de este mandato, el Consejo de Educación Superior aprobó el Reglamento para garantizar la igualdad de todos los actores en el Sistema de Educación Superior, el cual dispone que las instituciones de educación superior deben elaborar sus respectivos planes de igualdad institucional. Los artículos 74 y 75 de este mismo cuerpo legal manifiestan la obligatoriedad de implementar políticas de cuotas para el ingreso de los grupos históricamente excluidos o discriminados, así como las medidas necesarias para promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y grupos históricamente excluidos en todos los niveles e instancias, en particular en el gobierno de la IES.

Por otra parte, con relación a la institucionalización de los enfoques de igualdad, las unidades de bienestar estudiantil, por intermedio del representante legal de la IES, presentará o iniciará las acciones administrativas y judiciales que correspondan por los hechos que hubieren llegado a su conocimiento. Esta unidad, en el ámbito de sus competencias, debe:



[...] implementar programas y proyectos de información, prevención y control del uso de drogas, bebidas alcohólicas, cigarrillos y derivados del tabaco; coordinar con los organismos competentes para el tratamiento y rehabilitación de las adicciones en el marco del plan nacional sobre drogas; generar proyectos y programas para atender las necesidades educativas especiales de población que así lo requiera, como es el caso de personas con discapacidad; generar proyectos y programas para promover la integración de población históricamente excluida y discriminada; promover la convivencia intercultural; e, implementar espacios de cuidado y bienestar infantil para las hijas e hijos de las y los estudiantes de la institución (art. 86).

En relación con la selección y ejercicio de la docencia, no se establecerán limitaciones que impliquen algún tipo de discriminación por religión, etnia, edad, género, posición económica, política, orientación sexual, discapacidad o de cualquier otra índole, así como se aplicarán medidas de acción afirmativa (art. 92). De la misma manera se refiere a los y las servidores y trabajadores al señalar que su designación, contratación y ejercicio no tendrá ningún tipo de discriminación (art. 92).

En cuanto a la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el ente rector de la educación superior (Senescyt) ha incluido en sus estatutos los artículos y protocolos orientados a la prevención de formas de violencia en las IES; además, se han formado grupos de investigación de alto nivel que analizan la violencia basada en género.

Como podemos observar, a nivel normativo existe un importante avance en lo que se refiere a la igualdad de género, interculturalidad y discapacidades. No obstante, las IES, al parecer, no siempre han logrado aplicar la normativa en políticas, programas e instrumentos que mejoren la vida de las personas que se enfrentan a situaciones de discriminación.

[A] nivel normativo existen avances [respecto de] igualdad de género, interculturalidad y discapacidades. No obstante, [algunas IES] no han logrado aplicar la normativa en políticas, programas e instrumentos [en favor de] personas que enfrentan situaciones de discriminación.



b. Discusiones teóricas alrededor de las políticas públicas de la educación superior en Ecuador

Las políticas públicas son reglas de conducta que responden a valores que en más detalle constan en los archivos de las instituciones, documentos en los que se refleja la manera que tiene el Estado de administrar las soluciones a los problemas sociales. Estos se incorporan en los distintos períodos gubernamentales, en concordancia con las constituciones desde que existe el Estado moderno y en consecuencia sus leyes (Roth, 2009).

Para Baena del Alcázar (2000), la política pública es “toda decisión conformada en principio de carácter innovador, que va acompañada de los medios administrativos necesarios para su seguimiento y ejecución” (p. 18). Ahora bien, en cuanto a las políticas públicas en educación superior, existen dos perspectivas. La primera es compensatoria, es decir que incluye, por medio de un sistema de cuotas, a los sujetos históricamente excluidos; la segunda es de una cohorte más radical, porque piensa en un sujeto político, en un carácter más amplio.

Es decir que la primera estaría inclinada hacia la inclusión formal de grupos minoritarios, por lo que se ha centrado en la implementación de políticas y programas de compensación para resolver el problema de desigualdad en las oportunidades. No obstante, para algunos autores, aquello no resuelve el problema de raíz. Mientras tanto, la segunda perspectiva propone resolver las desigualdades de manera estructural.

Es decir que la política pública se afronta de manera más radical y se centraría en la emergencia de propuestas que no solo consideran al sujeto excluido, sino a la totalidad de la población. Así, para Mitjavila (2006), la institucionalización de la lucha por la inclusión actúa como “instrumento de poder y producción de conocimiento sobre el individuo y sobre la población, siendo altamente dependiente del



conocimiento experto” (pp. 103). De esta manera, se propone otros sistemas de razonamientos que permitan hacer un mapeo del campo ético de la inclusión, más allá del discurso que invita al reconocimiento del otro y la otra.

Para Mitjavila, por ejemplo, si no se radicalizan las políticas de igualdad, lo que se conseguiría es una igualdad entre iguales como desiguales, cuyo resultado ulterior derivará en “recoger y articular los fragmentos de un mundo despedazado desde el punto de vista de la significación subjetiva” (Mitjavila, 2006, p. 96). Situación que experimentan las prácticas de inclusión laboral de estudiantes en situación de discapacidad, los indígenas y afroecuatorianos, o de estudiantes transgéneros, una vez concluidos sus estudios de tercer nivel. Estos últimos, con mayores situaciones de violencia estructural, sobre todo por la invalidación social a su identidad en múltiples documentos jurídicos y ciudadanos. En este orden de ideas, se requiere por tanto fortalecer al sujeto político al interior del discurso de la educación superior inclusiva, como sujeto clave en la comprensión/transformación del mundo.

Por otra parte, es importante considerar el debate sobre las desigualdades en América Latina. La perspectiva más popular es la económica y la del salario: en casi todos los países de América Latina, los quintiles más ricos reciben la mayoría de la riqueza a pesar de que corresponden a la minoría de la población. No obstante, existe el enfoque interseccional, que introduce otros indicadores de desigualdad relacionados con género, clase social, etnicidad, migración y condiciones geográficas. Esto quiere decir que las desigualdades también están marcadas por el hecho de nacer mujer o de enfrentar condiciones de migración forzada, de las diferencias entre campo y ciudad. Las personas de género masculino, que habitan las ciudades y que pertenecen a grupos étnicos específicos, tienen más ventajas que otras personas que, por ejemplo, se autodenominan indígenas o afrodescendientes, nacieron en ámbitos rurales y además

[S]i no se radicalizan las políticas de igualdad, lo que se conseguiría es una igualdad entre iguales como desiguales, cuyo resultado ulterior derivará en “recoger y articular los fragmentos de un mundo despedazado [...]”.



son mujeres. Existen muchos estudios cuantitativos y cualitativos respecto a estas desigualdades, de manera específica en el campo educativo, inequidades que son muy evidentes y requieren ser estudiadas.

4. Propuestas de política

- Para fortalecer al sujeto político al interior del discurso de la educación superior inclusiva en Ecuador, se podría implementar una iniciativa basada en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES); por ejemplo, por medio de la promoción de la participación estudiantil. La LOES ya establece la importancia de la participación activa de los estudiantes en la vida universitaria; sin embargo, se podría fortalecer esta intervención mediante la creación de instancias estudiantiles representativas y con poder de decisión en las instituciones de educación superior.
- Implementar apoyo financiero para mujeres, otras diversidades, población refugiada y migrante, con la finalidad de que puedan salir de ciclos de violencia y pobreza.
- Incluir en las políticas de acción afirmativa mecanismos de gobierno abierto e innovación, de tal manera que las inteligencias artificiales puedan perfeccionar los sistemas que procuren la igualdad. Un posible recurso sería la formación de consejos estudiantiles, elegidos de forma democrática, que trabajen en conjunto con las autoridades académicas para influir en las políticas y decisiones institucionales.
- Promover la investigación científica alrededor de las políticas de igualdad mediante becas y pasantías en países que implementen políticas innovadoras. Una forma de hacerlo sería mediante el apoyo a iniciativas estudiantiles inclusivas: las instituciones podrían proporcionar financiamiento y recursos para proyectos liderados por estudiantes que promuevan la inclusión y la igualdad en el campus, la comunidad y en el exterior. Esto podría incluir proyectos relacionados con la erradicación de la violencia de género, la promoción de la diversidad cultural y la concienciación sobre los derechos de las personas con discapacidades.



