

FACULTAD LATINAAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2013-2015

**TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y ESTADO INTERCULTURAL

FRANCISCO DAVID PUENTE IZURIETA

AGOSTO, 2016

**FACULTAD LATINAOMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y ESTADO INTERCULTURAL

FRANCISCO DAVID PUENTE IZURIETA

**ASESOR DE TESIS: FRANKLIN RAMÍREZ
LECTORES: VALERIA CORONEL Y FERNANDO GARCÍA**

AGOSTO, 2016

ÍNDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN	4
Problematización	10
Herramientas conceptuales	11
Enfoque analítico	14
Síntesis por capítulos	18
CAPÍTULO I.....	20
REFORMAS ESTATALES Y ANTECEDENTES	20
DEL MOVIMIENTO INDÍGENA	20
De demandas sindicales y campesinas al planteamiento por el reconocimiento étnico: 1930-1980	20
Incidencia indígena en la institucionalidad del Estado (1990-2008).....	26
CAPITULO II	34
REPRESENTANDO LA PLURICULTURALIDAD: LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA A TRAVÉS DEL CODENPE.....	34
El Consejo de Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CODENPE)	35
CAPITULO III	45
REPRESENTANDO LA INTERCULTURALIDAD: LA REPRESENTACIÓN A TRAVÉS DEL CNII	45
El Consejo Nacional de Igualdad Intercultural.....	45
CAPÍTULO IV	53
REPRESENTACIÓN PLURICULTURAL	53
Representación y Estado Intercultural	60
BIBLIOGRAFÍA.....	70

INTRODUCCIÓN

En esta investigación se analizarán la creación y transformación de instituciones políticas como efecto de la disputa por la representación indígena. Se plantea el estudio del proceso en que se ha venido articulando la representación política indígena en el Ecuador, a partir del reconocimiento constitucional de la pluri e interculturalidad del Estado. Nos concentramos en el análisis de las dos instituciones creadas en función de tal reconocimiento, su estructura orgánica administrativa, actuaciones y limitaciones, con lo que se da cuenta de una transformación del Estado en relación a la tradicional concepción liberal de la representación política y a la forma en que ésta se articula en las instituciones públicas.

Tras el retorno a la democracia, consolidado entre las décadas del setenta y noventa, Juan Linz afirmó que era la oportunidad para plantearse más a fondo la diversidad de las instituciones políticas democráticas y las prácticas de la realidad democrática de distintas sociedades, así como las implicaciones de esa diversidad para la legitimidad y eficacia de esas instituciones: "Tenemos que estudiar más a fondo y comparativamente la diferencia entre democracias unitarias y federales, y, entre las que son cultural y lingüísticamente homogéneas, las que se enfrentan con el problema de la diversidad de identidades culturales, religiosas, lingüísticas, etc." (1998: 231)¹.

Se hace más imperativo que nunca el estudiar cómo Estados democráticos pueden manejar estos problemas con éxito, ser genuinamente multinacionales y multiculturales, reconocer y proteger a las minorías y generar lealtades no incompatibles con identidades culturales. Esto puede llevarnos a cuestionar el ideal del «Estado nación»." (Linz, 1998: 256)

Durante casi una década y media (1990-2005), la democracia ecuatoriana enfrentó problemas relacionados con "el corporativismo, clientelismo, así como la deslealtad a los

¹ A partir de ello Arend Lipjhart hizo valiosos aportes sobre la diferencia entre democracias mayoritarias y democracias basadas en el consenso, que supone un avance con respecto a su modelo de democracia consociacional.

procedimientos democráticos, [que] se generalizaron en el conjunto de las organizaciones políticas y sociales" (Pachano, 2012: 89). Esto supuso el bloqueo del sistema político y, por consiguiente, su ineficacia en términos políticos, económicos y sociales.

El sistema había perdido eficacia, pues *no era capaz de responder a las necesidades de la población*; también carecía de eficiencia, ya que sus acciones se realizaban a destiempo y *no estaban encaminadas al conjunto de la sociedad*. Esto menguó la legitimidad de las instituciones democráticas, ya que amplios sectores de la población dejaban de considerarlo como un orden propio, integrador, válido y apropiado para el procesamiento del intercambio y la competencia política (Pachano, 2012: 90)².

Esta *crisis de representación*, expresó la desconfianza hacia el sistema de representación, no sólo de las personas en cuestión, sino de las instituciones y del sistema político en su conjunto. La generalización de prácticas particularistas devino en la "pérdida del carácter universal de las instituciones" (Pachano, 2012: 89). Los tres presidentes elegidos universalmente antes del 2006 fueron destituidos por el Congreso Nacional (Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005) en un entorno de presión popular y bajo demandas de supresión del sistema representativo (Machado, 2008) ¡Que se vayan todos!

El sistema representativo deslegitimado y en crisis fue instaurado tras el retorno a la democracia (1978-79), a través del cual, entre otros aportes, fue reconocido el acceso al sufragio indígena, agregando este sector al sistema partidista y electoral, y abriendo la posibilidad de que sus intereses sean representados democráticamente en la actividad pública.

La exclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas del sistema representativo fue una de las características sobre las que se levantó el sistema político ecuatoriano durante casi todo el siglo XX. Esta discriminación étnico-cultural se basó en una concepción política de imposición, expresada en la construcción de un Estado uninacional y monocultural, desconociendo la existencia de las culturas ancestrales que habitan en su territorio (Rivera, 2003: 377 y 380).

² Las cursivas son mías.

Desde la fundación de la República el movimiento indígena ha buscado incidir en, y acceder, al poder estatal. Pero a partir del primer levantamiento indígena nacional, en junio de 1990, liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), se erige como un actor protagónico en la esfera pública nacional (García, 2000: 71), al mismo tiempo que se constituyó en el principal articulador de la propuesta por un Estado plurinacional (Cruz, 2012a: 203).

Frente a la propuesta por un Estado *plurinacional*, los gobiernos respondieron negociando y cediendo el control de las instituciones públicas creadas para garantizar la progresiva ampliación y acceso a sus derechos (García, 2000: 69). Paulatinamente, las instituciones y políticas estatales expresaron un tipo de relación diferente entre el Estado y los indígenas, ya no se trataba de asimilarlos a la sociedad mestiza, sino de incorporarlos reconociendo su identidad, su autonomía jurídico-administrativa y promoviendo su participación política. (Cruz, 2012a: 298, García, 2000: 70, Llásag, 2010: 126).

La participación de representantes en la administración pública fue el resultado de negociaciones entre el movimiento indígena y los gobiernos de turno (Díaz, 2012: 3, García, 2000: 78 y León, 1997: 36). Jorge León ha visto este proceso de institucionalización como una disputa corporativa (1997: 39), "caracterizada por la defensa y promoción de intereses y derechos de grupos específicos" que fueron impulsados en el marco del proceso constituyente de 1997. En él, la CONAIE se planteó no participar y realizó una asamblea alternativa, que implicó una movilización nacional para posicionar su tesis en el debate público: el establecimiento de un Estado Plurinacional y Pluricultural (Conaie, 1998).

La propuesta por un Estado plurinacional para sus críticos se trataba de un intento de desmembrar el Estado. No obstante, para el movimiento indígena el Estado plurinacional "era concebido como un arreglo institucional que dota a los distintos grupos culturales, pueblos o naciones indígenas de márgenes de autonomía y autogobierno, así como de formas especiales de representación y derechos específicos, con el fin de hacer más igualitarias sus relaciones con la sociedad mestiza" (Cruz, 2012c: 57).

Pero la Constitución de 1998 no introdujo el carácter plurinacional, sino el *pluricultural* del Estado (Art. 1), incluyendo el reconocimiento formal del autogobierno y jurisdicción indígena, dentro de las comunidades legalmente reconocidas, y disposiciones

que ampliaron y profundizaron sus derechos colectivos (Arts. 83, 84 y 85), y (Arts. 224 y 228). Con el objetivo de garantizar el ejercicio de estos derechos, el gobierno de Jamil Mahuad dispuso en 1998 la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador -CODENPE-, como Secretaría adscrita a la Presidencia de la República³. En el CODENPE los pueblos y nacionalidades indígenas consiguieron por primera vez un espacio de representación propio y autónomo dentro del Estado.

En julio de 1999, las organizaciones indígenas se tomaron la ciudad de Quito como parte de las protestas en contra del "salvataje bancario" llevado a cabo por el gobierno de Jamil Mahuad. "Entre noviembre de 1998 y febrero de 1999 se produjo la quiebra de 5 bancos cuyas deudas fueron asumidas por el Estado, al tiempo que se congelaron las cuentas de los ahorradores (Cruz, 2012a: 229). Ante ello, un poco más de un año después:

el 15 de enero de 2001 se inició el "levantamiento indígena y popular" con desplazamientos desde las provincias y marchas a la capital. El 21 un grupo de indígenas y oficiales rebeldes se tomó el Congreso e integró una Junta de Salvación Nacional compuesta por el Coronel Lucio Gutiérrez, el presidente de la CONAIE (Antonio Vargas), y el ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia (Carlos Solórzano) (Cruz, 2012a: 299 y 231).

Con la llegada de Lucio Gutiérrez a la Presidencia de la República (2002-2005) dirigentes indígenas estuvieron a la cabeza de dos carteras de Estado⁴. Pero la alianza con el gobierno duró muy poco (15 de enero y el 6 de agosto de 2003). "Gutiérrez sufrió un proceso de deslegitimación durante los dos años siguientes que llevó al fin a su salida forzada del gobierno, aunque en esa coyuntura el movimiento indígena estuvo ausente". (Cruz, 2012a: 238).

En 2006, "el movimiento indígena mostró rasgos de una recomposición en su acción colectiva, al impedir la firma del TLC con los Estados Unidos" (Cruz, 2012a: 238). En ese contexto una de las peticiones que se alzaron durante las protestas y marchas consistió en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (CONAIE, 2006), lo cual constituyó

³ Considerando tercero del Decreto Presidencial N° 386, publicado en el R.O. N° 86 de 11 de Diciembre de 1998, mediante el cual se crea el CODENPE.

⁴ Luis Macas en agricultura y Nina Pacari en relaciones internacionales. Para una mejor referencia ver: León, 2005: 19.

un punto de convergencia con el Movimiento Alianza País, "que había conseguido el segundo lugar en la primera vuelta de los comicios presidenciales de ese año". (Larrea, 2006: 78).

En junio de 2006 el Congreso Nacional aprobó una Ley Orgánica sobre las instituciones indígenas, impulsada por iniciativa de la CONAIE. En esta ley se unificaban el CODENPE, la Dirección de Salud Indígena y el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. "Estas entidades públicas eran autónomas y no estaban adscritas a ningún ministerio". Con esta Ley se unificaba las instituciones públicas dedicadas a políticas indígenas poniéndolas bajo la autoridad de sus organizaciones (Ospina, 2010: 5)⁵.

El 26 de noviembre de 2006 Rafael Correa llega a la presidencia de la República con un discurso centrado en el fortalecimiento del papel del Estado y en un ambicioso programa de bienestar social. Para ello busca eliminar toda participación sectorial o gremial en el control de la agenda pública. "En efecto, si la finalidad de los sindicatos, las organizaciones indígenas o de maestros es defender sus intereses particulares, es imposible que defiendan intereses nacionales" (Ospina, 2010: 5). Bajo esta lógica, y en el sentido de construcción de un proyecto integrador, en el marco de la Asamblea Nacional constituyente de 2007, la bancada de gobierno "se mostró reticente a la propuesta plurinacional, por considerarla como minoritaria, y contrapuso la tesis de la *interculturalidad*". (Cruz, 2012a: 242).

Pero no solo el gobierno se opuso al proyecto plurinacional, otros actores sociales y políticos, entre los que destacan otras organizaciones indígenas (FENOCIN y FEINE), desplazadas del CODENPE y cercanas al gobierno de R. Correa, "se resistieron argumentando o bien que los indígenas no eran nacionalidades sino pueblos o bien que tal consigna dividiría el país (Cruz, 2012a: 242).

Mediante referéndum de 15 de abril de 2007 el presidente Correa convoca a una Asamblea Nacional Constituyente con el objetivo de reformar la Constitución y transformar el marco institucional del Estado. "El 22 de octubre de 2007 la CONAIE presentó su propuesta de Constitución tras una movilización de cerca de diez mil personas" (Cruz, 2012a: 240). En

⁵ Ley No. 86, publicada en el Registro Oficial No. 175 de 21 de septiembre de 2007, creó y unificó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas; la Secretaría Nacional de Salud Intercultural; y, el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas. Estas entidades públicas eran autónomas y no estaban adscritas a ningún ministerio. Se trataba de organizar y unificar las instituciones nacionales dedicadas a políticas indígenas poniéndolas bajo la autoridad de las organizaciones

ella, insistió en su planteamiento por la construcción de un Estado *plurinacional*. Esta propuesta enfatizaba la autonomía y la diferencia, en beneficio del sector indígena, la interculturalidad, por su parte, resalta las relaciones entre distintos y su encuentro respetuoso y productivo:

Mientras que la propuesta plurinacional se relacionaba más fuertemente con el autogobierno, la participación de los pueblos indígenas en la explotación de recursos naturales, y su representación y participación política en las instituciones estatales; la noción de interculturalidad defendida por las otras organizaciones y el gobierno pone énfasis en las relaciones socio-culturales individuales y colectivas entre pueblos indígenas y especialmente de éstos con la sociedad mestiza (Grijalva, 2009: 398).

Sin embargo, "ni la propuesta intercultural negaba la dimensión de sujetos políticos y económicos de los pueblos indígenas, ni el planteamiento de plurinacionalidad desconocía el carácter esencial que para las propias nacionalidades tiene desarrollar la interculturalidad" (Grijalva, 2009: 398). Finalmente, en la Constitución de 2008 "prevalció la idea de que ambas nociones antes que contradictorias son complementarias" (Grijalva, 2009: 398), y bajo esa perspectiva se las incluyó en su Art. 1.

El proyecto del gobierno que planteó la transición al Consejo Nacional de Igualdad Intercultural (CNII), previsto en los arts. 156 y 157 de la Constitución de 2008, eliminó la autonomía de todas las instituciones indígenas y puso todas las políticas bajo la autoridad de los ministerios respectivos. El momento más conflictivo se dio a fines de enero de 2009 "con el anuncio de que no se le entregarían fondos al CODENPE (12 millones de dólares) y que se aceleraría su conversión en el Consejo Nacional de Igualdad Intercultural (CNII)" (Ospina, 2010: 5).

En su Art. 156, la Constitución dispone la creación del Consejo Nacional de Igualdad Intercultural (CNII), mismo que después de cinco años y con la oposición de la CONAIE, es instituido mediante Ley Orgánica -LOCNI-. En ella se prevé la adecuación del antiguo CODENPE a la nueva normativa constitucional y por tanto su transformación en el CNII, siendo ahora sus funciones: formular, dar seguimiento y evaluar las políticas *interculturales*.

Con el CNII, el Estado ya no se limita al fomento de proyectos de desarrollo respetando las particularidades culturales de pueblos y nacionalidades indígenas

(SENAIME), ni pretende la inclusión socio-económica mediante proyectos de desarrollo formulados por indígenas para indígenas (CODENPE), sino el diseño de políticas *interculturales* para la garantía de derechos de toda la sociedad⁶.

El campo de disputa y recreación institucional aquí estudiado se centra, en lo fundamental, en las vías de experimentación con que las reformas constitucionales y diseños institucionales encaran el desafío de regular la representación de la sociedad civil, en este caso el CODENPE y el CNII, atravesados por el imperativo de generar políticas que tomen en cuenta la diversidad cultural.

Problematización

Con el reconocimiento del Estado pluricultural (1998) e intercultural (2008) en el Art. 1 del Texto Constitucional, se crean arreglos institucionales que han delineado un proceso de transformación institucional relativa a la inclusión de representantes indígenas a cargo de instituciones públicas. Esto se ha traducido en la obtención de representación indígena en gobiernos locales, la apertura de plazas laborales en la administración pública y la implementación de proyectos de desarrollo del Estado (Cruz, 2012a: 37 y Díaz, 2012).

El CODENPE y el CNII configuraron espacios de representación indígena en el Estado. El primero, diseñado para la formulación y ejecución de planes y proyectos destinados a pueblos y nacionalidades indígenas, y el segundo, direccionado hacia la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas interculturales, con un carácter transversal, y destinadas a toda la sociedad.

Con el CNII, la interculturalidad se construye a partir de la recuperación de la autoridad estatal en la formulación y aplicación de la política pública, "desplazando a las organizaciones indígenas del control de un espacio al interior del Estado" (Ospina, 2010). En tal sentido, el CODENPE y el CNII son instituciones que se caracterizan por modelar espacios de representación indígena al interior del Estado, pero lo hacen de distinta manera.

Esto nos lleva a preguntarnos. ¿Qué tipo de representación política se ha configurado por medio del CODENPE y del CNII? ¿Es posible hablar actualmente de una

⁶ Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad, publicada mediante R.O. N° 283 de 07 de julio de 2014. Arts. 7 y 9.

representación intercultural y qué significa? y por último ¿Qué innovaciones plantea la construcción de dicha forma de representación política?

El CODENPE, amparado por el carácter pluricultural del Estado, buscaba incluir a los pueblos y nacionalidades indígenas en la ejecución de proyectos de desarrollo para sus comunidades. El CNII, por su parte, pretende la formulación de políticas interculturales, aplicadas a toda la sociedad, para lo cual toma en cuenta a representantes indígenas, afroecuatorianos y montubios. En base a estos elementos, la hipótesis para esta investigación es que el CODENPE y el CNII expresan dos formas diferentes de representación política.

El objetivo general de esta investigación es dar cuenta de un proceso de transformación del Estado en relación a la forma en que las instituciones políticas expresan la representación política. Los objetivos secundarios consisten en exponer: a) los elementos que caracterizan el nuevo tipo de representación política, y b) las innovaciones que plantea este tipo de representación política.

Herramientas conceptuales

Este trabajo se sostiene en cinco categorías centrales, en base a las cuales se pretende desarrollar los argumentos que nos permitan cumplir nuestros objetivos y responder a las preguntas expuestas. La primera es la *representación política*, misma que de acuerdo con Hanna Pitkin consiste en "una actividad definida por ciertas normas de comportamiento o por ciertas cosas que se espera que haga un representante" (Pitkin, 1985: 123). Lo que se espera que haga un representante determina el sentido sustantivo de la representación: "actuar en interés de los representados, sensible ante ellos, pero de manera independiente, lo cual implica discreción y discernimiento, (...) allí donde las decisiones no son arbitrarias" (Pitkin, 1985: 236).

La representación política es una actividad que consiste en tomar decisiones y ejecutarlas en interés de la sociedad, mediante la forma en que funcionan las instituciones (límites) creadas para el efecto. Por tanto, según los intereses que persiga y la forma en que lo haga, una institución expresa un determinado tipo de representación. Sin embargo, en una sociedad plural, el sistema político liberal concibe la representación sólo mediante la interacción entre el sistema partidista y el sistema electoral.

Para Pitkin, los criterios o variables que determinan el tipo de representación de que se trate consisten en "la naturaleza de los intereses de los representados, del bienestar colectivo resultante, de las relativas capacidades del representante y de los electores, y de los temas que debe tratar el representante" (Pitkin, 1985: 234). Para este trabajo resumiremos en dos estos criterios: a) la naturaleza de los intereses que persigue la institución, y b) lo que hacen los representantes (límites).

Sustentar esta investigación en la noción de representación política, como sentido de acción estatal, permite analizar arreglos institucionales distintos a los tradicionalmente abordados por los estudios de la representación política liberal.

La segunda categoría son las instituciones, que comprenden desde las organizaciones formales, con reglas explícitas y formas de administración y aplicación, hasta cualquier patrón estabilizado de las relaciones y acciones humanas (Knight, 1992: 2). De manera general, una institución es un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales de una manera particular, cuyo conocimiento debe ser compartido por los miembros de la pertinente comunidad.

Al abordar la institucionalización de la representación política como expresión de una transformación estatal, dirigimos nuestra atención a las modalidades ajenas a la experiencia electoral y parlamentaria de designación y actuación de representantes. No concentramos en la función ejecutiva y en las modalidades institucionales adscritas encargadas de atender los requerimientos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

La tercera categoría es el *corporativismo*, el cual, de acuerdo con la clásica definición de Philippe Schmitter, consiste en:

un particular sistema de representación de intereses sectoriales, jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados, reconocidos o autorizados (si no creados) por el Estado, a los que se les concede un monopolio en un área de la política pública a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos (2008: 618).

Para Schmitter los orígenes del corporatismo de Estado se encuentran en la derrota rápida, del liberalismo (2008: 625). En relación a ello O' Donnell estableció que el corporativismo latinoamericano es el resultado de los sucesivos procesos modernizadores, y por tanto de su relativo éxito, que se han desarrollado en la región (1998).

De acuerdo con Jorge León, en el sistema político ecuatoriano, en el contexto previo a la reforma constitucional de 1997, no se asentaba en la legitimidad del voto, sino en el acceso a la decisión de los sectores sociales; donde "la pertenencia un grupo primaba sobre las pautas de legitimidad institucional de carácter nacional" (1997: 37). En tal sentido, el particular tipo de corporativismo al que nos referimos está estrechamente asociado con el control de un área de la política pública, en beneficio de un sector de la sociedad.

Con la categoría *intercultural* damos un calificativo a la representación política, dispuesta a través del CNII. Para Josef Estermann, la interculturalidad es una actitud, y no un fin en sí mismo, que apunta siempre a un objetivo (2010: 44). Describe una forma en que se articulan las instancias públicas, que desde la diversidad reconoce la potencialidad de la cultura de los pueblos. Se relaciona con la búsqueda de justicia política, donde opere una retroalimentación cultural conjunta para satisfacer intereses universalizables y no particulares o sectoriales (de Vallescar, 2013: 67). El subrayado es mío

La diferencia puntual entre la *interculturalidad* y la *multi* o *puriculturalidad*, es que ésta última afirma simplemente la existencia de diferentes culturas en un cierto ámbito político (Estermann, 2010: 27). De hecho, para Estermann la *pluri* o *multiculturalidad* no se plantea la posibilidad de intersecciones, hibridaciones y choques en las relaciones entre diferentes culturas: "En una sociedad pluri o multicultural las diferentes culturas y sus representantes pueden vivir lado a lado, sin que haya encuentro, intercambio o diálogo" (2010: 27). Se impone por ello transitar *desde la multiculturalidad (fáctica) hacia la interculturalidad (propuesta)* - o, dicho de otra forma, desde la pluralidad cultural como *hecho* al pluralismo como *valor*- (Pérez, 2007: 148).

En tanto proceso político la interculturalidad se inscribe como un pilar en los que se cimenta el retorno del Estado, planteado por el gobierno de la Revolución ciudadana. Constitucionalmente (2008) se la concibe como el medio para alcanzar y construir el *sumak kawsay* y la plurinacionalidad, mediante el ejercicio de derechos, impulsados y garantizados por el Estado, e institucionalmente adquiere características que se contraponen con la articulación corporativa precedente de la representación política (1998).

Enfoque analítico

El método que se usará para esta investigación es inductivo, pues son los elementos que definen el carácter con el que se institucionaliza la representación política los que expresan una transformación del Estado. Si hablamos de una transformación estatal, se requiere primero esbozar los antecedentes sociopolíticos e institucionales de los procesos constituyentes en los que el movimiento indígena interviene como actor protagónico, y a través de los cuales se reforma la estructura institucional del Estado. Esto nos permite dar cuenta de una disputa por la representación política, y comprender la naturaleza de los planteamientos en torno a la transformación del Estado en el contexto institucional ante el cual se proyectan.

El primer capítulo expone brevemente los antecedentes del surgimiento del movimiento indígena, su proceso de consolidación, e inserción en la escena política de la propuesta por un Estado plurinacional. Para ello, se utilizan documentos publicados por el movimiento indígena y bibliografía analítica relativa al contexto sociopolítico que se aborda.

En una primera etapa se resalta el antecedente histórico que consistió en el surgimiento de organizaciones sociales populares impulsadas, diseñadas y reguladas por el Estado, con la finalidad de crear condiciones de incidencia y fortalecer su rol público. A continuación se expone el proceso de surgimiento y consolidación del componente étnico, en función del cual el movimiento indígena plantea la transformación del Estado, y se destacan algunas coyunturas que delinear el posicionamiento y actuaciones del movimiento indígena y las respuestas estatales, expresadas en la creación y reformas institucionales.

En el segundo apartado se analizan las características de las instituciones creadas frente a los planteamientos de reforma del movimiento indígena a partir de los noventa, resaltando la forma en que se expresa la representación política indígena al interior de la estructura estatal. Para ello se acude a los documentos públicos en base a los cuales se dispone su creación, estructura y funcionamiento, que van desde los textos constitucionales, hasta decretos y reglamentos. Las referencias bibliográficas, a su vez, permiten dar cuenta del tipo de representación dispuesto por la particular configuración de estos criterios.

El segundo y tercer capítulos abordan el estudio de las instituciones creadas a partir del reconocimiento (y para su aplicación) de la pluri e interculturalidad. Por ello empleamos

un enfoque que conjuga diversas perspectivas con las que se han realizado estudios institucionales.

Para explicar resultados políticos, los estudios de las instituciones estatales se ha enfocado en la capacidad del Estado para cumplir sus propios objetivos, contra actores opuestos y condiciones adversas (Nordlinger, 1981; Skocpol, 1985). En ellos, la relación es de carácter cuantitativo: mientras mayores son las "capacidades estatales", más importante es el papel de las instituciones del Estado en la producción de resultados. A su vez, cuando la creación de instituciones es responsabilidad de un gobierno establecido, la naturaleza de los derechos es vista como el producto de la competencia entre el Estado y grupos de interés (Bates, 1989; Ensminger, 1992; North, 1990; Sened, 1990).

Los estudios sobre el diseño y creación intencional suelen adoptar un enfoque contractualista, "que las define como el producto intencional de un intercambio exigible sobre la influencia en la formulación de la política pública" (Knight, 1992: 10-11). Sin embargo, para analizar los efectos institucionales en los resultados sociales, se concentran en el contenido sustantivo (deber ser) y dejan de lado su funcionamiento concreto, con lo cual no logra captar aspectos decisivos del desarrollo y cambio institucional (Knight, 1992 :13).

Acerca del cambio institucional Olsen ha enfatizado en las instituciones como normas de adecuación, cuya explicación radica en el proceso por el que los efectos de estas instituciones mejoran las funciones colectivas de la comunidad o responde a necesidades sociales:

Las estructuras organizativas y objetivos institucionales se forjan a través de procesos históricos, en esfuerzos sucesivos para equiparar los principios normativos y las creencias causales con la experiencia. Algunos de los conflictos políticos más violentos han sido acerca de cuáles son los principios institucionales apropiados y el equilibrio entre unidad y diversidad, coordinación y autonomía (Olsen, 2005: 9).

En el Ecuador el estudio de la institucionalización de la representación política, por fuera del sistema partidista-electoral y en un ámbito distinto al parlamentario, ha sido abordado observando el modo en que los gobiernos locales han adaptado mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil, como *la silla vacía*, "que otorga representación a ciudadanos y colectivos en las sesiones de los concejos locales" (Ramírez, 2012b). Se explica el surgimiento de estos diseños institucionales como acuerdos de la sociedad civil

propiciados por los gobiernos locales, cuya adecuación obedece a líneas de tensión con la legislación nacional y por disputas entre los actores políticos y sociales con capacidad de incidencia en el sistema de poder local.

Como efecto de la reforma constitucional e institucional de 2008, se ve el aumento de la participación popular como un aumento de la representación ciudadana. Los actores locales orientan el diseño y configuración de mecanismos participativos según sus específicas experiencias de gestión y democratización del poder, cuyas dinámicas de designación de representantes están sujeta a la normativa local que se estipula conveniente en cada nivel de gobierno, adaptando la institucionalidad y mostrando los diversos resultados de dichas disputas (Ramírez, 2012b: 120).

Pero esta investigación se direcciona hacia un nivel de análisis más bien centralizado del Estado, desde donde se articula la actividad de toda la estructura institucional descentralizada de los gobiernos locales, pues tras la última reforma constitucional el Estado orienta el diseño y configuración de mecanismos representativos, en función de recuperar su presencia y rol en la formulación en la política pública, donde las dinámicas de designación de representantes y de gestión administrativa están sujetas a principios generales que integran las particularidades culturales, en base a lo cual opera la adaptación e incidencia institucional.

No nos interesa determinar si existe una mayor representación de la sociedad civil, sino saber si ha cambiado la cualidad de la representación política. El tipo de representación se determina a través de dos criterios: a) naturaleza de los intereses colectivos que se persiguen (intereses), y b) las reglas operativas institucionales (límites o parámetros). Bajo estos criterios, la representación intercultural transforma el Estado, definiendo el contenido con el que se deben formular las decisiones y, y al mismo tiempo, determina la disposición de los elementos que confluyen en el espacio en el que se las toma.

Para captar el primer criterio acudimos a los textos legales-normativos, que al ser comparados con los resultados reflejados en los documentos de evaluación de proyectos y en publicaciones institucionales, nos permitirán ver el nivel de correspondencia entre el sentido abstracto y concreto, que componen el primer criterio.

Del mismo modo, para determinar las pautas o límites que moldean las instituciones (qué se debe y qué se puede hacer), acudiremos a los documentos que definen su estructura orgánica y funcional, sus instancias y procedimientos internos. En este nivel, se atiende a las reglas que determinan la selección de los representantes, y criterios para toma de decisiones. Las entrevistas a funcionarios y colaboradores, así como los documentos institucionales, permiten corroborar los datos bibliográficos y conclusiones preliminares acerca del funcionamiento y sentido con el que actuaron y actúan las instituciones estudiadas.

En el cuarto capítulo se analizan las circunstancias socio-políticas e implicaciones democráticas del mecanismo por el cual se crean las instituciones, esto supone responder a dos preguntas: ¿A través de qué proceso, qué regla se convierte en el estándar socialmente compartido en una comunidad? y ¿Por qué adopta la forma particular que lo hace? Para el efecto se acude a la bibliografía sobre democracia en el Ecuador, y a los datos obtenidos de los cuerpos legales que van desde la Constitución de la República hasta decretos y reglamentos, así como entrevistas a funcionarios y actores clave en la formulación y gestión del CODENPE y el CNIL.

Se adopta un enfoque que conjuga una perspectiva funcionalista y estructuralista, a la vez, con lo cual, en un segundo apartado se analiza comparativamente las dos características definitorias mediante las que se institucionaliza la representación política: a) naturaleza de los intereses a los que se dirige la actuación institucional, y b) límites institucionales. Ver a las instituciones como un conjunto de límites y con un sentido definido, nos permite dar cuenta del tipo de representación política que expresan las instituciones en términos cualitativos.

En el último apartado, y a manera de conclusiones, veremos de qué manera las instituciones estudiadas ofrecen diferentes alternativas a la forma en que se concibe e institucionaliza la representación política bajo el enfoque liberal. Para ello se utilizan algunas categorías de teoría política post-liberal que buscan dar cuenta de la particular dimensión que adquieren estas instituciones y sus implicaciones democráticas.

Síntesis por capítulos

El primer capítulo exponen algunos elementos relevantes del proceso por alcanzar la representación indígena en el Estado ecuatoriano, desde el siglo pasado. Este proceso se divide en tres momentos clave.

En un primer momento, el tipo de demandas indígenas se caracterizan por su sentido fundamentalmente campesino y sindical, de reconocimiento y acceso a ciertos derechos económicos y sociales. Luego, a partir de los noventa, se redefine en términos de una identidad étnica que plantea el reconocimiento de la particularidad y autonomía indígena, en términos de un Estado *plurinacional*, tensionando sus relaciones con los sucesivos gobiernos.

A través del proceso constituyente 1997-98, se reconoce la pluriculturalidad del Estado, en función de lo cual se crea la primera instancia de representación política indígena inscrita en el ejecutivo y ajena al sistema partidista-electoral, el CODENPE, que se ha mantenido en funciones hasta el presente proceso de transición.

Con ello se define una situación previa al proceso de institucionalización de la representación intercultural, caracterizada por el control y dirección de la política pública sectorial por parte del movimiento indígena. Frente a este escenario, el proyecto político de la Revolución Ciudadana, planteado en los términos constitucionales de 2008, rescata el rol e incidencia del Estado en la política pública, desarrollando un sentido de representación anticorporativo, que hagan factible la construcción de un proyecto conjunto y de alcance nacional, materializado en el CNII.

En el segundo y tercer capítulos analizaremos a profundidad los elementos que definen la estructura orgánico-funcional del CODENPE y del CNII. Con ello, buscaremos evaluar de qué manera cumplen estas instituciones los criterios que nos permiten determinar el tipo de representación que expresan: intereses y límites institucionales.

Por un lado, se determina el lugar y el rol que juegan las instituciones dentro de la estructura institucional general del Estado, y por otro, cómo interactúan los elementos que componen su estructura y funcionamiento interno: su integración, instancias y criterios decisorios. Con lo cual se espera principalmente aportar con datos que serán utilizados en el siguiente capítulo.

El cuarto capítulo delinea los principales aspectos que dan cuenta de un proceso de innovación institucional, operado bajo el marco constitucional de 2008. La categoría que resalta es la de *interculturalidad* al operar como un principio que define una forma concreta de plurinacionalidad; y con ello, el sentido en que el Estado está llamado a actuar.

La representación intercultural surge como una respuesta estatal frente a los problemas de gobernabilidad, crisis de representación y deslegitimación de las instituciones liberales de representación política, ante la que se impusieron arreglos corporativos de control de la agenda pública. Se traduce en un diseño institucional que se articula como un espacio híbrido post-liberal, en la medida en que sin negar, convive con las tradicionales instituciones liberales de representación política, generando espacios incluyentes y participativos que pretenden esencialmente la democratización del Estado.

CAPÍTULO I REFORMAS ESTATALES Y ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO INDÍGENA

El proceso de apertura de espacios de representación política indígena en el Estado, durante el siglo veinte, se plantea en dos escenarios. En un primer momento, tras reivindicaciones por derechos y reformas campesinas y sindicales, logran importantes reformas legales sobre todo referentes a derechos civiles, políticos y laborales. Más tarde, a finales de los 80s, surge un discurso étnico de identidad política, organización autónoma, que desarrollará una relación de tensión con los sucesivos gobiernos, y derivará en formas de representación de carácter corporativo.

En este apartado veremos de qué modo se organizó el sector indígena y cómo se relacionó con el Estado, durante la mayor parte del siglo XX. Delinearemos un estado de la cuestión previo a la determinación étnica del movimiento indígena y sus demandas por un Estado plurinacional. Se rastrean las primeras reformas institucionales en relación a la representación indígena, y se establecen algunas características de las primeras instituciones creadas por el Estado para tal efecto.

De demandas sindicales y campesinas al planteamiento por el reconocimiento étnico: 1930-1980

Algunos autores coinciden en cuatro momentos clave, previos a la consolidación e identificación étnica del movimiento indígena: la Ley de Comunas (1937), la Reforma Agraria y Desarrollo Rural (1964), el voto universal (1979) y la ampliación de la educación formal (1988)⁷. Estas coyunturas marcaron una relación histórica de tensión entre el movimiento indígena y el Estado.

De acuerdo con Valeria Coronel, en el periodo 1930-40 en el Ecuador "se experimentó con fuerza la entrada de sectores campesinos, indígenas y obrero-artesanales en las políticas estatales identificadas en el marco de los derechos sociales" (2013: 172). Este periodo se caracterizó por la ampliación de la representación política mediante un mecanismo que denomina *corporativismo democrático*, "un modelo de *representación*

⁷ Ver: Ramón 2009, Sánchez Parga 1992, Guerrero y Ospina 2003, García 2000, Llásag, 2012, Bretón, 2001.

funcional que consistía en el reconocimiento jurídico y político de sujetos colectivos de derecho, conocidos como organizaciones de clase y de etnicidad" (2013: 172).

El reconocimiento de derechos fue el punto de apoyo en que el Estado buscaba asentar la gobernabilidad. La formulación de derechos laborales junto con la declaración de la tierra como patrimonio territorial del Estado (constitución de 1929) "ofrecían una vía para la intervención pública en terrenos donde tradicionalmente primaba el fuero de las élites terratenientes y las concesiones a transnacionales" (Coronel, 2013: 173).

Con el reconocimiento de derechos tendientes al aumento de la representación de intereses de diversos sectores sociales en las actuaciones del Estado, se fueron creando mecanismos institucionales para que las subsecuentes demandas planteadas por los sectores sociales, entre ellos los indígenas, puedan ser acogidas. "La presentación de demandas desde sindicatos permitía al Estado entrar en el terreno de las empresas petroleras, mineras y agroexportadoras, principalmente inglesas y norteamericanas al tiempo que le permitía intentar imponer ciertas regulaciones y participación en las ganancias" (Coronel, 2013: 174).

Los gobiernos buscaban fortalecer el papel político del Estado, con medidas de nacionalización y regulaciones laborales y tributarias. Las reformas legales e institucionales, derivadas del reconocimiento por parte del Estado de sindicatos y comunas como sujetos jurídicos colectivos (1936-37), y su incidencia a través de demandas por justicia social, supuso una primera transformación de la forma en que el Estado concebía la representación política y el sentido de su accionar público. En términos de representación las reformas institucionales expresaron los intereses políticos de la integración nacional como razón superior a la propiedad privada oligárquica y transnacional:

A finales de la década de 1920, en Ecuador la tierra se redefinía como un patrimonio del Estado ligado al gran problema de la integración de poblaciones secuestradas dentro del espacio gamonal, al tiempo que el propio Ministerio de Previsión Social y Trabajo –MPST– fundado en 1926, estimulaba la sindicalización de los diversos tipos de trabajadores para poder existir de manera relativamente autónoma del poder local (...) La sindicalización servía al Estado pues le permitía acoger reclamos en sus tribunales centrales y dirimir en conflictos de tierra y de trabajo (Coronel, 2013: 173).

El otorgamiento de personalidad jurídica dotaba de derechos específicos a los campesinos organizados y a las comunas, con lo cual, a través de distintos mecanismos (la

movilización, la demanda jurídica, y la representación funcional en el Congreso nacional), exigían la intervención del Estado para dirimir conflictos en fueros tradicionales, como los de la hacienda o las transnacionales petroleras principalmente. Las obligaciones adquiridas por el sector público, subyacente en el reconocimiento y protección de derechos a sectores sociales hizo posible la acción gubernamental sobre el territorio, dotando al Estado "de relativa autonomía para tomar decisiones" (Coronel, 2013: 183).