- Modernizar los departamentos de talento humano y bienestar universitario con procesos de formación para asegurar la inclusión de la población más vulnerable de forma holística y estructural.

5. Conclusiones

Ecuador ha realizado avances significativos en la promoción de la igualdad de género y otros enfoques interseccionales en la educación superior mediante políticas y medidas normativas. Sin embargo, la implementación efectiva de estas políticas se enfrenta a desafíos, sobre todo en el contexto de la pospandemia de la covid-19, la situación de inestabilidad política que enfrenta el país y la violencia que ha agravado las desigualdades existentes.

Esta situación requiere repensar las políticas públicas de igualdad en las IES que se han implementado hasta la actualidad. La transparencia, mediante herramientas de gobierno abierto e inteligencia artificial, puede ser una medida importante para suprimir las relaciones clientelares y racionalizar las instituciones públicas encargadas del ciclo de la política en materia de igualdad.

Es menester que se incluyan nuevos conceptos alrededor de la desigualdad, la violencia y las poblaciones vulnerables. Por ello, se deberá incorporar el enfoque interseccional, que incluya la población migrante y refugiada y las víctimas de todo tipo de violencia.

Para lograr una verdadera transformación y promover la igualdad en la educación superior es necesario abordar no solo la inclusión formal, sino también las estructuras y sistemas que perpetúan las desigualdades en la sociedad ecuatoriana.

[Se] requiere repensar las políticas públicas de igualdad [implementadas en las IES] hasta la actualidad [...] Es menester que se incluyan nuevos conceptos alrededor de la desigualdad, la violencia y las poblaciones vulnerables.



6. Referencias bibliográficas

- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. 1. Editorial Tecnos.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Ley Orgánica De Educación Superior [LOES] (2010). *Ley Orgánica De Educación Superior*. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 298 de 12-10-2010. Última modificación: 2-8-2018. Estado: Reformado.
- Mitjavila, M. (2006). El riesgo como instrumento de individualización social. En M. Burkún y C. Krmpotic (comps.), *El conflicto social y político: grados de libertad y sumisión en el escenario local y global* (pp. 91-108). Prometeo.
- Roth, A-N. (2009). Ensayo introductorio: Las políticas públicas como campo de estudio. En Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública, *Análisis y evaluación de políticas públicas. Debates y experiencias en Colombia* (pp. 13-20). Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación.



Brecha digital en el acceso a la educación superior de los pueblos indígenas

Carlos Molina¹

1. Problemática

ESTE DOCUMENTO PLANTEA que la brecha digital en Ecuador, es decir, los polos de acceso o no al servicio de internet, tienen una incidencia negativa con respecto al acceso a la educación superior, en especial para estudiantes bachilleres que pertenecen a comunidades rurales y marginadas de los pueblos indígenas. La falta de acceso a tecnologías de la información y comunicación (TIC) y a internet limita las oportunidades educativas, una de las causas de las desigualdades en el acceso a la educación superior.

El acceso a internet por parte de los pueblos indígenas en Ecuador ha sido un desafío importante debido a esta brecha digital. Aunque se han realizado esfuerzos para mejorar la conectividad, todavía hay comunidades indígenas que enfrentan dificultades de acceso, lo que menoscaba el principio de universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad del servicio, pese a que debería ser obligación del Estado garantizar el servicio de telecomunicación a todos los habitantes del territorio nacional, en condiciones mínimas de accesibilidad, calidad y a precios equitativos, con independencia de las condiciones económicas, sociales o ubicación geográfica de la población (Ministerio de Telecomunicaciones, 2015)

La brecha digital es un desafío complejo que enfrentan los pueblos indígenas por falta de cobertura y costos en el acceso al internet (*offline*). Es preciso ampliar la infraestructura de telecomunicaciones y proponer políticas públicas culturalmente pertinentes e inclusivas

1 Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi.



para disminuir la distancia entre la tecnológica y pueblos indígenas (*online*).

La educación es un derecho humano y una responsabilidad colectiva. Kofi Annan (*Noticias ONU*, 2004) expresa que la educación es un derecho con un inmenso poder de transformación. Según Naciones Unidas, el acceso a los estudios superiores será igual para todos (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 26). No obstante, la circunstancia enunciada en el párrafo anterior complica no solo el uso práctico de una tecnología, sino que menoscaba el derecho humano a la educación.

El internet, desde su creación en 1969 (Arpanet, 2017), evoluciona de manera exponencial y es una de las herramientas que impulsa el aprendizaje en la educación. El costo de los servicios ha disminuido de manera progresiva y es más asequible en todas las regiones del mundo. Sin embargo, los costos siguen siendo un obstáculo importante en los sectores rurales y de bajos ingresos (UIT, 2022). A principios del año 2022, la UIT comunicó que 2700 millones de personas, cerca de un tercio de la población mundial, no disponían de acceso a internet.

Por lo expuesto, es preciso abordar la infraestructura de telecomunicaciones como condición básica para avanzar en la construcción de la sociedad del conocimiento (Álvarez y Rodríguez, 1998), además de que es necesario mencionar algunos factores que influyen en la brecha digital para el acceso a internet. Para comenzar, la infraestructura de telecomunicaciones es limitada en la mayoría de zonas rurales en las que habitan las comunidades indígenas; son escasos los puntos de acceso al internet en algunas áreas indígenas; existen limitaciones económicas que inciden en que el costo de los servicios de internet resulte prohibitivo para muchas familias indígenas que viven en condiciones desfavorables; por otra parte, están presentes barreras lingüísticas y culturales, ya que la mayoría de los recursos en línea están disponibles solo en español o inglés.

[L]os costos [de internet] siguen siendo un obstáculo importante en los sectores rurales y de bajos ingresos [...] Es preciso abordar la infraestructura de telecomunicaciones como condición básica para avanzar en la construcción de la sociedad del conocimiento.



a. Enfoque andino a este problema

Esta propuesta emplea un enfoque andino (Chaka-TIC), en el que convergen los códigos andinos representados por el símbolo milenario de la Chakana (Coarite, 2014) con las tecnologías de información y comunicación (TIC). Lo que se propone es considerar que las ciencias y tecnologías, tanto propias como ajenas, desde un conocimiento particular, a menudo se entrecruzan y yuxtaponen, siendo campos interrelacionados aunque distintos (Rodríguez, 1998). Para abordar estas barreras y promover la inclusión de las TIC en los pueblos indígenas de Ecuador se requiere una acción coordinada y comunal, es decir, una *minka* (Altamirano y Bueno, 2011) por parte del Gobierno, organizaciones indígenas, sector privado y sociedad civil. Lo anterior se conseguiría mediante políticas públicas incluyentes que, desde un enfoque andino-digital para las acciones, describan y propongan:

- Eliminación de barreras en el despliegue y expansión de infraestructura de telecomunicaciones (Qhapaq Ñan) (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, 2023).
- Proyectos de acceso comunitario (Ayni).
- Programas de capacitación y alfabetización digital (Anyá).
- Inclusión de idiomas indígenas al contenido digital (Yanantin).

En la actualidad (Kay-Pacha), es importante trabajar en la reducción de la brecha digital y garantizar un acceso equitativo al ciberespacio (Pacha digital),² para la inclusión de los pueblos indígenas en Ecuador. Solo de esta manera se conseguirá brindar más oportunidades en el acceso a la educación superior en un puente (Chakana) desde la propuesta hasta la realidad, desde el enfoque andino de lo ritual a lo vital (Kawsay Pacha).

2 Pacha-Digital es una analogía el ciberespacio, que representa el cosmos de la información digital.



2. Lineamientos de acción

Ecuador ha desarrollado un proceso de reducción de la brecha digital en materia de conectividad y el acceso a las TIC (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, 2023). Asimismo, en cuanto al derecho a la educación, se establece que se ejerza sin discriminación alguna, de manera universal, desde el nivel inicial hasta el bachillerato y gratuita hasta el nivel superior (Siteal, Unesco, 2015). En este sentido, es clave caminar junto al Estado con un propósito común, disminuir la brecha digital y potenciar la educación. Este documento presenta lineamientos de acción desde un enfoque andino disruptivo (Anya), además de que propone un “Gran Camino” (Qhapaq Ñan) hacia el acceso a las TIC y la educación superior.

a. Expansión de infraestructura de telecomunicaciones

El Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información (2016-2021) establece promover proyectos para la reducción de la brecha digital y conectividad, sobre todo en zonas rurales marginales y fronterizas, mediante programas de expansión de infraestructura de telecomunicaciones. Según este plan, publicado en el año 2016, los avances en el sector de telecomunicaciones y TIC han tenido un notable crecimiento de la infraestructura troncal y ha aumentado la penetración de los servicios básicos de telecomunicaciones.