El control y creación de instituciones públicas y legales, estimuladas por organizaciones y plataformas populares, principalmente articuladas a partir de 1930 por el Partido Comunista, se asentaba en los conceptos de lo nacional y lo popular. El gobierno del Gral. Alberto Enríquez Gallo en 1938 cobijó un pacto cívico militar que ambicionó un nuevo modelo económico y político, para lo cual fue complementariamente clave la construcción de instituciones que canalicen y articulen demandas sindicales y campesinas, siendo dentro de estas últimas donde el componente étnico, como identidad política del sector indígena, empezó a cernirse (Coronel, 2013: 173).

"En 1945 la Federación Ecuatoriana de Indios -FEI- obtiene su reconocimiento oficial con el apoyo del Partido Comunista y la Confederación ecuatoriana de obreros. Integrado por sindicatos, cooperativas y comunas, acoge por primera vez, en su nombre, la representación indígena" (Llásag, 2012: 107). Sus reivindicaciones contemplaron la problemática agraria de los indígenas de la sierra en relación a conflictos territoriales entre las comunas y el sistema hacendario, sin tomar en cuenta la discriminación étnica a la que estaban sujetos. (Llásag, 2012: 107 y Santana, 1983: 162).

A partir de estas experiencias organizativas las movilizaciones en el campo van adquiriendo mayor dimensión y fuerza. Con la incidencia de sus presiones, las reformas agrarias de 1964 y 1973 constituyeron momentos clave para la consolidación de la organización indígena, intensificar la participación, diseñar mecanismos de presión y alentar las expectativas de nuevas reivindicaciones, convirtiendo a comunas en propietarias de tierras, liberándolas de las relaciones de explotación propias de la hacienda y articulándolas al mercado y a la sociedad mestiza (Bretón, 2001).

A partir de los sesenta se potenciaron demandas por servicios estatales de educación y salud, lo cual incidió en una profundización de la conciencia étnica indígena, y en la ampliación de sus espacios de influencia. Esto significó una oportunidad de ingresar al

escenario nacional como tema de la agenda pública y la posibilidad de establecer alianzas con partidos políticos y con ONGs. Las políticas y los programas de desarrollo rural implementados por el Estado, la Iglesia y las ONGs, si bien fueron diseñados fundamentalmente para modernizar el agro y mejorar su la productividad, "favorecieron los procesos organizativos, hicieron crecer las expectativas de un real desarrollo rural fomentando las demandas de mayores y mejores servicios estatales y capacitaron al indigenado para la administración de sus propios proyectos" (Sánchez- Parga, 1992: 17)⁸.

Las décadas de los setenta y ochenta significaron para los sectores indígenas distanciarse de las organizaciones gremiales sindicales y eclesiales, caracterizadas por articular sus demandas por servicios sociales e inclusión en la regularización laboral-productiva en relación con el desarrollo rural⁹. En junio de 1972 se constituyó el Ecuador Runacunapac Riccharimui -Ecuadorunari-, y en agosto de 1980, como reacción por la colonización y el ingreso de las empresas petroleras, se crea la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) (Llásag 2012: 114), cuyos objetivos principales fueron "defender la cultura de todas las nacionalidades y como base de ella, la tierra, pues garantiza el desarrollo económico, político y cultural de los pueblos; emprender programas educativos propios y realizar proyectos agrícolas, ganaderos, etc" (Conaie, 1988: 48). Con ello se consolidó una cierta autonomía de las organizaciones indígenas frente a la izquierda y a la iglesia (Ospina, 2000: 133).

Todos estos factores apuntalaron procesos de formación de una identidad colectiva indígena, reactivando la memoria y el sentido de pertenencia a pueblos dotados de una cultura "propia", una lengua, tradiciones, formas organizativas y una cosmovisión que las identifica y diferencia. Al respecto, los objetivos planteados por la CONFENIAE referían que:

(...) un pueblo sin cultura no puede existir, un pueblo sin territorio no puede vivir, un pueblo sin idioma que es parte de la cultura, no sería pueblo. Por eso se ha dicho concretamente que uno de los principales objetivos es defender la cultura y la tierra, crear conciencia de la unidad

⁸ Aunque ya antes, en 1956 se crea la Misión Andina del Ecuador (política estatal tendiente a legalizar las comunidades indígena); en 1960 el Centro de Estudios de Acción Social y en 1962 las Escuelas Radiofónicas Populares.

⁹ Para mayor profundización acerca de la intervención del Estado, la Iglesia y las ONGs, y el surgimiento de una postura indígena en búsqueda de autonomía en función de una reivindicación identitaria, ver: Cruz, 2012a: 121; Bretón, 2001: 206 y García, 2001: 97 y ss.

de todos los indígenas de la amazonía, así como también promocionar la coordinación con otras organizaciones de la sierra para llegar a formar una organización que aglutine a todos los indígenas del Ecuador (Conaie, 1988: 50)

En ese mismo tono la Ecuarunari se plantea en 1982, la lucha por el respeto a las culturas indígenas y, la real y democrática participación de las organizaciones en las decisiones políticas, el control de la alfabetización, y la expulsión definitiva del Instituto Lingüístico de Verano¹⁰ (Conaie, 1988).

Las nacionalidades indígenas, a través de nuestras organizaciones y dirigentes, exigimos el reconocimiento de nuestros derechos que a lo largo del tiempo han sido ignorados y violados por el Estado y la sociedad dominante. Fundamentalmente luchamos por el reconocimiento a nuestra cultura, el derecho a la tierra que es la base de la sobrevivencia de nuestros pueblos, el derecho a nuestra autodeterminación, etc. (Conaie, 1988: 148)

La búsqueda de la unidad del movimiento indígena supuso conciliar algunas diferencias que provenían especialmente de los problemas particulares de cada región: Sierra, Costa y Amazonía. Así por ejemplo, las reivindicaciones de las primeras planteaban la ejecución de una verdadera Reforma Agraria (Conaie, 1988: 83), mientras que en la Amazonía se daba prioridad a la supresión de los programas de colonización y a la legislación de los asentamientos tradicionales (Conaie, 1988: 18). Sin embargo, convergían en "la necesidad de fortalecer la organización indígena en todos los niveles: cantonal, provincial, regional y nacional; y en rechazar la manipulación de los partidos políticos, misiones religiosas y otras instituciones que establezcan relaciones paternalistas y de dependencia". (Conaie, 1988: 149).

De acuerdo con Galo Ramón "hasta 1975, la reivindicación étnica no había estado en el debate político ecuatoriano" (1992: 09). En medio de las pugnas por consolidar una identidad organizativa y la reivindicación de derechos por inclusión económica y social, durante la década del ochenta algunas organizaciones e intelectuales comenzaron a usar el

¹⁰ El presidente Galo Plaza firmó en 1952 un convenio para el desarrollo de un modelo educativo para las poblaciones indígenas, a cargo del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), el mismo que 1953 con el gobierno de José María Velasco Ibarra, se aplicó en las poblaciones indígenas de la amazonía y en los pueblos quichuas de la sierra (Su objetivo principal era llevar la palabra de Dios a los "salvajes"). Durante las décadas de los 50s y 60s, miembros del Instituto Lingüístico de Verano y sectas evangélicas indujeron a mujeres indígenas a prácticas esterilizantes; les obligaron a cambiar su vestimenta, prohibieron sus adornos, la caza, la pesca, los sembríos tradicionales, la medicina vegetal, etc. (Conaie, 1988).

término *nacionalidades* para "identificar a los indígenas, resaltando sus características como entidades que tienen varios atributos de la nación y que pueden coexistir en un mismo Estado" (Sánchez-Parga, 1992: 71) ¹¹. De esta manera, en forma correlativa, "se comenzó a plantear que el Ecuador fuera declarado como *plurinacional*". (Ayala. s/f: 9-10).

En agosto de 1980 la Confeniae y el Ecuarunari convocan a un encuentro nacional de organizaciones indígenas, conformando un Consejo Nacional de Coordinación (Integrado por sus tres filiales regionales: Ecuarunari, Confeniae y Conaice, a través del cual en 1986 se crea la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE-¹².

Con ello se logra:

un salto cualitativo del movimiento indígena en tanto de una organización reivindicacionista se pasa a una organización de nivel proyectivo, ya que su tarea fundamental es la definición de un proyecto político que responda a las características y realidades particulares de los pueblos indígenas y contribuya a delinear una alternativa política para la transformación de la sociedad ecuatoriana en su conjunto (Conaie, 1988: 150).¹³

La CONAIE representa a los habitantes pertenecientes a las nacionalidades: Quichua, Awa, Tsáchila, Chachi, Siona, Secoya, Huaorani, Cofán, Shuar y Achuar. Quienes reivindican, en primer lugar, el reconocimiento de su heterogeneidad así como de los rasgos culturales semejantes; y, de que también son parte de una sociedad más amplia. Plantean la transformación estructural de la sociedad y la instauración de una sociedad igualitaria, justa y pluricultural, representada en un estado *plurinacional* (Conaie, 1988: 150).

La CONAIE se caracteriza por pretender ser una representación genuina de los pueblos indígenas, por tanto su criterio de organización no es una asociación de personas indígenas, sino que su visión organizativa se basa en comunidades asentadas en territorios determinados, por eso la representación va desde las comunidades como entidades territoriales y

¹¹ De acuerdo con José Sánchez-Parga la nación se identifica, por su configuración histórica, con un territorio único e indivisible, mientras que a través del reconocimiento de nacionalidades, identificadas con pueblos, "la territorialidad puede ser jurisdiccionalmente compartida" (1992: 71).

¹² Para la costa, la CONAIE impulsó la fundación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE) en 1999 (Altmann, 2014: 11).

¹³ En la propuesta para la Ley de Nacionalidades de 1988 la CONAIE reivindicó la necesidad de una reforma del Estado, posicionándola dentro de los puntos reclamados tras el levantamiento de 1990, donde se planteó un pliego de dieciséis reivindicaciones, entre la que se incluía, por primera vez, la demanda por el reconocimiento de la *plurinacionalidad* del Estado.

eso le da la fuerza organizativa que ha tenido (Maldonado, 2015, entrevista).

Con el nacimiento de la CONAIE inicia una nueva etapa del movimiento indígena, caracterizada por su integración y alcance nacional, y la propuesta relacionada con la transformación del Estado y la construcción de la plurinacionalidad. En adelante esta propuesta será uno de los elementos fundamentales de sus demandas frente a los diferentes gobiernos, marcando, como veremos en el apartado final del presente capítulo, una distancia cada vez más grande con la propuesta de Estado intercultural impulsada por el gobierno de la Rev. Ciudadana e instaurada en el Art. 1 de la Constitución de 2008.

En el siguiente apartado veremos brevemente la forma en que se configuró la estructura y objetivos de las primeras instituciones creadas para canalizar y responder a la necesidades y requerimientos del movimiento indígena, y su paulatina incidencia en ciertos organismos estatales, en medio de un contexto de crisis de gobernabilidad, caracterizada por la deslegitimación paulatina de las instituciones públicas y de los mecanismos de representación política. Con ello se abordará el análisis del sentido que adquiere el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado en 1998.

Incidencia indígena en la institucionalidad del Estado (1990-2008).

En 1988 el gobierno del Presidente Rodrigo Borja dictó el decreto ejecutivo N° 203, mediante el cual, se reformó el Reglamento General a la Ley de Educación y Cultura, institucionalizando la Educación Intercultural Bilingüe, para lo cual a través de negociaciones con la Conaie creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Con ello se buscó desarrollar un curriculum apropiado para cada uno de los subsistemas (provinciales) y modalidades de educación bilingüe, *para todas las nacionalidades indígenas* del país (Moya, 1998)¹⁴.

En 1992, junto al reconocimiento del castellano como idioma oficial, se añadió en el Art.1 de la Constitución: "El quichua y las demás lenguas aborígenes, forman parte de la cultura nacional". En base a ello, en el mismo año, se reformó la Ley de Educación, confiriendo a la DINEIB autonomía técnica y administrativa. Desde entonces hasta 1997

¹⁴ Decreto ejecutivo 203 de 15 de noviembre de 1988.

esta decisión política significó la consecución de presupuesto autónomo, y la planificación a cargo de autoridades indígenas dispuestas por la CONAIE (Moya, 1998).

En el periodo de Sixto Durán (1992-1996) las reformas estructurales a nivel institucional del Estado "buscaron el aseguramiento de la gobernabilidad que requería el proyecto desarrollista del gobierno" (Guerrero y Ospina, 2003: 167). El 25 de abril de 1994 el gobierno crea la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIME)¹⁵, con atribuciones relacionadas con "la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política pública en las comunidades indígenas; asesorar al Presidente de la República sobre asuntos indígenas y étnicos; y, acreditar la legalización de las Organizaciones indígenas" (Díaz, 2001: 69-70).

Con la SENAIME se trata de integrar los sectores indígenas al proyecto nacional planteado por el gobierno central, tomando en cuenta sus particularidades culturales, pero sin escucharlos. Su estructura institucional no contempla representantes indígenas, ni la necesidad de conocer sus necesidades específicas, sino simplemente considera las particularidades culturales para la mejor ejecución de los proyectos de desarrollo previamente formulados.

Se puso al frente de la SENAIME a un "representante indigenista"¹⁶. Pese a la presión de los sectores indígenas y su planteamiento plurinacional, el gobierno optó por un arreglo institucional que los integre y asimile a la sociedad mestiza en función de un proyecto de desarrollo nacional. A diferencia de la DINEIB, con la SENAIME los sectores indígenas no contaron con un espacio de representación en una institución creada para su intervención; al contrario, esta última fue una estrategia del gobierno para impedir el acceso de los sectores indígenas al control de la política pública en lo que les concierne.

A partir de la oposición del movimiento indígena a la forma en que la SENAIME pretendía adscribir a los sectores indígenas al desarrollo nacional, y en rechazo a la Ley de Desarrollo Agropecuario, con la que se limitaba las causales de afectación de predios por reforma agraria, creaba mecanismos para dividir las tierras comunales y liberalizaba el

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 1679 del 22 de abril de 1994, publicado en el Registro Oficial No. 427 del 25 del mismo mes y año.

¹⁶ El gobierno puso al frente de la SENAIME a un indígena real, el Arquitecto Luis Felipe Duchicela XVIII: "El nombramiento de dicho representante indigenista es fiel reflejo de la modalidad en que el gobierno entiende la circunstancia indígena (...)" (Díaz, 2012: 69).

mercado de tierras (Cruz, 2012: 221), en junio de 1994 se produjo el “Segundo Levantamiento Indígena Nacional”. Ante ello, el gobierno de Sixto Durán, deteriorado políticamente y sin mayorías parlamentarias, planteó la necesidad de una reforma política. En ese marco, la CONAIE propuso su "Proyecto Político", cuyo principal objetivo consistía en la construcción del *Nuevo Estado Plurinacional*, que "permita la participación política en la toma de decisiones a las Nacionalidades indígenas (...), partiendo del reconocimiento de la diversidad y pluralidad de Nacionalidades" (CONAIE, 1994: 18)¹⁷.

A fines de 1995, a través de la SENAIME, se suscribe el convenio entre el Estado ecuatoriano y organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial (BM), y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), para el diseño del Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE) (Díaz, 2001: 79). Dentro de este proyecto la necesidad de responder a los requerimientos indígenas propició "un espacio de concertación política entre los Pueblos Indígenas y el gobierno ecuatoriano" (Díaz, 2012: 79).

La CONAIE se opuso al gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997), caracterizado por la convergencia de tendencias que pretendieron situar a su grupo particular en las ventajas de las decisiones económicas estatales. De hecho Bucaram creó un Ministerio de Asuntos Étnicos, cuyos principales funcionarios representaron a un sector limitado del movimiento indígena, derivando en una disputa entre organizaciones indígenas, y de éstas con el Estado, en torno a los criterios de representación, y a la forma en que el gobierno pretendía incluirlos en la toma de decisiones públicas.

En el contexto de la crisis política que condujo al derrocamiento de Abdalá Bucaram (1996-1997), el movimiento indígena consigue que para una adecuada ejecución del proyecto PRODEPINE, el Presidente interino Fabián Alarcón expida el Decreto Ejecutivo N° 133, de 18 de marzo de 1997, a través del cual se crea el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

¹⁷ La primera vez que la Conaie postula la necesidad de construir un Estado pluricultural es en junio de 1990 como el primero de sus 16 puntos presentados al gobierno de Rodrigo Borja. Pero en 1994 este concepto es definido en su "Proyecto Político", dentro de una reestructuración integral del Estado.

(CONPLADEIN),¹⁸ reemplazando a la SENAIME, y con un estatuto jurídico agregado a la Presidencia de la República.

El CONPLADEIN poseía un carácter mixto, sujeto a gestiones conjuntas entre el Estado y las organizaciones indígenas. Se integraba por un delegado del Secretario General de la Administración Pública, quien presidía su Consejo Directivo, y un representante de cada una de las organizaciones nacionales indígenas: CONAIE, FEINE y FENOCIN¹⁹. Allí el movimiento indígena tuvo por primera vez representantes al frente de un organismo con potestad de planificación de proyectos (económicos, sociales y culturales) dirigidos a sus pueblos y nacionalidades (Díaz, 2001: 74). De tal manera, se instituyó como el primer espacio de representación política de organizaciones indígenas de carácter nacional.

El propósito del CONPLADEIN consistió en lograr el desarrollo nacional por medio de la ejecución de planes, programas y proyectos, respetando la cosmovisión de los pueblos indígenas del país. Fue concebido para canalizar los recursos, re-direccionar la inversión hacia el ámbito rural indígena, y potencializar el desarrollo autogestionado de las comunidades involucradas en los proyectos de desarrollo, impulsando la planificación participativa en los proyectos (Díaz, 2001: 71). Sin embargo, no contó con una verdadera autonomía, toda vez que dependía administrativa y financieramente del Ejecutivo, además su período de duración no le permitió ejecutar, dar seguimiento y evaluar los proyectos esperados en el marco del PRODEPINE.

¹⁸ Registro Oficial N° 25, el 18 de marzo de 1997, con personalidad jurídica agregada a la Presidencia de la República del Ecuador, y en abril mediante Decreto Ejecutivo N° 1679 fue suprimida la SENAIME (Art. 1 del Decreto N° 133).

¹⁹ La Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) fue creada en 1980, en un proceso similar al de ECUARUNARI, pero como una organización de iglesias evangélicas de base indígena. Por otro lado, la Federación Nacional de Organizaciones campesinas, indígenas y negras (FENOCIN) data de 1938, en que se constituyó la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC) como un intento de la Iglesia Católica y del Partido Conservador de crear un sindicato ajeno a las tendencias de la izquierda (CONAIE, 1989: 32). En 1965, la CEDOC crea su filial, la Federación de Trabajadores Agropecuarios (FETAP), la cual lucha contra el huasipungaje, por derechos laborales y una redistribución de la tierra, hecho que contribuyó a su rápido crecimiento. En su tercer Congreso, en noviembre de 1968, la FETAP decidió cambiar su nombre a Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y de encabezar la lucha por una reforma agraria. En 1988 cambia de nombre a Federación Nacional de Organizaciones Campesinas-Indígenas (FENOC-I) como un reconocimiento oficial de la presencia de las organizaciones indígenas que formaron un 40% de la FENOC en ese momento. En un congreso extraordinario en 1997, la FENOC-I aumenta su nombre a Federación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) (Altmann, 2014: 5 y 7).

En vista de que ya se había avanzado en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional y en legislación secundaria nacional²⁰, en el COPLADEIN la metodología de los proyectos procuraba implementar mecanismos de participación, mediante los cuales las mismas comunidades establezcan sus prioridades. Sin embargo, la disputa por la disposición de fondos y priorización de intereses de las organizaciones representadas tornó inoperante a esta institución:

El error del proyecto consistió en que reprodujo relaciones de carácter clientelar por la repartición política de las organizaciones metidas ahí (...). Las visiones que se tuvieron por la diversidad de grupos e intereses y la dinámica política que eso generó debilitó al movimiento indígena, y la inversión que se hizo no tuvo mayor repercusión (Maldonado, 2015, entrevista).

La consolidación del movimiento indígena deriva en 1996, a propósito de las elecciones presidenciales, de diputados y de gobiernos locales, en la creación del Movimiento Plurinacional Pachakutic Nuevo País, que permitió la elección de 53 funcionarios públicos indígenas por primera vez en la historia. Sin embargo, pese a su relativo éxito, la exacerbación de la crisis, los escándalos de corrupción de los últimos gobiernos y la ineficiencia de las instituciones públicas devinieron en la pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones representativas (Pachano, 2012 y Zamosc, 2005: 204). Frente a ello, los movimientos indígenas protagonizaron las movilizaciones más numerosas, que determinaron la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución Política del Estado (García, 2000: 71).

Dentro del proceso constituyente de 1997, los movimientos sociales, entre ellos los indígenas, mediante la ampliación de su participación, buscaron una mayor representación, para lo cual propusieron el nombramiento de representantes funcionales (León, 1997: 37). La representación de diversos sectores sociales, más allá de los tradicionales partidos políticos, y la fuerte incidencia del movimiento indígena, se materializó en la presentación de su proyecto de Constitución, dentro del cual planteaban un *Estado plurinacional*, y todo

²⁰ En Junio 1989, la Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT adoptó, en forma tripartita, el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. El Ecuador ratifica dicho tratado el 15 de mayo de 1998.

un título que trataba lo referente a derechos, y sus garantías, para las nacionalidades indígenas²¹.

La propuesta de la plurinacionalidad se orientaba a "favorecer los cauces para la participación indígena en el Estado y el reconocimiento de derechos específicos, con demandas de transformaciones estructurales" (Larrea, 2010: 53), mediante política pública, tendiente a superar las desigualdades. Los indígenas buscaban que las reformas institucionales "respeten las identidades, tradiciones, valores, costumbres y símbolos y promuevan las iniciativas y formas propias de producción, organización y convivencia social de las nacionalidades y pueblos indios, así como su autogobierno y su propia administración de justicia " (Larrea, 2010: 53).

Pese a ello el Art. 1 de la Constitución Política de 1998 lo que reconoció fue el carácter *pluricultural*" para denotar una de las características sustanciales del Estado: "El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico". Con ello reconoció la existencia de pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales y forman parte del Estado ecuatoriano único e indivisible (Art. 83). Esto se expresó sobre todo en la ampliación y profundización de derechos colectivos y en el reconocimiento del autogobierno y jurisdicción indígena, dentro de las comunidades legalmente reconocidas.

El reconocimiento constitucional de la *pluriculturalidad* abrió nuevos espacios de representación para los indígenas. Como forma de aplicación de tal principio, en sintonía con la perspectiva multicultural del Convenio 169 de la OIT, fundamentalmente a través del reconocimiento de los derechos colectivos, se distinguió a ciertos grupos específicos de la sociedad civil en función de su identidad y herencia étnica, otorgándoles un tratamiento propio en lo concerniente al mantenimiento, desarrollo y fortalecimiento de su identidad y tradiciones, la propiedad de sus tierras comunitarias, su autogobierno, etc. además de los derechos civiles (Art. 23, 24), políticos (Art. 26, 27, 28 y 29) y, económicos, sociales y culturales (Arts. 34-81).

En el acápite relativo a los derechos colectivos, el Estado reconocía y garantizaba a los pueblos indígenas los derechos a: Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad

²¹ Art. 1 "El Ecuador es un Estado plurinacional, soberano, social de derecho (...). Título III: De los Derechos y Garantías de las Nacionalidades indígenas" (Conaie, 1998).

cultural, política y económica; sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. De ahí que se consideraba un requisito la participación de las comunidades en la formulación y priorización de planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales. Para ello se asignaba un “adecuado financiamiento”; y, se preveía la creación de organismos oficiales, donde sus representantes pudieran actuar (Arts. 83, 84 y 85).

Las primeras experiencias al frente de instituciones públicas bajo este esquema, como la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en 1988, y la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas creada en 1999, son un claro ejemplo de cómo los pueblos indígenas fueron interviniendo en forma cada vez más activa en los procesos de autoadministración, a la vez que ganaban espacios de autonomía dentro del Estado (Almeida, Arrobo y Ojeda, 2005: 111).

En la Gestión de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe se asumió que la educación intercultural es para los indígenas; siendo ellos los que deben asumir la interculturalidad; incluyendo a las culturas subalternas desde su especificidad, sin que ello signifique el desarrollo de programas educativos interculturales para el conjunto de la población ecuatoriana (Puente, 2005: 15).

Cervone ha planteado que "estas entidades públicas redefinieron la relación indígenas-Estado, provocando la corporativización del movimiento indígena; y a la vez, incorporando la figura del *indio permitido*" (2009: 208), refiriéndose a los representantes indígenas en tanto ejecutores directos de las políticas pluriculturales que permitían y, a la vez, limitaban los ámbitos y las estrategias de intervención estatal.

Ciertas instituciones del Estado operaron como un botín político entregado a la cúpula de la CONAIE. "Gracias a las prácticas corporativistas se permitió que se imprimiera un sesgo político y etnocentrista a la Educación Intercultural Bilingüe, privilegiando las visiones de ciertas nacionalidades y de ciertas organizaciones sociales afines a la cúpula indígena" (Ospina, 2010: 11). Del mismo modo, el CONPLADEIN fue un espacio de negociación del movimiento indígena con el Estado: "Tu me reconoces, me permites tener un ámbito de representación en la institucionalidad en el Estado, *pero en ese ámbito gobierno yo*. (Orbe, 2015, entrevista).

De acuerdo con Jorge León durante los noventa la rápida incorporación de reformas normativas, producto de negociaciones entre los sectores sociales, entre ellos indígenas,

tuvo como efecto logros institucionales, dirigidos o encargados por representantes de estos sectores, quienes "defendieron y promovieron sus intereses y derechos a través o en nombre de un grupo determinado" (1997: 36 y 38). Esto es lo que caracteriza a un tipo corporativo de representación política (Schmitter, 2007: 625).

Este tipo de relación corporativa sería el marco en el que se desarrolló la actividad del CODENPE, definiendo sus objetivos y caracterizando su estructura y limitaciones. En el capítulo siguiente miraremos de cerca estos elementos institucionales y caracterizaremos el *tipo de representación plurinacional* manifestado en esta institución.

CAPITULO II

REPRESENTANDO LA PLURICULTURALIDAD: LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA A TRAVÉS DEL CODENPE

En este capítulo se presenta un análisis de los elementos normativos, estructurales y funcionales que determinan la naturaleza de la primera institución pública diseñada para representar los intereses indígenas y administrada por sus propios representantes. Con ello se expone la forma en que se plasmó la representación política indígena bajo la orientación pluricultural del Estado, planteada a través de las reformas institucionales cobijadas por el marco constitucional de 1998.

Si bien el CONPLADEIN ya había considerado algunas líneas de acción en relación con una reforma política, jurídica y administrativa del Estado, expresada en la formulación de proyectos que tomen en cuenta la identidad de los pueblos y comunidades, no contó con una verdadera autonomía toda vez que dependía administrativa y financieramente del Ejecutivo, además su período de duración no le permitió ejecutar, dar seguimiento y evaluar los proyectos esperados.

En cuanto a la definición de los criterios de representación para integrar la institucionalidad destinada al fomento de la pluriculturalidad, la CONAIE planteó romper los niveles de representación sindical de los indígenas y establecer un nivel de representación de sus propias raíces étnico-culturales. De allí se plantea el CODENPE como forma de representación exclusiva de las nacionalidades y pueblos, "donde la FENOCIN y la FEINE no tenía ningún rol protagónico que jugar, puesto que toda la representación étnico cultural de los pueblos indígenas se canalizaba a través de las formas de organizativas de la CONAIE". (Orbe, entrevista del Autor: 2015).

El CODENPE se integró por representantes no ya de las organizaciones de carácter nacional, sino de todos los pueblos y nacionalidades indígenas reconocidos en el Ecuador. En tal sentido, bajo el principio *pluricultural*, el CODENPE fue el primer espacio de representación de indígenas, para indígenas, concretamente para sus pueblos y nacionalidades, dentro del Estado (Grijalva, 2009: 396).

El Consejo de Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CODENPE)

Para la construcción del Estado *pluricultural*, mediante Decreto Ejecutivo N° 386 de 11 de diciembre de ese año, se crea el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador -CODENPE-, como Secretaría adscrita a la Presidencia de la República. En él, y como solución a la experiencia previa del CONPLADEIN, el criterio de representación consideró a las culturas; es decir, a las nacionalidades y pueblos indígenas, como los sujetos de representación:

Para evitar pugnas en cuanto a la representación se analizó el hecho de que si es un Estado pluricultural, quienes deberían estar representados son las culturas. Esto determinó la transformación del COPLADEIN al CODENPE. Antes las organizaciones indígenas como la CONAIE, FIENE y FENOCIN se disputaban cuotas de representación, así que para solucionar eso se levantó información acerca de las culturas ancestrales y los pueblos que las componen, así como sus territorios (Tasiguano, 2015, entrevista).

Su misión consistió en "impulsar y facilitar el *desarrollo* integral sustentable con identidad de las nacionalidades y pueblos indígenas, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida, mediante la formulación de políticas, la cogestión, y la participación" (FORMIA-AECI-CODENPE, s/f: 8).

Su máximo órgano decisorio, el Consejo Nacional, se integraba por 27 representantes (1 de cada nacionalidad y 1 por cada pueblo Quichua) de los pueblos y nacionalidades indígenas reconocidos en el Ecuador. "Las nacionalidades y pueblos reconocidos tenían el derecho y obligación de elegir a sus representantes de acuerdo con sus propias costumbres, lo cual se solicitaba sea enviado al CODENPE con su respectiva acta de nombramiento y designación (Lema, 2015, entrevista):

Establecimos un sistema de representación respetando los procesos de las tradiciones indígenas para la elección de sus autoridades, para representarles en el Consejo Nacional del CODENPE. Obviamente esto generó graves problemas, porque en ese sentido la FENOCIN y la FEINE ya no tenían representación porque no trabajaban en las comunidades sino que eran gremios (...). La idea era que las nacionalidades y pueblos organizados en las comunidades sean las que tomen las decisiones (Maldonado, 2015, entrevista).

Dentro del Consejo Nacional operaba un Comité Ejecutivo, presidido por el delegado del Presidente de la República, y un delegado de las nacionalidades y pueblos de la Costa, uno

de la Amazonía y tres de la Sierra. Este organismo funcionaba de manera descentralizada a través de un departamento por región, con su sede en Quilo, encargados de la planificación y coordinación con el Consejo Nacional (Decreto Ejecutivo N° 386 de 11 de diciembre de 1998, Arts. 2, 3 y 5).



Ilustración N° 1. Integración del Consejo Nacional de Nacionalidades y Pueblos (CODENPE). Tomado del Proyecto de fortalecimiento a Municipios Indígenas alternativos. Comité de Gestión FORMIA-AECI-CODENPE (s/f), pp. 5

La Secretaría Ejecutiva era un organismo con personal profesional, de preferencia perteneciente a las Nacionalidades y Pueblos indígenas, y funcionaba en base a cuatro macro procesos, dos generadores de valor: el de Desarrollo Integral y el de Fortalecimiento de nacionalidades y pueblos; y dos habilitantes: la Asesoría jurídica y el Desarrollo organizacional. El Secretario Ejecutivo era nombrado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el Consejo Nacional y tenía rango de Ministro. (Formia-Aeci-Codenpe, s/f: 5) (Ibídem, Art. 5). (Ilustración N° 2)

El CODENPE fue definido como "una entidad técnica y no ejecutora de obras puntuales, que incorporaba los aportes de la diversidad cultural a través de sus representantes, en la definición y ejecución de los proyectos" (Formia-Aeci-Codenpe, s/f: 8). Con ello se buscó "impulsar su desarrollo integral sustentable con identidad y consolidar los gobiernos comunitarios y sistemas organizativos propios" (Formia-Aeci-Codenpe, s/f: 9).

Sus objetivos consistían en generar y ejecutar proyectos de desarrollo sustentable con identidad para nacionalidades y pueblos indígenas; e impulsar el fortalecimiento y consolidación de los gobiernos comunitarios y sistemas organizativos indígenas propios (FORMIA-AECI-CODENPE, s/f: 9). “Desde 1998 si hay una cierta autonomía porque la institución ya no es sólo ejecutora de las políticas del gobierno, sino que aquí mismo se planifica y ejecuta de acuerdo a la cosmovisión de las comunidades, respetando su cultura e idioma” (Lema, 2015, entrevista).

Los proyectos implementados se direccionaban al incentivo integral desde un enfoque temático: prácticas comunitarias propias, alfabetización en sus propias lenguas, fortalecimiento de sus culturas tradicionales, promoviendo fundamentalmente cierta igualación económica y social en relación a la sociedad mestiza. Para ello, el área jurídica registraba a las organizaciones sin lo cual no se podía acceder a los proyectos implementados (Ilustración N° 3).

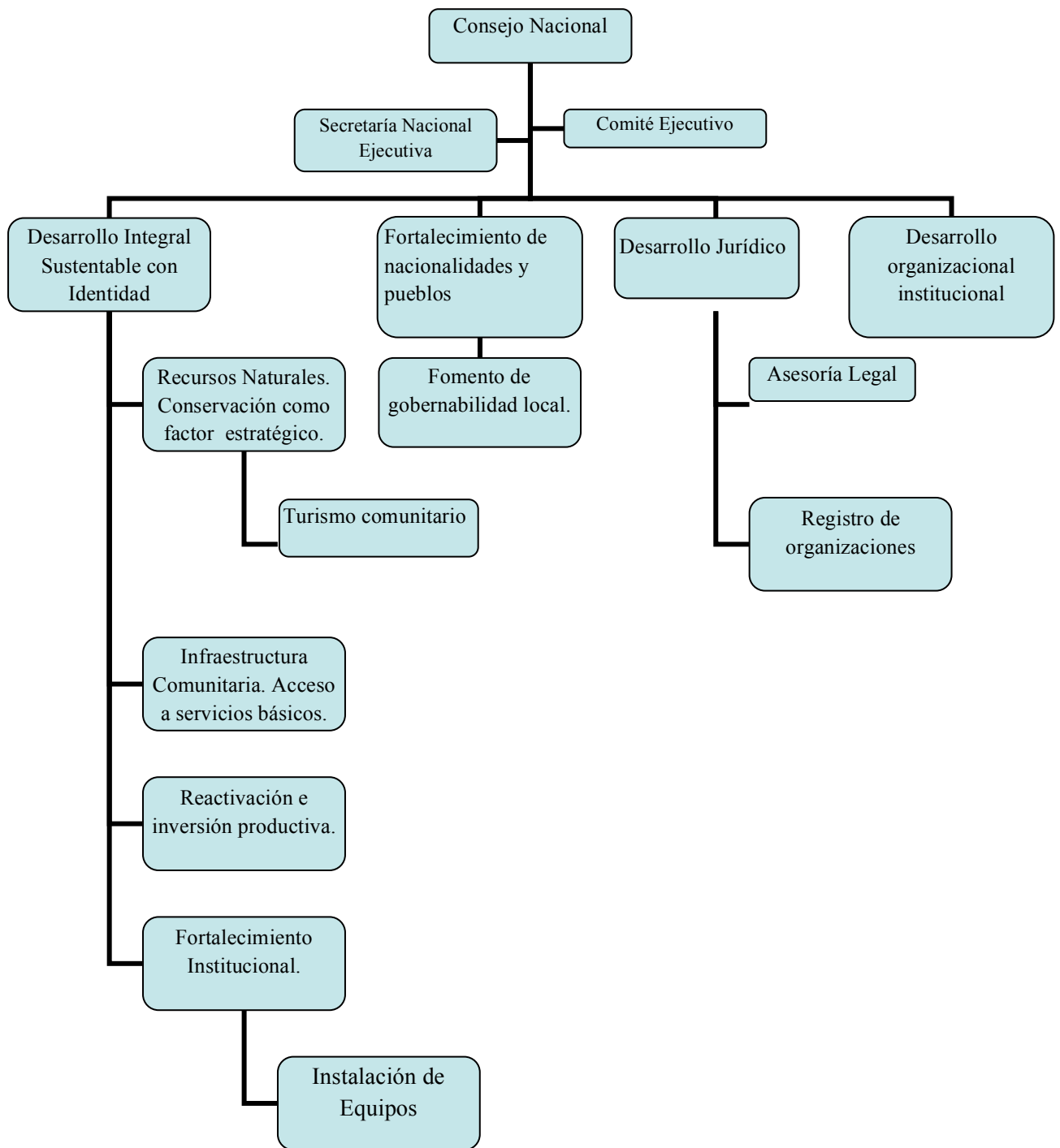


Ilustración N° 2. Mapa de la estructura orgánica del CODENPE, elaborado por el autor a partir de la información de: FORMIA-AECI-CODENPE, s/f: 11-12 y 15.

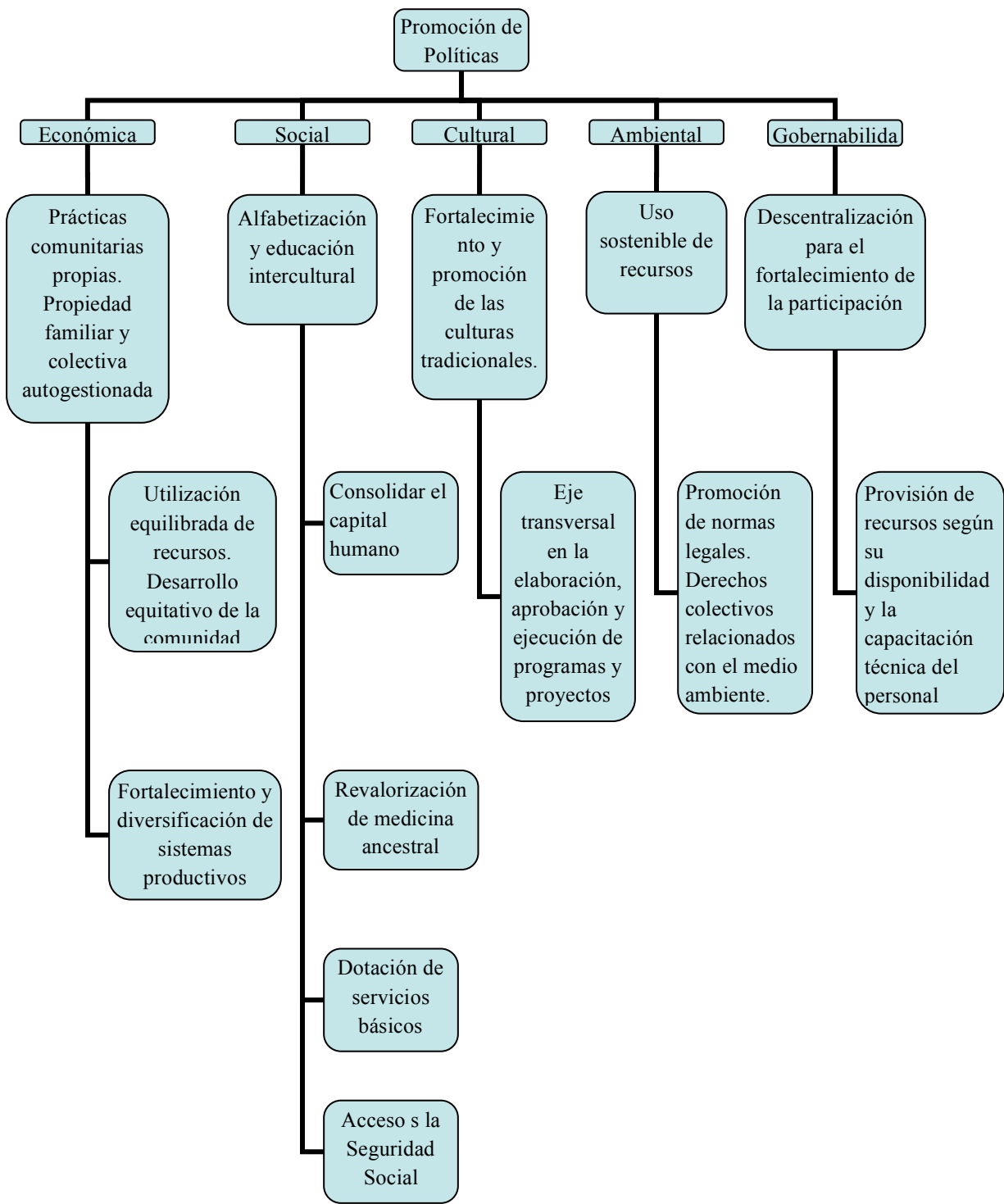


Ilustración N° 3. Mapa de la perspectiva con la que se gestionaban las políticas públicas del CODENPE, elaborado por el autor (FORMIA-AECI-CODENPE, s/f: 18-27).