Ecuador ha realizado esfuerzos para ampliar la infraestructura de telecomunicaciones gracias a la instalación de torres de telefonía celular y el despliegue de redes de fibra óptica para mejorar la conectividad y aumentar la penetración de los servicios básicos de telecomunicaciones. En 2015, la cobertura poblacional de servicios móviles alcanzó cerca de un 96 %, en comparación con la cobertura poblacional del año 2006 (89 %). El desarrollo y despliegue de infraestructura es evidente en redes 3G y 4G: en 2015 se registró una cobertura poblacional de 90 % y 32 %, de forma respectiva; mientras que en 2006 la cobertura poblacional



de la red de 3G era de 53 %. Otro punto es la penetración de fibra óptica: en 2006 se tenían 3500 km tendidos, frente a los cerca de 60 000 km que se reportaron en 2015. Esto, sin dudas, aportó al crecimiento de casi siete veces en las suscripciones de banda ancha fija en el período 2006-2015. En 2021, las redes SMA en parroquias rurales alcanzó el 74,15 %, mientras que a enero 2023 la cobertura creció al 75,61 %. En 2021, las redes 4G o superior a escala nacional alcanzaron una cobertura poblacional del 75,92 %, mientras que a enero de 2023 el incremento fue del 78,08 %. En 2021 el servicio de acceso al internet en las parroquias rurales alcanzó el 78,52 % y ya para enero de 2023 creció a un 80,22 %. En la penetración de fibra óptica, en 2021 alcanzó un despliegue de 270 084,72 km, mientras que a enero de 2023 llegó a un despliegue de 290 326,81 km, generando un crecimiento de 20 242,09 km (Mintel, 2023).

Sin embargo, esta cobertura se desarrolla en zonas urbanas y en limitadas zonas rurales del Ecuador (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, 2023). Según datos estadísticos del Servicio de Acceso a Internet (SAI) a nivel de las parroquias, en zonas rurales se registra un total de 414 298 cuentas de abonados con internet fijo y en zonas urbanas de 2 279 407 cuentas (Arcotel, 2020).

El Qhapaq Ñan fue un sistema vial andino de unos 30 000 kilómetros, construido con vistas a facilitar las comunicaciones, los transportes y el comercio. Se extiende por una de las zonas geográficas del mundo de mayores contrastes, desde las cumbres nevadas de los Andes, que se yerguen a más de 6000 metros de altitud, hasta la costa del Pacífico, pasando por bosques tropicales húmedos, valles fértiles y desiertos de aridez absoluta (Unesco, 2014). Desde un enfoque andino, es primordial que el Estado realice un trabajo comunal con los prestadores de servicios de telecomunicaciones y replique el propósito que tenía este sistema vial en la expansión e inclusión de la infraestructura de telecomunicaciones para las zonas rurales de los pueblos y nacionalidades, con lo cual se cumplirá con el mandato constitucional relacionado con el derecho al servicio

[E]s primordial que el Estado realice un trabajo comunal con los prestadores de servicios de telecomunicaciones que replique el propósito [del Qhapac Ñan] en la expansión e inclusión de la infraestructura de telecomunicaciones en zonas rurales de los pueblos y nacionalidades.



universal de las TIC y, como consecuencia, se generará oportunidades de acceso a la educación superior.

Frente a esta tarea, el país tiene una estructura normativa relevante. De manera particular, en este documento se destaca el artículo 3 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 439 de 18 de febrero de 2015, que determina que sus objetivos son: “[...] 2.- Fomentar la inversión nacional e internacional, pública o privada para el desarrollo de las telecomunicaciones; [...] 5.- Promover el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones, que incluyen audio y vídeo por suscripción y similares, bajo el cumplimiento de normas técnicas, políticas nacionales y regulación de ámbito nacional, relacionadas con ordenamiento de redes, soterramiento y mimetización”.

b. Acceso a la educación superior

La LOES define los procesos, garantiza el derecho a la educación superior de calidad, al acceso universal, sin discriminación alguna. Determina las regulaciones para el Sistema de Educación Superior y los organismos e instituciones que lo integran (Ley Orgánica de Educación Superior [LOES], 2010). Dicha norma establece que “el ingreso a las instituciones de educación superior públicas se regula a través del Sistema de Nivelación y Admisión, para todos los y las aspirantes”.

En la misma línea, el literal b) del artículo 82 de la LOES establece que para el ingreso a las instituciones de educación superior el aspirante debe “[...] haber cumplido los requisitos normados por el Sistema de Nivelación y Admisión, el mismo que observará los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad”. El Registro Nacional Único (RNU) es el primer y más importante paso para el ingreso a la universidad 2023. Este registro es el mecanismo principal para el proceso de admisión (Senescyt, 2023).

Por lo expuesto por la (LOES) y el Sistema de Nivelación y Admisión, todos los aspirantes, de manera obligatoria, deben registrarse en el RNU, por lo que parece razonable



argumentar esta noción de la incidencia de la brecha digital al ingreso a las instituciones de educación superior. Más allá del acceso a información, dado que todo el proceso de ingreso se realiza de forma virtual y requiere una buena calidad de conexión del servicio de internet, los aspirantes de las zonas rurales más alejadas enfrentarían dificultades para dar el elemental paso de registro, lo que afectaría su derecho de acceso a la educación superior.

De acuerdo con los datos de la Senescyt, del total de registros de matrícula a las universidades, un 71 % reportó autoidentificarse como mestizo, abarcando la mayor parte de los registros, mientras que para afroecuatorianos, indígenas, blancos y mulatos se reportó un 5 %, 2,6 %, 1,69 % y 1,51 %, de forma respectiva. En cuanto a autoidentificación étnica de los institutos técnicos y tecnológicos, se encuentran estos representados en un 89 % por mestizos, mientras que el 11 % restante se encuentra representado por indígenas, montuvios, blancos y afroecuatorianos (Boletín anual ingreso a la Educación Superior, 2020).

Desde un enfoque andino, es primordial que el Estado implemente alternativas para el registro en el (RNU) y replique este trabajo comunal en armonía y reciprocidad para la inclusión de los aspirantes que pertenecen a los pueblos indígenas y se encuentran ubicados en zonas rurales. Para ejemplarizar, puede establecerse un plan coordinado e integral para el RNU de estudiantes en territorio entre el Ministerio de Educación, por intermedio de La Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación Seibe; la Conaie, por intermedio de las organizaciones sociales de segundo grado que se encuentran en territorio; la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, el Mintel y la academia, por intermedio de las facultades de sistemas y telecomunicaciones. Con dicho plan se instalaría unos puestos digitales del RNU móvil en territorio, con internet satelital o con servidores locales que alimenten la base de datos en el momento en que estén en línea. Ayni es un sistema de trabajo de reciprocidad familiar generalizado entre los miembros de los ayllus, destinado a las

[Trabajar con proveedores involucrados] en la ampliación de las redes [en] zonas rurales [para disminuir] las tarifas que cancelan al Estado por efectos de regulación y pagos del espectro radioeléctrico.



construcciones de estructuras públicas y a los trabajos agrícolas (Altamirano y Bueno, 2011).