Uno de los proyectos emblemáticos del CODENPE, plateado desde 1997 con proyección para el año 2008, fue el -PRODEPINE-, con financiamiento del Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo -BIRD- y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Bajo este proyecto marco, la intención de los Pueblos Indígenas era mejorar su calidad de vida, mediante un mayor y mejor acceso a las tierras y al financiamiento de sub-proyectos. Para ello se concentraron en: 1) capacitación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas; 2) regularización de la tenencia de tierras y agua; y, 3) inversiones rurales (FIDA, 2004).

Se desarrollaban talleres y acompañamiento con mecanismos de participación, para que puedan presentar propuestas priorizando sus necesidades. Siempre se tuvo la visión de que la comunidad ponga su parte, entre el 10% y el 30%, valorado no sólo en dinero, sino en mano de obra, materiales, trabajo, y cualquier tipo de recursos. Siempre se buscaba que ellos se sientan responsables y partícipes de los proyectos. (Lema, 2015, entrevista).

Era ese el espacio “(...) mediante el cual se evitaba la injerencia de los gobiernos de turno en la definición de prioridades y en la planificación de la política pública que requerían los pueblos indígenas” (Orbe, entrevista del Autor, 2015). A través del CODENPE y el PRODEPINE fueron los indígenas los que administraban directamente los fondos de cooperación internacional, con lo cual (...) contrataban sus propios técnicos y materiales, llevando adelante sus proyectos. (Orbe, entrevista del Autor, 2015). Por todo ello, el CODENPE propició un tipo de representación funcional a las necesidades de las comunidades indígenas (Ilustración N° 3).

Sin embargo para los indígenas la experiencia de participación bajo los principios de la Constitución de 1998 y el CODENEPE fue limitada, ya que si bien contaba con la suficiente autonomía que le permitía fijar sus prioridades, dada la escases del presupuesto, funcionó con fondos internacionales, cuyos proyectos tenían un carácter focalizado y no transversal en la institucionalidad estatal. Es por eso que si bien se logró beneficios económicos en ciertos sectores y comunidades indígenas, pese al intermitente apoyo de los gobiernos de turno, el rechazo de la CONAIE al modelo de Estado continuó.

A partir de la Constitución de 1998, "se configuró una situación en la que los diversos sectores sociales podían acceder sin mayores problemas a las instancias de

representación y de decisión del sistema político, pero su accionar desde éstas se hacía únicamente en función de sus intereses específicos y no de la totalidad de la sociedad" (Pachano, 2012: 89). En tal sentido, a través del CODENPE se buscó garantizar el cumplimiento de derechos, políticas y prácticas que buscaban reflejar la particularidad indígena, dada su condición de minoría, por ello otras de sus principales limitaciones fueron las restricciones presupuestarias: "en realidad el CODENPE fue creado para gestionar política pública, jamás se pensó realmente que pueda transversalizar la política pública en la institucionalidad estatal, de ahí que nuestro presupuesto ha sido para una minoría; incluso ha sido inferior en relación a los ministerios por ejemplo" (Tasiguano, 2015, entrevista).

La pluriculturalidad, a través del CODENPE, consistió en introducir en la estructura del Estado a los pueblos y nacionalidades indígenas. A su vez permitió a los indígenas manejar planes y proyectos para su beneficio particular. "Esto no logró reflejar la diversidad cultural en la dirección del Estado, toda vez que la articulación corporativa de la organización en base a lo cual se determinaba priorización de los destinatarios de los proyectos no resolvió el problema de la falta de legitimidad, asociado a la ineficiencia de las instituciones públicas de carácter nacional" (Orbe, 2015, entrevista).

El CODENPE jugó un rol fundamental como soporte institucional para la generación de proyectos de desarrollo específicos para las nacionalidades y pueblos indígenas, financiados por organismos multilaterales y por cooperación internacional, que igualmente incorporaron la participación de una nueva generación de "representantes e intelectuales" indios en calidad de funcionarios, pero limitando su actuación al desarrollo socioeconómico de ciertas comunidades indígenas.

Pese a que no se logró la transversalización de sus proyectos en el Conjunto del Estado, el CODENPE fue un espacio de reflexión que dio lugar a un proceso de maduración de las propuestas del movimiento indígena. Al evaluar su gestión, algunas de las conclusiones a las que el mismo CODENPE llegó, respecto a la construcción de la plurinacionalidad, fueron que:

- a) Los derechos colectivos no estaban transversalizados en todas las instituciones públicas;
- b) Se requería precisar las características de los actores individuales y colectivos en procura de fortalecer a los pueblos indígenas;
- c) La legislación secundaria debían tener un componente de

interculturalidad e incluir especialmente a la población indígena; y, d) Finalmente, resultaba urgente la socialización de las leyes en los idiomas nativos, y que se capacite en su utilización (Codenpe, 2011: 10).

En el marco constitucional e institucional de 1998 la pluriculturalidad adquirió dos interpretaciones. Enfocada desde el Estado era equivalente al reconocimiento de la diferencia -pluralidad-, buscando a través de las reformas institucionales, que los indígenas gobiernen en lo que les concierne; y en lo relativo a las decisiones nacionales tratarlos como minoría étnica. Por su parte, en el discurso de los movimientos indígenas la pluriculturalidad era definida como un mecanismo que suponía una transformación estatal que haga posible la igualdad entre culturas diferentes, basada en el autogobierno y en la autonomía indígena (Puente, 2005: 51). De ahí que la mayoría de controversias indígenas-Estado se susciten en torno a los criterios de prelación de necesidades, y el carácter nacional o propio indígena de ciertas temáticas.

Si bien, dentro del apartado relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado se obligaba al fomento de la interculturalidad, lo cual significaba "inspirar políticas e integrar sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas" (Const. 1998: Art. 62). El diseño institucional del CODENPE le impedía incidir y articular sus proyectos con un nivel nacional de desconcentración y participación efectivo; así como transversalizar la política pública con alcance social general. Estas limitaciones obedecían al enfoque mediante el cual el Estado pretendía incluir a los indígenas en la matriz política y económica, manteniendo, al mismo tiempo, su identidad y tradiciones propias: *la pluriculturalidad*

La controversia corporativa alrededor del criterio de representación se manifestó ante el planteamiento de la CONAIE acerca de que debían estar representados los pueblos, la FEINE y la FENOCIN, por su parte no quería perder su espacios de representación en tanto organizaciones. Se consideró que de utilizarse el criterio de nacionalidad se beneficiaría a las organizaciones amazónicas mientras las organizaciones y pueblos mayoritarios de la Sierra perderían su representación y serían subsumidos en la nacionalidad Quichua (Cruz, 2012a: 242). De acuerdo con Agustín Grijalva "la existencia de estas dos posiciones expresó antes que diferencias conceptuales distintas alianzas

políticas de diferentes organizaciones indígenas, así como diferencias en cuanto al énfasis cultural o político de sus propuestas" (2009: 398).

Esta disputa corporativa se resolvió bajo el argumento de que lo que la *pluriculturalidad* buscaba representar es la diversidad cultural indígena, y no a sus organizaciones: "se llegó a un compromiso según el cual cada pueblo en la Sierra y cada nacionalidad en la Amazonía tendrían derecho a un voto. Empero, FENOCIN, por su parte, objetó que tal criterio buscaba aumentar el control de la CONAIE, dado que aglutinaba únicamente a pueblos oficialmente reconocidos". (Cruz, 2012a: 282).

En base a estos antecedentes, el tipo de representación indígena que se institucionalizó para la construcción del *Estado pluricultural* estuvo determinado por los siguientes criterios: a) los intereses que buscó satisfacer y satisfizo corresponden a una parte de la sociedad (indígenas); y, b) su estructura institucional reflejó una parte cultural de la sociedad, limitando su incidencia a las comunidades indígenas. Por tanto, la representación pluricultural manifestada a través del CODENPE no resolvió el carácter corporativo con el que se había venido articulando la representación indígena, sino que la definió en función de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Las demandas y necesidades de las comunidades indígenas fueron satisfechas de manera principalmente asistencialista y clientelar. "la dirigencia indígena [mantenía] el control y el manejo del apoyo o financiamiento de obras que recibían las comunidades, a cambio de responder a las convocatorias de los levantamientos o en su defecto al apoyo electoral que en su momento requiere (...)" (Kowii, 2006: 168). "La legitimidad de la representación indígena se sustentó cada vez más en el establecimiento de relaciones clientelares con las bases del movimiento, en función del acceso a los recursos de los proyectos de desarrollo o de las instituciones dentro de las que participa esta dirigencia tecnocratizada" (Larrea, 2010: 101).

De tal manera, con el carácter pluricultural del Estado, adoptado constitucional e institucionalmente a partir de 1998, no se lograron consolidar las pretensiones de gobernabilidad en torno a la consecución de espacios de representación indígena, ni la transformación del Estado desde la perspectiva plurinacional planteada por la CONAIE. Por ello, al CODENPE se le presentó un conjunto de desafíos que llevó al movimiento indígena y al Estado a madurar sus reflexiones en términos de consolidar su pensamiento

conjunto respecto al Estado plurinacional y adecuar su instituciones de una manera intercultural: "lo que plantea la Constitución de 2008 se basa en un proceso de decantamiento de un nivel de experiencia previa que tuvo el movimiento indígena en el desarrollo de sus debates y posiciones teórico-políticas con relación a la sociedad dentro del CODENPE" (Orbe, 2015, entrevista).

CAPITULO III

REPRESENTANDO LA INTERCULTURALIDAD: LA REPRESENTACIÓN A TRAVÉS DEL CNII

La dinámica política durante los últimos veinte años en el Ecuador se ha caracterizado por una relación de permanente tensión entre los movimientos sociales, particularmente el indígena, y el gobierno. En este periodo, el país experimentó dos procesos constituyentes que incluyeron como elementos sustanciales de la estructura del Estado conceptos que buscaron reconocer y garantizar la representación indígena, pero enfocando de distinta manera su comprensión e institucionalización: *la pluri y la interculturalidad*.

El acceso al poder de Rafael Correa en 2006 recogió una amplia corriente de demandas populares en procura de una renovación profunda de la clase política y contrarias a la deserción estatal promovida desde mediados del decenio de 1980. La gobernabilidad se tambaleó durante una década (1996-2006) con una crónica deslegitimación de la institucionalidad estatal en relación a la tradicional articulación corporativa de la representación política. "El corporativismo resulta para el gobierno de Rafael Correa lo suficientemente dañino como para eclipsar la plurinacionalidad". De ahí que "el regreso del Estado es uno de los aspectos definitorios del proyecto de Alianza País" (Ospina, 2010: 3). Este capítulo se centra en analizar el contenido del carácter intercultural del Estado, planteado en términos constitucionales, a partir del 2008. Nos enfocaremos en su expresión institucional, consistente en el marco legal y en la estructura orgánico-funcional del CNII, a fin establecer de qué manera cumple con los criterios adoptados para determinar el tipo de representación política que expresa.

Al igual que en el segundo capítulo se analizó al CODENPE, para este tercer capítulo examinaremos los elementos normativos, estructurales y funcionales que determinan la naturaleza y límites institucionales del CNII. Con ello se expone la forma en que se plasmó la representación política intercultural, planteada a través de las reformas institucionales cobijadas por el marco constitucional del 2008.

El Consejo Nacional de Igualdad Intercultural

"En junio de 2006 el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Instituciones Indígenas, impulsada por iniciativa de la CONAIE y diputados de Pachakutic" (Ospina,

2010: 5). En esta ley se unificaban el CODENPE, la Dirección de Salud Indígena y el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, poniéndolas bajo la autoridad de las organizaciones indígenas. A este hecho el Presidente Rafael Correa definió como práctica corporativa, apuntándola como la causa de los problemas de gestión en esos sectores (Ospina, 2010: 1).

De acuerdo con Ospina el momento más conflictivo "se dio a fines de enero de 2009 con el anuncio de que no se le entregarían fondos al CODENPE (12 millones de dólares) y que se aceleraría su conversión en el Consejo Nacional para la Igualdad Intercultural previsto en los arts. 156 y 157 de la Constitución de 2008" (2010: 5). Pues, para garantizar su visión nacional, el gobierno entiende que debe eliminar toda participación sectorial o gremial en el Estado. En efecto, "si la finalidad de los sindicatos, las organizaciones indígenas o de maestros es defender sus intereses particulares, es imposible que defiendan intereses nacionales" (Ospina, 2010: 3).

De acuerdo con la Ley Orgánica de Los Consejos Nacionales para la Igualdad - LOCNI- de 07 de julio de 2014, el CNII se constituye como persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, con competencias a nivel nacional y con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera (Art. 4).

Se conforma por un total de diez consejeras y consejeros paritariamente, representantes de las funciones del Estado y de la sociedad civil. Cada uno con su correspondiente suplente, quienes duran cuatro años en sus funciones, pueden ser reelegidos por una sola vez, y están presididos por el representante que la o el Presidente de la República designe para el efecto, quien tendrá voto dirimente (Art. 7). Su gestión se ejerce a través de la respectiva Secretaría Técnica. (Art. 10). El Secretario Técnico es designado por el Presidente del Consejo, de fuera de su seno, de libre nombramiento y remoción, y ejerce su representación legal, judicial y extrajudicial (Art. 11).

El procedimiento para la selección de los representantes de la sociedad civil consiste en un concurso público de méritos y oposición convocado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para participar se requiere ser indígena o sujeto destinatario de la política pública conforme a las temáticas del Consejo para el cual se aplica (Art. 8).

De acuerdo con el Art. 3.1 de la LOCNI, la estructura del CNII busca promover, impulsar, y fortalecer la unidad nacional en la diversidad y la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (Ilustración N° 4). Para cumplir tales objetivos, sus atribuciones consisten en la formulación, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en coordinación con las instituciones de planificación del órgano ejecutivo, para transversalizar los enfoques de igualdad entre culturas y no discriminación, así como un sistema de garantía de derechos (Arts. 9 y 10). Con ello, su máximo interés es elaborar herramientas que promuevan y garanticen, a través de la planificación institucional y formulación e implementación de políticas públicas, los derechos de identidad cultural y su interacción.

Los proyectos impulsados en el CNII se alinean dentro de las mismas cinco áreas en las que intervenía el CODENPE: económica, social, cultural, ambiental y gobernabilidad local, de los pueblos y nacionalidades (Ilustración N° 3). Sólo que ahora no se dirigen únicamente hacia los indígenas, sino que se lo deja abierto, sin excluir a nadie. Con ello se desarrollan herramientas de gestión que buscan reemplazar una concepción de representación sectorial y particularista por el de una representación intercultural y general.

Hasta la fecha en que se realizó esta investigación el CNII se encontraba aún en transición, enfocándose en actividades dirigidas a recopilar y sistematizar aportes interculturales a fin de insertarlos en la planificación de la política pública. Mediante talleres regionales y nacionales efectuados a nivel nacional, se ha recopilado y sistematizado el mandato de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para establecer los lineamientos políticos incluidos en la Agenda para la Igualdad, un importante instrumento que contienen las propuestas de políticas públicas del CNII.

Del mismo modo, en coordinación con la SEMPLADES, el CNII prevé la elaboración de los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las Agendas nacionales y locales para la Igualdad intercultural en concordancia con la Constitución de la República, los tratados e instrumentos internacionales y la Ley (Art. 13).

Hoy diríamos que esta lógica de la planificación va cobrando mayor fuerza. Antes todo era a través de gestiones, contactos, relaciones, capacidad de influencia, etc., pero no porque haya una planificación donde el Estado haya pensado hacia donde quiere ir y dentro de eso qué es lo que correspondía hacer con los pueblos indígenas. Hoy por lo

menos en el Plan Nacional del Buen Vivir hay ciertas ideas, aunque no está todavía la estrategia definida con proyectos específicos, ni con los recursos necesarios (Maldonado, 2015, entrevista).

Como eje de la planificación, se prevé que las políticas públicas sean formuladas desde el ámbito local con la activa participación de las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas. Del mismo modo, para su ejecución requieren un trabajo de cooperación con los ministerios, gobiernos autónomos descentralizados (GADs) y otras instituciones públicas (CODENPE, 2011: 8) (Ilustración N° 4).

Estamos atravesando por nuevas experiencias, en ese sentido hemos hecho un convenio con AME con la finalidad de trabajar en una matriz de ordenanza para luego socializarla a todos los municipios del país (...). También estamos trabajando en una agenda local con los GADs para que haya mayor participación e incidencia de la población en la formulación de las políticas públicas (Chimbo, 2015, entrevista).

Desde julio de 2014 empezó el trabajo con los GADs; también se han estructurado asociaciones cooperativas con el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME). Estas instituciones han firmado convenios de cooperación para elaborar instrumentos y crear modelos de ordenanzas para la garantía de derechos a nivel nacional.

Estamos en acercamientos con las Alcaldías y apoyamos en la realización de "planes de vida", once logramos hacer. También nos hemos unido con otros CNI como el de género, en la construcción de metodologías, agendas locales, talleres para el ejercicio y socialización de derechos. Y a nivel jurídico se ha apoyado en la creación de modelos para ordenanzas municipales (Tasiguano, 2015, entrevista).

El CNII ha implementado herramientas que promueven y garantizan la recolección de insumos y aportes en los diferentes aspectos, económicos, sociales, culturales, políticos, etc., que inciden en sus formas de vida, decidiendo el tipo de políticas públicas requeridas, no sólo para las nacionalidades y pueblos indígenas, sino también para transversalizarlos en toda la institucionalidad estatal. "En tal sentido la interculturalidad es implementada en la medida en que tales políticas a su vez sean transversalizadas y efectivamente ejecutadas" (Chimbo, 2015, entrevista).