3. Propuestas de política

El acceso universal e incluyente al internet depende de un trabajo comunal (Minka) y de comprender la existencia del runa (Kawsay-Pacha)³ por parte del Estado y la empresa privada, para así cumplir con las normas constitucionales del derecho a la educación que depende en la actualidad, en gran medida, del acceso a las TIC. En este sentido, se propone:

a. **Ámbito digital: reducir brecha**

- Ampliar la infraestructura de telecomunicaciones en las redes de fibra óptica para mejorar la conectividad y aumentar la penetración de los servicios básicos de telecomunicaciones en las zonas rurales.
- Incrementar el presupuesto para la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) para la implementación de programas de ampliación de las redes de fibra óptica de acceso, troncal y carreteras en las zonas rurales.
- Incentivar a los prestadores del servicio la ampliación de las redes de acceso, troncal y carreteras hacia las zonas rurales. Su cumplimiento disminuirá las tarifas que cancelan al Estado por efectos de regulación y pagos del espectro radioeléctrico.
- Incrementar los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados con base en la brecha digital existente para que generen proyectos de ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones.
- Instalar redes de acceso de fibra óptica para las unidades interculturales bilingües que se encuentran en las zonas rurales de mayor población.

³ Kawsaypacha en quechua significa “tierra viva”. El término compuesto por “kawsay” y “pacha” simboliza nuestra apuesta por el lugar y el tiempo que queremos: un espacio vital.

Incrementar presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados con base en la brecha digital existente para que generen proyectos de ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones.



b. **Ámbito educativo: acceso a educación superior**

- Crear mecanismos alternativos para el Registro Nacional Único (RNU) en las zonas rurales, mediante un sistema de mensajería SMS y redes sociales de mayor difusión.
- Descentralizar el RNU por zonas rurales mediante mecanismos alternativos móviles en las zonas rurales.
- Implementar el RNU por zonas rurales mediante mecanismos alternativos.
- Como el registro por intermedio de los cabildos y el ente competente.

4. **Referencias bibliográficas**

Altamirano, A., y Bueno, A. (2011). El ayni y la minka: dos formas colectivas de trabajo de las sociedades pre-Chavin. *Investigaciones sociales*, vol. 15, n.º 27, pp.43-75. UNMSM/IIHS. DOI: <https://doi.org/10.15381/is.v15i27.7659>.

Álvarez, V., y Rodríguez, D. (1998). *From the information market to the knowledge society*. <https://www.revistaespacios.com/a98v19n03/13981903.html>

Arcotel (2020). Abonados y usuarios. <https://www.arcotel.gob.ec/abonados-y-usuarios/>

Arpanet (Diciembre de 2017). *ARPANET: El origen de Internet*. <https://nic.ar/es/enterate/novedades/arpanet-el-origen-de-internet>

Coarite, M. (2014). La Chakana como herramienta para la comprensión de textos. *Alainet.org*. <https://www.alainet.org/es/articulo/103128>.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>



- Ley Orgánica de Educación Superior (12 de octubre de 2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 298. <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-educacion-superior-loes>
- Ministerio de Telecomunicaciones (2015). *Ley Orgánica de Telecomunicaciones*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/16834-tercer-suplemento-al-registro-oficial-no-87>
- Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (2023). *Plan Nacional de Telecomunicaciones 2016-2021*. Quito.
- Mintel (2023). Informe Ejecutivo MINTEL. Quito.
- Noticias ONU (10 de diciembre de 2004). Annan destaca papel de la educación en el respeto de derechos humanos. <https://news.un.org/es/story/2004/12/1047001>
- Rodríguez, G. (1998). Ciencia, tecnología y sociedad: una mirada desde la Educación en Tecnología. *Revista Iberoamericana de Educación*, 10.
- Senescyt (Agosto de 2020). *Boletín Anual Educación superior, ciencia, tecnología e innovación*. <https://siau.senescyt.gob.ec/estadisticas-de-educacion-superior-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>
- _____ (Julio de 2023). Registro Único - Registro Nacional 2023 SENESCYT. <https://senescyt.com.ec/blog/registro-unico/#:~:text=Cronograma%20Segundo%20Periodo%202023&text=El%20registro%20C3%BAnico%20para%20el,realizar%20en%20el%20siguiente%20enlace>.
- Siteal, Unesco (2015). Situación de la Educación Rural en Ecuador. *Investigaciones sobre políticas educativas*, 4.
- Unesco (2014). Qhapaq Ñan - Sistema vial andino. <https://whc.unesco.org/es/list/1459>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT] (2022). *Measuring digital development, Facts and Figures*. ITU publicaciones.



Políticas públicas para atender a la población afrodescendiente del Ecuador en un escenario pospandemia

John Antón,¹ Ricardo Restrepo,² Jesús Tapia³ y Francisco Martínez⁴

1. Objetivo

PRESENTAR UN MARCO de propuestas de políticas públicas para atender a la población afroecuatoriana en el escenario actual pospandemia de la covid-19. Los planteamientos expuestos en este documento son parte de una investigación denominada “Los afrodescendientes del Ecuador en la pandemia de covid-19”, cuyos objetivos específicos fueron:

- Conocer si hubo un impacto discriminatorio como efecto de la pandemia de la covid-19 en las comunidades afrodescendientes del Ecuador. Determinar qué le corresponde hacer al Estado, tomando en cuenta las necesidades y demandas de este grupo étnico.
- Analizar los datos relativos a los derechos a la vida, salud, educación, comunicación e información, trabajo, nivel adecuado de vida y la no violencia en hombres y mujeres entre 2017 y 2021 para examinar los impactos de la pandemia.
- Plantear, en un marco de derechos, lineamientos para que el Estado tome acciones concretas para reparar las injusticias discriminatorias tanto históricas como nuevas hacia el pueblo afrodescendiente.

1 Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.

2 Docente de la Universidad Técnica de Manabí.

3 Docente de la Universidad Central del Ecuador.

4 Docente de la Universidad Nacional de Educación.



2. Impacto de la pandemia de covid-19 en la población afrodescendiente

La pandemia de la covid-19 afectó a la humanidad de forma amplia e integral. Al comenzar 2020, cuando la Organización Mundial de la Salud declaró dicha pandemia, apenas se hacía conciencia de cómo la enfermedad guardaba una relación notable con factores de desigualdad y pobreza. También en temas raciales y étnicos era poca la comprensión de la manera en que afectaba a poblaciones racializadas, como los africanos, indígenas y afrodescendientes. El desconocimiento de estas realidades conllevó a pensar que la pandemia no tenía por qué analizarse bajo efectos discriminatorios, pues, “supuestamente”, el virus de la covid-19 alcanzaría a todos por igual a causa de sus mecanismos de transmisión.

No obstante, a dos años del inicio de la pandemia, la Cepal (2021) afirmaba que la covid-19 podía “estar afectando de manera desproporcionada a los afrodescendientes” (p. 2), y que ello se podía explicar “en el marco de los determinantes sociales de la salud y de la matriz de la desigualdad social” (*ibid.*), las cuales acentúan su impacto negativo en la afrodescendencia. Para sustentar esta tesis, la Cepal evidenció indicadores básicos que ilustraban las profundas desigualdades entre la población afrodescendiente y la no afrodescendiente, mismas que repercuten en determinantes de salud.

Sin embargo, hasta ahora no se ha estudiado en específico la situación integral de los afrodescendientes en Ecuador durante la pandemia, tomando en cuenta una amplia gama de indicadores centrales relacionados con la garantía de derechos. Para llenar este vacío, el presente artículo examina un conjunto de indicadores que muestran los grados y ámbitos de los derechos y del desarrollo social que, para el caso afroecuatoriano, su negación incide en la matriz de la desigualdad social (presente en esta población ecuatoriana

[N]o se ha estudiado la situación de los afrodescendientes durante la pandemia [...] [Este] artículo examina indicadores que muestran grados y ámbitos de los derechos y del desarrollo social que, para el caso afroecuatoriano, [replican situaciones de] desigualdad social.



desde el período de esclavitud). La investigación trata de demostrar que la situación de vulnerabilidad y negación de derechos, que afecta a la población afrodescendiente hace siglos, genera un escenario agravante frente a la covid-19 y confirma la agudización de las desigualdades y discriminaciones étnico-raciales en la región.

3. Marco contextual, teórico y metodológico

a. Marco contextual

Como consecuencia de la mayor pandemia que ha vivido el mundo en los últimos cien años, los Gobiernos, organismos internacionales, la academia, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil se aplicaron en la búsqueda de soluciones y alternativas para detener la propagación de la covid-19 y afrontar sus consecuencias económicas y sociales. Entre las medidas implementadas para frenar y controlar la propagación del virus, buena parte de los Gobiernos en la región optaron por el confinamiento de las personas mediante cuarentenas bajo fórmulas diversas. Esta situación ha generado no solo una contracción considerable de la actividad económica, con impactos sociales y de género diferenciados en la población, sino también una agudización de las condiciones de vulnerabilidad que afecta y menoscaba los derechos de algunos grupos de población específicos, tales como las personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, personas LGTBI y migrantes (CRPD y Cepal, 2020, p. 1).

Por su parte, las respuestas de políticas públicas que algunos Gobiernos implementaron frente a la crisis sanitaria y socioeconómica de la pandemia recibieron fuertes críticas de la ciudadanía, señalando la falta de políticas eficaces y eficientes de atención social que podría calificarse de “necropolítica” (Mbembe, 2011), lo que implicaría dejar a su suerte a la población para que sobreviva en un entorno de “darwinismo social” (Espinosa, 2020). Así, solo aquellos



ciudadanos que dentro del sistema capitalista poseen mejores condiciones económicas y de posición en la estructura social podrían alcanzar cierta seguridad, dado que el acceso a recursos económicos, vivienda adecuada, servicios básicos, de internet y seguros de salud privado generan de por sí una diferencia social. De este modo, se estaría frente a Gobiernos que implementan una *necropolítica* y que dan la espalda a las demandas ciudadanas, dejando que “los más fuertes” sobrevivan. Una situación crítica que pone en la primera línea del contagio y la letalidad por covid-19 a las poblaciones, comunidades, pueblos y personas históricamente vulnerables, como los indígenas y los afrodescendientes (Morrison, 2020).

b. Marco teórico

La tesis que buscamos comprobar en este artículo enlaza conceptualmente la problemática de discriminación y desigualdad que viven los afrodescendientes de forma histórica y sus consecuentes condiciones sociales y políticas para soportar los estragos de la pandemia. Para entender esto, es importante comprender el racismo doctrinario, la discriminación sistémica y la matriz de la desigualdad racial que en América Latina operan en contra de los derechos de las y los afrodescendientes. Tal entrelazamiento, de acuerdo con Pastor Murillo (2022), es de creciente interés en las agendas internacionales y nacionales que fijan sus objetivos en problemas de la afrodescendencia aún no resueltos.

En efecto, cada vez son más quienes coinciden en la importancia crítica que reviste el tema para el abordaje de varios de los grandes retos globales. “Hoy son más quienes reconocen que la exclusión social y el racismo sistémico, que acusan los afrodescendientes, conspiran en contra de la democracia liberal, la paz y la seguridad internacionales” (Murillo, 2022, p. 3).



Estos escenarios de discriminación se han reproducido hasta la actualidad, provocando crisis sistémicas y replanteamientos de carácter constituyente a favor de la construcción del Estado intercultural y plurinacional (Antón Sánchez, 2013). En los gráficos, tablas y testimonios que se presentan más abajo podremos ver cómo, previo a la pandemia, los afrodescendientes estaban en condiciones desfavorables y de discriminación respecto a los blancos y la población en general. Con las medidas de confinamiento, distanciamiento físico, reducción de la demanda y la producción, así como el riesgo de contagio y muerte por covid-19, era de esperar que impactaran en grado más intenso a los afrodescendientes. Por lo tanto, se pretende examinar si existen impactos negativos significativos para los afrodescendientes que puedan considerarse como una infracción al derecho de no discriminación. Esto podría dar lugar a una nueva obligación por parte del Estado de proporcionar reparaciones, que se sumarían a los argumentos históricos que respaldan la demanda de reparaciones presentada por el movimiento afrodescendiente desde hace mucho tiempo (Antón Sánchez, 2010).

c. Marco metodológico

Se realizó un análisis estadístico comparado sobre la evolución de los indicadores de la población afrodescendiente, respecto a otros grupos étnicos, desde antes del inicio de la pandemia hasta los datos más actualizados de pobreza, violencia, vida y muerte, acceso a vivienda, agua potable, electricidad, computadora, internet, servicios de salud y trabajo. Se trata de indicadores basados en el marco de derechos humanos y constitucionales y que tienen grandes coincidencias con los indicadores de Desarrollo Sostenible sugerido por la Comisión Económica para América Latina y las Naciones Unidas (2020) en su documento *Afrodescendientes en América Latina: Elaboración de indicadores para medir y contrarrestar las desigualdades*. Para ello se usaron

[E]s importante comprender el racismo doctrinario, la discriminación sistémica y la matriz de la desigualdad racial que en América Latina operan en contra de los derechos de las y los afrodescendientes.



los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y, en particular, la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Se incluye el enfoque de género y la descripción de las entrevistas con actores de Esmeraldas, Pichincha, Imbabura (Valle del Chota) y Guayas, tomando en cuenta conceptos clave en cuanto a posibles impactos de pobreza, violencia, vida y muerte, acceso a vivienda, agua potable, electricidad, computadora, internet, servicios de salud y trabajo, y el enfoque de género.

4. Propuesta normativa

Los derechos a ser revisados bajo los indicadores sociales son el derecho a la vida, a la salud, a la seguridad, a la educación, comunicación e información, al trabajo, a un nivel adecuado de vida y a la no violencia, sin discriminación alguna por motivos de género, raza ni pensamiento. Estos derechos están codificados en los artículos 1-4, 7, 19, 20, 22, 23, 25-30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948); en los artículos 3, 19, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976a); en los artículos 2, 3, 6, 7, 9-11, 13-15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1976b); y en la Constitución de la República (CRE, 2008), en los artículos 1, 10-13, 16-18, 26-35, 57, 58, 66, 340-345, 347-350, 356, 358, 363, 366, 375, 380, 384, 385, 387, 393, 417, 418, 424 y 425.

5. Problematicación

Pobreza

De los más importantes datos sobre la garantía de derechos, transversal a todos, es el derecho a un adecuado nivel de vida, que puede medirse por la vía negativa, es decir, por el nivel de pobreza. A continuación, revisamos la evolución de las tasas de pobreza desagregadas por etnia y sexo.



Tabla 1
Pobreza por ingresos, etnia y sexo (cifras en %)

Año	País	Etnia											
		Afro	Indígena	Mestiza y otras	Blanca	Afro		Indígena		Mestiza y otras		Blanca	
						Sexo	Sexo	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2007	36,7	51,5	63,5	34,1	32,1	51,2	51,9	63,0	63,9	33,6	34,6	30,9	33,3
2012	27,3	37,0	62,5	24,3	18,7	36,3	37,7	61,1	63,9	23,7	25,0	19,0	18,4
2017	21,5	27,6	55,0	17,6	22,7	26,7	28,6	55,5	54,4	17,1	18,1	21,4	23,9
2020	32,4	43,4	68,0	26,4	22,9	41,7	44,8	67,1	69,0	25,7	27,0	20,0	25,2
2021	27,7	32,1	60,4	23,2	10,2	31,7	32,4	60,6	60,1	22,3	24,1	6,7	13,5

Fuente y elaboración: propia, con base en INEC (Enemdu, 2007, 2012, 2017, 2020, 2021).



La prueba de hipótesis muestra un impacto discriminatorio significativo al 99 % contra los afrodescendientes, en especial para las afrodescendientes.

Se observa que, entre 2007 y 2017, la pobreza nacional bajó de 36,7 a 21,5 %, ⁵ lo que equivale a 16,2 puntos porcentuales o a casi la mitad de lo que fue en 2007. Pero de 2017 a 2020, la pobreza nacional se incrementó en 32,4 %, aumentando su tasa en más de la mitad. Si bien en 2021 se reduce en cerca de 5 %, no se alcanzan los niveles de 2017 y, en este caso, el porcentaje de personas pobres de 2021 es estadísticamente igual al de 2012. ⁶ Los hombres blancos siguieron un patrón de cambio similar hasta 2017, aunque empiezan con una tasa de pobreza dos quintos más baja que la afrodescendiente. Los afrodescendientes bajaron su tasa de pobreza del 51,5 % en 2007 a casi la mitad, 27,6 %, ⁷ en 2017. Sin embargo, en contraste con la población blanca, que reduce levemente su tasa de pobreza de 2017 a 2020, entre los afrodescendientes, y en particular entre las mujeres de este grupo, la pobreza por ingresos aumentó en más de la mitad de lo que era, de 28,6 % a 44,8 %. La prueba de hipótesis muestra un impacto discriminatorio estadísticamente significativo al 99 % contra los afrodescendientes, en especial para las afrodescendientes.