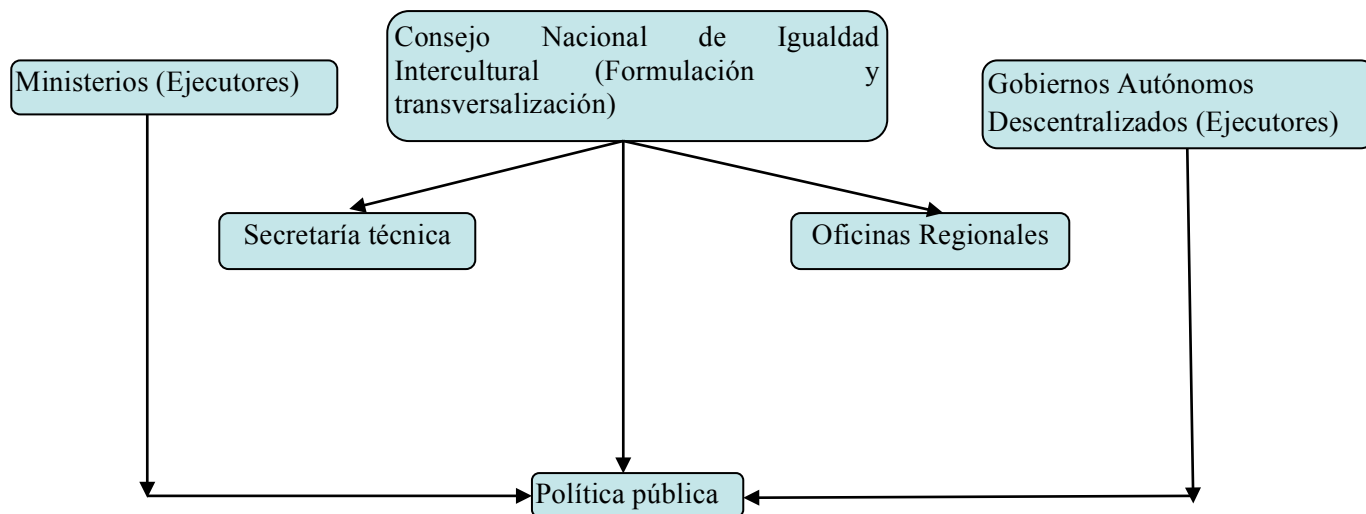


Ilustración N° 4.

Mapa del diseño orgánico institucional del Consejo Nacional de Igualdad Intercultural .

Para cumplir su cometido, el CNII posee competencias relacionadas con: a) Participación en el proceso de formulación y evaluación del Plan Nacional del Buen Vivir, b) Conformación de Consejos Consultivos para el cumplimiento de sus fines, c) Construcción de mecanismos participativos con los consejos consultivos y la ciudadanía, y d) Elaborar las Agendas para la Igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación (Art. 9. LOCNI).

El diseño del CNII configura espacios de deliberación, donde participan representantes de los diversos pueblos y nacionalidades (3 por la Sierra, 1 por la Costa y 1 por la Amazonía), en la formulación de política pública, en cuyo proceso se toman en cuenta los resultados de los instrumentos participativos aplicados por los GADs. A continuación, mediante su transversalización, cada ministerio aplica dentro de su respectiva competencia, la política intercultural.

La Constitución delega la responsabilidad de la ejecución de proyectos a los Ministerios sectoriales y a los GADs. Pero la planificación y formulación de las políticas interculturales, de acuerdo al Art. 156, le corresponde al CNII, responsable de asegurar la plena vigencia y ejercicio de los derechos constitucionales, en todos los niveles de la estructura del Estado incluidos los GADs (Ilustración N° 4). Integrandos de esa manera los planes y proyectos interculturales en toda la administración pública, con una visión nacional.

Antes los organismos ejecutores eran básicamente ministerios y municipios, pero ahora existe una planificación más integral porque las Juntas Parroquiales entran en el juego como entidades ejecutoras de planificación y fiscalización. Éstas ya están cerca de las comunidades, de igual forma adquieren mayor fuerza y autonomía los municipios y gobiernos provinciales (Lema, 2015, entrevista).

La interacción cultural y no el interés particular es, por tanto, el primer criterio que define la representación política intercultural: *construir una sociedad intercultural*. Con ello, conceptualmente se supera el corporativismo indígena, articulado bajo el régimen constitucional de 1998 y el CODENPE. Al considerar la interculturalidad como un elemento transversal en la institucionalidad pública se supera, a su vez, el sustento territorial de la representación política, determinando así el segundo criterio que define la representación intercultural: *límites y alcance generales*.

El funcionamiento de las instituciones estatales bajo la *interculturalidad* procura la representación de los pueblos y nacionalidades indígenas, en base a los siguientes criterios: a) los intereses que busca satisfacer se dirigen a la totalidad social; y, b) su estructura institucional tiene una cobertura nacional. Por tanto la *representación intercultural* manifestada a través del CNII tiene un carácter anti-corporativo.

La representación política, entendida como actividad estatal, es una forma de participación que si bien funciona de abajo hacia arriba, es decir que las personas, en forma individual o colectiva, se involucran activamente en la toma de decisiones²². También funciona de arriba hacia abajo, en el sentido de que el Estado incide en la construcción de relaciones sociales. En ese sentido “el Estado asume que las diferencias de etnicidad y otras son cuestiones que tienen un carácter común para al conjunto de la población y que por tanto deben ser procesadas de modo transversal por todo el aparato gubernativo” (Ramírez, 2012: 107).

Esto plantea una permanente innovación institucional de forma participativa, con las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, a fin de garantizar los derechos estipulados en la nueva Constitución. "Nosotros trabajábamos directamente en los territorios indígenas, ahora en cambio trabajamos con los GADs, y esa es otra dinámica" (Tasiguano, 2015, entrevista).

²² Se refiere al derecho ciudadano a participar en la planificación y gestión de los asuntos públicos. Lo que incluye la participación en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

La Constitución de 2008 introdujo el principio intercultural en el reconocimiento y ejercicio de los derechos a: la comunicación (Art. 16); educación (Art. 26); las funciones públicas (Art. 61); la igualdad material y no discriminación (Art. 63.2); la unidad y la igualdad en la diversidad (Art. 83. 10); y, la participación (Art. 95). Dentro de ese marco, para la definición de las políticas públicas, el Art. 57 numeral 16, establece como derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la participación "(...) mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley.

Esta transversalización de la interculturalidad para el ejercicio de derechos, convierte a esta categoría en un principio y por tanto en algo que el Estado debe garantizar y en base al cual debe actuar. La transformación estatal propiciada por el ejercicio de la interculturalidad, implica entender al mismo tiempo a la representación como una forma de participación (Const. Art 61.7 y 95 inc. segundo), con una orientación clara: construir nuevas relaciones de convivencia entre culturas. Así, cuando hablamos de interculturalidad, "entendemos la necesidad de que los pueblos indígenas sean reconocidos como entidades fundacionales del Estado ecuatoriano" (Maldonado, 2015, entrevista).

El reconocimiento constitucional de la interculturalidad es potente porque al mismo tiempo es interpolítico e intereconómico (...). El tema de la interculturalidad no es un problema solamente de la relación entre culturas dominantes y subordinadas, sino del derecho reconocido en la Constitución a la reparación histórica. Lo cual tienen que ver con el hecho de que estas comunidades han sido históricamente excluidas del poder político y económico (García, 2015, entrevista).

Bajo el esquema constitucional de 2008, la representación intercultural, en tanto principio constitutivo del Estado, se relaciona con la búsqueda de justicia política; toda vez que su inclusión y participación en instituciones cuyos diseños promueven la diversidad de concepciones culturales en la definición de la política pública se traduce en un aumento de la igualdad política entre ciudadanos. Para ello, las reformas institucionales han pretendido inclinar el Estado en un sentido protector y garantista, a través del desarrollo estratégico de sus instituciones, de manera transversal en el sector público. Bajo tal enfoque, "si los poderes públicos tienen como función primordial y básica la satisfacción de los derechos

fundamentales, nuestra comprensión del Estado cambia de forma sustantiva" (Ávila, 2008: 10)²³.

Al introducir en los criterios que rigen las políticas públicas: la universalidad y la transversalización de las políticas interculturales, el reposicionamiento del Estado adquiere un carácter anti-corporativo (Ospina: 2010). Estos criterios amparan la gestión tanto del CNII como los ministerios, gobiernos autónomos descentralizados y otras instituciones, que interviene en el proceso de gestión de la política pública (CODENPE, 2011: 8). Con ello, el conjunto de actuaciones del Estado adquiere un sentido intercultural, y esta característica es la que define el tipo particular de representación que se consigue a través del CNII, y con lo cual se perfila, a su vez, una transformación estatal.

La *interculturalidad* es un concepto que define el intercambio entre culturas, mismo que parte de:

la relación, comunicación y aprendizaje permanentes entre personas, grupos conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades culturalmente distintas, orientadas a generar, construir y propiciar un respeto mutuo y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales. La interculturalidad tensiona las relaciones de poder que determinan la supremacía de una cultura, porque surge desde la subalternidad como un proyecto de vida (Puente, 2005: 47).

Definir con esta categoría la manera con la que se configura la representación política dentro de la recuperación del rol público del Estado, plantea la necesidad de profundizar en sus implicaciones democráticas. En el siguiente capítulo se analiza de forma comparativa los criterios de representación que caracterizan al CODENPE y al CNII, en relación con las modificaciones institucionales planteadas en los marcos constitucionales de 1998 y 2008. Con ello se establecen los elementos que definen la transformación del Estado pluricultural en intercultural, en relación a los criterios liberales en los que se asienta la comprensión tanto de la representación política como del Estado.

²³ Para una comprensión acerca de los principios de garantía y protección constitucional Ver: Ávila, Ramiro (2008).

CAPÍTULO IV REPRESENTACIÓN PLURICULTURAL

En el primer capítulo recorrimos brevemente el proceso que desemboca en el surgimiento y consolidación del movimiento indígena. Si bien históricamente la relación entre los sectores indígenas y el Estado ha sido de permanente tensión, es a partir de los noventa, con el impulso de la propuesta por un Estado plurinacional, articulada e impulsada por la CONAIE, en que el movimiento indígena se erigen como una fuerza política con capacidad de veto, y de alterar las agendas gubernamentales.

Durante las décadas del 30 y 40, las reformas legales y arreglos institucionales se dirigieron a restar el poder político de ciertos sectores tradicionales, a fin de recuperar las capacidades estatales de planificación, rectoría, regulación y control de la agenda pública. Para ello propició la organización corporativa de sectores sociales subalternos: trabajadores y campesinos (indígenas), a través de cuyas demandas y propuestas se justificaba la activación de procedimientos administrativos que, en representación de intereses nacional-populares, legitimaban la intervención del Estado en detrimento de privilegios de hacendados y empresas petroleras.

Esta forma de operar por parte del Estado para representar los intereses de la mayoría social (1927-1936) ha sido denominada "corporativismo democrático", traducido en la formalización de instancias asociativas privadas que propiciaron la consolidación del aparato público en función de la garantía y protección de derechos económicos y sociales (Coronel, 2012: 172).

Como parte de la mayoría popular, el origen del movimiento indígena está fuertemente conectado con su condición campesina. Durante la segunda mitad del siglo veinte la reivindicación sobre la propiedad de territorios ancestrales y comunitarios, así como el acceso igualitario al reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles y políticos, será su bandera de lucha.

A partir de los noventa, el movimiento indígena se unifica, adquiriendo dimensiones y una capacidad de movilización nunca antes vista. Con alcance nacional, sustentado en su identidad étnica, plantea la transformación del Estado y el reconocimiento de su carácter plurinacional. Frente a ello los gobiernos de Borja y Durán Ballén diseñaron instituciones que buscaron responder los planteamientos indígenas pero desde diversos enfoques, que

pasaron del control de espacios específicos de formulación de política pública, como la dirección de la EIB, a la imposición particularizada de proyectos enmarcados en una planificación nacional integradora, operados a través de la SENAIME.

De acuerdo con Larrea este periodo se caracterizó por "el establecimiento de una institucionalidad pública dedicada específicamente a la cuestión indígena, a través de lo cual, se cooptó a las dirigencias indígenas, subordinando la utilización de recursos a la atención de demandas puntuales, orientados poblaciones específicas" (2010: 39). El particular diseño de estas instituciones respondió a un proceso de adaptación en respuesta a la ineficacia y falta de legitimidad de la institucionalidad liberal (partidos políticos y sistema electoral), a través de la cual se configuró la representación política (Pachano, 2012: 99).

En este capítulo analizaremos en qué consistió tal adaptación institucional. Para el efecto, partimos del contexto de deslegitimación institucional previo a la última reforma constitucional, con lo cual apuntamos elementos comparativos que nos permiten dar cuenta de un proceso de transformación estatal operado en función de una concepción distinta de la representación política, introducida en el marco constitucional e institucional del Estado a partir del 2008.

Una de las características fundamentales de un sistema político liberal es la garantía de las libertades políticas de los ciudadanos, de las personas, porque sin ellas no se dan las condiciones para la libre competencia por el poder. "En muchos países incluyen los derechos de determinados grupos sociales, de las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, que sin esas garantías habrían dudado al aceptar las instituciones democráticas y el ejercicio del poder por los que dentro de ellas lleguen a asumirlo" (Linz, 1998: 228). El énfasis en la competencia política nos remite concretamente a la participación restringida al sistema de partidos, y a la representación determinada por el sistema electoral, en base a un criterio esencialmente mayoritario y territorial.

Philip Schmitter (2007) menciona varios componentes liberales de las democracias existentes, entre ellos, el énfasis en el individualismo, la naturaleza voluntaria de la participación política y del reclutamiento de las élites políticas, la creencia en que la representación territorial y la competencia entre partidos son los únicos mecanismos de

representación, etc. Estos componentes brindan el único nexo legítimo entre el ciudadano y el Estado, y delimitan la estructura y actividad las instituciones públicas.

El nexo entre la dimensión electoral de la ciudadanía, la competencia partidaria y el Estado nacional que caracterizó el sistema político tras el retorno a la democracia, resultó ineficaz para la consecución de la gobernabilidad. Los dos últimos procesos constituyentes experimentados por el Ecuador reflejaron la falta de efectividad y deslegitimación de los mecanismos institucionales de representación política liberal (partidos y elecciones).

El proceso de deslegitimación institucional, de acuerdo con Claus Offe, incentiva el reemplazo de formas de representación *territorial* por formas de representación *funcional*, desarrollando mecanismos de integración y administración de conflictos sobre la base de lo que denomina *corporativismo liberal* (Offe, 1984: 190-191). A fines de los noventa lo político se encontraba hegemonizado, no por el Estado, sino por formas de representación funcional y sectorial.

Las experiencias de la DINEIB, la SENAIME y el CONPLADEIN, reflejaron una etapa de pugna entre los sucesivos gobiernos y el movimiento indígena, en relación al acceso y control de espacios institucionales creados o modificados para la garantía y ejercicio de derechos, y para el nombramiento de sus representantes al frente de estas instituciones.

La fuerte incidencia indígena conllevó un proceso de reformas institucionales que, tras la Const. de 1998 y el CODENPE, puso al frente de los proyectos dirigidos a las comunidades indígena, a sus propios representantes, por fuera de su participación en procesos electorales tradicionalmente liberales. En tal sentido fue un arreglo institucional que expresó una forma de representación al margen del sistema partidista-electoral y a través de un espacio extraparlamentario.

Esta forma de representación funcional de los pueblos y nacionalidades indígenas, dispuesta en el CODENPE, supuso la activación de un circuito de intercambios políticos, al margen de tradicionales instituciones representativas, caracterizado por medios, canales y arenas no electorales, no partidarios y extra-parlamentarios, con el propósito de contrarrestar la sobrecarga y deslegitimación del sistema institucional liberal (Arditi, 2005: 233).

Al contrario de la representación electoral, que se configura en torno al principio de representar personas, la representación que confería el Codenpe era de pueblos y nacionalidades indígenas. La particular forma de elección de representantes (consuetudinaria), los criterios para la toma de decisiones, así como el interés colectivo al que se dirigió su actividad, se circunscribió al sector indígena, expresando con claridad el principio pluricultural del marco constitucional y del enfoque con que se articuló la representación política en 1998.

La representación funcional de los pueblos y nacionalidades indígenas en la dirección y control de una institución pública abre el debate sobre el carácter corporativo, y por tanto antiliberal, de esta modalidad representativa en que ciertos sectores sociales pueden controlar la agenda pública de lo que específicamente les concierne.

Tras el retorno a la democracia, la posibilidad de que se configure, una "voluntad de representación" liberal, consistía en que la esfera de los intercambios partidistas sea el ámbito institucional preponderante de la política, definida, a su vez, por el sistema electoral. No obstante, se vio truncada por la configuración de formas corporativas de representación de sectores sociales con poder de veto (León, 1997).

El proyecto modernizador que inauguró esta década se vio obstruido por un protagonismo sin precedentes en la escena política de los movimientos sociales, particularmente el movimiento indígena. Esto significó la apertura de nuevos espacios o lugares de incidencia política desde el terreno de la sociedad civil, que tensionaron y tornaron ineficaz los proyectos gubernamentales de adscripción o reconocimiento, en tanto minorías, de las culturas indígenas, a través de los arreglos institucionales en los que se articuló su representación política.

En todo caso, la representación pluricultural no se dio mediante territorios políticamente autónomos, como proponía el planteamiento plurinacional de la CONAIE, sino a través de instituciones dentro del Estado, resultado de experiencias previas y negociaciones con los gobiernos. A través del CODENPE, se buscó, y logró en cierta medida, garantizar el cumplimiento de derechos, políticas y prácticas que buscaban reflejar la particularidad de los pueblos y nacionalidades indígenas. De este modo, el pluriculturalismo redujo el horizonte de incidencia de las culturas indígenas en el Estado a la "concesión restringida de algunos derechos de difícil aplicación y programas de

desarrollo con un corte asistencialista, destinados a disminuir los efectos del modelo económico nacional sobre las comunidades indígenas" (Larrea, 2010: 35).

Si bien la institucionalidad pluricultural perseguía la articulación de la realidad plural teniendo en cuenta las demandas de reconocimiento de la diferencia y los mínimos políticos necesarios para la viabilidad democrática (Pérez, 2007: 147), no logró advertir la importancia para la gobernabilidad que suponía la interinfluencia cultural en la redefinición de una cultura común, con elementos de la diversidad social sin exclusión ni discriminación, que logren a su vez, ser efectivamente transversalizados en la estructura estatal.

Incluso, por ello ha sido permanente la presión de la CONAIE en relación a la construcción de un Estado Plurinacional, a través de una reforma Constitucional.

¿En la Asamblea Nacional está representadas las nacionalidades y pueblos? Algunos dicen: "Pero ahí está la Lurdes Tibán ¿qué más representación quieren?" Bueno le digo, pero ella está representando al Movimiento Pachakutik, no a los pueblos indígenas; es decir, yo por ejemplo no me siento representado por Lurdes Tibán como pueblo Kichwa, porque nadie le ha elegido a ella como representante del pueblo Kichwa, porque además el Estado ni siquiera ha diseñado o se ha puesto de acuerdo con los pueblos indígenas para saber cómo va a ser su representación. A pesar de que decía que era un Estado pluricultural (Maldonado, 2015, entrevista).

Aunque tanto la integración del Consejo Nacional, como máximo órgano de representación dentro del CODENPE, como la formulación y diseño de políticas públicas respetaron y propiciaron la incorporación de mecanismos tradicionales de las diferentes culturas para la elección de sus representantes, y para la formulación de la política pública, esto no se tradujo en un plan general e integrador.