Desempleo

A continuación, revisamos la evolución del derecho al trabajo, medido por la tasa de desempleo, desagregada por etnia y sexo.

5 Diferencia estadísticamente significativa al nivel 99 %.

6 No existen diferencias estadísticas entre 2012 y 2021.

7 Diferencia estadísticamente significativa al nivel 99 %.



Tabla 2
Tasa de desempleo, etnia y sexo (cifras en %)

Año	País	Etnia											
		Afro		Indígena		Mestiza y otras		Afro		Indígena		Mestiza y otras	
		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo		Sexo	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2007	5,0	7,2	2,2	5,1	5,7	5,1	10,8	1,9	2,6	3,9	7,0	5,0	7,0
2012	4,1	5,3	0,8	6,0	6,0	4,4	0,8	0,8	0,8	3,7	5,2	5,2	7,0
2017	4,6	9,1	1,4	6,4	6,0	13,2	1,3	1,4	1,4	3,7	6,2	3,5	9,5
2020	5,0	12,8	1,1	8,3	9,6	18,4	0,5	2,0	2,0	3,9	6,8	8,5	11,2
2021	4,1	9,0	1,4	8,6	5,0	9,5	1,1	1,6	1,6	3,7	5,3	3,4	7,2

Fuente y elaboración: propia, con base en INEC (Enemdu, 2007, 2012, 2017, 2020, 2021).



Así, de 2007 a 2017, la tasa de desempleo nacional baja de 5 a 4,6 %. Pero en el período 2017-2020 se eleva a 5 %. Para los hombres blancos baja de 5 a 3,5 %, entre 2007 y 2017, y aumenta a 8,5 % para 2020. En cambio, esta tasa sube de 7,2 a 9,1 % de 2007 a 2017 para los afrodescendientes, aumentando 12,8 y 18,4 % la tasa de las mujeres afrodescendientes; esto es más del doble que para los hombres blancos, lo que muestra un impacto discriminatorio contra los afrodescendientes y más aún para las mujeres de este grupo poblacional. Si comparamos el cambio en la tasa de desempleo entre 2020 y 2021, para los hombres afros no existe un cambio estadísticamente significativo. Aunque el empleo mejora para las mujeres afro, dado que para 2021 el desempleo se redujo en 8,9 puntos, cuya diferencia es estadísticamente significativa al 99 %.

Salud y promedio de años de vida

En materia de derecho a la vida y a la salud, se revisó la evolución de los años promedio de vida por etnia y sexo.



Tabla 3
Años promedio de vida por etnia y sexo (cifras en %)

Año	País	Etnia															
		Indígena		Afro		Mestizo		Blanco/montuvio/otra		Indígena		Afro		Mestizo		Blanco/montuvio/otra	
		Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo
2011	60,95	59,18	59,69	62,49	68,38	55,98	62,91	56,73	63,79	59,60	66,28	65,74	71,82	53,81	58,70		
2012	61,86	57,77	57,02	63,01	68,40	55,47	61,32	54,23	60,70	59,91	66,94	65,63	71,98	53,41	58,11		
2013	62,51	58,93	56,43	63,35	68,93	54,60	62,73	52,89	61,12	60,48	66,96	66,69	71,97	51,45	58,41		
2014	63,24	59,61	58,31	64,02	69,81	50,54	63,72	55,75	61,91	61,03	67,73	67,34	73,09	48,44	53,21		
2015	63,74	60,09	57,38	64,77	71,31	49,04	63,89	53,63	62,56	61,77	68,45	69,35	73,78	46,10	52,76		
2016	63,89	60,11	58,20	64,85	71,07	48,34	63,33	54,43	62,97	62,11	68,19	68,98	73,72	45,85	51,42		
2017	64,57	61,11	58,15	65,52	72,33	48,82	64,18	55,16	62,08	62,65	69,04	70,35	74,96	46,23	51,93		
2018	64,55	61,36	57,39	65,10	72,69	55,44	64,94	55,21	60,37	62,13	68,72	71,08	74,84	52,14	59,35		
2019	64,77	60,82	58,17	65,08	71,74	61,16	64,95	55,70	61,63	62,17	68,70	68,50	76,09	58,36	64,61		
2020	67,31	64,42	60,90	67,54	72,05	64,90	61,71	67,68	64,04	65,64	70,25	70,61	74,26	63,65	66,97		
2021	65,67	62,96	59,04	65,91	72,11	61,08	66,24	55,91	63,48	63,44	69,18	70,14	75,02	58,40	65,02		

Fuente y elaboración: propia, con base en INEC y Registro Civil, defunciones (2011-2021).



Se observa que de 2011 a 2021, el último año del que hay información, se incrementa la esperanza de vida cerca de cinco años en promedio. Sin embargo, las y los afrodescendientes bajan un poco su promedio de años de vida entre 2020 y 2021. En contraste, los hombres blancos incrementan su promedio de vida. Al 2021, los afrodescendientes viven 13 años menos que la etnia blanca (59,04 frente a 72,11 años); de modo que su vida es un quinto más corta que la de los blancos.

Educación

En materia del derecho a la educación, revisamos las tasas de acceso a educación general básica, bachillerato y educación superior de los años 2007, 2012, 2017, 2020 y 2021, desagregando por etnia y sexo.



Tabla 4 Tasas de asistencia netas para educación general básica y bachillerato, y tasa de asistencia bruta para educación superior (cifras en %)

Año	País	Etnia											
		Afro	Indígena	Mestiza y otras		Blanca		Afro	Indígena	Mestiza y otras		Blanca	
				Sexo	Sexo	Sexo	Sexo			Sexo	Sexo	Sexo	Sexo
2007	Tasa neta de asistencia a EGB	89,6	89,6	91,8	89,7	89,4	89,9	90,8	88,4	91,4	92,2	89,8	89,6
	Tasa neta de asistencia a bachillerato	33,3	2,7	54,0	48,6	34,2	32,0	27,6	29,8	49,8	58,5	46,5	50,5
	Tasa bruta de educación superior	17,5	13,5	38,3	40,0	12,5	23,5	13,7	13,3	35,7	40,9	43,1	37,0
2012	Tasa neta de asistencia a EGB	95,8	94,3	95,7	99,0	94,4	97,5	94,0	94,5	95,5	95,9	98,6	99,3
	Tasa neta de asistencia a bachillerato	53,9	50,8	65,8	59,0	52,4	55,5	52,2	49,3	63,2	68,5	52,8	65,0
	Tasa bruta de educación superior	26,3	15,4	43,0	54,5	20,7	31,6	13,3	17,8	37,2	49,2	51,5	57,7
2017	Tasa neta de asistencia a EGB	97,1	95,8	96,1	90,6	97,8	96,3	96,1	95,6	95,7	96,5	91,8	89,4
	Tasa neta de asistencia a bachillerato	61,1	58,5	72,8	67,9	64,7	56,9	58,1	58,8	71,3	74,5	57,4	77,1
	Tasa bruta de educación superior	31,2	26,8	33,6	25,7	21,7	31,9	15,0	10,1	31,9	35,2	22,4	29,4



Año	País	Etnia	Afro		Indígena		Mestiza y otras		Blanca					
			Sexo		Sexo		Sexo		Sexo					
			Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer				
2020	Tasa neta de asistencia a EGB	95,5	95,7	96,7	95,3	87,2	95,6	95,8	96,7	96,8	95,7	94,9	86,4	87,5
	Tasa neta de asistencia a bachillerato	74,1	52,9	63,1	77,5	75,4	35,0	71,9	67,9	56,2	74,0	81,7	19,1	93,2
	Tasa bruta de educación superior	34,8	17,8	13,8	38,8	61,6	12,2	24,3	12,7	15,0	34,6	43,6	55,0	80,3
2021	Tasa neta de asistencia a EGB	94,9	92,1	95,9	94,9	96,4	93,9	89,9	96,5	95,4	94,4	95,3	99,7	90,6
	Tasa neta de asistencia a bachillerato	77,3	72,9	74,5	78,5	52,0	68,5	76,5	77,3	71,0	76,0	81,5	47,7	63,0
	Tasa bruta de educación superior	38,5	23,4	25,7	40,5	63,3	15,1	30,8	20,8	31,3	35,3	46,0	66,3	59,6

Fuente y elaboración: propia, con base en INEC (Enemdu, 2007, 2012, 2017, 2020, 2021).



La tabla 4 muestra que, desde 2017, en educación general básica, las tasas de acceso de los afrodescendientes son muy similares a las del país. Mientras que, a escala de país, la tasa de acceso al bachillerato se incrementa un aproximado de 20 % entre 2007 y 2017. En este mismo rubro, los afrodescendientes casi duplican su tasa de asistencia al pasar de 33,3 a 61,1 %, pero esta sufre una caída de 8 % en 2020. En educación superior, los afrodescendientes mejoraron su acceso al ir de 17,5 a 26,8 % en el período 2007-2017, lo que equivale a mejorar en un 53 %. Sin embargo, esta tasa cae en 2020 a 17,8 %, una reducción de un tercio en la frecuencia que, aunque mejora en 2021, el incremento no es estadísticamente significativo —por el tamaño reducido de la muestra subyacente para 2021—. En contraste, y si bien los indicadores por sexo dentro de cada etnia no necesariamente son robustos en términos estadísticos por el número de casos para este indicador, entre 2017 y 2021, los hombres blancos presentan el mayor incremento en la tasa de asistencia a la educación superior.

Acceso a las tecnologías de la información y la comunicación

En materia de acceso a TIC, como indicador del derecho a la información, expresión y comunicación, al igual que medio para oportunidades de educación y trabajo, se revisaron las tasas de acceso a computadora, celular e internet. Estas herramientas ya eran esenciales previo a la pandemia de la covid-19, pero se volvieron aún más necesarias desde su impacto. Si bien la Enemdu dejó de obtener datos este aspecto durante la pandemia y por lo tanto no es posible observar su cambio en estos años, sí permite conocer el estado del acceso a los medios de información y comunicación en el que estaba el país y sus distintas etnias y sexos.



Tabla 5
Acceso a dispositivos de información y comunicación

Año	País	Etnia													
		Afro	Indígena	Mestiza y otras		Blanca		Afro		Indígena		Mestiza y otras		Blanca	
				Sexo	Sexo	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2008	Ha usado computadora (%)	41,0	29,5	21,0	42,8	47,0	29,6	29,3	22,4	19,6	44,3	41,4	48,6	45,5	
	Tiene celular (%)	37,7	30,6	17,8	39,3	43,6	33,2	27,9	22,4	13,3	41,8	36,9	46,0	41,4	
	Ha usado internet (%)	25,7	15,8	8,0	27,4	30,8	16,2	15,4	9,5	6,4	28,3	26,6	32,2	29,6	
	Casos muestrales (#)	71 866	4354	5966	56 952	4594	2234	2120	2945	3021	27 843	29 109	2222	2372	
2019	Ha usado computadora, desde cualquier lugar en los últimos 12 meses (%)	41,0	37,4	34,2	41,8	42,0	37,3	37,5	38,2	30,4	42,8	40,8	43,9	40,1	
	Tiene teléfono inteligente (%)	46,0	42,3	24,0	47,9	55,9	41,9	42,7	29,3	19,1	48,6	47,1	57,4	54,6	
	Uso de internet en el último año (%)	59,2	55,7	42,8	60,6	67,1	54,7	56,6	48,9	37,0	61,4	59,8	68,5	65,7	
	Casos muestrales (#)	38 124	1697	3228	32 398	801	828	869	1580	1648	15 887	16 511	395	406	

Fuente y elaboración: propia, con base en INEC-Enemdu e INEC-Encuesta multipropósito 2019 (2008, 2019).



La tabla 5 señala que el uso de internet tuvo un incremento sustancial entre 2008 y 2019. Los afrodescendientes están por debajo de la proporción nacional de personas que acceden a teléfonos inteligentes e internet.

Violencia contra la mujer

Por último, se evalúa la violencia contra la mujer afrodescendiente. Sin embargo, como solo se pueden usar datos de un año antes de la pandemia, no es posible detectar cambios a partir de ella. Se pueden verificar las condiciones en las que se encontraban las afrodescendientes en el momento en que llegó la pandemia.

Tabla 6
Violencia contra la mujer, por tipo y etnia

		País	Etnia				
			Indígena	Afro	Montuvia	Mestiza	Otra
A lo largo de la vida	De cualquier tipo (%)	64,9	64,0	71,8	58,4	65,1	61,6
	Psicológica (%)	56,9	58,8	65,9	52,8	56,8	52,9
	Física (%)	35,4	44,4	41,2	33,9	34,7	30,8
	Sexual (%)	32,7	19,7	38,4	26,8	33,5	39,1
	Patrimonial (%)	16,4	16,3	21,3	14,9	16,4	13,4
	Ginecobstétrica (%)	47,5	70,0	49,2	45,0	46,1	37,6
Últimos doce meses	De cualquier tipo (%)	31,6	26,1	40,8	29,1	31,9	29,8
	Psicológica (%)	25,2	22,9	34,7	23,6	25,2	22,1
	Física (%)	9,2	9,2	15,3	12,5	8,9	6,8
	Sexual (%)	12,0	4,9	16,1	10,8	12,4	13,8
	Patrimonial (%)	6,1	6,2	11,2	6,0	6,0	3,5
Casos muestrales		17 211	2112	565	385	13 698	451

Fuente: elaboración propia, con base en INEC-Envigmu (2019).

Garantizar los derechos individuales y colectivos de los afrodescendientes mediante políticas públicas eficaces orientadas de forma intercultural y en modo de acciones afirmativas y reparativas.



Se observa que Ecuador es un país con alta incidencia de violencia contra la mujer (64,9 %). Pero es más alta para las afrodescendientes (71,8 %). En el período 2018-2019, tres de cada diez mujeres sufrieron violencia a escala nacional y para las afrodescendientes fueron cuatro de cada diez.

6. Propuestas de lineamientos de políticas públicas

Descrito el panorama anterior, a continuación se sistematiza un conjunto de recomendaciones en materia de políticas públicas expresadas por profesores, profesoras, estudiantes, médicos y activistas afrodescendientes entrevistados, junto con investigadores de la Red Universitaria de Estudios y Cátedra Afrodescendiente consultados:

- Garantizar los derechos individuales y colectivos de los afrodescendientes mediante políticas públicas eficaces orientadas de forma intercultural y en modo de acciones afirmativas y reparativas.
- Actualización de procesamiento de datos e información, de toma de decisiones y del impacto de su implementación desde un enfoque intercultural y diverso efectivo.
- Garantizar el acceso a vivienda y agua potable, insumos de limpieza básicos que eviten la propagación del virus, medicamentos básicos, centros de salud en los territorios ancestrales afrodescendientes, sean urbanos o rurales.
- Garantizar el acceso a tierras fértiles y alimentos, como medidas para mitigar la pobreza, el hambre y la desnutrición.
- Impulsar una política integral de acceso a la vivienda adecuada con una visión cultural propia, evitando el hacinamiento.
- Generar una estrategia educativa que permita fortalecer el rol y sentido de comunidad, así como revalorizar la solidaridad comunitaria en la apreciación de la situación y la toma de decisiones. Ello debe incluir el acceso a una educación de calidad para toda la afrodescendencia hasta el nivel de bachillerato, además de fortalecer el currículo, los libros de texto y la formación docente en materia de la



cultura y aportes de los afrodescendientes a la construcción de los conocimientos, el arte, la cultura y la nación.

- Aumentar las acciones afirmativas y política de cuotas para el acceso de los afrodescendientes a la educación superior.
- Mejorar el acceso a internet, celular inteligente y computadora a la comunidad afrodescendiente para ejercer el derecho a la comunicación.
- Fortalecer las competencias de la Defensoría del Pueblo, la Policía y el sistema de justicia para combatir la discriminación de género y el racismo.
- Promover una renta básica universal, con un plan de aprovechamiento, que erradique la pobreza en los afrodescendientes y compense a los herederos de los antepasados despojados de su trabajo y libertad.

7. Conclusiones

Aún no se conoce de forma suficiente cómo la covid-19 ha impactado a las poblaciones afrodescendientes en América Latina y Ecuador, en particular. Los recientes estudios sobre el fenómeno apuntan a que la pandemia ha puesto al desnudo las profundas desigualdades: las brechas de atención y servicios para las personas más vulnerables, el déficit de garantía de derechos y la incompetencia de los modelos (neo)liberales del Estado. También han resurgido los ultranacionalismos, la xenofobia, el racismo, el neodarwinismo y el autoritarismo, pues se plantea la (anti)tesis de que la pandemia no sería más que un mecanismo de selección natural y cuaja la ideología del “sálvense quien pueda” y la “ley del más fuerte”. De ser así, las minorías étnicas, las nacionalidades y pueblos y los grupos racializados llevarían la peor parte, en tanto que son víctimas de las injusticias estructurales, de la herencia colonial y de la exclusión sistemática. Con la pandemia de la covid-19, los afrodescendientes sumarían una nueva enfermedad que les amenazaría su existencia, tal como en el pasado lo fueron el virus de la influenza, la transmisión de la viruela, la epidemia del

Actualización de procesamiento de datos e información, de toma de decisiones y del impacto de su implementación desde un enfoque intercultural y diverso efectivo.



Las condiciones sociales y de salud preexistentes a la covid-19 que presentan los afrodescendientes se complejizan ante la ausencia de políticas públicas de “prevención, atención y reparación [...]”.

sarampión, la tuberculosis, el cólera, la malaria, el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), entre otras enfermedades que continúan afectando sus vidas (Espinosa, 2020).

Las condiciones sociales y de salud preexistentes a la covid-19 que presentan los afrodescendientes se complejizan ante la ausencia de políticas públicas de “prevención, atención y reparación que existe sobre la violencia física, sexual, psicológica, patrimonial e institucional hacia las mujeres y niñas afrodescendientes, que tome en cuenta que la condición étnico-racial es un factor que pesa sobre las mujeres afrodescendientes” (UNFPA, 2020, p. 4). De acuerdo con esto, en países como Ecuador se señala que las mujeres indígenas y afrodescendientes son en la mayor proporción las víctimas de violencia, respecto a las mujeres blancas y mestizas (Cepal, 2018).

Los afrodescendientes e indígenas, dada su condición de sujetos racializados y discriminados de forma estructural e histórica, presentan un cuadro que los pone en mayor riesgo que otros grupos sociales frente a la pandemia de la covid-19. Si bien es cierto que dicho virus puede afectar a cualquier ser humano expuesto a un contagio, en los contextos de desigualdad estructural y de alta vulnerabilidad los efectos de la pandemia pueden ser más letales en unos grupos que en otros. Por ello, agencias como la United Nations Population Fund (UNFPA) consideran que los Gobiernos, además de procurar garantizar una política de salud esperanzadora para todos, deberían redoblar esfuerzos para prevenir potenciales efectos negativos de la covid-19 sobre la vida, la salud y el bienestar de los grupos históricamente racializados y vulnerabilizados. Por lo tanto, la acción de políticas públicas diferenciadas y las intervenciones gubernamentales focalizadas podrían constituirse en un mecanismo eficaz para prevenir y mitigar los efectos de la pandemia en los indígenas y afrodescendientes, en especial en sus territorios ancestrales.



8. Referencias bibliográficas

- Antón Sánchez, J. (2013). Estado plurinacional e interculturalidad y afrodescendientes en Ecuador. En P. Chaves Giraldo, C. Prieto del Campo, y R. Ramírez Gallegos (coords.), *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real* (pp. 335-370). IAEN. <https://bit.ly/3N0kE2h>
- (2010). Afroecuatorianos: reparaciones y acciones afirmativas. En D. Caicedo Tapia y A. Porras Velasco (eds.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad* (pp. 331-366). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/41728/1/Desigualdad%2C%20exclusi%C3%B3n%20y%20globalizaci%C3%B3n.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2021). Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los africanos y los afrodescendientes frente al uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de los derechos humanos por agentes del orden. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/47/53. Párr. 9. <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2021). *Informe Covid 19: Las personas afrodescendientes y el Covid 19: develando desigualdades estructurales en América Latina*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46620>
- (2018). *Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43746-mujeres-afrodescendientes-america-latina-caribe-deudas-igualdad>



- Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CRPD y Cepal] (2020). *Serie de Diálogos virtuales: Impactos del COVID-19 desde la perspectiva de población y desarrollo*. Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/nota_conceptual_dialogo_afrodescendientes_covid_19_2020_rev_2.pdf
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Espinosa, M. (2020). Covid-19 y los pueblos indígenas y afrodescendientes: desigualdades estructurales y respuestas comunes pero diferenciadas. *Nodal*. <https://www.nodal.am/2020/05/covid-19-y-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-desigualdades-estructurales-y-respuestas-comunes-pero-diferenciadas-por-maria-fernanda-espinosa-especial-para-nodal/>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (28 de abril de 2020). *Implicaciones del COVID-19 en la población afrodescendiente de América Latina y el Caribe. Resumen técnico*. <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2-Covid-Afrodescendientes%20%281%29.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2012-2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). INEC. www.inec.gob.ec
- _____ (2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (Envigmu). INEC. www.inec.gob.ec
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Melusina.
- Morrison, J. (7 de julio de 2020). *Ser afrodescendiente durante el covid-19: exposición de desigualdades*. PNUD. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/ser-afrodescendiente-durante-el-covid-19--exposicion-y-desiguald.html>



Murillo, P. (2022). *Hacia una Agenda (¿Decálogo?) incluida una Declaración Internacional sobre Derechos de los Afrodescendientes*: Foro Permanente de cuestiones Afrodescendientes de las Naciones Unidas. Bogotá.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (1976a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Organización de Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

_____ (1976b). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

_____ (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Registro Civil (2021). Bases de datos de defunciones obtenidas bajo Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Registro Civil.



MIRADA PÚBLICA

REPOSITORIO DIGITAL DEL IAEN



Since its creation three years ago, Mirada Pública, IAEN's open-access digital repository, has become a high-impact information system. The repository has 10 000 downloads (each document is downloaded 600 times on average). It contains policy papers, working papers, and multimedia files that are relevant materials, especially for decision-makers in major public institutions. We invite researchers to follow our calls for papers and submit contributions.



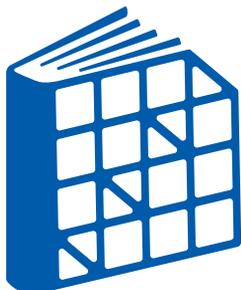
OPEN  ACCESS



@MIRADAPUBLICAEC

www.miradapublica.iaen.edu.ec





LIBRERÍA IAEN

Visítanos
y encuentra nuestras
publicaciones impresas
a precios de costo

-  Estado&comunes
-  @MIRADAPUBLICAEC
-  @editorial-iaen



Río Amazonas N37-271 y Villalengua
Telf. (+593 2) 3829900 ext. 330
Quito-Ecuador



La consecución de la igualdad y la erradicación de toda forma de discriminación es una responsabilidad de los Estados. A partir de los avances obtenidos por los movimientos sociales, aún la meta es ampliar el debate para fortalecer y sostener la igualdad.

Los Estados deben y pueden tomar medidas a partir de los recursos que disponen. Nuestro décimo volumen ofrece propuestas que ilustran los pasos hacia la creación de acciones afirmativas, la formulación de políticas de igualdad, las directrices para su aplicación, junto con el desarrollo de agendas de igualdad en las que este tema se discuta y profundice.

Los artículos examinan la situación general de la problemática de desigualdades en Ecuador, en particular, las que afectan a mujeres y grupos étnicos. Las propuestas analizan qué información es importante tomar en cuenta y de qué manera debe procesarse para una adecuada formulación de políticas públicas que impulsen transformaciones positivas y permitan alcanzar un goce efectivo de derechos humanos.