Quizá a esto se deba la efímera existencia, al menos formal, del *Estado pluricultural* (10 años). No logró plasmar una verdadera representación aglutinante, convergente y nacional. Toda vez que, el problema de la representación política en general, consistía en "confundir representatividad del sistema político con representación proporcional" (Sánchez-Parga, 1998: 43-55).

Aún después de la Constitución de 1998, y el reconocimiento de la *pluriculturalidad* del Estado, la incapacidad de las instituciones públicas para representar los intereses del conjunto de la población fue uno de los principales problemas en torno a la inestabilidad

democrática en el Ecuador, tal ineficiencia institucional derivó diez años después en la reivindicación de la necesidad de una reforma de todo el marco institucional y constitucional del Estado (Pachano, 2012: 88).

Al respecto, Chantal Mouffe ha señalado que todo tipo de decisión basada en la fórmula liberal promueve algún tipo de exclusión al ser jerárquica y mayoritaria. Por lo que "se necesita un nuevo sentido común que transforme la identidad de los diferentes grupos que componen la sociedad, de tal manera que se puedan articular las exigencias de cada uno de ellos con las de los otros" (1999: 39).

El reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución de 1998, bajo el concepto pluricultural, se vio estancado en aspectos relacionados con la creación de circunscripciones y el reconocimiento de derechos territoriales para las nacionalidades y pueblos indígenas (como la administración de justicia, el consentimiento previo en la gestión de los recursos naturales existentes en estos territorios, etc.), dentro de un esquema integral que los incluía como diversos, pero como minoría étnica.

El problema es que hablamos de plurinacionalidad sin superar el liberalismo, no avanzamos en la construcción de un proceso institucional diferente. No había gente capacitada para entender eso. Por ejemplo cuando decíamos "desarrollo con identidad", no se sabía que era; pero esto significa el desarrollo de un nuevo concepto de vida, y en consecuencia el Estado debería presupuestar a ese nivel. Pero el Estado hacía las cosas desde su visión (Chumpi, 2015, entrevista).

En ese sentido, se ha reconocido que un Estado pluricultural sólo puede ser efectivo si esa gestión *pluricultural* "se enmarca en la estructura administrativa dada por el propio Estado y no en circunscripciones autónomas de éste" (Larrea, 2010: 52). Por ello, la disputa corporativa entre las distintas organizaciones indígenas a nivel nacional se incrementó "en torno a mejorar su posición específica en el campo de fuerzas políticas y a garantizar la participación de sus representantes en los cargos y puestos existentes en las distintas instancias institucionales que articuló la política pluricultural hacia los indígenas". (Larrea, 2010: 100).

Esto consiguió también que "la legitimidad de la representación indígena se sustente cada vez más en el establecimiento de relaciones clientelares con las bases del movimiento, en función del acceso a los recursos de los proyectos de desarrollo o de la atención de las instituciones dentro de las que participaba la dirigencia" (Larrea, 2010: 101).

Circunstancias que, si bien limitaron al CODENPE, no impidieron su integración y funcionamiento corporativo, articulado para vincular la gestión gubernamental con las demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Tras la experiencia del CODENPE, y bajo el marco constitucional del 2008, la representación se planteó desde lo que el movimiento indígena había reivindicado durante casi veinte años: la construcción del *Estado plurinacional*. Pero el proyecto plurinacional instaurado no se cimentó en la autonomía administrativa y territorial ancestral y comunitaria indígena, sino en el fomento de la interculturalidad.

Es precisamente representatividad lo que la Constitución del 2008 pretende recuperar en favor de la institucionalidad pública, superando las complicaciones emanadas de la visión liberal (mayorías-minorías) para la integración del Estado y toma de decisiones. Para ello, recupera la concepción de soberanía popular, al igual que en las constituciones anteriores desde el retorno a la democracia (1978 y 1998), pero se diferencia en que su voluntad, en tanto fundamento de toda forma de autoridad política, ahora es ejercida en los órganos del poder público a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (Art. 1 inc. 2do; Art. 95 inc. 2do).

una retórica “soberanista” hacía referencia a la necesidad de colocar el interés de la nación por delante de las demandas parciales (...). El retorno del Estado al primer plano de la regulación económica y la coordinación de lo social en medio de una nueva composición social del bloque gobernante y su predisposición a sentar las condiciones para que una “cultura política de la generalidad”—la defensa del bien común— se sobreponga al dominio del interés particular en la gestión de los asuntos públicos (Ramírez, 2012: 124 y 126).

Uno de los proyectos definitorios del gobierno de la Revolución ciudadana ha consistido en la descorporatización del Estado y lograr la gobernabilidad. En tal sentido, el impulso a la reforma constitucional e institucional se orientó a "recuperar las capacidades estatales de planificación, rectoría, regulación y control de la agenda pública, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios (descentralización y desconcentración); y, a la descorporatización de ciertas agencias estatales; en suma, el retorno del Estado al primer plano de la coordinación de lo social" (Ramírez, 2012: 125).

Para ello se diseñaron instituciones participativas e incluyentes que, a diferencia del marco constitucional de 1998, y del CODENPE, se piensan no solamente como un espacio

de representación de intereses específicos, sino también, en base a una perspectiva de construcción nacional.

Representación y Estado Intercultural

La emergencia de una específica representación de la sociedad en base a su identidad y diversidad cultural ha supuesto una transformación de las instituciones al margen de los mecanismos partidista-electoral, y legislativos de representación política, asociada a la fuerte presencia del movimiento indígena en espacios de formulación y ejecución de política pública, en instancias adscritas a la función ejecutiva.

Si bien el repertorio semántico que pretende dar cuenta de la vigente pluralización de la representación comienza a extenderse y, como lo sintetizan Isunza Vera y Gurza Lavalle (2008:42), remite también a nociones como representación «unilateral», «presuntiva», «substitutiva», «autoasumida», «de mediación», «por *advocacy*» (abogado), «discursiva», «de causas», «temática», etc. El florecimiento de este arsenal conceptual sobre la representación no electoral de la sociedad civil –en cuyo interior existen no pocas controversias– es indicativo del reconocimiento analítico de la especificidad del fenómeno, lo cual no supone invalidar los modos «tradicionales» de construcción de la representación democrática ni tampoco la constatación de una ruptura o una discontinuidad entre ambas formas de representación (Ramírez, 2012b: 134).

La noción de representación intercultural nos lleva a entender al Estado como un garante de la inclusión y participación de los pueblos y nacionalidades culturalmente diversos en la definición y ejecución de políticas públicas integral y general. La posibilidad de que dicha participación se efectúe en igualdad de condiciones es el significado último de la *plurinacionalidad*. En otras palabras, la *interculturalidad* es la condición sobre la que se pretende levantar el Estado *plurinacional*. El principio sería: "En la medida en que interrelacionemos, y retroalimentemos nuestras diferencias culturales, es posible una participación política sustancialmente igualitaria".

Al considerar la interculturalidad como un elemento transversal en la institucionalidad pública se supera el sentido sectorial o corporativo de la representación política (Ilustración N° 5). Si la finalidad es el aporte y la interacción cultural, y no el

interés particular el que se persigue, se supera el corporativismo que no se logró en el diseño pluricultural de 1998, expresado en el CODENPE (Ilustración N° 6).

Las reformas institucionales, a partir de la Constitución de 2008, pretenden inclinar el Estado en un sentido protector y garantista a través del desarrollo estratégico de sus instituciones. Bajo tal enfoque, “si los poderes públicos tienen como función primordial y básica la satisfacción de los derechos fundamentales, nuestra comprensión del Estado constitucional cambia de forma sustantiva” (Ávila, 2008: 10)²⁴.

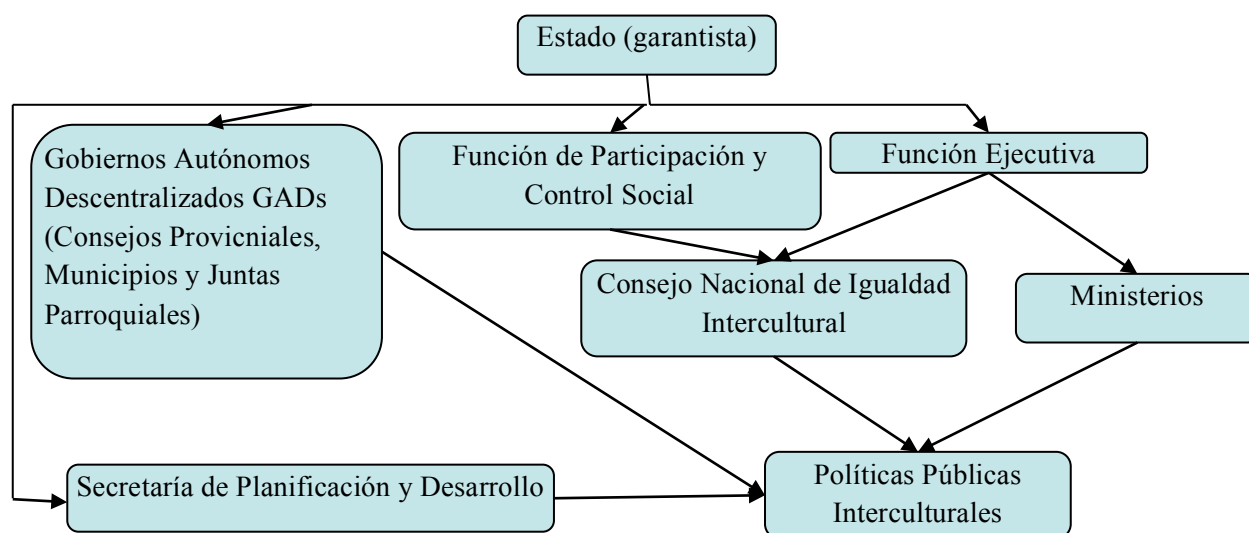


Ilustración N° 5. Mapa del diseño orgánico institucional del Estado para la formulación, gestión, evaluación y seguimiento de política pública intercultural. Elaborado por el autor.

²⁴ Los principios que rigen las políticas públicas son: a) Participación; b) Universal; c) Legalidad; d) Claridad; y, e) Transversalización. Esos principios amparan la gestión tanto del CNII como los ministerios, gobiernos autónomos descentralizados y otras instituciones, que interviene en el proceso de gestión de la política pública (CODENPE, 2011: 8). Para una comprensión acerca de los principios de garantía y protección constitucional Ver: Ávila, Ramiro (2008).

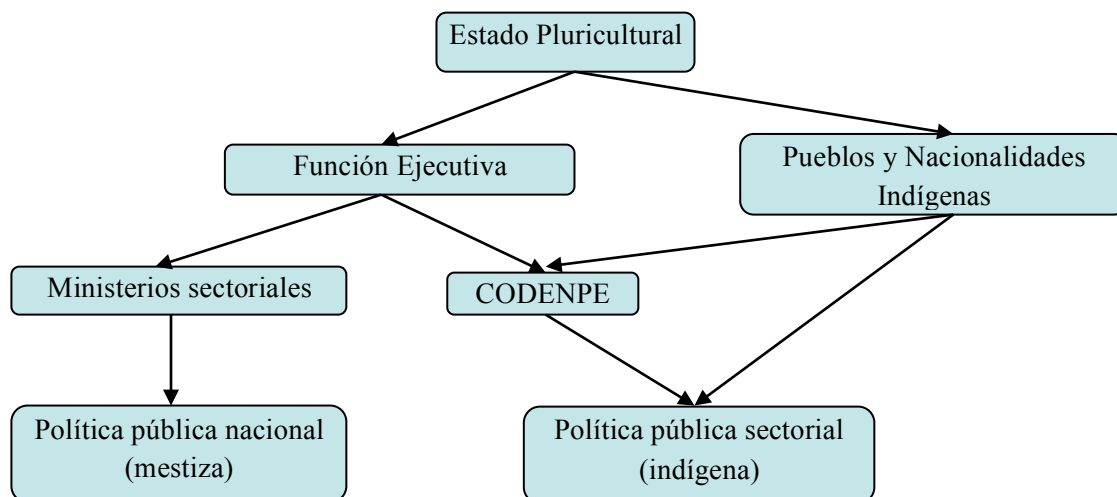


Ilustración N° 6.
 Mapa del diseño orgánico institucional del Estado Plurinacional para la por el Autor.

En relación a la aplicabilidad de los derechos la eficacia institucional se asienta sobre el rol *garantista* que adquiere el Estado bajo el esquema constitucional del 2008, esto se traduce en una estructura institucional direccionada a la protección de los derechos fundamentales. "El rol que supone la garantía implica un desafío central al paradigma constitucional, entendido como sistema de vínculos y controles a los poderes públicos y privados en defensa de los derechos fundamentales de las personas" (Silva, 2008: 53). Sus características son instrumentalidad y finalidad, y se disponen como mecanismos de protección de los derechos encomendados a las instituciones o poderes públicos, y que pueden ser políticas, semipolíticas, jurisdiccionales y semijurisdiccionales (Silva, 2008: 81).

La garantías políticas incumben al poder Ejecutivo, en razón de su potestad administrativa, quien posee competencia para la formulación de política pública, entre ellas, el establecimiento de prioridades que reflejen los derechos protegidos, por medio de la adopción de principios en su implementación (Silva, 2008: 81). Entre estos principios se encuentra el *intercultural*.

La Constitución de 2008 introdujo el principio intercultural en el reconocimiento y ejercicio de los derechos a: la comunicación (Art. 16); la educación (Art. 26); las funciones públicas (Art. 61); la igualdad material y no discriminación (Art. 63.2); la unidad e igualdad en la diversidad (Art. 83. 10); y, la participación (Art. 95). Dentro de ese marco,

para la definición de las políticas públicas, el Art. 57 numeral 16, establece como derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la participación "(...) mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado".

Dicha promesa está vinculada al carácter que adquiere la representación política, en función del cual la interculturalidad determina la configuración del diseño institucional del Estado. Hemos visto como se articula en una institución concreta, misma, que a su vez incide en las directrices que moldean la permanente adaptación institucional de Estado, atravesando el conjunto del régimen político y vinculando, a la vez, los procesos de planificación, construcción y control de las agendas de desarrollo y buen vivir en una serie de nuevas instituciones participativas diseñadas para el efecto.

Constitucionalmente el carácter intercultural está estrechamente relacionado con la noción de *sumak kawsay* o buen vivir, en la medida en que éste último es concebido como efecto de aquel (Silva, 2008: 123). En este sentido, la interculturalidad es planteada como un eje transversal en la interpretación y aplicación de los derechos,²⁵ en particular los derechos relativos a la comunicación (Art. 16 y 358), a la educación (Art. 27 y 343 inc. segundo), a la salud (Art. 32 inc. segundo), y a la participación (Art. 95).

Si bien la institucionalización de los Consejos Nacionales de Igualdad ha sido vista como "un tipo de arreglo neocorporativo, encargado de introducir en la agenda de políticas públicas el enfoque de derechos desde su óptica y con la presencia de específicos actores sociales organizados" (Ramírez, 2012: 125 y 147). Como vimos en el capítulo precedente, la cualidad que caracteriza al CNII es la formulación de la política pública evitando favorecer un interés o grupo de intereses en particular, sino su igualitaria confluencia en la transversalización pública de la política social.

El CNII sería una excepción que plasma una nueva forma de concebir la representación política, sustentada en la dimensión colectiva y de alcance general que conlleva la interculturalidad como principio constitutivo del Estado. Es por ello que la CONAIE ha mantenido su oposición al CNII.

²⁵ Véase Constitución del 2008, artículos 3(5) y 275, inciso tercero.

Los datos constantes en los textos legales y en publicaciones divulgadas por las instituciones estudiadas, relativos a la existencia y funcionamiento de las instituciones, permitieron que constataremos las particularidades que adquirieron los criterios utilizados para determinar el tipo de representación. De tal manera la representación intercultural se caracterizó por su sentido colectivo y alcance general, mismo que se puede resumir en la frase: se hace por todos, se actúa para todos. La interculturalidad se inserta como el sentido que define la acción institucional, caracterizando, con ello, un tipo específico de concebir e institucionalizar la representación política indígena, pero no sólo indígena, sino de la totalidad social.

De acuerdo con Ospina el gobierno de Rafael Correa ha mantenido con la CONAIE el conflicto “anti – corporativo” más prolongado, mismo que se manifestó en la supresión de la Ley Orgánica sobre las Instituciones Indígenas, defendida por la CONAIE (2010: 5). En tanto proceso político, el enfoque intercultural de la representación coincide con el retorno del Estado, planteado por el gobierno de la Revolución ciudadana, constitucionalmente se la concibe como el medio para alcanzar y construir la plurinacionalidad, mediante el ejercicio de derechos, impulsados y garantizados por el Estado, e institucionalmente adquiere características que se contraponen con la articulación corporativa precedente de la representación política.

Las instituciones pluriculturales propiciaron el ejercicio de derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas, pero el enfoque intercultural adecúa una "zona de confluencia", entre los diferentes pueblos y nacionalidades existentes en una sociedad. De tal manera, el carácter híbrido del CNII refleja una transformación del Estado definida por nociones y perspectivas que resuelven los problemas de gobernabilidad asociados a la presencia de mecanismos esencialmente corporativos en la determinación de la agenda pública, en la medida en que conjugan la unidad para la diversidad.

Los elementos que definen el carácter híbrido en el que se ha institucionalizado la representación intercultural, y estructuran la articulación institucional del Estado en función de su nuevo rol garantista, expresan la apertura de espacios de toma de decisiones distintos a los tradicionales, pero que lejos de negarlos conviven e interactúan con ellos, complementando su actividad con el afán de relegitimar la institucionalidad pública, y con ello recuperar la representatividad del sistema político.

Los CNII encajan con lo que Ardití ha definido como una expresión post-liberal de la política. Las "instituciones híbridas", se caracterizan por propiciar un diálogo donde se comparten, observan y analizan prácticas y enfoques diversos, cotidianamente. El carácter *híbrido* "hace referencia al hecho de que pese a que se asienta en la estructura liberal del Estado, articulada en base un sistema electoral creado en mayor o menor medida para integrar los cargos de gobierno con representantes de específicas definiciones partidistas, mayoritarias y segmentadas, comparte otros mecanismos de representación que se integran en la estructura estatal (2005: 244).

Siguiendo a Ardití las instituciones *híbridas* se caracterizan "por su habilidad para moverse entre sistemas y esquemas de administración pública; quedando en los bordes de la codificación liberal"; fluctuando dentro de ella (2005: 244). En tal sentido, usa la expresión «post-liberal» para "describir un Estado en el cual la política se vuelve menos liberal-aunque no necesariamente antiliberal- a medida que se extiende más allá de la ciudadanía primaria (...)". En ella adquiere importancia un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular, de acuerdo con la modalidad que integra las diversidades (...) (2005: 244).

Si bien la pretensión de una construcción conjunta, y no particularista, de un proyecto social pretendió en un primer momento, a través de las Constitución de 1998 y el CODENPE, igualar a los sectores indígenas, respecto al desarrollo nacional. Su enfoque sectorial fue, a su vez, una traba, dada su condición de minoría étnica. La idea consistía en: "Somos diversas culturas, pero unas integran un porcentaje menor de la población que otras".

Al plantear la interculturalidad, más allá del reconocimiento formal de la diversidad, se establece no una realidad, sino una obligación, y por tanto un sentido de acción, del Estado, que subyace en la interacción entre diversas culturas, cuyos aportes son considerados no en función del porcentaje poblacional étnico-cultural al que representan, sino por la riqueza que en sí misma implica representar una cultura diversa.

Si bien la institucionalidad pluricultural perseguía la articulación de la realidad plural teniendo en cuenta las demandas de reconocimiento de la diferencia y los mínimos políticos necesarios para la viabilidad de las sociedades democráticas (Pérez, 2007: 147),

no logró advertir la importancia de su mutua influencia en la redefinición de una cultura común, con elementos de la diversidad social sin exclusión ni discriminación, que logren a su vez, ser efectivamente transversalizados en la estructura estatal.

La representación intercultural, a diferencia del enfoque liberal y de las prácticas corporativas de la representación política, es una forma concreta de promover la igual incidencia de la diversas culturas en la gestión estatal direccionada hacia toda la sociedad, y no de los intereses de las mayorías, en beneficio de un sector poblacional. Ni asimilación a la cultura dominante (SENAIME), ni segregación culturalista (CODENPE), lograron estabilizar democráticamente la gobernabilidad de la compleja pluralidad cultural de la sociedad ecuatoriana.

El CNII, en tanto arreglo institucional que promueve la confluencia de la diversidad cultural en la construcción y promoción del buen vivir antes que el bienestar individual; y que se articula con otros espacios de representación propiamente liberales, como los GADs, para la ejecución de la política pública, misma que se encuentra dirigida a la totalidad social, expresa un nuevo sentido que adquiere la representación política. A diferencia del CODENPE, el CNII ya no representa sólo al sector indígena, y la política pública que formula tiene un alcance nacional.

La representación política, y las particulares expresiones institucionales que adquirió a partir del establecimiento del Estado pluricultural primero, e intercultural después, configuraron espacios diferentes de representación política indígena en el Estado. El primero, planteado particularmente para que representantes indígenas diseñen y ejecuten planes y proyectos de desarrollo en las comunidades indígenas; y el segundo, dispuesto para que representantes de las diversas culturas, no solamente indígenas, formulen políticas interculturales, direccionadas hacia toda la sociedad.

Con el CODENPE el enfoque desde el que se articuló la representación indígena correspondió a su condición de minoría y como tal, su actividad era ejercida por medio de representantes de determinados sectores de la población, y orientados a su particular beneficio; es decir, aún bajo un criterio sustancialmente anti-liberal y corporativo. Amparado por el carácter pluricultural del Estado, buscaba incluir a los pueblos y nacionalidades indígenas en la ejecución de proyectos de desarrollo para sus comunidades.

La interculturalidad, en su sentido representativo, determina un sentido específico para el accionar público, orientado a favor de la inclusión de diversas culturas en la formulación transversal de las políticas públicas. Se trata de superar la idea de hacer la plurinacionalidad solamente con la implementación de ciertas dependencias en determinados ministerios de la función ejecutiva (para representar los intereses de un sector minoritario de la población), sino de transformar la estructura monocultural del Estado. De tal forma, es una manera concreta de promover la igual incidencia política de la diversas culturas en la gestión estatal. Y representa "un estilo de vida y una forma de construir una convivencia justa y rica, a través de sus cruces y entrecruces culturales, en un tono de ejercicio sostenido de la memoria común" (de Vallescar, 2013: 66).

Con el CNII, la interculturalidad sustenta su representatividad a partir de la recuperación de toda la autoridad estatal en la formulación y aplicación de la política pública, desplazando a las organizaciones indígenas del control de un espacio al interior del Estado. Pretende la formulación de políticas interculturales, aplicadas a toda la sociedad, para lo cual toma en cuenta a representantes indígenas, afroecuatorianos y montubios. Para el efecto se estructura descentralizadamente de manera cooperativa, a nivel interno en el ejecutivo, y a nivel externo con los GADs y otras funciones del Estado.

Dentro del CNII si bien en ciertas etapas procedimentales se mantienen reglas mayoritarias para la toma de decisiones, se integra mediante representantes designados por fuera del sistema electoral y partidista en un espacio extraparlamentario; se representan culturas y no ciudadanos; busca el bienestar colectivo y no particular; promueve enfoques o perspectivas, no intereses (porque todas apuntan al buen vivir, y no a la satisfacción personal). Estos elementos son planteados en términos de garantía de derechos, privilegiando la dimensión colectiva de las políticas públicas y la prohibición de discriminación por cualquier motivo.

Las innovaciones que plantea la representación intercultural, institucionalizada en el CNII, se relacionan con el afán de recuperar el control estatal de la agenda pública y con la dirección que adquiere su actividad institucional. En síntesis los criterios que caracterizan la representación intercultural son: a) naturaleza anticorporativa; b) fundamento colectivo y alcance general de las políticas públicas; y, c) carácter híbrido y post-liberal de su articulación institucional. En la medida en que la política pública se origine a través del

intercambio y retroalimentación cultural, y, a su vez, sea transversalizada en toda la actividad estatal, en espacios ajenos al legislativo y mediante mecanismos distintos al sistema partidista-electoral, la representación, y por tanto el Estado, serán interculturales.

Bajo el esquema constitucional de 2008 la *interculturalidad*, en tanto principio, es la forma en que el Estado busca construir la *plurinacionalidad*, de una manera anticorporativa. El carácter anticorporativo a su vez, implica ir "más allá" del sentido y de la articulación institucional liberal de la representación política, pues su funcionamiento es posible sólo en la medida en que logra la concurrencia de la diversidad de intereses, significados y perspectivas culturales en la formulación de la política pública, sin pasar por los sistemas partidista y electoral.

Respecto a los criterios que utilizamos para la definición del tipo de representación política, el sentido colectivo y general de la representación intercultural y su formato para partidista-electoral y por fuera de la función legislativa, le asignan a este tipo de representación una dimensión post-liberal. Pues no niega las instituciones liberales, ni pasa por encima, sino que convive e interactúa con ellas, yendo más allá de la concepción liberal que las define.

Este hecho nos lleva a reconocer que con la nueva representación de la sociedad civil se configura un escenario de «superposición simultánea de representaciones» en que formas electorales y no electorales, vehiculizan en conjunto el complejo proceso de representar la diversidad cultural de la sociedad ecuatoriana. Se pone así en juego la emergencia y legitimidad de un nuevo marco de la representación política y social que articula diferentes tipos de intereses y particularidades culturales en el proceso democrático (Ramírez, 2012b: 135).

La exploración de este particular proceso de adecuación al nuevo régimen representativo da cuenta de una efectiva dinámica política de negociación, resistencia e invención institucional desde los sectores sociales, en este caso el movimiento indígena. Se trata de una dinámica que recrea y pone en tensión los anteriores marcos político-institucionales, ya sea de una forma corporativa en función del reconociendo de la diversidad cultural y su atención sectorial por parte del Estado, o de manera post-liberal, asentada en la interinfluencia de la diversidad cultural en la formulación transversal de la política pública.

Desde una perspectiva general, si esta investigación logra dar cuenta de una transformación del Estado operada por medio del sentido y alcance de las instituciones interculturales, lo que se consigue es tan solo abrir el escenario para plantearse las implicaciones que tal transformación tendría sobre el carácter democrático del Estado. Aún en este escenario, el interrogante sobre el aporte específico de esta corriente de innovación a la relegitimación global de la dimensión representativa de la política democrática, y al empoderamiento de los sectores estructuralmente excluidos de la toma de decisiones, aparece como un foco de particular relevancia para próximas exploraciones.

Conscientes de que se ha dado por hecho la relación causal entre la transformación del Estado y las pretensiones de gobernabilidad de un determinado proyecto político gubernamental, considero que resultaría interesante indagar acerca del rol que la particular forma intercultural en la que se expresa la representación política a nivel institucional en el Estado ha jugado en los últimos años de gobernabilidad.

De manera más particular, considerar la categoría de los híbridos institucionales en relación a la forma en que hemos comprendido la representación política institucionalizada, supone la posibilidad de abordar toda una gama de instituciones más o menos híbridas, más o menos formales que, más allá de ser establecidas constitucionalmente, expresen los múltiples escenarios en los que se manifieste una dimensión post-liberal de la política.

BIBLIOGRAFÍA

Almeida, Ileana, Arrobo Nidia y Ojeda Lautaro (2005). Autonomía Indígena frente al Estado Nación y a la globalización neoliberal, ed. Abya-Yala, Quito.

Altmann, Philipp (2014). Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador, disponible en: <http://revistas.arqueo-ecuatoriana.ec/es/cuadernos-de-investigacion/cuadernos-de-investigacion-12/295-una-breve-historia-de-las-organizaciones-del-movimiento-indigena-del-ecuador>, última visita 02/08/2015.

Arditi, Benjamín (2005). ¿Democracia Post-Liberal? El espacio político de las Asociaciones, Anthropos, Barcelona.

Ávila, Ramiro (2008). *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia* en: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado., Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito.

Ayala, Enrique (s/f). Interculturalidad en el Ecuador, Quito.

Bates, Robert (1989). *Beyond the miracle of the market: the political economy of agrarian development in Kenya*, Cambridge: Cambridge University press.

Bretón, Victor (2001). Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos: ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo, FLACSO - Universitat de Lleida : GIEDEM- Quito.

Cervone, Emma (2009). “Los desafíos del multiculturalismo”. En Carmen Martínez, Compiladora, *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO. pp. 199-214.

CONAIE (1988). *Las Nacionalidades indígenas en el Ecuador*, Luis Maldonado (Coord.), COANIE, Quito.

CONAIE (1998). *Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador*, CONAIE, Quito, enero.

CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Nacional Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución*, CONAIE, Quito.

Coronel, Valeria (2013). Justicia laboral y formación del Estado como contraparte ante el capital transnacional en Ecuador 1927-1938, en: Justicia, violencia y construcción estatal, Claudia Contente (Edit.), ILLES I IMPERIS (Monográfico), Barcelona, pp. 171-196.

Cruz, Edwin. (2012 a). Movimientos indígenas, identidad y nación en Bolivia y Ecuador, ed. Abya-Yala, Quito.

Cruz, Edwin (2012 b). Redefiniendo la Nación: Luchas Indígenas y Estado Plurinacional en Ecuador (1990-2008), en Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | Núm. Especial: América Latina, EMUI Euro-Mediterranean University Institute | Universidad Complutense de Madrid.

Cruz, Edwin (2012 c), Estado Plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una refelexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador, en Revista Mía Iuris N° 14 Enero-Junio, pp. 55-71, Bogotá.

De Vallescar Diana (2013). Interculturalidad, espacio entreculturas y la referencia ético-moral, en Utopía y praxis latinoamericana, año 18. N° 60 (enero-marzo) pp. 57-68, Maracaibo-Venezuela.

Díaz, Holger (2001). El Movimiento indígena como actor social a partir del levantamiento de 1990 en el Ecuador: Emergencia de una Nueva Institucionalidad entre los Indígenas y el Estado entre 1990-1998, Tesis Doctoral, UASB, Quito.

Ensminger, Jean (1992). Making a market: the institutional transformation of an african society. Cambridge, Cambridge University press.

Estermann, Josef (2010). Interculturalidad, vivir la diversidad, Instituto Superior Ecuaméxico Andino de Teología, La Paz.

Freidenberg, Flavia y Alcántara Manuel (2001). Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional, Universidad de Salamanca.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA- (2004). Proyecto de Desarrollo de los pueblos Indígenas y Afroecuatorianos del Ecuador, División de América Latina y el Caribe, Departamento de Administración de Programas.

García, Fernando (2000). Política, Estado y movimiento indígena: nuevas estrategias de negociación en tiempos de la dolarización, INDIANA 17/18, disponible en: http://www.iai-sp-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Indiana/Indiana_17_18/04garciaserrano.pdf.

García, Fernando (2001). "Política, Estado y Diversidad Cultural: La cuestión indígena en la región andina". Revista Nueva Sociedad, N.- 173, mayo-junio 2001, Caracas: 94-103.

García, Fernando (2003). "Política, Estado y diversidad cultural: A propósito del Movimiento Indígena Ecuatoriano", en Víctor Bretón, y Francisco García (eds.), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria Editorial.

Grijalva, Agustín (2009). *El Estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008*, en: Derechos Ancestrales, Justicia en contextos Plurinacionales, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito.

Guerrero, Fernando y Ospina, Pablo (2003) El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los andes ecuatorianos, CLACSO, Buenos Aires.

Knight, Jack (1992). *Institutions and social conflict. Political economy of institutions and decisions*, Cambridge University press, Washinton University.

Kowii, Ariruma (2000). *Reflexiones antropológicas en torno a la justicia y la jurisdicción especial indígenas en una nación multicultural y multiétnica. Aporte a la discusión*, en García, Fernando. *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*, FLACSO, Quito.

Llásag, Raúl (2012). *Movimiento Indígena en Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos*, en: De Sousa Santos, Boaventura y Agustín Grijalva (edit.). *Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador*, Abya-Yala, Quito, pp. 83-156.

Larrea Fernando (2010). *Estado Neoliberal y Movimiento Indígena: Neoindigenismo, Biopolítica y Representación*, Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Ecuatorianos, FLACSO, Quito.

León Jorge (1997). "Entre la propuesta y el corporatismo", en Íconos N° 2, CEDIME-FLACSO, pp. 29-39.

León, Jorge (2005). *Los pueblos indígenas y su participación gubernamental en Ecuador 2002-2003*, en León, Jorge (Ed.), *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, IFEA-Embajada de Francia en Bolivia-PIEB, La paz.

Linz, Juan (1998). *Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias*, en *La democracia en sus textos*, Rafael del Águila y otros (Comps.), Alianza Editorial, Madrid

Machado, Juan (2008). "Ecuador: ...hasta que se fueron todos", *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, nro. 1, Santiago: PUC, pp. 189-215.

Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática: Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Quito.

Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Buenos Aires.

Moya, Ruth (1998). Reformas educativas e interculturalidad en América Latina, *Revista Iberoamericana de Educación* Número 17 Mayo-Agosto, disponible en: <http://www.oei.es/oeivirt/rie17a05.htm>

Nordlinger, Eric (1981). *On the Autonomy of the democratic state*, Cambridge, MA:Harvard University press.

North, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University press.

Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Hutchison, Londres.

O' Donnell, Guillermo (1975). *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*, CEDES, Buenos Aires.

Olsen, Johan (2005). *Unidad, diversidad e instituciones democráticas ¿Qué podemos aprender de la Unión Europea como experimento a gran escala de gobierno y organización política?.* *Gestión y Política Pública*, volumen XIV, N° 1, pp. 5-55.

Ospina, Pablo (2010). *Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana, el Ecaudor de Rafael Correa*, en *Estado, Movimientos Sociales y Gobiernos Progresistas*, disponible en <http://www.iee.org.ec/index-txt.htm>.

Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*, ILDIS- Friedrich Ebert Stiftung, Quito.

Pachano, Simón (2012). *Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador*, en Dargatz, Anja y Moira Zuazo (Edit.), *Democracias en Transformación. ¿Qué hay de nuevos en los Estados andinos?*, ILDIS- Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, pp. 81-102

Pérez Tapias, José (2007). *Del Bienestar a la Justicia, aportaciones para una sociedad intercultural*, ed. Trotta, Madrid.

Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Proyecto de fortalecimiento a Municipios Indígenas alternativos. Comité de Gestión FORMIA-AECI-CODENPE (s/f). *Las Políticas Públicas del CODENPE y su Sistema de Monitoreo y Evaluación*, Quito.

Puente, Eduardo (2005). *El Estado y la interculturalidad en el Ecuador*, Abya-Yala, Quito.

Ramírez, Franklin (2012). *Perspectivas del proceso de democratización en el Ecuador Cambio político e inclusión social (2005-2010)*, en: Dargatz, Anja y Moira Zuazo (edits.) *Democracias en trans-formación ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), La Paz.

Ramírez, Franklin y Alejandra Espinosa (2012b). *Ocupando la silla vacía Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador*, Cuadernos del CENDES, Año 29, N° 81, septiembre-diciembre, Quito.

Ramón, Galo (2009). *Plurinacionalidad Democracia en la diversidad*, en: Acosta y Martínez (Comp.), *Plurinacionalidad Democracia en la diversidad*, ed. Abya-Yala, Quito.

Rivera F. (2003). *Los indigenismos en el Ecuador: de paternalismos y otras representaciones*, en Pachano, Simón. *Ciudadanía e Identidad*, FLACSO, Quito, pp. 377-393.

Sánchez-Parga (1992). *Comunidad indígena y estado nacional*, en *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, ed. Corporación Editora Nacional, Quito, pp. 61-78.

Santana, R. (1995). *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*. Abya-Yala, Quito.

Schmitter, Philip (2008), *¿Continúa el siglo del corporativismo?*, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Gabinete de Ministros Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 613-651.

Sened, Itai (1990). "A political theory of the evolution of rights". working paper N° 152, department of political science, Washington University in St. Lois.

Silva, Carolina (2008). *¿Qué es el Buen Vivir en la Constitución?*, en: Constitución del 2008 en el contexto Andino, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito.

Simbaña, Floresmilo (2008). *La Plurinacionalidad en la nueva Constitución*, en Análisis. Nueva Constitución, Francisco Muñoz (Comp.), ILDIS-La Tendencia, Quito.

Skocpol, Theda (1985). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University press.

Vargas, Edwar (2009). *La Plurinacionalidad, un paradigma de transformación social*, en Plurinacionalidad, democracia en la diversidad) Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Coomp.), Abya-Yala, Quito.

Zamosc, León (2005). *El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del Poder*, en: Postero, Nancy y León Zamosc (edit.). *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, ed. Abya-Yala, Quito.

Referencias Legales:

Constitución Política de la República del Ecuador 1998

Constitución de la República del Ecuador 2008

Decreto Presidencial N° 386, publicado en el R.O. N° 86 de 11 de Diciembre de 1998, mediante el cual se crea el CODENPE.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad, publicada mediante R.O. N° 283 de 07 de julio de 2014.

Entrevistas:

Chimbo, José. Indígena Quichua, del Pueblo Guarana. Provincia de Bolívar. Secretario Ejecutivo del CODENPE desde el 08 de agosto de 2013, y durante el proceso de transición. Quito, 21 de julio de 2015.

Chumpi, Marcelino. Indígena Shuar. Ex Director Ejecutivo del CODENPE. Actual prefecto de la provincia de Morona Santiago. Quito, 16 de julio de 2015.

García, Fernando. Docente FLACSO. Entrevista del Autor. Quito, 14 de julio de 2015.

Lema, Alejandro. Abogado. Asesor Jurídico CODENPE desde 1995 Quito. Quito, 21 de julio de 2015

Maldonado, Luis. Indígena Quichua del pueblo Otavalo. Primer Secretario Nacional del CODENPE 1999-2002. Siendo asesor de la CONAIE participó en la elaboración el Decreto Ejecutivo de creación del Codenpe. Quito, 22 de julio de 2015.

Orbe, Jorge. (Docente Investigador IAEN). Ex-Coordinador Técnico del Proyecto de Desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador. Quito, 03 de agosto de 2015.

Tasiguano, Anal Lucía. Indígena Pueblo Quito Kara, funcionaria administrativa en el área de Comunicación del Codenpe desde el 2001 hasta la fecha de la entrevista. Quito, 15 de julio de 2015.

Índice de siglas:

CODENPE.- Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador

CONAIE.- Consejo de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CONFENIAE.- Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador

CNII.- Consejo Nacional de Igualdad Intercultural

CONPLADEIN.- Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

ECUARUNARI.- Ecuador Runakunapac Richaramui

FEI.- Federación ecuatoriana de Indios

FEINE.- Federación ecuatoriana de indios y negros del Ecuador

FENOCIN.- Federación Nacional de Organizaciones campesinas, indígenas y negras

LOCNI.- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad

PRODEPINE.- Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos

SENAIME.- Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas