

# La plurinacionalidad en disputa: *el pulso entre Correa y la CONAIE*

*¿Qué implica la plurinacionalidad? ¿Es el movimiento indígena un actor relevante? ¿Por qué existe un conflicto entre el Presidente Correa y la CONAIE? Este libro intenta aproximarse a estas cuestiones y aportar algo de luz a un proceso -el de la Revolución Ciudadana- que parece contar también con sombras. El Ecuador vive una coyuntura de cambio, el actual Presidente de la República ha logrado lo que ninguno de sus antecesores consiguió (la permanencia en el cargo) y, sin embargo, el nivel de conflicto y polarización social pervive en el país. Presentado como un Gobierno de izquierda, en la línea del Socialismo del Siglo XXI, el grupo de poder se distancia cada vez más de los movimientos sociales que impulsaron su llegada. ¿Utilizó Correa la legitimidad del movimiento indígena?*

*Este trabajo pretende reconstruir la disputa en torno al sentido de la plurinacionalidad, así como analizar las tensiones mantenidas entre el Presidente y la CONAIE desde el inicio de la Asamblea Constituyente de Montecristi (2007) hasta la Declaración de Ambato (2010), con la que la principal organización indígena del país desconocía al Gobierno, tras su intento de sacar adelante una Ley de Aguas que, a juicio de la dirigencia indígena, había carecido de la necesaria negociación.*

*La investigación se nutre de una serie de entrevistas realizadas durante 2010 a dirigentes indígenas, funcionarios del Gobierno e intelectuales del país, y parte de la teoría de la contienda política formulada por tres clásicos de los movimientos sociales, Tarrow, Tilly y McAdam, como modelo explicativo. Además, se utiliza la metodología del frame analysis para intentar enmarcar algunos de los aspectos más relevantes de las demandas planteadas por el movimiento indígena ecuatoriano.*



*Jorge Resina de la Fuente*

**Dinámica y marcos discursivos  
de la contienda por lo plurinacional**

**La plurinacionalidad en disputa:  
El pulso entre Correa y la CONAIE**



*Jorge Resina de la Fuente*

**Dinámica y marcos discursivos  
de la contienda por lo plurinacional**

**La plurinacionalidad en disputa:  
El pulso entre Correa y la CONAIE**



**ABYA  
YALA**

2012

## **La plurinacionalidad en disputa: el pulso entre Correa y la CONAIE**

*Jorge Resina de la Fuente*

1era. Edición

Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla 17-12-719  
Telf.: (593-2) 2506251  
Fax: (593-2) 2506267  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
[www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito-Ecuador

Diagramación:  
Quito-Ecuador

Editorial universitaria Abya-Yala

ISBN:

978-9942-09-074-4

Impresión:  
Quito-Ecuador

Editorial universitaria Abya-Yala

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2012

Nuestra visión no puede ser otra que  
una visión nacional e histórica.  
Ya no somos más los asambleístas  
de Manabí, del Carchi o de Zamora;  
saraguros, montubios o cofanes;  
trabajadores, profesionales y empresarios,  
somos un todo nacional.  
Rafael Correa

Discurso en la ceremonia de inauguración de la  
Asamblea Constituyente de Ecuador  
(30 de noviembre de 2007)..



A Pato y Olga



---

## Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la buena disposición de todos los entrevistados, quienes amablemente accedieron a conversar con el autor y a compartir su visión sobre la construcción de la plurinacionalidad en el Ecuador. De entre todos ellos, cabe un agradecimiento especial a Luis Macas, por regalarme su tiempo sin cotos ni limitaciones.

También quiero mostrar mi reconocimiento a Edgar Isch, Ángel Bonilla y Juan Carlos Calderón, por su generosidad y su disposición a compartir siempre una buena conversación. Y a Pablo Dávalos por su interés en mi trabajo y por sus pertinentes comentarios. Del mismo modo, agradezco la incondicional ayuda prestada por Marcelo Orellana, Luis Verdesoto y Gloria Ardaya y, muy especialmente, el cariño interminable de Patricio Realpe y Olga Abad, para quienes nunca tendré las suficientes palabras de gratitud.

Por último, gracias a Esther del Campo, por tantas y tantas cosas pero, sobre todo, por la paciencia y el compromiso que siempre muestra conmigo. Y a Francisco Sánchez, con quien estoy en deuda, por su confianza y su infatigable sentido del humor.



# ● Índice de contenidos

Siglas empleadas .....	13
Introducción.....	15

## **Capítulo 1** **Base teórico-metodológica**

1.1. El estudio de caso .....	19
1.2. El enfoque de la contienda política .....	20
1.3. La identidad y los marcos discursivos .....	25
1.4. Las hipótesis de investigación.....	29
1.5. Los objetivos.....	32
1.6. La entrevista semiestructurada a élites como técnica de investigación.....	33

## **Capítulo II** **Conexto**

2.1. El contexto de Ecuador .....	43
2.1.1. La irrupción de la CONAIE en el sistema político .....	43
2.1.2. El debate teórico sobre la plurinacionalidad y su concreción en Ecuador .....	53

## **Capítulo III** **Análisis**

3.1. Dinámica de la contienda política.....	65
3.1.1. Los mecanismos que subyacen tras la contienda .....	66
3.1.2. Los procesos que “mueven” la contienda .....	88
3.1.3. El Episodio de contienda .....	105

3.2. El enmarcamiento (sic) de la contienda.....	127
3.2.1. Marco de diagnóstico.....	128
3.2.2. Marco de pronóstico .....	139
3.2.3. Marco de motivación .....	149
Conclusiones .....	153
Bibliografía.....	161

## Siglas empleadas

AP	Alianza País.
BM	Banco Mundial.
CODENPE	Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas.
DINAPIN	Dirección Nacional para la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Bilingüe.
DNSPI	Dirección Nacional de Salud Intercultural.
EOP	Estructura de Oportunidad Política.
EOP	Estructura de Oportunidad Política.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios.
FEINE	Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador.
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Clasistas.
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.
ECUARUNARI	Ecuador Runakunapak Rikcharimuy.
FLACSO	Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales.
FODEPI	Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas. del Ecuador.
MUPP-NP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País.
OIT	Organización Internacional del trabajo.

ONU	Organización de Naciones Unidas.
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador.
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TLC	Tratado de Libre Comercio.

---



## Introducción

Esta investigación estudia una cuestión problemática: lo plurinacional y las relaciones conflictivas –aquí analizadas como dinámica de contienda política– que ha generado entre dos sujetos políticos de primer orden; y cómo, en este contexto de confrontación, uno de ellos enmarca dicho escenario, presenta sus reivindicaciones y dota de sentido a su identidad como actor en el sistema político.

La investigación se centra en Ecuador, un país en el que la plurinacionalidad ha sido reconocida constitucionalmente y donde su aceptación o rechazo, su comprensión o las propuestas institucionales surgidas han condicionado e, incluso, definido el carácter conflictivo de las relaciones políticas entre el presidente de la República, Rafael Correa, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Esta es una aproximación a las reivindicaciones planteadas por la CONAIE acerca de la plurinacionalidad y cómo, a partir de ellas, esta organización ha enmarcado su relación con el Estado y el Gobierno y ha adecuado su identidad al contexto político del momento. Para su estudio, se toma un periodo que abarca desde la apertura del proceso constituyente (2007) hasta el debate sobre la Ley de Aguas en la Asamblea Nacional (2010).

Este informe es parte de un proyecto de investigación más amplio sobre las demandas indígenas en los países andinos, financiado por la Fundación Carolina. La relevancia de estos estudios es creciente, toda vez que la plurinacionalidad se ha consti-

tuido, en los últimos años, en una de las principales demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas de América Latina.

Esta reivindicación supone un desafío para la reforma del Estado, al desbordar los tradicionales límites conceptuales del clásico Estado-nación y al cuestionar la configuración, tal y como se encontraba hasta ahora establecida, de soberanía, territorio y administración pública. Se trata, en definitiva, de abordar una cuestión que afecta al núcleo central de la Ciencia Política: el poder y la lucha por su distribución y ejercicio.

Esta demanda de plurinacionalidad viene de la mano, en el área latinoamericana, de la visibilización indígena. En un proceso de larga data; no obstante, estos movimientos irrumpen con mayor fuerza en los distintos escenarios estatales durante la década de los noventa, hasta el punto de convertirse en uno de los principales actores del sistema político. Una circunstancia que provocó, desde ese momento, que los diferentes gobiernos de la región tuvieran en cuenta sus reivindicaciones para el logro de unos niveles mínimos de gobernabilidad.

En este contexto, la CONAIE pasó a ser un referente, tanto a nivel continental como a nivel nacional, al haberse convertido en uno de los protagonistas del sistema político ecuatoriano desde 1990. Su aparición en el escenario supuso un auténtico terremoto en Ecuador, al visibilizar a los olvidados a lo largo de su vida republicana, un hecho común en otros países de América Latina, como Bolivia, Perú o Guatemala, donde los indígenas habían sido –y algunos todavía lo son– sistemáticamente excluidos de la construcción del Estado.

Considerada por muchos como la organización política indígena más fuerte de toda la región, la CONAIE impulsó desde las calles la destitución de presidentes (1997, 1998, 2000 y 2002) y participó de manera activa en la presentación de propuestas so-

bre el modelo económico, político, social y cultural durante los dos últimos procesos constituyentes (1998 y 2008). Además, ha fomentado el contacto entre los movimientos indígenas de los distintos países y se ha erigido en uno de los puntales de la crítica del sistema capitalista, como lo demostró en las marchas de 2006 contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EEUU y Ecuador.

Sin embargo, en los últimos años y sobre todo tras su errática participación en el Gobierno del coronel Lucio Gutiérrez en los primeros meses de 2003, ha menguado la fortaleza mantenida a lo largo de la década anterior. La llegada de Rafael Correa al poder en 2007 –presentándose, él mismo, como un *outsider* de la tradicional “partidocracia” de Ecuador– y su proyecto de Revolución Ciudadana habrían profundizado todavía más la fractura y el declive de la organización.

Una circunstancia que condujo a la pregunta que promovió el enfoque de esta investigación: *¿Cuáles son los motivos para que dos actores que, en principio, podrían considerarse aliados –al menos, por encontrarse en un campo simbólico similar, en latitudes progresistas– terminen por convertirse en sujetos en disputa?*

No se trata de una pregunta totalmente nueva, pues las fracturas clase/etnia en América Latina vienen de muy atrás, así como la notable incompreensión que ha mostrado la izquierda latinoamericana con los pueblos y nacionalidades indígenas. Pero las respuestas quizá sí lo sean, así como el surgimiento de nuevas interrogantes que se plantean desde una realidad cada vez más compleja.

Esta investigación intentará responder estas y otras interrogantes mediante una estructura lo más clara posible, que comienza con la presentación del marco teórico y metodológico, seguida por una contextualización de la emergencia indígena en

América Latina durante las dos últimas décadas, así como del sistema político ecuatoriano, para pasar al análisis en toda su extensión y terminar con unas conclusiones generales.

---



## Capítulo I

# Base teórico-metodológica

El elemento clave de la investigación fue encontrar un marco teórico idóneo que permitiera analizar el objeto de estudio. Esta búsqueda, tanto por la naturaleza del problema como por la perspectiva desde la que se presenta, nos llevó al área de las Ciencias Sociales y, dentro de ellas, a la Ciencia Política. La intención es hacer uso de las herramientas conceptuales apropiadas al fenómeno que se intenta analizar. Para ello se ha partido, por un lado, desde la teoría de los movimientos sociales y, por otro, desde el enfoque de los marcos discursivos de la teoría del *frame analysis*.

Lo que se pretende es lograr el mayor vínculo posible entre el marco teórico propuesto y la realidad objeto de estudio. El reto es armarse de los recursos conceptuales necesarios para acercarse al fenómeno descrito y probar, así, la capacidad explicativa de una determinada perspectiva, con el fin de lograr una mejor comprensión de los acontecimientos, los actores y sus motivaciones, comportamientos y actitudes.

### 1.1 El estudio de caso

Esta investigación se plantea como un estudio de caso,<sup>1</sup> que pretende explicar un fenómeno concreto, que parte de una interrogante: ¿Por qué no se aplica la plurinacionalidad en Ecu-

---

1 Para profundizar en el uso del estudio de caso en Ciencias Sociales, véase: Yin, R. (1994): *Case study research. Design and methods*. Londres: SAGE.

dor en un contexto que, en principio, parecía favorable y cómo, a partir de ello, se genera un conflicto entre dos actores que partían como aliados?

Para responderla, estudiaremos los mecanismos que funcionan al interior de este proceso, a partir de un análisis que opta por la perspectiva de la *contienda política* y del *frame analysis* como herramientas de interpretación. Para hacerlo, se ha acotado el periodo temporal (2007-2010), se ha concentrado en dos actores: Correa / la CONAIE), y se han estudiado documentos y usado entrevistas directas como técnicas de investigación.

La selección del caso ecuatoriano nos parece pertinente en tanto introdujo nuevas cuestiones en el escenario político latinoamericano, como es el del Estado Plurinacional y cómo estas generan una serie de nuevas tensiones entre los movimientos indígenas y los gobiernos, incluso cuando forman parte de un mismo campo simbólico.

Esta investigación podría promover en el futuro un estudio de política comparada entre el caso ecuatoriano y otras realidades de América Latina, como el actual proceso boliviano, donde la plurinacionalidad también se ha constitucionalizado y su aplicación y reflejo en la política real, a través de instituciones, diseño territorial y políticas públicas, ya ha comenzado a generar conflictos entre las organizaciones indígenas y el Gobierno.

## 1.2 El enfoque de la *contienda política*

La perspectiva desde los movimientos sociales permitirá un acercamiento a la actuación de la CONAIE<sup>2</sup> y, con él, a la

---

2 Considerado un movimiento indígena (por sus propios miembros), rasgo que implicaría, en palabras de Ibarra, darle la categoría de “un movimiento político (...) no tanto porque exige un poder político propio,

situación de conflicto político entre esta organización y el presidente Rafael Correa; sobre todo, si se tiene en cuenta que “un movimiento social es una relación política (...), una relación contenciosa, más o menos conflictiva, entre un grupo social que pretende determinados cambios o se opone a otros sobrevenidos o previstos y los enemigos de tales cambios o sus oponentes” (Ibarra, 2005: 155). En ese sentido, quiero llamar la atención sobre la naturaleza conflictiva del movimiento social –en este caso la CONAIE– y de cómo sus propuestas y actividades en el escenario político –ecuatoriano– presentan “un desafío continuo a las autoridades o a ciertos códigos culturales [por el que] en ocasiones recurren a influencias extrainstitucionales” (Gamson y Meyer, 1999: 405).

Sin embargo, este enfoque pretende superar la tradicional división entre las distintas escuelas de los movimientos sociales<sup>3</sup> y optar por un modelo lo suficientemente heterodoxo, dinámico y relacional como para sintetizar las visiones clásicas del área: la estructural (con el estudio de las Estructuras de Oportunidad Política), la racional (con la Teoría de Movilización de Recursos) y la fenomenológica y cultural (con los Procesos de Enmarcamiento (*sic*) y de Redefinición de la Identidad). No se trata de una ambición propia ni de un intento pretencioso, sino de seguir los avances desarrollados por una disciplina que, cada vez más, opta por estos modelos que, más allá de lo ácrata o caótico, consisten en una labor sistemática y ordenada de aproximarse a las diferentes realidades desde una óptica, si cabe, *omnicomprensiva*,

---

sino porque demanda al poder político existente que le reconozca como comunidad política diferenciada y que le conceda determinados derechos colectivos, determinados derechos políticos” (Ibarra, 2005: 219-220).

3 Para seguir este debate en profundidad, véase: Ibarra, P. (2000): “Los estudios sobre los movimientos sociales: estado de la cuestión” en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 2, pp. 271-292.

en el sentido de abordar fenómenos cuyos acontecimientos están caracterizados por una creciente complejidad.

De ahí que aquí se proponga el concepto de *contienda política* (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005) y el estudio de su dinámica como una respuesta sugerente a este intento teórico, una salida formulada por tres clásicos contemporáneos en la investigación de los movimientos sociales y del conflicto político, que pretenden captar la realidad no como algo dado y estático, sino como un relato dinámico, donde los actores interaccionan, cambian de alianzas, varían sus relaciones dentro de la organización, ocupan distintas posiciones en el sistema político, en ocasiones ven oportunidades para la movilización y, en otras, amenazas que empujan a la misma y que definen y redefinen sus identidades a través de discursos que mueven hacia la acción y viceversa, en un escenario donde las subjetividades cambian, al igual que las circunstancias que originaron una u otra actuación.

La *contienda política* encierra, así, tanto el estudio de los movimientos sociales como el análisis del conflicto político, en cuanto significa “la interacción episódica, pública y colectiva entre los reivindicadores y sus objetos cuando: a) al menos un Gobierno es uno de los reivindicadores, de los objetos de las reivindicaciones o es parte en las reivindicaciones, y b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían a los intereses de al menos uno de los reivindicadores” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 5). Este carácter de interacción solo puede entenderse desde una perspectiva dinámica que genera:

- Incertidumbres, que invitan a repensar y a buscar nuevas identidades;
- Posibles realineaciones dentro del cuerpo político;
- Amenazas y oportunidades para los desafiadores;

- Circunstancias que fuerzan a las elites a reconsiderar compromisos y lealtades, y
- Residuos de cambio en los repertorios de contienda (...) y en las identidades políticas.

Aquí se propone, por tanto, que el objeto de estudio se presente desde la lógica de la *contienda política*, en tanto que la CONAIE reivindica la plurinacionalidad como un elemento clave para su propio ser como sujeto y para transformar las condiciones de vida indígena dentro del Estado ecuatoriano. Demandas que conllevan una interacción con el Gobierno de Rafael Correa al ser impelido, como parte de las reivindicaciones, primero, a reconocer la plurinacionalidad y, después, a aplicarla en sus distintas dimensiones.

De esta interacción surgieron disputas por la concepción del Estado Plurinacional, su significado y las implicaciones que su reconocimiento tiene. Una *contienda* que generó su propia dinámica y combinó momentos de negociación convencional con otros de tácticas disruptivas por parte del movimiento, que llamó a la movilización y al levantamiento de los indígenas y aliados del país como “respuesta a lo que percibe como agresión a específicos intereses de su vida material, de su forma de entender la vida y de sus proyectos vitales” (Ibarra, 2005: 119). Distintos periodos que dieron lugar a una intercalación de fases de *contienda política contenida*<sup>4</sup> con otras de *contienda política transgresiva*<sup>5</sup>, pues “muchos

---

4 Caracterizada por elementos de política convencional y en donde “todas las partes en el conflicto estaban previamente establecidas como actores políticos constituidos” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 8).

5 Donde “al menos algunas de las partes emplean acciones colectivas innovadoras (incorpora reivindicaciones, selecciona objetos de las reivindicaciones, incluye autorrepresentaciones colectivas y/o adopta medios que no tienen precedentes o que están prohibidos en el régimen en cuestión” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005:8).

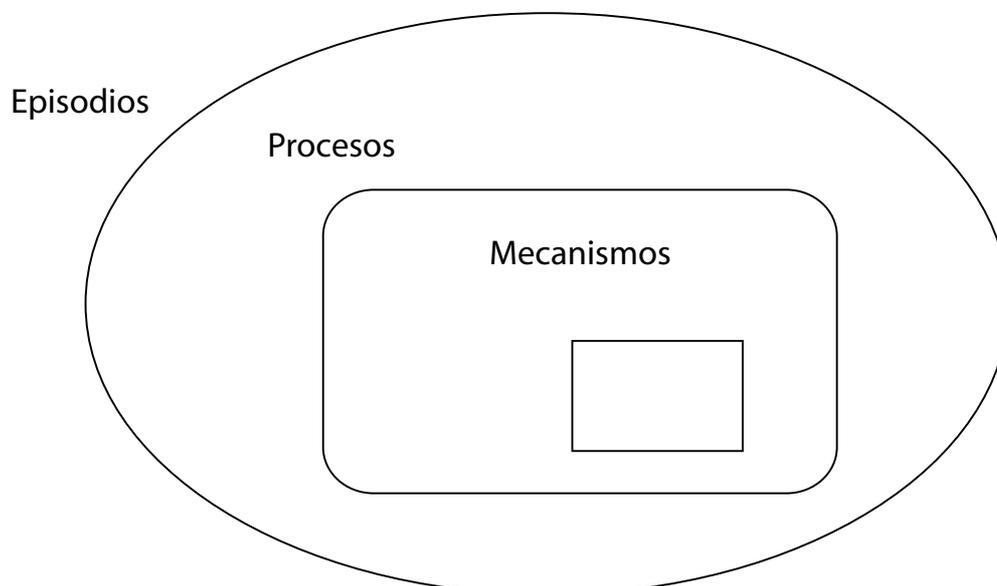
casos de contienda transgresiva se originan de episodios existentes de contienda contenida; dicha interacción entre lo establecido y lo nuevo merece una atención explícita” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 8).

Por tanto, la aplicación de perspectiva de la *contienda política* a la investigación cumple, al menos, un papel preliminar al identificar actores –la CONAIE, el Gobierno de Correa–, reivindicaciones –la plurinacionalidad–, objetos de estas –el Estado, el modelo económico, las instituciones, el reparto territorial– y respuestas a tales reivindicaciones –reconocimiento parcial, rechazo, represión–.

Pero más allá de identificar los elementos clave, esta perspectiva de análisis pretende explicar las relaciones creadas en torno a la cuestión problemática (la plurinacionalidad), a través de la exploración de los distintos mecanismos causales que operan en su interior y de cómo la combinación de estos activan procesos que, en su conjunto, dan lugar a un episodio de *contienda política*.

De tal modo, que el estudio de la dinámica de la *contienda política* por la plurinacionalidad entre la CONAIE y el Gobierno de Rafael Correa puede descomponerse en episodios, procesos y mecanismos (véase Imagen 1). Entendiendo por mecanismos “la clase delimitada de acontecimientos que alteran las relaciones entre conjuntos especificados de elementos (personas, grupos, redes)”, (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 26-27); por procesos, la concatenación de estos mecanismos, como “cadenas causales, secuencias y combinaciones frecuentemente recurrentes [en los cuales] mecanismos y procesos forman un continuo” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 29); y por episodios, “las corrientes continuadas de contienda que incluyen reivindicaciones colectivas relativas a los intereses de otras partes (...), siempre implican dos o más procesos” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 30).

Imagen 1: Contienda política



Elaborado por el autor a partir de McAdam *et al.* (2005)

Se propone, por tanto, el estudio de un episodio de *contienda* que comienza en 2007 con el inicio de la Asamblea Constituyente y concluye en 2010, tras el debate de la Ley de Aguas en la Asamblea Nacional, que provoca una de las mayores reacciones del movimiento indígena, en general, y de la CONAIE, en particular, en las calles del país, en un momento de máxima conflictividad entre esta organización y el Gobierno de Rafael Correa. El análisis de los mecanismos causales y de los procesos que dan origen a este episodio será parte de lo que aquí se pretende explicar.

### 1.3 La identidad y los marcos discursivos

Además de este análisis sobre la dinámica de un *episodio de contienda política*, al construir el objeto de estudio, se ha señalado el interés por investigar los procesos de enmarque empleados por uno de los actores, la CONAIE, y cómo a partir de ellos presenta sus reivindicaciones y cómo, sobre todo, se dota de una identidad en el escenario de la política ecuatoriana. En ese sentido, se pro-

pone conjugar la teoría de la *contienda política* con la teoría del *frame analysis*, como un enfoque que permite, de manera bastante estructurada, la ordenación del discurso indígena, así como la identificación de sus principales elementos.

Como ya se ha señalado, la propia dinámica de la *contienda* genera un proceso continuo de variación de subjetividades, de construcción y reconstrucción de marcos discursivos, que dota de sentido y de resignificación a las identidades. Un hecho que adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta, como señala Ibarra, que los movimientos indígenas son “grupos especialmente preocupados por la defensa de su identidad colectiva” (Ibarra, 2005: 220).

En el transcurso de la *contienda* “un movimiento social busca y pone en pie una identidad colectiva” (Ibarra, 2005:119). Identidades que, lejos de ser un proceso cerrado o dado por naturaleza, son “construcciones, son inventos (...), en negociación permanente” (Ibarra, 2005: 171).<sup>6</sup> Su mayor o menor éxito dependerá, en buena medida, de la capacidad del movimiento para construir marcos discursivos compartidos entre todos sus miembros y de la eficacia de su acción colectiva.<sup>7</sup> Este proceso no será armónico ni irreversible, pues debe apuntarse que, durante la *contienda*, el escenario estará caracterizado por una multiplicidad de identidades colectivas en disputa.

Como señala Gómez, en la construcción de esta identidad colectiva de los movimientos indígenas podrían señalarse

---

6 Con este presupuesto nos alejamos, por tanto, de posiciones más esencialistas o ubicadas en el ámbito del primordialismo en el estudio de las identidades de los movimientos indígenas.

7 “Las identidades colectivas, inicialmente segmentadas, pueden llegar a convertirse en identidades asentadas si consiguen alineamientos fuertes entre sus seguidores y si logran institucionalizar su acción colectiva y su mensaje grupal” (Gómez, 2007: 4).

dos procesos que entran en juego: el primero “articula el ‘bagaje cultural’ de un pueblo con su ‘identidad étnica’ imaginada”, y el segundo, “se fundamenta en una operación de racionalización política, de naturaleza lógica y categórica, en la que se articula esta ‘identidad étnica’ con la ‘identidad política’ consciente, autorreflexiva y racional, que hace referencia a las orientaciones de su proyecto político” (Gómez, 2007: 5). Con lo que se pone de nuevo de manifiesto el carácter creativo de la identidad y cómo por medio de marcos discursivos –de contenido tanto racional como mágico– se llegan a conformar otras identidades.

Estos marcos, de referencia<sup>8</sup> y de alineación<sup>9</sup>, suponen “el modo en el que un actor político elabora, estructura y construye su discurso político para ser difundido” (López, 1997: 104); de tal forma que los marcos de referencia “tienen la función de organizar la experiencia y la acción, ya sean individuales o colectivas” y los de alineación son “la condición necesaria para la participación en el movimiento, cualquiera que sea su naturaleza” (López, 1997: 105).

Se distinguen tres niveles de marcos de referencia, como estrategias discursivas que buscan producir tanto el alineamiento de identidades como la capacidad de movilización y que sirven de interpretación básica para enmarcar la realidad: 1. El marco de diagnóstico (o de definición de la situación problemática); 2. El de pronóstico (o el de planteamiento de plan de futuro) y, 3. El de motivación (el porqué de la implicación del movimiento y los motivos que lo llevan a la acción). (Véase Tabla 1).

En palabras de Goffman, “padre” del *frame analysis*, un marco de referencia puede ser considerado como aquel que “con-

---

8 Que “proponen y refuerzan identidades” (López, 1997: 104).

9 Producto de la “unión de orientaciones interpretativas individuales y de organización del movimiento social” (López, 1997: 104).

vierte en algo que tiene sentido lo que de otra manera sería un aspecto sin sentido de la escena” (Goffman, 2006: 23); lo que hace que estos marcos constituyan un elemento central de la cultura de un determinado movimiento social, “especialmente en la medida en la cual emerge una comprensión relativa a los principales tipos de esquemas, a las relaciones de estos tipos entre sí y a la suma total de fuerzas y agentes que estos diseños interpretativos reconocen que se hallan sueltos en el mundo” (Goffman, 2006: 29).

**Tabla 1: Niveles de marcos**

Marco	Función	Elemento destacado
Diagnóstico	Identificar el problema, el conflicto central y sus responsables	La injusticia
Pronóstico	Plantear un escenario social y político bajo el que adquieren sentido las propuestas de resolución del conflicto	La eficacia
Motivación	Presentarse como el sujeto llamado a solucionar el conflicto y exponer las causas por las que está capacitado y legitimado para ello	Lo identitario

Elaborado por el autor a partir de Gómez (2007), Ibarra (2005) y López (1997).

Un tipo de marco ideal será aquel donde se identifiquen los problemas, sus causas, sus responsables, las alternativas de solución y la capacidad de autoproclamarse protagonista y de conducir a la acción colectiva, pues los marcos de referencia “no son solo algo mental, sino que corresponden en cierto sentido a la manera como se organiza un aspecto de la propia actividad, en especial aquella que afecta directamente a los agentes sociales” (Goffman, 2006: 257).

## 1.4 Las hipótesis de investigación

La investigación parte de una serie de presupuestos que se intentará contrastar y a partir de la que se planteará el análisis del objeto de estudio. Se trata de afirmaciones que guiarán el curso de lo proyectado y darán las pautas necesarias para la identificación de las variables clave de los procesos de *contienda*.

Así, en primer lugar, la investigación plantea un relato del contexto político de Ecuador entre 2007 y 2010. Periodo en el cual la Asamblea Constituyente de Montecristi<sup>10</sup> supuso un relevo del agotado modelo político vigente en el país hasta ese momento, tanto en el plano económico (neoliberalismo) y de representación (“partidocracia”) como en el institucional –incapacidad de arreglo y solución de diferencias por mecanismos institucionales establecidos–. Esto provocó que se abriera un proceso con grandes expectativas de cambio para el país. Una suerte de Estructura de Oportunidad Política (EOP), que recogía los ánimos de transformación de distintos sujetos: clases medias, sectores obreros, intelectuales, indígenas, entre otros. Podría, en cierto modo, caracterizarse como un momento típico de populismo, en los términos descritos por Laclau (2005), donde bajo el significante común del cambio se encontraban muchos y variados significados.

De ese modo, durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente emergió el debate sobre el modelo de Estado y, en definitiva, sobre el tipo de sistema político y económico que regirá en Ecuador. Fue en este momento cuando surgió con mayor fuerza el debate en torno a la plurinacionalidad. Sin ser una demanda nueva (reivindicada en el escenario estatal por la CONAIE desde

---

10 Ciudad costera de Ecuador donde se celebró la Asamblea Constituyente. El lugar fue escogido por el presidente Correa en honor a Eloy Alfaro, expresidente del país (1887-1901 y 1906-1911) y líder de la Revolución Liberal, quien nació allí.

1990), la alianza simbólica de muchos sectores y la asunción de la agenda indígena por parte de Rafael Correa, cuando era candidato a la presidencia, despertó en la CONAIE altas expectativas de éxito en su demanda histórica plurinacional.

Aunque finalmente se dio un reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad (no exento de dificultades y con la reticencia del propio presidente Correa y de, incluso, alguna organización indígena, como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN), no obstante, este no supuso un cambio esencial en las estructuras estatales, situación que terminó por derivar en una continua dinámica de *contienda política* entre la CONAIE y el Gobierno de Rafael Correa.

Es este escenario el que me llevó a formular la pregunta principal de investigación de este trabajo:

***¿Por qué la CONAIE, socio inicial de Correa, no logra durante el Gobierno de este traspasar la plurinacionalidad a la política real?***

La respuesta a esta cuestión se presenta, de manera general, en las **hipótesis** siguientes:

1. Para Rafael Correa, la CONAIE ha sido un socio instrumental que, durante el periodo de campaña en 2006 –cuando hizo suya la agenda del movimiento e intentó liderar una candidatura conjunta–, significó un importante apoyo para lograr el poder e iniciar así un proceso de transformaciones en el país, con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, tal y como demandaba la organización. Sin embargo, una vez conseguidos tales objetivos, durante la etapa de diseño institucional y aplicación de políticas, Correa fortaleció su programa sobre el núcleo duro de su base política, las clases medias urbanas, movimiento

que provocó un desplazamiento de la CONAIE. De ellas, extrajo todo el aparato funcional, los miembros del Gobierno y las elites del partido.

2. La CONAIE experimentó un proceso de aprendizaje institucional durante la última década y media, con un balance más bien deficiente. Sobre todo, en el periodo de participación en el Gobierno de Lucio Gutiérrez. Esto generó una desconfianza en la organización hacia la política convencional y en los mecanismos de participación propios de la democracia liberal. Rasgos que han reforzado el carácter confrontativo del movimiento.

Como consecuencia de esto puede afirmarse que, aunque se da un reconocimiento formal de la plurinacionalidad, el sistema político que se comenzó a implementar tras la Constituyente supuso, en realidad, una aplicación del concepto de Revolución Ciudadana, como ideología enraizada en las clases medias del país. Mientras la plurinacionalidad implica, de forma general, la distribución del poder a través de un reparto de soberanía entre los distintos pueblos y nacionalidades, la Revolución Ciudadana<sup>11</sup> supone un refuerzo del clásico modelo Estado-nación, con un contrato social de corte liberal y un modelo económico desarrollista que, en su intento por regular el mercado, terminó por apropiarse de la sociedad.

Proceso que tendrá dos consecuencias principales. Por un lado, se produjo una paulatina concentración de poder en las estructuras centrales del Estado y, dentro de este, en el Ejecutivo; por el otro, un debilitamiento de las mediaciones políticas entre el Estado y la sociedad, con lo que los movimientos sociales perdieron autonomía en la decisión como colectivo organizado.

---

11 Mezclada, como proyecto, con el llamado Socialismo del Siglo XXI.

## 1.5 Los objetivos

En relación con el objeto de estudio definido y con las hipótesis presentadas, planteo como objetivo principal de la investigación el análisis de la disputa generada a partir del proceso de la Asamblea Constituyente ecuatoriana (iniciada en 2007), entre el Gobierno de Rafael Correa y la CONAIE, por el concepto y la aplicación de la plurinacionalidad, como nuevo modelo de Estado, desde una perspectiva de la dinámica de *contienda política*; así como el estudio de enmarcamiento (*sic*) de esta *contienda* elaborado por la CONAIE.

A partir de aquí se definen los objetivos específicos de la investigación, que corresponden a los dos objetivos generales señalados, con el fin de refinar y hacer operativo su estudio. Se identifican hasta seis objetivos específicos distintos, agrupados en dos bloques, con la intención, además, de facilitar la labor investigadora y argumentar a favor de las hipótesis planteadas (véase Tabla 2).

Tabla 2: Objetivos

Generales	Específicos
Análisis de la dinámica de <i>contienda política</i> por la plurinacionalidad entre el Gobierno de Rafael Correa y la CONAIE	Identificación de los mecanismos causales: ambientales, relacionales y cognitivos.
	Estudio de los procesos: análisis del sistema político (forma estatal y movimiento indígena como movimiento social).
	Caracterización del episodio: análisis de las estrategias empleadas por la CONAIE, resignificación y rol de la organización y trayectoria de los acontecimientos.
Análisis de los marcos discursivos de la <i>contienda</i> elaborados por la CONAIE	Estudio del discurso generado en los marcos de diagnóstico
	Estudio del discurso generado en los marcos de pronóstico.
	Estudio del discurso generado en los marcos de motivación.

## 1.6 La entrevista semiestructurada a elites como técnica de investigación

Para cubrir los objetivos señalados en la investigación, se ha considerado la entrevista cualitativa como la técnica que mejor se adapta a los fines perseguidos, puesto que su uso proporcionará la información básica para el buen desarrollo del análisis, tanto de la dinámica de la *contienda* como de los marcos discursivos construidos por los actores.

Entre las entrevistas cualitativas se ha escogido la modalidad semiestructurada a elites como la idónea para responder a la pregunta planteada en la investigación, en tanto

### *1. El carácter semiestructurado de la entrevista posibilita que*

El entrevistador disponga de un guión, que recoja los temas que se deben tratar a lo largo de la entrevista. Sin embargo, el orden como se abordan los diversos temas y el modo de formular las preguntas se dejan a la libre decisión y valoración del entrevistador. En el ámbito de un determinado tema, este puede plantear la conversación como desee, efectuar las preguntas que vea oportunas y hacerlas en los términos que estime convenientes, explicar su significado, pedir al entrevistado aclaraciones cuando no entienda algún punto y que profundice en algún extremo cuando le parezca necesario, establecer un estilo propio y personal en la conversación (Corbetta, 2003: 376).

Esto es así pues, siguiendo a Valles<sup>12</sup> (2003):

- a. La estandarización del significado de una pregunta requiere formularla en términos familiares al entrevistado.

---

12 Este autor categoriza las entrevistas semiestructuradas bajo la denominación de *entrevista estandarizada no programada*. Si bien la técnica no tiene grandes variaciones de fondo.

- b. No hay secuencia de preguntas satisfactoria para todos los entrevistados.
- c. Es posible conseguir la equivalencia de significado para todos los entrevistados, a través del estudio de estos, su selección y programación. De forma que se pregunte a medida del entrevistado.

## ***2. Las preguntas a elites favorecen***

La generación de información para contrastar la realidad con la teoría (...), la importancia de hablar con los que están en posición de liderazgo (...), cualquier persona que da información directamente relevante para los objetos del estudio y que es seleccionada porque ocupa una posición única en la comunidad, grupo o institución a estudio (Valles, 2003: 213).

De ese modo, se prepararon unos cuestionarios orientadores que contenían preguntas clave sobre los aspectos que se consideraban importantes para extraer información. En el transcurso del estudio, estas preguntas no fueron necesariamente formuladas de la misma manera ni en igual orden, pues se buscó adaptar el cuestionario a cada entrevistado. Aunque sí se tuvo en cuenta obtener ciertas percepciones y relatos, con el fin de poderlos sistematizar y ordenar conforme a los intereses de la investigación.

Se seleccionaron, previamente, los entrevistados. En la mayoría de los casos se escogieron líderes políticos indígenas debido a su posición privilegiada al interior del movimiento y por el interés de estudiar la definición de la *contienda* y los marcos discursivos empleados. Se entrevistó, además, a elites políticas vinculadas al Gobierno o al partido que apoya a Rafael Correa, Alianza País (AP).

Por otro lado, hay que señalar que también se hizo uso de la entrevista a expertos, para contextualizar y obtener claves “ex-

ternas” de la situación que se pretende analizar. En total, se hicieron 25 entrevistas<sup>13</sup> para esta investigación: 11 a líderes indígenas, 6 a elites políticas del Gobierno/AP y 8 a expertos (véase Tabla 3).

**Tabla 3: Entrevistas realizadas**

Posición estructural	Organización	Actor	Cargo
Líder político indígena	CONAIE	Luis Macas	Expresidente
		Marlon Santi	Presidente
		Blanca Chancoso	Dirigente histórica
	ECUARUNARI	Delfín Tenesaca	Presidente
		Humberto Cholango	Expresidente
		Gonzalo Guzmán	Secretario de Recursos Naturales
	CONAICE	Raúl Tapuyo	Presidente
	PACHAKUTIK	Jorge Guamán	Coordinador Nacional
		Gerónimo Yantalema	Asambleísta
		Gilberto Guamangate	Constituyente
	FENOCIN	Luis Andrango	Presidente

13 La realización de las entrevistas fue posible gracias al trabajo de campo realizado en Ecuador por el investigador durante el mes de marzo de 2010, en el marco del proyecto “La influencia indígena en la transformación estatal: interculturalidad y etnodesarrollo en los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia”, dirigido por la doctora María Esther del Campo y financiado por la Fundación Carolina.

Posición estructural	Organización	Actor	Cargo
Élite política Gobierno/ AP	Alianza País	Alberto Acosta	Expresidente As. Constituyente
		Virgilio Hernández	Constituyente y Asambleísta
	SENPLADES	René Ramírez	Secretario Nacional
		Ana María Larrea	Subsecretaria de Reforma del Estado
		Patricia Sarzosa*	Subsecretaria de Participación
	Secretaría de pueblos	Leti Viteri	Subsecretaria de Pueblos
Experto	FLACSO	Fernando García	Académico
		Carlos de la Torre	Académico
		Franklin Ramírez	Académico
	Universidad Católica	Pablo Dávalos	Académico y asesor de la CONAIE
	Universidad Andina	Pablo Ospina*	Académico
	Naciones Unidas	Guillermo Fernández	Asesor Derechos Humanos
	MPD	Edgar Isch	Exministro del Ambiente (2003)
	Diario El Expreso	Juan Carlos Calderón	Coordinador en Quito y Editorialista

1. Entrevistas realizadas entre el 8 al 22 de marzo de 2010 en Quito, Ecuador.

2. Los cargos corresponden al momento en el que se produjo la entrevista.

\* A pesar de que estas entrevistas han sido utilizadas para la investigación como información válida, no se ha incluido ningún fragmento textual en el curso de este trabajo.

---



## Capítulo II

# Contexto

La emergencia de los movimientos indígenas en América Latina, el protagonismo de la CONAIE en el sistema político ecuatoriano y los debates teóricos en torno a la plurinacionalidad y su concreción en Ecuador

Durante la década de los noventa se produjo la irrupción de los movimientos indígenas. No es que, de repente, los indígenas aparecieran: siempre estuvieron ahí, pero sí que se hacen visibles, se convierten en un actor político de primer orden en los diferentes escenarios estatales de América Latina. Bajo la bandera de su reconocimiento como grupos diferenciados –que siempre estuvieron excluidos de la construcción de los Estado-nación criollos–, demandaron la participación en la toma de decisiones desde sus propias formas y modos de organización, al tiempo que introdujeron reivindicaciones sobre el territorio en el que se asientan, el respeto a su cultura y lengua y la capacidad de autogobernarse.

Se trató de un fenómeno generalizado en el continente. Sin ser acontecimientos directamente entrelazados, no fue casualidad que pocas semanas después del levantamiento de los indígenas ecuatorianos, en junio de 1990, se diera “La marcha por el territorio y la dignidad”, que protagonizaron los indígenas bolivianos de tierras bajas en agosto del mismo año. Ni que en enero de 1994, los zapatistas conmocionaran a la opinión pública internacional con su aparición en la Selva de Lacandona, en Chiapas. O que

dos años antes, la guatemalteca Rigoberta Menchú obtuviera el Premio Nobel de la Paz. Todo ello llevó a que la ONU decretase la “Década Internacional de los Pueblos Indígenas” a la comprendida entre 1995 y 2004.

No parecía tratarse de casos aislados, pues los indígenas latinoamericanos comenzaron a tener encuentros y a generar redes a nivel regional, lo que fortaleció su identidad e impulsó su carácter organizativo como movimientos. Paradójicamente, la conmemoración de los 500 años de la conquista española, sirvió como punto de unión entre los distintos pueblos y nacionalidades, que en 1989 pusieron en marcha la campaña “500 años de resistencia indígena y popular” y, un año después, celebraron en Quito el Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indios donde, entre otras cosas, demandaron el reconocimiento de sus derechos como pueblos indígenas y de la Madre Naturaleza en el marco del Derecho Internacional.

¿Por qué se produjo en la década de los noventa este proceso de visibilización? El antropólogo peruano Ramón Pajuelo, afirma: “las etnicidades se activan y reactivan en circunstancias particulares de conflicto, por lo cual pueden considerarse una ‘máscara de confrontación’” (Pajuelo 2004: 10). En ese sentido, a la ya mencionada campaña “500 años...”, se sumó una serie de acontecimientos que generaron una profunda fractura en los sistemas políticos, económicos y sociales de América Latina.

Como activadores de estos procesos se han señalado circunstancias del contexto internacional, como el fin de la Guerra Fría y la propagación de la globalización, lo que para algunos autores<sup>14</sup> significó la explosión de las identidades locales. Junto a ello, los noventa fueron los años de mayor ortodoxia en la aplica-

---

14 Para seguir el debate sobre las identidades locales, véase Guiddens (1996), Melucci (1996) y Kaldor (1999).

ción de las políticas neoliberales, acompañadas de ajustes presupuestarios, recortes del gasto público o privatizaciones: medidas que provocaron la desestructuración y el ahondamiento de las diferencias sociales en países ya de por sí desiguales. Facilitaron esta emergencia otros factores como la democratización del sistema político, el comienzo de la regulación de aspectos étnicos en las constituciones y legislación de los países y un creciente apoyo internacional (por parte de grupos ambientalistas y de derechos humanos, sobre todo).

Podría afirmarse, incluso, que los movimientos indígenas se convirtieron en el polo de gravedad dentro de sus respectivos sistemas políticos estatales. El debilitamiento del movimiento obrero/fabril, el declinar de la influencia de la Iglesia católica y la cooptación de los movimientos urbanos hicieron que “la posición de los pueblos indígenas atravesara la ausencia de propuestas de la sociedad” (García, 2003: 209).

Sin embargo, a pesar de estos factores de carácter más exógeno, hay que apuntar a otra serie de hechos –de corte endógeno, si se quiere– que ocurrieron en buena parte de las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX y que dieron forma a una suerte de conciencia étnica, que puso las condiciones subyacentes para la visibilización indígena en la década de los noventa.

En cierto modo, tres rasgos habían caracterizado el tema indígena durante las décadas que abarcan desde los años treinta hasta los sesenta: la cuestión de clase, la identidad campesina<sup>15</sup> y las políticas indigenistas. Por un lado, una considerable fracción

---

15 “La categoría de campesino se convierte en un mordaza epistemológica para comprender su condición indígena. De hecho, se asumía que lo indígena era parte de la superestructura ideológica de la sociedad” (Dávalos, 2005b: 342).

de los partidos políticos de izquierda no tuvo apenas en cuenta el factor étnico y consideraron a los indígenas como sujetos de la clase explotada, a la que había que concienciar sobre su situación de explotación. La falta de matiz en esta comprensión hizo que casi fueran más los desencuentros que los encuentros entre la izquierda latinoamericana y los pueblos indígenas.

Por el otro, las políticas nacionalistas propias de esos años impulsaron prácticas de integración y asimilación del indio al modelo de ciudadanía nacional. Se propagaron programas de corte asistencialista centrados en los indígenas, a los que se pretendía incorporar a la Nación. Además, el hecho de que la mayoría viviera en el campo hizo que se les categorizara desde fuera como campesinos, dotándoles de una identidad alejada al componente más étnico.

Una sucesión de acontecimientos, como las reformas agrarias –que, en Ecuador, por ejemplo, terminó con el sistema de hacienda con las reformas de los años 1964 y 1973<sup>16</sup>–, los procesos migratorios del campo a la ciudad, la quiebra de los modelos nacional-desarrollistas –junto a las comentadas democratización del sistema político y comienzo de la aplicación del modelo neoliberal– y la llegada de ONG europeas y estadounidenses, abren el camino hacia el despertar indígena. Muchos de los campesinos pasan a ser incipiente burguesía urbana, algunos de quienes, incluso, son caracterizados como intelectualidad indígena (y difusores de una ideología política propia,<sup>17</sup> el indianismo<sup>18</sup>), con lo

---

16 “La reforma agraria al liberalizar a los indios del sistema de hacienda y de las relaciones de servidumbre creó las condiciones para la recomposición de la comunidad india” (Simbaña, 2001).

17 Para un estudio completo sobre la ideología contemporánea de los indios, véase: Bonfill Batalla (1981).

18 Ideología política que tiene su principal punto de referencia en el boliviano Fausto Reinaga (1969).

que comienzan a generarse redes que ponen en contacto a los diferentes pueblos y, con ello, a formar un imaginario panindio.

Todo ello permite que se constituyan movimientos indígenas en los diferentes contextos nacionales y que aquellos comiencen a dotarse de una estructura organizada con una alta densidad de comunidades de base, de una elite política e intelectualidad propia y de un discurso que termina por convertir lo étnico en factor de movilización.

Proceso que algunos autores, como el chileno José Bengoa, han denominado *etnogénesis*, para describir cómo “la característica principal de la emergencia indígena es la existencia de un nuevo discurso identitario; esto es, una cultura indígena reinventada. Se trata de una lectura urbana de la tradición indígena, realizada por los propios indígenas, en función de intereses y objetivos indígenas. Es por ello que se trata de un discurso de identidad étnica arraigado profundamente en la tradición, pero con capacidad de salir de ella y dialogar con la modernidad” (Bengoa, 2000: 128-129).

Esta irrupción indígena ha tenido dos consecuencias visibles durante la década de los noventa. La primera, la ratificación por parte de 15 países latinoamericanos del Convenio 169 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y tribales en los países independientes”<sup>19</sup> de 1989, en el cual, en síntesis, se reconocen derechos colectivos a los pueblos indígenas en el marco estatal. Incluso algunos países, como Bolivia, han aprobado su constitucionalización, junto a otros instrumentos jurídicos internacio-

---

19 Los 15 países latinoamericanos que hasta la fecha lo han ratificado son: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Paraguay (1993), Costa Rica (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002), Venezuela (2002), Dominica (2002), Chile (2008) y Nicaragua (2010).

nales, como la más reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

El segundo, la creación de partidos de carácter étnico, entendiendo por tal aquella “organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes indígenas y miembros, en su mayoría, se identifican a sí mismos como parte de un grupo étnico no gobernante y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural” (Martí, 2004: 40). Estos partidos fueron creados como instrumentos políticos, cuyo surgimiento respondía, en cierto modo, a la debilidad de la izquierda clásica y la fragmentación de clases, que tenían un marcado carácter antisistema (Assies, 98: 2009).

Aunque habría que matizar que estos dos “logros” se han visto moderados en su éxito pues, por un lado, el reconocimiento de instrumentos internacionales no ha significado siempre su aplicación<sup>20</sup> y, por el otro, los partidos indígenas han caído, en demasiadas ocasiones, en las mismas rutinas organizativas y prácticas políticas que los partidos tradicionales.

---

20 A este respecto, podría hablarse de una brecha de implementación. Según recogía el Exrelator de Naciones Unidas para los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su tercer informe del Consejo de Derechos Humanos existe una notable “brecha entre los compromisos de los Estados al suscribir o apoyar los convenios y las declaraciones internacionales sobre los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas y su real implementación” (Stavenhagen, 2007). Esto es así porque para evitar un cambio estructural verdadero, los Estados en muchas ocasiones recurren a un “multiculturalismo neoliberal”, donde “se aceptan las demandas culturales siempre que no implique una redistribución real de los recursos y del poder (como) forma de tratar las demandas indígenas y filtrarlas selectivamente” (Assies, 95: 2009), o a prácticas de “neoindigenismo”, donde se exalta la diversidad cultural o, incluso, se impulsa el desarrollo empresarial desde lo étnico.

## 2.1 El contexto de Ecuador

### 2.1.1 *La irrupción de la CONAIE en el sistema político*

Para el caso concreto de Ecuador, puede afirmarse que estos ciclos históricos han sido una característica común en el país, aunque cuente con sus propias particularidades. Los movimientos ecuatorianos se han distinguido por su fortaleza política –han participado en la caída de varios presidentes– y por su capacidad de articulación. De hecho, la CONAIE se ha caracterizado por ser una de las organizaciones indígenas más fuertes del continente, sino es la más.

Sobre el número total de indígenas en el país, es difícil ofrecer datos exactos. Si bien las dificultades para medir el porcentaje de esta población no es algo exclusivo de Ecuador<sup>21</sup>, no deja de ser una cuestión controvertida, pues “dependiendo de la definición utilizada, el censo (2001) situaba la población indígena en un 6%, mientras que otras fuentes la calculan entre el 35-40%” (Stavenhagen, 2006). Lo que sí parece más claro, es el predominio de la CONAIE como organización, que aglutinaría a un total del 75% de los indígenas del país (Iza, 2005).

En la historia reciente de Ecuador puede destacarse un hecho que, sin duda, significa un punto de inflexión en la dinámica del país: la instauración de un sistema democrático en 1979, lo que permitió la apertura política y la presentación de partidos de diversas tendencias a las elecciones. Sin embargo, este proceso, en sí, no traería mejoras sustanciales para los pueblos indígenas, ya que el debate se centró, más bien, en la configuración de las instituciones y en las reglas del sistema de representación.

---

21 Para ampliar este debate, véase: Albó, 2008: 118 y ss.

A pesar de ello, esta apertura impulsó el trabajo de las organizaciones indígenas durante la década de los ochenta, que aprovecharon la oportunidad de constituirse en actores del sistema político ecuatoriano, como se demostró con su aparición en la escena pública en 1990.

La de los ochenta es una década ganada para los pueblos indígenas. Fue en esa década cuando se logró organizar todo un proceso de debate. Por ejemplo, el concepto de nacionalidad, de pueblos y, sobre todo, la territorialidad (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

La historia reciente del movimiento indígena ecuatoriano, anterior al levantamiento de los noventa, puede dividirse en tres periodos (Bretón, 2003). Una primera etapa de sindicalismo de base, donde las demandas indígenas fueron, sobre todo, de carácter campesino. En ese periodo se constituyó la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), en 1944, y la Federación Nacional de Organizaciones Clasistas (FENOC), en 1963. Sus principales luchas giraron en torno al fin del sistema de hacienda característico en Ecuador y a la reivindicación de una redistribución justa de la tierra que forzaría, de hecho, la primera gran reforma agraria (1964).

Una segunda, en la que las demandas campesinas, de carácter clasista, comenzaron a combinarse con las de componente étnico. Sin duda, el surgimiento de la Federación Shuar, en el Oriente ecuatoriano, en los sesenta, comenzó a dar cuenta de cómo las demandas indígenas iban más allá del clasismo clásico.<sup>22</sup> Además, dentro de este periodo, se fundó la Federación Nacional

---

22 “En la medida en que los shuar y otros pueblos indígenas de las tierras bajas no se insertaban claramente en una estructura de clases agraria, su organización adquirió un carácter más comunal y étnico que los movimientos más clasistas de los campesinos indígenas en otras partes de América Latina” (Stavenhagen, 1996: 62).

de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), en 1972, y la Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (ECUARUNARI), en 1973; dos organizaciones que combinaron ambos componentes de etnia y clase. En el segundo caso, puede hablarse del comienzo de un proceso de autonomía de la tradicional vinculación de los indígenas de la Sierra con la Iglesia católica y los partidos de izquierda del país, fuerzas que, hasta ese momento, habían tenido una influencia más que notable sobre el movimiento.<sup>23</sup> No obstante, el componente clasista todavía seguía siendo el predominante en la Sierra, lo que provocó en 1973 la segunda gran reforma agraria.

Y una tercera etapa que puede ubicarse, aproximadamente, en la década de los ochenta, donde se generó una hegemonía de las tesis etnicistas. Ello, en buena medida, se debió a la fundación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), en 1980, que recogió las demandas de los pueblos amazónicos y sintetizó el discurso indígena de esta región, que vio en la colonización un amenaza real para la forma de vida amazónica y generalizó la insatisfacción por la legalización de las tierras indígenas en los mismos términos que los colonos (Guerrero y Ospina, 2003). Con un componente más religioso que étnico, se fundó también en el mismo año la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), que pondrá en evidencia la decadencia de la influencia de la Iglesia católica en las comunidades indígenas y el ascendente peso de los evangélicos.

Aunque, sin duda, el momento clave en la historia reciente del movimiento indígena ecuatoriano llegó en 1986 con la funda-

---

23 No habría que olvidar que, en parte, esta influencia se vio sustituida en las próximas décadas por las ONG y los proyectos vinculados a la Ayuda Oficial al Desarrollo de Estados y Organismos Multilaterales.

ción de la CONAIE,<sup>24</sup> producto de la fusión entre los indígenas de la Sierra (ECUARUNARI) y los de la Amazonía (CONFENIAE). Una unión que provocó una síntesis de sus reclamaciones y propuestas. Por un lado, las de los pueblos amazónicos, sometidos a la amenaza del extractivismo por los procesos de colonización permanente y una violencia estructural creciente, sin apenas noticias del Estado. Por el otro, las de los pueblos de la Sierra, con una fuerte experiencia organizativa y una arraigada tradición sindicalista. Este diálogo entre diferentes visiones generó un encuentro entre las distintas demandas de tierra (serranos) y territorio (amazónicos) en Ecuador, que tuvo como producto final la reivindicación por la plurinacionalidad, como quedó de manifiesto en el levantamiento indígena de 1990.

Ese Primer Levantamiento Indígena Nacional, conocido como el del *Inty Raymi*,<sup>25</sup> consiguió la movilización conjunta de todo el movimiento indígena de Ecuador. Un hecho sin precedentes en el que se presentaron en el escenario nacional las demandas étnicas, al tiempo que se cuestionaba el modelo republicano y el tipo de ciudadanía constituidos durante más de 150 años. Significó un “punto de quiebre nacional” puesto que “luego del levantamiento indígena, el conjunto del país quedó impactado” (Pajuelo, 2007: 47). El presidente de aquel periodo, Rodrigo Borja, tuvo que reconocer a la CONAIE como interlocutor válido del sistema político. Aunque la organización no logró su principal objetivo: la reforma del artículo 1 de la Constitución y el reconocimiento de un Estado Plurinacional.

---

24 En la actualidad, la CONAIE integra tres federaciones: la Sierra (ECUARUNARI, con alrededor del 45% de sus delegados), la Amazonía (CONFENIAE, con el 30%) y la Costa (CONAICE, con el 25%), esta última integrada a la Confederación en 1999, año de su fundación.

25 Por coincidir con la fiesta más importante para los pueblos indígenas, celebrada en junio; Fiesta del Sol, en español.

A partir de este momento, y durante toda la década de los noventa, la CONAIE se caracterizó por ser uno de los actores fundamentales de la vida política del país, al proseguir con su estrategia de movilizaciones y continuar marcando el ritmo de la agenda pública. Este momento coincidió, además, con el intento de implementación de las políticas económicas neoliberales y la incapacidad institucional de lograr acuerdos dentro del Estado.<sup>26</sup>

Al Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) le siguió el de Sixto Durán Ballén (1992-1996), el último presidente hasta la fecha (exceptuando a Rafael Correa) capaz de agotar su mandato constitucional. Circunstancia que no le libró de ver durante su gestión las marchas impulsadas por el movimiento indígena, como la “Movilización por la vida y la ley agraria” en 1994, año cuando CONAIE introdujo la convocatoria a una Asamblea Constituyente como demanda prioritaria.

Agotado el mandato de Durán Ballén, comenzó un convulso periodo en la historia reciente de la política ecuatoriana, con la caída de cuatro presidentes en siete años, debido a acciones de protesta, marchas, bloqueos, paros y movilizaciones, que tuvieron lugar en las calles, la mayoría de ellas encabezada por el movimiento indígena, liderado por la CONAIE, que se convirtió en el verdadero protagonista. Así, en 1997, cayó Abdalá Bucaram (1996-1997), quien incumplió su promesa de convocar a un proceso constituyente y rehusó ratificar el Convenio 169 de la OIT.

A Bucaram le siguió Fabián Alarcón, como presidente interino. A pesar de su breve gestión (1997-1998), ratificó el Convenio 169 de la OIT y convocó una Asamblea Constituyente, en la

---

26 “En Ecuador, mecanismos extrainstitucionales de acuerdo político suelen ser muy eficaces. Las instituciones formales no son mecanismos reales de ejercicio de la autoridad y de regulación del conflicto social” (Ospina, 2008:2).

que el movimiento indígena –a través de Pachakutik– contó con cuatro asambleístas. Sin embargo, a pesar de la presión popular del movimiento y de lograr ciertos avances en materia de interculturalidad y reconocimiento de lenguas propias, la CONAIE no consiguió su gran objetivo: la plurinacionalidad. Lo máximo a lo que se llegó fue a la declaratoria de Estado multiétnico y pluricultural.

En 1998, llegó al poder Jamil Mahuad, presidente que pasó a los anales de la historia ecuatoriana por introducir la “dolarización” en el país. Durante 1999 se produjeron dos fuertes levantamientos convocados por la CONAIE (marzo y junio), el segundo de los cuales llegó a concentrar 12.000 indígenas en Quito. Meses después, las mesas de diálogo instauradas por el presidente fracasaron. La CONAIE convocó el Parlamento de los Pueblos, como salida al momento de colapso institucional. En enero de 2000, Mahuad abandonó el cargo.

Fue este uno de los momentos más confusos de los últimos años en Ecuador. Tras la caída de Mahuad, el 21 de enero, se instauró una Junta de Salvación Nacional,<sup>27</sup> que desconoció al sucesor presidencial que correspondía constitucionalmente. Estos hechos afectaron a la CONAIE,<sup>28</sup> al participar su presidente, Antonio Vargas, en la alianza que constituía la Junta. Esta fórmula duró apenas unas horas, pronto juró el cargo Gustavo Noboa.

---

27 Entendida como una alianza entre el ejército, la magistratura y el movimiento indígena, al estar formada por el coronel Lucio Gutiérrez, el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano, y el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas.

28 La participación en esta Junta significó el ahondamiento de una división interna en la organización, así como las críticas de un sector de la población hacia la CONAIE, recelos que aumentaron con la alianza entre el movimiento y el coronel Lucio Gutiérrez en las presidenciales de 2003.

Fue en 2003, con la llegada al poder del coronel Lucio Gutiérrez, que contó con el apoyo de la CONAIE en la segunda vuelta,<sup>29</sup> cuando comenzó a hacerse visible el debilitamiento de la organización indígena o, al menos, comenzaron a suceder los momentos más críticos desde su fundación. Esta alianza, unida a la participación de varios dirigentes indígenas en el Gobierno de Gutiérrez<sup>30</sup>, provocó una merma de confianza en la CONAIE, así como un agravante de las divisiones que se estaban dando en su interior.<sup>31</sup>

A ojos de la dirigencia de la organización, la alianza con Gutiérrez era una buena oportunidad “para ser Gobierno”, puesto que el militar se había mostrado receptivo a las demandas indígenas y parecía un aliado fiable. Sin embargo, ocho meses bastaron para que la CONAIE rompiera con el Gobierno y denunciara las mismas prácticas y políticas neoliberales de los últimos presidentes. En abril de 2005, lo que se conoció como la revuelta de “los forajidos” tumbó a Gutiérrez, en una movilización que, en esta ocasión, no fue encabezada por el movimiento indígena, sino por clases medias radicalizadas.

A Gutiérrez le siguió el Gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007), un presidente de transición, en cuyo gabinete fue ministro de Economía Rafael Correa, durante tres meses. A pesar de la brevedad de su mandato, sufrió uno de los levantamientos más fuertes del país en los últimos años, con bloqueo de carreteras y

---

29 Lo que le permitió al coronel obtener el 55% de los votos.

30 Luis Macas en Agricultura y Nina Pacari en Relaciones Internacionales.

31 Tras la ruptura de la CONAIE con el Gobierno de Gutiérrez, este comenzó una estrategia de división de la organización, mediante tres mecanismos principales: el nombramiento como ministros de exmiembros de la CONAIE; el asedio directo a las organizaciones de base, a través de programas sociales, y el intento de compra de elites políticas de segundo grado, como dirigencia local y regional.

marchas hacia Quito, indígenas incluidos. Se trató de una movilización de 14 días en contra del Tratado de Libre Comercio (TLC), que Ecuador preveía firmar con Estados Unidos. La marcha, encabezada de nuevo por la CONAIE, devolvió parte del prestigio perdido a la organización, que demostraba que volvía a estar fuerte y a tener capacidad de movilización. El TLC fue frenado.

En noviembre de 2006, se celebraron elecciones presidenciales. Los meses previos, la CONAIE había vuelto a cobrar protagonismo, ahora compartiría escenario con un nuevo actor, Rafael Correa. El exministro de Economía de Palacio había decidido ser candidato, y presentarse como un *outsider*: no contaba con ninguna fuerza de la “partidocracia” y se apoyaba en una nueva formación, Alianza País, sin una estructura propiamente partidista. Estaba formada, sobre todo, por las clases medias que giraban en torno a las decisiones del nuevo líder, quien en un principio se definió como un “cristiano de izquierdas”.

Para afrontar la primera vuelta, Correa propuso un binomio conjunto con Luis Macas, por aquel entonces presidente de la CONAIE, para presentarse como candidatos a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. La mala experiencia de la organización durante la alianza con Gutiérrez y la desconfianza hacia Correa<sup>32</sup> provocaron que, finalmente, Macas presentara una candidatura propia.

---

32 Correa no empezó con buen pie su intento de alianza con el movimiento indígena. En septiembre de 2005, durante un congreso de Pachakutik en Ambato, la presencia del exministro y su participación con una intervención en kichwa fue considerada ofensiva por lo allí presentes, al entenderla como un acto folclórico dentro de un proceso al que, además, no había sido invitado. Ello provocó que el precandidato presidencial del partido y alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, le contestase en inglés. Meses más tarde, proclamada la candidatura de Macas como candidato presidencial de Pachakutik, Correa le escribió una polémica carta pública en la que, para desacreditar al presidente de la CONAIE, aseguró desconocer,

Tras el intento frustrado de alianza,<sup>33</sup> en la primera vuelta, Correa quedó en segundo lugar con el 22,8% de los votos y Luis Macas, cuarto con el 2,5%. Con lo que Correa tuvo que disputar en segunda vuelta la presidencia al magnate del banano Álvaro Noboa (26,8%). A pesar del bajo porcentaje obtenido por Macas, las elecciones sirvieron para reforzar el proceso de organización interno de la CONAIE,<sup>34</sup> que en la segunda vuelta dio su apoyo a Correa, quien finalmente ganó con el 57% de los votos.

Correa pronto convocó la Asamblea Constituyente, lo que abrió un nuevo proceso en Ecuador y el debate en torno a la plurinacionalidad. Con cinco constituyentes de Pachakutik, CONAIE vio en esta Asamblea una oportunidad para introducir sus demandas históricas y darle contenido al Estado Plurinacional, como se verá más adelante.

En septiembre de 2008, fue aprobada en referéndum la nueva Constitución, con un voto favorable del 63,93%. Meses después, y de acuerdo a la nueva Carta Magna, se convocaron a nuevas elecciones presidenciales, en las cuales Rafael Correa optó, de nuevo, a la presidencia. En esta ocasión, venció en primera

---

supuestamente, la presentación a Alianza País de propuesta alguna por Pachakutik. Para más detalles sobre el periodo previo a las elecciones y la relación entre Correa y CONAIE, véase: Lucas (2007: 57-83).

33 Pachakutik propuso que, en caso de ir en coalición, se celebrasen unas primarias para que las bases decidieran quién debía ir de candidato presidencial y quién de vicepresidente. La ausencia de un movimiento organizado propio, hizo que Correa previera el posible apoyo de las bases a Macas, con lo que los asesores de Alianza País lanzaron la idea de decidir el candidato mediante un sondeo. Algo que no fue aceptado por el movimiento indígena debido a sus recelos por la posible manipulación de esta técnica.

34 Situación que demuestra la compleja relación entre CONAIE y Pachakutik y el rol del movimiento como actor antisistema, cuyos momentos de fortaleza o de mayor dinamismo no siempre se traducen en un buen resultado electoral, al menos a nivel nacional.

vuelta con el 51,9%. Elecciones en las que la CONAIE permaneció al margen, renunciando así a la estrategia electoralista.<sup>35</sup>

En este recorrido histórico reciente podrían caracterizarse tres grandes logros de la CONAIE dentro del sistema político ecuatoriano (Jamenson, 2008): la capacidad de movilización y de transformación de la conciencia de los movimientos participantes; la habilidad para conseguir negociar con los distintos presidentes y para extraer concesiones concretas de poder y la contribución a la democratización del país.

Tampoco puede dejarse de enfatizar su fuerza movilizadora en la caída de varios presidentes y su protagonismo en las marchas contra el TLC; también la consecución de algunas de sus demandas históricas, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT (1998), los avances logrados en la Constitución de 1998, en la cual se reconocen derechos colectivos y, finalmente, el reconocimiento de la plurinacionalidad en la Constituyente de 2007.

Sin duda, uno de los elementos más conflictivos de la participación política de la CONAIE en el escenario ecuatoriano ha sido la estrategia de competir electoralmente a través de Pachakutik.<sup>36</sup> Según Sánchez, su formación “respondió a las necesidades

---

35 A pesar de no presentar candidato presidencial propio, Pachakutik sí presentó candidatos a la Asamblea Nacional, elecciones en las que obtuvo cuatro diputados. Mientras, en las elecciones seccionales, obtuvo cinco prefectos.

36 Fundado en 1995, su nombre completo es Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP). Podría ser catalogado como partido étnico, en términos generales. Si bien, habría que matizar que no se trata del brazo político de la CONAIE, al menos de forma directa, pues está compuesto por una alianza de grupos, de la que –eso sí– la CONAIE es el sector mayoritario. Englobaría también otras fuerzas de izquierdas. Su mayores éxitos han estado vinculados a las elecciones locales. Así, por ejemplo, en las de 2003 obtuvo el 22% de las prefecturas

de un proyecto político concreto y a las presiones de la coyuntura electoral. Si bien la mayor parte de sus posiciones programáticas se han mantenido –lo que quizá ha servido como base de su unidad–, el proceso de consolidación organizativa ha resultado un tanto tortuoso por la propia diversidad de actores que aglutinó desde el principio” (Sánchez, 2008:210). Precisamente, este último aspecto ha representado uno de los principales problemas para el movimiento indígena pues “si bien, la CONAIE logra centralizar la organización social/política, el MUPP-NP atomiza la participación política en la multiplicidad de escenarios locales” (Satillana y Herrera, 2009: 337).

### ***2.1.2 El debate teórico sobre la plurinacionalidad y su concreción en Ecuador***

De manera genérica, podría afirmarse que el concepto de plurinacionalidad se ha asociado a la coexistencia de varias naciones<sup>37</sup> dentro de un mismo Estado. Un presupuesto que ha provocado que el tradicional modelo de Estado-nación se vea desbordado por una acepción que pondría en cuestión la lógica, en ocasiones irrefutable, de un Estado, una nación. Y que ha llevado al planteamiento de una nueva forma de Estado, en este caso plurinacional.

A este respecto, podría señalarse el diferente origen teórico del que se derivaría el concepto de nación. Como señala Boaventura de Sousa Santos, se distinguen dos tipos. Por un lado, estaría “el concepto liberal, que hace referencia a la coincidencia entre nación y Estado; es decir, la nación como el conjunto de individuos que pertenecen al espacio geopolítico del Estado y, por ende,

---

provinciales, el 14% de las alcaldías, el 12% de los consejos provinciales y el 61% de las juntas parroquiales rurales.

37 Ya sea bajo distintas formulaciones: nacionalidades, comunidades nacionales, etc.

los Estados modernos se llaman Estado-nación: una nación, un Estado (Sousa Santos, 2007: 31).

Y, por el otro, “un concepto comunitario no liberal de nación, que no conlleva consigo necesariamente al Estado (...). Aquí podemos ver que esta segunda tradición de nación, la tradición comunitaria, es la que han desarrollado los pueblos indígenas. Este concepto de nación conlleva un concepto de autodeterminación, pero no de independencia” (Sousa Santos, 2007: 31).

A pesar de la relevancia actual ocupado en el contexto latinoamericano (con las demandas de los pueblos indígenas), la plurinacionalidad también es un fenómeno analizado en Europa, ya sea desde visiones vinculadas a las transformaciones de la soberanía clásica por el efecto de la globalización y la emergencia identitaria (Moreno, 1999) como, sobre todo, desde una óptica asociada a la forma estatal y, más en concreto, al modelo federal. De tal modo que países como Bélgica o España<sup>38</sup> se han considerado en los últimos años ejemplos de Estado plurinacional, al contener en su interior distintas nacionalidades.

El debate se centraría así en la manera como se acomodan dentro de la esfera pública estatal de una misma democracia federal las diversas realidades nacionales (Requejo, 2000), puesto que “el federalismo plurinacional permite ensayar la acomodación no solo pacífica, sino mutuamente beneficiosa y enriquecedora cultural, política y económicamente, de varias naciones en el seno de un mismo Estado, consensuando un proyecto común de convivencia” (Maiz, 2006: 63).

---

38 A pesar de que en el caso español no se habla de federalismo (y se sustituye por el Estado autonómico), varios autores han estudiado las relaciones territoriales de este país bajo la lógica de la plurinacionalidad (véase: Gispert y Prats, 1978; Barrios, 2009).

Aunque los mayores avances teóricos en el mundo occidental han girado en torno a Canadá, país con una compleja construcción estatal, que distintos autores han denominado como Estado multinacional y poliétnico,<sup>39</sup> denominación que no es considerada propiamente sinónimo de Estado plurinacional; pues lo multinacional hace referencia a la coexistencia de dos o más grupos nacionales dentro de un sistema de Gobierno; en cambio, en la plurinacionalidad el concepto mismo de nacionalidad es plural y adquiere distintos significados según los diferentes contextos, aunque implicaría el reconocimiento de una soberanía compartida (Keating, 2002).

En América Latina, la difusión de la plurinacionalidad se debe, sobre todo, al planteamiento de Estado Plurinacional presentado por la CONAIE en 1990, como ya se ha relatado. Y aunque el término no fue constitucionalizado hasta más de una década y media después, la demanda ha planteado toda una reflexión sobre el significado de lo plurinacional, el porqué de su origen y, sobre todo, qué cambios en el modelo económico, político y social implica.

Antes de entrar a su contenido, hay que advertir que, a pesar de que muchas de las organizaciones indígenas emplean hoy tal término, el desarrollo teórico de la plurinacionalidad se ha dado principalmente en Bolivia y Ecuador (los dos Estados

---

39 Como asegura Kymlicka, “un país puede ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista o la confederación de las comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar). De hecho, todos estos patrones están presentes en Canadá: los indios fueron invadidos por los colonos franceses, los franceses fueron conquistados por los ingleses, aunque la actual relación entre ambos grupos pueda ser considerada como una federación, y tanto ingleses como franceses han aceptado a inmigrantes a los que se ha permitido mantener su identidad étnica. Así pues, Canadá es multinacional y poliétnica, como lo son los Estados Unidos”. (Kymlicka, 1996a: 25).

donde, además, se ha constitucionalizado el Estado Plurinacional), pues en otros países, como Colombia, México o Chile, las demandas han estado más vinculadas al logro de una autonomía territorial propia.<sup>40</sup>

Hecha esta advertencia, a continuación intento enmarcar el debate teórico sobre la plurinacionalidad en el contexto más concreto del territorio ecuatoriano (que, en parte, comparte rasgos comunes con Bolivia), donde el término ha adquirido unas características propias que pueden servir de referente para próximas transformaciones constitucionales en América Latina.

En primer lugar, se puede afirmar –acorde al politólogo boliviano Luis Tapia (2007)– que la emergencia de la plurinacionalidad encuentra sus orígenes más directos en la propia crisis del Estado-nación. Una situación de déficit estructural que afectaría a sus distintas dimensiones (fiscal, de representación, de legitimidad y de correspondencia) y que haría del clásico proyecto republicano-nacional una fórmula ya agotada. En ese mismo sentido, el ecuatoriano Pablo Dávalos señala que la plurinacionalidad “afectará directamente a la constitución del Estado mismo” (Dávalos, 2005b: 342).

Es una cuestión problemática, al tratarse de una forma política construida a lo largo de casi dos siglos en América Latina, que plantea una reflexión que va más allá de adaptar lo plurinacional a una estructura ya establecida. “Si la unidad plurinacionalidad adopta la forma de un Estado, la unificación política se realizará en torno a la forma política de la vieja cultura dominante; esto es, la diversidad cultural comunitaria o no estatista se unificará bajo una forma externa a sus principios organizativos

---

40 Para el caso peruano, aunque también se ha debatido sobre lo plurinacional, las dificultades de avanzar en la práctica han provocado que se dé prioridad a otros conceptos, como el de ciudadanía étnica.

(...); todas las culturas y pueblos que no corresponden al núcleo colonial y moderno no tienen una forma estatal en su seno, no la han producido históricamente, la forma estatal no corresponde a sus relaciones y estructuras sociales” (Tapia, 2007:61).

De tal forma que la plurinacionalidad implicaría, cuanto menos, “primero, un cambio estructural que modifique las relaciones económicas y políticas actuales (...), segundo, un cambio sociocultural que replantee el conjunto de la nación en tanto comunidad humana” (Simbaña, 2005: 205). Lo que exigiría la redefinición de la división geográfica política y el territorio nacional; la conformación de nuevos poderes locales y la participación de las nacionalidades y pueblos indígenas en la esfera nacional.

Para el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, ese carácter general sería matizable, puesto que la plurinacionalidad “en sí, no implica necesariamente el impulso de ciertas condiciones. Tendencias más allá de la identificación de la coexistencia de varias identidades denominadas nacionales. Más bien, el significado preciso de la plurinacionalidad depende del contexto específico en el cual se plantee y de los atributos específicos que se le asignan” (Anaya, 2008: 2).

Si ese caso específico es Ecuador, siguiendo la clasificación elaborada por Walsh (2008: 105), pueden distinguirse cuatro momentos distintos del desarrollo de la plurinacionalidad en el país:

1. 1990: visibilización de la demanda, incluida como punto 7 (de un total de 16) de la agenda presentada por la CONAIE.
2. 1997-1998: celebración de la Asamblea Constituyente, en la cual, a pesar de reconocer ciertos avances, no

se logró la introducción de la plurinacionalidad en el texto.

3. 2003: fortalecimiento del proyecto y prioridad máxima en torno al “Mandato de la CONAIE: políticas para el plan de Gobierno Nacional”, que se intentó aplicar de manera infructuosa en su breve alianza con Lucio Gutiérrez.
4. 2007-2008: propuesta de la CONAIE ante la celebración de la nueva Asamblea Constituyente, centrada en cinco aspectos principales:
  - a) Lo político: donde se demanda la instauración de gobiernos comunitarios y de una Asamblea Plurinacional.
  - b) Lo económico: que incluye el reconocimiento a la propiedad comunitaria/colectiva, la aplicación del Sumak Kawsay y de un completo programa de nacionalizaciones.
  - c) Lo social: centrado en la educación intercultural y bilingüe, la salud intercultural (con reconocimiento de la medicina propia), la proyección de la niñez indígena y la participación en medios de comunicación.
  - d) Las relaciones internacionales: con una reafirmación de la soberanía.
  - e) Los derechos colectivos: asunción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instauración de un régimen de autonomía, reconocimiento de la libre determinación sobre el territorio, y proyección de los modos propios de justicia, salud y educación.

Durante estas casi dos décadas, el ascenso en la escala de las demandas (primero más asociado a lo cultural –durante el mandato de Rodrigo Borja–, después a aspectos de carácter terri-

torial) y la mayor profundización del concepto han provocado un aumento de la conflictividad en su reconocimiento.<sup>41</sup>

Para la CONAIE, en su proyecto político,<sup>42</sup> la plurinacionalidad es entendida como “un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas, con base en el reconocimiento jurídico-político y cultural de todas las nacionalidades y pueblos que conforman Ecuador” (CONAIE, 2007a: 17). Pero, además, su reconocimiento tiene unas importantes consecuencias, pues “construir la plurinacionalidad no implica la simple declaratoria formal en la constitución política, sino la reorganización y reconstrucción estatal del actual Estado, la instauración de un nuevo tipo de democracia y el establecimiento de una sociedad intercultural como garantía del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, individuales y colectivos” (CONAIE, 2007a: 18).

Posiblemente, la pieza clave del rompecabezas plurinacional se encuentre en el concepto de pueblos y nacionalidades indígenas. Dos términos de naturaleza política reivindicados por la CONAIE desde su formación en 1986. Para esta organización, en Ecuador existe un total de 14 nacionalidades<sup>43</sup> y 19 pueblos.<sup>44</sup>

---

41 A este respecto, véase: CONAIE (2007b): “Lineamientos y principios: Asamblea Nacional Constituyente. La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de una nueva Constitución –desde la CONAIE– para la construcción de un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico”. Quito, 18 de septiembre.

42 CONAIE (2007a): *Proyecto político de las nacionalidades del Ecuador*.

43 Shuar, Achuar, Huaorani, Cofán, Siona, Secoya, Shiwiar, Andoas, Zápara, Tsáchila, Chachi, Awá, Épera y Kichwa.

44 Pasto, Paltas, Tomabela, Saraguro, Kañari, Puruwá, Panzaleo, Chibuleo, Kizapincha, Salasaca, Kitu-Kara, Cayambi, Karanki, Natabuela, Otavalo,

Una nacionalidad aparece “cuando los grupos étnicos<sup>45</sup> o sociales reivindican un territorio” (Oomen cit. en Ospina, 2007:102), de forma que pueden ser consideradas “como colectividades sociológicas basadas en afinidades étnicas y culturales que comparten su percepción de dichas afinidades” (Stavenhagen 2001: 17-18) cuyo reconocimiento supondría “un acto jurídico, de carácter político, que implicaría el reconocimiento de una persona o colectividad humana como parte de un Estado, que a su vez los reconoce como sus ciudadanos” (Simbaña, 2008: 111). Y que sería difícilmente separable del concepto de nación, puesto que “las dos definen comunidades históricamente conformadas, pero se diferencian porque corresponden a distintas épocas. Mientras la nación es un fenómeno de la época del capitalismo, la nacionalidad se consolida en la nación. En ambas comunidades, los lazos consanguíneos como elementos que cohesionaron la etnia, han sido superados” (Almeida, 2008:43). En definitiva, “se ha optado por la categoría nacionalidad porque esta expresa la reivindicación política a partir de la conciencia histórica” (Almeida, 2008: 43).

La definición dada por la CONAIE<sup>46</sup> incluye estos aspectos históricos, culturales y territoriales como condición de posibilidad pero, además, enfatiza en las formas de poder económico, político y social propias de los indígenas, como elemento definitorio de soberanía, entendiendo así que se tratan de “colectividades que guardan una identidad histórica, idioma, cultura, que viven en

---

Manta, Puná, Huankavilka y Kichwas.

45 Por su parte, un grupo étnico sería aquel que “especifica los rasgos particulares de los grupos indios: su lengua, sus manifestaciones culturales, su organización social y territorios” (Almeida, 2008:43). Si bien, este concepto “no permite ubicar a las comunidades indias en sus verdaderos procesos históricos” (Almeida, 2008:43).

46 CONAIE (2001): *Las nacionalidades y pueblos y sus derechos en la legislación nacional e internacional*. Quito.

un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y bajo el ejercicio de su propia autoridad” (CONAIE, 2001:7).

Mientras que los pueblos son “colectividades con identidades culturales que los distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sus propias formas de organización social, política, económica y jurídica, que forman parte de una nacionalidad” (CONAIE, 2001:7) y que, por tanto, no habrían “logrado esa conciencia nacional o, cuando menos, no la han expresado, pero que de todas formas están unidos por vínculos raciales, lingüísticos, culturales o nacionales” (Stavenhagen, 2001: 17-18).

El reconocimiento de la plurinacionalidad implica una redefinición del concepto de ciudadanía. El modelo consagrado por las repúblicas latinoamericanas tiene una raíz liberal, filosofía que plantea una relación de tipo individual, que promueve la existencia de “una sola forma de pertenencia al Estado, la individual, y, por tanto, la relación Estado-individuo genera un solo tipo de derechos: los individuales” (Simbaña, 2008:112). Mientras que la plurinacionalidad exigiría “la pertenencia a un Estado no solo como individuos sino también como colectividades (...). La ciudadanía también implica derechos y obligaciones individuales y colectivas” (Simbaña, 2008:112).

La exclusión indígena en la construcción del modelo estatal y su categorización como ciudadanos de segunda, bajo un tamiz liberal homogeneizador que no reconocía el derecho a las diferencias, producía una doble discriminación de desigualdad y de desconocimiento. De la toma de consciencia de esta situación<sup>47</sup> surgió la demanda, durante los años noventa, de ciudadanía ét-

---

47 “El esquema lógico de la protesta social en general se puede resumir así: ¿perteneces o no a tal categoría –ciudadano, hombre, etc.– y cuál es el resultado de esto? La universalidad política no está en hombre o en ciu-

nica por parte de los pueblos indígenas, que reivindicaría la politización del concepto ciudadano, con el fin de ser reconocidos iguales pero diferentes.

Un concepto que se derivaría, en parte, del de ciudadanía multicultural estudiado por Kymlicka (1996b) para Canadá, y que en América Latina ha sido desarrollado por Héctor Díaz Polaco,<sup>48</sup> Rodrigo Montoya<sup>49</sup> y Neil Harvey. Para este último autor, la ciudadanía (pluri)étnica “se refiere al reconocimiento que se da a los derechos específicos de los pueblos indígenas dentro de un marco nacional” (Harvey, 2007: 10) y cuya aplicación dependería de “a) el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas; b) el reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas a través de sus propias formas de gobierno e impartición de la justicia; c) el reconocimiento de derechos territoriales de los pueblos indígenas para que estos puedan participar como iguales en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo y conservación de sus tierras y recursos naturales; d) el reconocimiento del derecho a la promoción de las lenguas y culturas indígenas en la educación y en los medios de difusión” (Harvey, 2007: 14).

---

dadano. Está en la pregunta ¿cuál es el resultado de esto? En su ejecución discursiva y práctica” (Rancière, 2000).

- 48 Quien desarrolló el término para el caso mexicano con la irrupción de los zapatistas en el escenario estatal. “Está en juego que estos pueblos (indígenas) puedan practicar sus prerrogativas ciudadanas en regímenes mínimamente democráticos; esto es, que puedan acogerse a una ciudadanía diferenciada o ‘ciudadanía étnica’”. (Díaz Polanco, 1998: 2).
- 49 Para el caso de los indígenas del Perú, el antropólogo afirmaba que “en un primer largo momento formaron conciencia de su condición de peruanos que el sistema político de Estado-nación unicultural les negó. Inmediatamente después, se dieron cuenta de su diferencia cultural, biológica, histórica y lingüística y reclamaron el derecho a ser diferentes” (Montoya, 2009: 2).

Otro término que ha ido asociado al de plurinacionalidad e, incluso, en ocasiones mezclado y confundido con este, es el de interculturalidad. Al respecto, cabe afirmar que, si bien, la plurinacionalidad requiere de interculturalidad, el solo reconocimiento de esta última no implica la aplicación de la primera. Si la plurinacionalidad, en última instancia, implica el reparto de poder y el reconocimiento de distintas soberanías en el marco de un mismo Estado, la interculturalidad hace referencia “a las posibilidades de acceder a la decodificación y deconstrucción del saber construido desde el poder” (Dávalos, 2005b: 342).

Catherine Walsh ha estudiado en profundidad el concepto (2005, 2007, 2008, 2009) y lo diferencia de otras formas de relación cultural, según el modelo escogido en cada sociedad. De esa forma, distingue entre interculturalidad, multiculturalidad y pluriculturalidad (véase Tabla 4).

**Tabla 4: La interculturalidad como concepto y sus diferencias con otros tipos de relación cultural**

Tipo de relación cultural	Definición
Interculturalidad	“Como concepto y práctica, proceso y proyecto, la interculturalidad significa el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos, en condiciones de igualdad (...) es un proceso y una actividad continua; la interculturalidad debiera ser pensada menos como sustantivo y más como verbo de acción, tarea de toda la sociedad”.
Multiculturalidad	“Básicamente se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un determinado espacio –local, regional, nacional o internacional– sin que necesariamente tengan una relación entre ellas. A veces se entiende como un relativismo cultural; es decir, una separación o segregación entre culturas demarcadas y cerradas sobre sí mismas, sin aspecto relacional”.

Tipo de relación cultural	Definición
Pluriculturalidad	"Responde a la necesidad de un concepto que represente la particularidad de la región (...) sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un espacio territorial y juntas, supuestamente, hacen la totalidad nacional (...) indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial, aunque sin una profunda interrelación equitativa entre ellos".

Elaborado por el autor a partir de Walsh (2009: 41-42).

En último lugar, debe señalarse que la demanda de plurinacionalidad en Ecuador ha ido acompañada, además, de otras reivindicaciones, como la autonomía territorial<sup>50</sup> (un término compartido con la mayoría de los movimientos indígenas latinoamericanos)<sup>51</sup> o el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, bajo la formulación del buen vivir o Sumak Kawsay, concepto que "tiene que ver con otras formas de vida, con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales (...) que se caracterizan por promover una relación armoniosa entre los seres humanos, individual y colectivamente, así como con la naturaleza" (Acosta, 2009: 8), con el que se pretende un cambio de paradigma en el modelo económico acorde a la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas.<sup>52</sup>

50 "Cuando los indígenas hablan de autonomía no se refieren a la secesión sino a la libre determinación al interior de los Estados. No se pretende el desmembramiento territorial pero sí fórmulas de autogobierno y autonomía territorial" (Zúñiga García-Falces, 2004: 47).

51 Según Deborah Yashar, "las poblaciones indígenas, de forma incremental, demandan al Estado el reconocimiento de sus fronteras territoriales (incluso, o particularmente, donde estas cruzan fronteras municipales o provinciales) dentro de las cuales las relaciones sociales son reguladas por sistemas de autoridad indígena y por el derecho consuetudinario" (Yashar, 1999: 93).

52 "En las sociedades indígenas no existe el concepto de desarrollo (...) no hay la concepción de un proceso lineal que establezca un estado anterior o posterior. No hay aquella visión de un Estado de subdesarrollo a ser superado. Y tampoco un estado a ser alcanzado" (Acosta, 2009: 4).

---



## Capítulo III

### Análisis

#### 3.1 Dinámica de la *contienda política*

El reconocimiento y la aplicación de la plurinacionalidad han generado una situación de incertidumbre en Ecuador. Su constitucionalización inició un periodo que puso en cuestión las estructuras estatales y abrió una disputa entre actores dentro del sistema político. Como se explicó en el marco teórico, mediante la conceptualización de *contienda política*, elaborada por McAdam, Tarrow y Tilly, se intenta hacer un análisis, en toda su complejidad, de los puntos clave y las causas que derivan en el carácter problemático de lo plurinacional. Se pretende, con ello, explicar el desarrollo de una dinámica que ha generado unas relaciones conflictivas entre el presidente Rafael Correa y la CONAIE, principal organización indígena del país y actor que, desde hace más de dos décadas, demanda la instauración de un Estado Plurinacional.

Acorde al esquema de *contienda*, la propuesta de análisis se compondrá, primero, del estudio de aquellos acontecimientos que surgieron en un momento determinado y que provocaron una alteración en las relaciones entre los actores, al actuar como mecanismos causales. Para después analizar cómo estos, combinados, dieron lugar a una serie de procesos que, en su conjunto, conforman un episodio, donde distintos sujetos se movilizan y resignifican sus prácticas durante el periodo de *contienda*.

### **3.1.1 Los mecanismos que subyacen tras la contienda**

Como suele ocurrir en cualquier acontecimiento, son distintos factores los que actúan como su mecanismo causal. La complejidad de los fenómenos exige hacer un análisis en detalle de las causas que lo provocaron; para este caso, distinguiremos tres tipos de mecanismos, cuya aparición en origen marcaron la dinámica de la *contienda*.

#### **3.1.1.1 Mecanismos ambientales**

Entendidos como “influencias externas que afectan la vida social” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 26-27), los mecanismos ambientales dan cuenta de aquellos acontecimientos que establecieron las condiciones básicas a partir de las que se desarrolla una *contienda*. Para el caso de estudio, la convocatoria a una Asamblea Constituyente significó la aparición de un nuevo escenario, que abrió un momento de disputa en Ecuador.

Podría entenderse como el hecho objetivo que, a ojos de los actores, supuso una oportunidad para introducir sus demandas. Para la CONAIE, el proceso constituyente reactivó sus reivindicaciones en un contexto que podría ser considerado como una Estructura de Oportunidad Política (EOP), en tanto que “incluye factores que afectan tanto a las estructuras e instituciones del Estado (...), (como) a los actores en copresencia con el movimiento social del que se trate” (Maiz, 2004: 336).

Este periodo constituyente, una vez aprobada la nueva Constitución, es continuado por una serie de reformas ineludibles en el marco recién establecido: el desarrollo de la legislación secundaria y el rediseño de las instituciones; circunstancias que introducirán la plurinacionalidad en el centro del debate en el país.

El 30 de noviembre de 2007 se instaló en Montecristi la Asamblea Constituyente. Con ello, se abrió una coyuntura de de-

bates y discusiones sobre el nuevo modelo político que definiría a Ecuador en los próximos años. Desde el comienzo, la CONAIE tuvo lo plurinacional y el desarrollo de sus implicaciones como principal demanda, como quedó explícito en su propuesta de Constitución,<sup>53</sup> presentada un mes antes de la instalación de la Asamblea. Una actitud que provocó el recelo del presidente Rafael Correa, reacio a introducir tal término y partidario de la construcción de un modelo reforzado de Estado-nación, de corte desarrollista e impulsado por su proyecto político de Revolución Ciudadana.<sup>54</sup>

La composición de la Asamblea tuvo una amplia mayoría para el grupo que apoyaba al presidente, Acuerdo País (AP) obtuvo 75 asambleístas (de un total de 130), mientras Pachakutik tuvo cinco. Una diferencia que favoreció la influencia de Correa en la configuración del nuevo texto, al tener mayores posibilidades de control sobre los constituyentes, al tiempo que le permitió deslegitimar al movimiento indígena, con el argumento de que representaba solo el 2%.

Para el trabajo de los debates se organizaron diez mesas, dos ellas dirigidas por asambleístas de Pachakutik. El presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, a pesar de presentarse por AP, mantuvo durante el desarrollo de la Constituyente una postura cercana y receptiva hacia las demandas tanto de Pachakutik (al interior de la Cámara) como de la CONAIE (en las calles).

---

53 La *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico*. (CONAIE, 2007) fue presentada el 22 de octubre de 2007 en Quito, tras una marcha de cerca de 8.000 indígenas de todas las partes del país hacia la capital. El documento contó con un total de 350 artículos.

54 De hecho, Alianza País contaba con su propio Plan de Gobierno, desde 2006, que incluía a cientos de colaboradores y organizaciones pero, casualmente, ninguno formaba parte de la CONAIE.

Durante el periodo que duró la Constituyente, el núcleo de poder, con verdadera capacidad de decisión en el debate político, se estableció tanto dentro como fuera de la Cámara. Por un lado, se conformó una especie de megabloque dentro de la Asamblea, compuesto por los asambleístas de AP junto a otros, más o menos cercanos, como Pachakutik. En cierto modo, se aglutinó a la izquierda (en todas sus versiones, lo que suponía un frente de 90 asambleístas) frente a la derecha. Aunque ello no significó la uniformidad de voto ni una postura común.

Por el otro lado, se implementó una serie de debates extra-parlamentarios, al interior de AP, donde se tomaron las verdaderas decisiones de lo que después ocurriría en la Cámara. Si bien dentro de AP no había una postura única, sí había las más proclives al oficialismo y las menos, a las demandas del movimiento indígena. Puede afirmarse que la corriente encabezada por Acosta era más receptiva, la de Correa y los “correístas”, más restrictiva.

El debate transcurrió con dificultades, sobre todo en aquello referente a la plurinacionalidad. La CONAIE tuvo que recurrir a movilizaciones y acciones extra Asamblea como mecanismo de presión y visibilización, ya que el papel de Pachakutik al interior de la Cámara era limitado. De hecho, este carácter conflictivo provocó que hasta abril de 2008 el Gobierno no empezara –aún con recelos– a adoptar parte de la propuesta de la plurinacionalidad, que hasta última hora pretendió omitirse en beneficio del concepto de interculturalidad, defendido por FENOCIN y de mayor agrado para Correa y la mayoría de AP. Esta actitud hizo que fuera “notorio, a lo largo del proceso, el desinterés del régimen por considerar y debatir a profundidad las demandas de la CONAIE, que fueron presentadas de manera pública en actos masivos con la movilización de miles de indígenas” (Ortiz, 2009: 157).

Finalmente, y tras mucha discusión, se logró un acuerdo para introducir la plurinacionalidad en el artículo 1 de la Consti-

tución, aunque con un detalle que no deja de ser significativo del proceso: en la redacción, la interculturalidad figuró justo antes.

Uno de los hechos que mayor polémica causó en la Constituyente fue la dimisión de su presidente, Alberto Acosta, en la recta final, en julio de 2008.<sup>55</sup> Acosta explicó su acto como una respuesta al impedimento puesto por Correa a alargar el periodo constituyente, para que pudiera debatirse en mayor profundidad ciertos aspectos problemáticos, como él había solicitado. En cambio, Correa era partidario de llevar cuanto antes el texto a referéndum, aun a costa de la calidad del debate y de la redacción, con la justificación de no demorar más los tiempos, ya que esto permitiría a la derecha entorpecer el proceso.

Este encontronazo fue uno más en la relación de Correa con Acosta en el transcurso de la Asamblea. Durante esos días se comentó mucho sobre el posicionamiento de Acosta (algunos, incluso, vieron en él un futuro candidato presidencial), pero lo que estaba claro era la postura diferenciada entre este y aquel en aspectos clave de la nueva Constitución y la mayor sensibilidad de Acosta hacia el movimiento indígena (véase Tabla 5).

**Tabla 5: La visiones de Correa y Acosta durante la Asamblea Constituyente**

Materia	Rafael Correa	Alberto Acosta
Plurinacionalidad	Distante	Comprometido
Movimientos sociales	Criminalizar	Tolerante
Consentimiento previo	Opuesto	Favorable
Política petrolera	Permisivo	Restrictivo
Minería	Entusiasta	Renuente

Elaborado por el autor a partir de Ospina (2008)

55 A Acosta le sucedió Fernando Cordero, vicepresidente de la Asamblea, también de AP, y más cercano al presidente Correa.

El 28 de septiembre de 2008 se aprobó en referéndum la nueva Constitución de Ecuador, con el 63,93% de los votos a favor y el 28%, en contra. La CONAIE se posicionó a favor de la Carta Magna con un “sí crítico”. La Constitución introdujo cambios notables con respecto a la de 1998 en materia de derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas (véase Tabla 6), aunque dejó sin definir los marcos institucionales en los que, en la práctica, se pondrá en marcha la plurinacionalidad reconocida en el artículo 1.

**Tabla 6: Los derechos indígenas en las Constituciones de 1998 y 2008**

Materia	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Plurinacionalidad	Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.	Art.1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.
Interculturalidad	Art. 84: 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.	Art. 57. 14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

Materia	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Nacionalidad	<p>Art. 6.- Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización. Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.</p> <p>Art. 83.- Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible</p>	<p>Art. 6.- La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.</p> <p>Art. 56.-Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.</p>
Lengua	<p>Art. 1.- El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.</p>	<p>Art. 2.- El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.</p>
Derechos colectivos	<p>Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.</p>	<p>Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social (...).</p>

Materia	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Consulta previa	<p>Art. 84. 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.</p> <p>Art. 88.- Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.</p>	<p>Art. 57. 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.</p> <p>Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.</p>

Materia	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Pueblos no contactados		<p>Art. 57.- Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.</p>
Justicia Indígena	<p>Art. 191.- Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.</p>	<p>Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</p>

Materia	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Sumak Kawsay	Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.	Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.

Elaborado por el autor.

De esta forma, establecido el nuevo marco constitucional, llegó el momento de desarrollar los contenidos incorporados en la Constitución, lo que comenzó a plantear no pocos problemas, sobre todo, en dos aspectos fundamentales: la aprobación de la legislación secundaria y el diseño del marco institucional.

Principalmente, en el nivel legislativo, la disputa entre Correa y CONAIE giró en torno a tres leyes: la Ley de Minería, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria y la Ley de Aguas. De manera general, la CONAIE denunció la falta de participación en el proceso de elaboración de los textos, mientras que el Gobierno aseguró que con los procesos de socialización sería suficiente. De ello, surgió una disputa sobre la constitucionalidad o no de estas normas.

En el caso de la Ley de Minería, aprobada en enero de 2009, se estableció un régimen de minería a gran escala en el país, algo hasta entonces desconocido en Ecuador. Ello motivó el rechazo absoluto de la CONAIE, que vio en la medida, además de una norma anticonstitucional, un riesgo para los pueblos y nacionalidades indígenas, al no reconocerse en el texto el derecho a la consulta previa vinculante de las comunidades afectadas.

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, cuya aprobación se dio en marzo de 2009, consiguió poner de acuerdo a las principales organizaciones indígenas, la CONAIE y la FENOCIN, para formar un frente común contra lo que consideran un camino equivocado, al fomentar el desarrollo de la agroindustria del monocultivo. Ya el Mandato Agropecuario, aprobado en junio de 2008, supuso el primer gran enfrentamiento en este tema entre los indígenas y Correa.<sup>56</sup>

La tercera ley, la Ley de Aguas (todavía sin aprobar en el momento de escribir este texto), cayó en un limbo jurídico, después de que la Asamblea Nacional no aprobó su paso a trámite para ser sometida a consulta prelegislativa. Posiblemente, esta Ley supuso el rechazo más fuerte de la CONAIE contra el Gobierno, como luego se verá.

En lo referido a lo institucional, las movilizaciones históricas de la CONAIE y la continua presencia en el escenario político ecuatoriano tuvieron su respuesta por parte de los distintos Gobiernos que aprobaron una serie de instituciones gestionadas por y para los indígenas. Así, surgieron la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB) en 1988, el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE) en 1998, la Dirección Nacional de Salud Intercultural (DNSPI) en 1999, la Dirección Nacional para la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas (DINAPIN) en 2001 o la creación del Fon-

---

56 Esta medida, vigente hasta fines de 2009, preveía la exoneración de impuestos a empresas importadoras de agroquímicos y de aranceles a la importación de maquinarias agrícolas y a importaciones de otros insumos para la producción agrícola, la supresión de un subsidio cruzado destinado a usuarios industriales y comerciales de electricidad para el pago de la electrificación rural y urbano-marginal o la creación de un subsidio directo al uso de fertilizantes y otros químicos empleados con fines fitosanitarios.

do de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI) en 2002.

La instauración del nuevo Estado Plurinacional abrió un periodo de redefinición de estas instituciones. En los primeros meses, las reformas del Gobierno de Rafael Correa, lejos de acercar un acuerdo con la CONAIE, han provocado un fuerte conflicto. Sobre todo con la reforma de dos de las instituciones más emblemáticas, el CODENPE y la DINEIB, hasta entonces entidades públicas autónomas, no adscritas a ningún ministerio, bajo la autoridad de las organizaciones indígenas.

En enero de 2009, Correa anunció que no daría la cantidad prevista anualmente para el CODENPE (12 millones de euros) y que aceleraría así su integración a los recién creados Consejos Nacionales de Igualdad, un directorio mixto formado por representantes del Gobierno y de la sociedad, donde el presidente de cada consejo será un delegado del Ejecutivo (con voto dirimente). Poco después, en febrero, se aprobó el Decreto Ejecutivo 1585 por el que se atribuyó al Ministerio de Educación el control de la DINEIB. Dos medidas que terminaron con la tradicional autonomía de estas instituciones.

### 3.1.1.2 *Mecanismos relacionales*

En el concepto de *contienda política*, a diferencia de otras visiones clásicas de los movimientos sociales, se introduce un elemento fundamental para comprender el fenómeno de estudio en su complejidad: el carácter dinámico de las relaciones. Cuando ocurre un hecho, los actores no suelen permanecer estáticos y sus posiciones varían, así cambian de alianzas, renegocian e, incluso, a veces se producen fracturas al interior del propio sujeto. Estos mecanismos, por tanto, analizan cómo “se alteran las conexiones entre personas, grupos, redes” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 26-27).

Durante el periodo estudiado (2007-2010) se han producido varios cambios de alianzas, distanciamientos, acercamientos y fracturas internas. En el caso de las relaciones entre Correa y la CONAIE puede observarse cómo, según pasa el tiempo y a medida que se avanza en los momentos clave de toma de decisiones, aquellas tienden a ser cada vez más tensas.

Al comienzo del mandato de Correa, aunque ya podían identificarse desencuentros notables, todavía existía una situación de aliados naturales. Sin embargo, el proceso constituyente alejó a ambos actores, hasta el punto de entrar en un conflicto intermitente. La aprobación de la Constitución y el “sí crítico de la CONAIE” escenificó el tipo de relación que había: crítica pero dentro de un mismo ámbito. O de tenso acuerdo en algunos puntos fundamentales. El comienzo del desarrollo legislativo e institucional elevó la situación a un alto nivel de conflictividad, hasta el punto en el que la CONAIE declaró un levantamiento contra el Gobierno de Correa, en febrero de 2010.

La aprobación de la Ley de Minería significó el verdadero punto de inflexión en las relaciones. El no reconocimiento del consentimiento previo, llevó a una ruptura entre Gobierno y organización. A pesar de ello, en octubre de 2009, se inició un periodo de negociación con la instauración de unas mesas de diálogo entre el Ejecutivo y la CONAIE para tratar sobre los recursos naturales, la educación intercultural y las circunscripciones territoriales. Pero el infructuoso desarrollo de estos canales, provocó su finalización, lo que convirtió a la organización indígena en un sujeto, prácticamente, de oposición al Gobierno. Postura que se vio reforzada por el desencuentro que tuvieron durante el debate de la Ley de Aguas, considerada una prioridad para la CONAIE.

Este progresivo distanciamiento, para el académico de la FLACSO Franklin Ramírez, puede caracterizarse en tres perio-

dos distintos, cuyo punto final llevó a una ruptura entre ambos actores.

La primera etapa fue de una afinidad ideológica fuerte, la segunda etapa fue de una tensión política fructífera y productiva y la tercera etapa, que se cierra a fines de 2008 y a lo largo de 2009, es un distanciamiento y una falta de reconocimiento político del gobierno y las organizaciones. Los dos primeros años hubo reconocimiento, que se tradujo en interlocución, diálogo y negociación, aunque hubo marcadas diferencias, pero ese diálogo suponía un reconocimiento político explícito. Ahora, desde 2009, el Gobierno empieza a desconocer al movimiento indígena, a la CONAIE sobre todo, como interlocutor y como actor político autónomo, con una agenda específica (...) y el respeto es un factor político fundamental para las organizaciones indígenas (entrevista a Franklin Ramírez, FLACSO)

No han sido solo las relaciones entre la CONAIE y Correa las que se han visto envueltas en cambios durante estos años. También al interior de la CONAIE se han dado procesos de crítica desde las bases a los dirigentes. Igualmente, entre las tres federaciones (CONAICE, ECUARUNARI y CONFENIAE) han tenido lugar situaciones tensas y no siempre de pleno acuerdo. Por ejemplo, la postura sobre si apoyar o no a algún candidato presidencial en las elecciones de 2009, o la estrategia a seguir frente al Gobierno, más propensa al diálogo por parte de la Costa, más rupturista la de la Amazonía y la Sierra. De la misma forma, en ocasiones, también se han producido juegos de fuerzas y alianzas entre federaciones, como reconoció el presidente de CONAICE, Raúl Tapuyo, al asegurar que sería importante alcanzar un acuerdo estratégico entre los indígenas de la Costa y los de la Amazonía en torno a la demanda de territorialidad, pues –según el dirigente– habría más diferencias con la ECUARUNARI, que está más centrada en aspectos como la tierra y el agua (entrevista a Raúl Tapuyo, CONAICE).

También han variado las alianzas de la CONAIE con otras organizaciones indígenas. A pesar de un distanciamiento inicial, ha habido momentos de encuentro con la FENOCIN. Si bien la posición de esta última organización, más favorable a Correa, ha provocado críticas mutuas entre ambas, su postura en la Constituyente, en contra del reconocimiento de la plurinacionalidad frente a su propuesta de la interculturalidad o su visión del papel que debía ocupar la lengua kichwa (no en el mismo plano que el castellano), han provocado una desconfianza solo superada en ciertas coyunturas especiales.

El Gobierno se agarró de una organización oportunista, que es la FENOCIN, que no quería saber nada de la plurinacionalidad. Ella solo quería saber de la interculturalidad, como el Gobierno que consideró peligrosa la plurinacionalidad (entrevista a Delfin Tenesaca, ECUARUNARI).

El rechazo compartido a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria y, sobre todo, a la Ley de Aguas ha conducido a una postura en común que ha permitido a ambas organizaciones dejar en suspenso sus diferencias y movilizarse en contra de estas normas de manera conjunta. Diferencias que, en parte, tienen su origen en la gestión de las instituciones indígenas y en las reformas que se están dando en estas. Para la FENOCIN, la CONAIE hizo un uso monopólico de ellas:

Todas las instituciones indígenas fueron monopolizadas por una sola organización, que fue la CONAIE (...) creo que el reto ahora está en la transición. Estamos en un proceso de institucionalidad. (...). El reto está en cómo logramos la institucionalidad y luego la transversalización (entrevista a Luis Andrango, FENOCIN).

Mientras, para la CONAIE su mayor representatividad le da derecho a un mayor poder de influencia en las instituciones indígenas y ve a la FENOCIN como una organización cooptada por el Gobierno de Correa:

Hay una cooptación, pero así media malintencionada, por parte del Gobierno de estas organizaciones, con la finalidad de que se confronten entre indígenas (...), el poder es el que rompe con todos estos procesos de unidad, de alianzas estratégicas (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Una distancia que para el presidente de la FENOCIN, Luis Andrango, responde más a una lectura distinta de las relaciones entre las organizaciones indígenas y el Gobierno. Para la CONAIE más conflictivas, para la FENOCIN más cercanas a la negociación con búsqueda de consenso y consecución de impacto a través de la influencia en el Gobierno:

La diferencia de lectura entre las estrategias para profundizar el cambio responden a la caracterización diferenciada que tenemos; para nosotros es un Gobierno en disputa todavía, para la CONAIE, ya no. Para la CONAIE la disputa está entre el Gobierno y los movimientos sociales. Su estrategia es de oposición. Esa forma de ver termina disminuyendo la posibilidad de que, en medio de esas contradicciones, nuestro sector pueda ganar posiciones dentro del gobierno (...). La estrategia de la CONAIE me parece equivocada, es la de victimizarse: nos hacen esto porque somos indígenas. Eso es disminuir la cuestión, otra vez, a medio étnica (entrevista a Luis Andrango, FENOCIN).

Sin embargo, más allá de estos escenarios coyunturales, las relaciones entre la FENOCIN y la CONAIE están marcadas por un trasfondo previo a la *contienda política* analizada y que respondería a un proceso histórico en el que se han forjado sus relaciones. Para la CONAIE, habría una concepción de estas relaciones por las que el resto de las organizaciones indígenas se habrían querido aprovechar de sus luchas en aquellos momentos “más dulces”, de grandes avances, sin haber acompañado en las movilizaciones previas que llevaron a ellos, como actores oportunistas.

La CONAIE siempre ha tenido una buena apertura para impulsar alianzas con los otros movimientos, pero a veces se ha sentido irrespetada por la FENOCIN, la FEI (...) que no han tenido una postura honesta, transparente, solo han querido estar juntos para repartirse la torta, pero no han contribuido a poner los ingredientes ni a prepararla. Aun así, en esos años, se les dio apertura. Pero la unión se ha debilitado. La FENOCIN ha estado en competencia con la CONAIE, se ha unido a los Gobiernos de turno. Al menos, los últimos. Ahora están en un proceso de acercamiento, pero tienen que ganarse nuestra confianza (entrevista a Blanca Chancoso, CONAIE).

El presidente de la FENOCIN entiende que se trata más de una visión de fondo distinta: el carácter más clasista de su organización, frente al más étnico de la CONAIE:

De fondo, ¿sabe qué es? Es que nosotros seguimos planteando la necesidad de la discusión de la lucha de clases y la CONAIE ya plantea, en cambio, que tanto la izquierda como la derecha le han hecho daño al movimiento indígena, porque no incorporaron la concepción de los pueblos indígenas y los pueblos indígenas nunca fueron ni de izquierda ni de derecha, sino que tuvieron una nueva concepción que ahora, para mi preocupación, llaman *sumak kawsay*, y para mí, el *sumak kawsay* tiene fuertes contenidos de clase y socialismo (entrevista a Luis Andrango, FENOCIN).

### 3.1.1.3 *Mecanismos cognitivos*

Sin duda, la percepción de los actores será clave en el curso de la dinámica de la *contienda*, pues “junto a los requerimientos estructurales de oportunidad y organización, hay que mencionar la importancia de significados y definiciones –marcos– compartidos por los partidarios del movimiento emergente (...) el impulso a la acción se halla ciertamente vinculado a la vulnerabilidad estructural pero es, básicamente, un fenómeno cultural” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999: 30). El entendimiento que hagan

los sujetos de los hechos marcará, en buena medida, uno u otro curso de actuación, lo que dirigirá los acontecimientos hacia una determinada dirección.<sup>57</sup>

Junto a los mecanismos ambientales y relacionales descritos, están los cognitivos, vinculados a la comprensión que los actores hacen de aquello que ocurre, así como a la interpretación de las relaciones que establecen en el escenario. Estos estudian, por tanto, “las alternaciones de la percepción individual y colectiva” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 26-27).

En este caso nos interesa, sobre todo, analizar las alteraciones que se produjeron en la CONAIE en su relación con el presidente Correa y viceversa. Cómo entendieron las distintas acciones y cómo fueron modificando su visión del otro, en un proceso continuo de subjetivación<sup>58</sup> y de construcción de imágenes.<sup>59</sup> Algo que tuvo un importante peso en el desarrollo de la dinámica entre estos actores y que estuvo presente desde el principio:

---

57 “La acción propiamente política es posible porque los agentes, que forman parte del mundo social, tienen un conocimiento (más o menos adecuado) de ese mundo y que se puede obrar sobre el mundo social obrando sobre su conocimiento de este mundo. Esta acción tiende a producir y a imponer representaciones (mentales, verbales, gráficas o teatrales) del mundo social que sean capaces de obrar sobre este mundo, tratando sobre la representación que se hacen los agentes” (Bourdieu, 1981).

58 “¿Qué es un proceso de subjetivación? Es la formulación de uno que no es un yo o uno mismo sino que es la relación de un yo o de uno mismo con otro” (Rancière, 2000).

59 “El proceso de construcción de la imagen propia se inicia cuando el “uno” se enfrenta al “otro”. Para que esto sea posible deben intervenir dos elementos fundamentales: la toma de conciencia de la diferencia que existe entre ambos y la posibilidad de alterar la relación que se ha venido operando entre ellos (...) ambos elementos deben actuar simultáneamente” (Pachano, 2004: 67).

Es impresionante cómo en la política pesan las subjetividades y cómo las relaciones van generando una serie de comportamientos que pueden llevar, incluso, a la ruptura de una alianza natural (...). Para poder entenderlo hay que remontarse al momento cuando Rafael Correa era candidato y no era presidente de la República (...), el movimiento indígena venía de un proceso bastante doloroso (...) había muchos temores (...) y empezó a surgir con mucha fuerza la tesis de que ellos deberían ir solos (entrevista a Ana María Larrea, SENPLADES).

Desde el Gobierno se construyeron varias imágenes negativas sobre la CONAIE. De una parte, Correa empezó a tratarla como una minoría radicalizada, argumento que servía para restar legitimidad a sus demandas y arrinconarla como una fuerza residual del sistema, como se trasluce en algunos de sus discursos: “Señores, los que ganamos las elecciones fuimos nosotros, no un grupo étnico que obtuvo menos del 2% de la votación, pero a la brava quiere imponer sus políticas”,<sup>60</sup> que incluso llegaron a un abierto menosprecio: “el mayor peligro para nuestro proyecto de país es el izquierdismo y el ecologismo infantil. Temo que no me equivoque, aunque tal vez me faltó añadir el indigenismo infantil”<sup>61</sup>.

De otra, se comenzó a fomentar la idea del separatismo en AP. De forma que se veía a la CONAIE como una amenaza para la integridad de Ecuador, atrapada en su propio particularismo:

Yo creo que en el noventa había algo importante en el movimiento indígena, había siempre la idea de universalidad. De recoger la particularidad, pero también un proyecto para el país. Me preocupa ahora que se enfatice mucho en la particularidad, pero se haya dejado de ver la globalidad; eso puede llevar a un

---

60 Discurso de Rafael Correa el 26 de abril de 2008, en la cadena radial.

61 Discurso de Rafael Correa el 26 de julio de 2008, ante la Asamblea Constituyente.

discurso muchas veces fundamentalista, que especifica lo indio, sin ver la diversidad del país (entrevista a Virgilio Hernández, asambleísta AP).

Cuestionamientos que para el expresidente de la CONAIE, Luis Macas, son acusaciones que suenan con la misma melodía de siempre:

El presidente de la República (dice): “está gente quiere el separatismo”. Aunque esto nos lo dicen desde el noventa. Ahora que es un precepto constitucional (la plurinacionalidad), los pueblos indígenas tenemos derecho a ejercer autoridad propia en cada pueblo, además lo hemos hecho históricamente. Ahí están nuestras comunidades, este sistema como que no ha variado mucho. Como siempre, hemos tenido que estar rectificando ante el Gobierno, la sociedad: nosotros no pretendemos ningún separatismo. Nosotros estamos cobijados por la Constitución, hemos luchado por ella (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Esta visión del presidente Correa sobre la CONAIE ha tenido varias interpretaciones. Para Leti Viteri, indígena sarayaku y actual subsecretaria de la Secretaría de Pueblos, se trata de un asunto producto de la tradición de la propia política ecuatoriana, una mezcla de prejuicios de mestizo, por un lado, y de no sentirse aceptado por el indígena, por el otro:

Yo creo que el presidente tiene prejuicios que se construyeron desde la propia izquierda de Ecuador; la izquierda es la que ha sido más reaccionaria a las tesis de la plurinacionalidad de la CONAIE. Pero hay otra cosa (...) se creó una brecha, el presidente dijo los indios no me aceptaron (entrevista a Leti Viteri, Secretaría de Pueblos).

El expresidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, interpreta esta percepción de Correa en otra línea, vinculada más a una falta de análisis de las causas de fondo que lle-

varon a tal Constituyente y a una visión sobre sí mismo que le coloca como principal artífice y protagonista del rumbo del país:

El presidente Correa, en la actualidad, no entiende que él es resultado de un proceso de lucha anterior (...). Él se asume como relámpago en cielo despejado, cuando las nubes ya estaban cargadas. Eso sí es un problema muy grave, que le impide ver cómo es la realidad, entonces margina las propuestas de distintos sectores. Correa asume ya el papel de la voluntad política colectiva (entrevista a Alberto Acosta, expresidentes de la Asamblea Constituyente).

Por el lado de la CONAIE existe la sensación de haber sido engañada. Una mirada de desconfianza que viene, además, ya formada por las experiencias de la organización con anteriores Gobiernos (en especial, con el de Lucio Gutiérrez), lo que reforzó esa idea de no querer ser “escalera para nadie”. En el caso de Correa, se considera que se apropió de la agenda del movimiento indígena para poder beneficiarse del proceso de cambio que demandaba el país pero que, una vez en el poder, habría incumplido sus promesas, como asegura el presidente de la ECUARUNARI:

Él fue oportunista, se aprovechó de nuestras propuestas, las expropió y ganó en las elecciones (...) y entonces fue presionado por los indígenas. Ya que expropió, ahora ejecute (...). Esa fue la presión en Montescriti, presionando sobre diferentes temas, la plurinacionalidad, la interculturalidad. Nosotros ahora esperamos que pragmatische (*sic*). Hemos dicho que se robó nuestras ideas, ¿con qué finalidad? ¿Simplemente para ganar las elecciones o las acogió para cambiar el país? Si es que ha sido para el cambio, ¿cuál es el problema? ¿Cuál es la bronca? Lo único que hemos dicho es que somos sujetos y actores de la transición de un Estado colonial a un Estado Plurinacional. La exigencia es eso, que cambie ese Estado. Nosotros nos basamos en la Constitución (entrevista a Delfín Tenesaca, ECUARUNARI).

Como se dijo antes, la aprobación de la Ley de Minería supuso un punto de inflexión en las relaciones entre la organización y el presidente de la República. Sobre todo, cuando en pleno proceso de negociación, con mesas de diálogo establecidas, Correa comenzó a aplicar la norma. Una acción que fue considerada como representativa de la actitud del mandatario hacia los pueblos y nacionalidades indígenas y su falta de compromiso con ellos, como demuestran las palabras de los dirigentes históricos Blanca Chancoso y Luis Macas:

Estando en el diálogo, dio la puñalada por la espalda. ¿Usted aceptaría eso? Porque estando en el diálogo, pones en la mesa una muestra de sensibilidad, y eso no ha habido. Más bien, lo que hizo por debajo de la mesa fue mandar la Ley de Minería estando sentados en el diálogo. Además, solo buscó cómo utilizar el diálogo, sin llegar a una decisión (entrevista a Blanca Chancoso, CONAIE).

A finales de septiembre (de 2009), cuando precisamente se empieza a movilizar el movimiento indígena, el presidente de la República invita a dialogar. No sé si se sintió presionado, pero la verdad es que hubo la apertura y un espacio de diálogo entre Gobierno y movimiento indígena. Pero, ¿qué sucedió el 4 de noviembre? En ese proceso de diálogo, el presidente expide el decreto para aplicar la Ley de Minería. Las compañías, legítimamente, ya empezaron a operar. Por eso decimos nosotros, no existe la voluntad política ni del presidente ni del Gobierno para tratar de buscar las mejores alternativas para salir y resolver este problema. Si así se está empezando con las primeras leyes, esa va a ser la tónica, lastimosamente. Cada vez el Gobierno se distancia más de los distintos planteamientos de la agenda de lucha de los pueblos; se aleja, cada vez más, de los movimientos sociales organizados del país (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Para la organización, habría una cuestión más allá de hechos puntuales, que sería la falta de comprensión del presidente de las demandas del movimiento indígena:

El presidente entendió mucho los conceptos y no entendió la vida real, él no entiende la realidad, él no entiende la vida, él no entiende la pobreza, la miseria, él no entiende la desigualdad, él entiende los grandes conceptos económicos del capitalismo y luego lee mucho del socialismo; no entiende muy bien la comunitariedad de los pueblos originarios de acá (entrevista a Delfín Tenesaca, ECUARUNARI).

Una falta de comprensión que, en todo caso, lleva a una disputa por aplicar dos modelos diferentes:

Las relaciones son muy tensas porque hay dos proyectos muy diferenciados. Correa está aplicando aquí un modelo de economía social de mercado, el movimiento indígena plantea, como manda la Constitución, la construcción de un nuevo modelo del buen vivir. Las relaciones con Correa pasan por el tema de los recursos naturales, el petróleo, el agua, la minería, la tierra... El Gobierno no quiere cambiar el patrón, la matriz, con los que los Gobiernos neoliberales y las dictaduras han venido trabajando (entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

Situación que hace que la percepción conflictiva que plantea la CONAIE, a pesar del cruce de agravios, no se plantee en términos de una pelea personal sino en otra dimensión, que lleva a una pelea de fondo:

Yo tengo una primera carta que Correa me mandó cuando yo llegué a ser presidente, adulándome: “indígena joven, nueva trayectoria”, si yo sacara eso... Pero esas cosas hacen una pelea personal, y no es una pelea personal, es una pelea de fondo, de nación. Una visión más allá de que yo tenga que ser el dirigente de la CONAIE. Es más allá. Si empiezo a responderle al día siguiente, eso es romper la propuesta general y bajarla a algo personal, ahí no voy a caer yo (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

El proceso de lucha del movimiento indígena no está personificado en nadie. El proceso de lucha es contra un sistema, es contra este modelo y, claro, temporalmente están las personas. Y, en

este momento, está el presidente Correa. No es una lucha entre personas, entre los indígenas y Correa (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Y que provoca que, desde el movimiento, se entienda como una situación ya vivida. Nada nuevo bajo el sol. Lo que conduce, finalmente, a cierto pesimismo:

No ha habido una definición político-ideológica de transformaciones de cambio en este país, de ninguna manera. Ha habido, sí, un recambio, un reencauche, un cambio nada más de careta, de rostro. No creo que, en definitiva, estemos yendo por el camino correcto con el Gobierno actual. Se ha distanciado, cada vez más, del proyecto de los movimientos sociales, populares. Está cada vez más comprometido con la nueva derecha, sus nuevos protagonistas. Porque hay una vieja derecha ahora desplazada. No creo que logremos cambio alguno. Nuestra propuesta es que retomemos nuevamente nuestra agenda, con fuerza (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

### **3.1.2 Los procesos que “mueven” la contienda**

La combinación de los distintos mecanismos da lugar a una serie de procesos que, juntos, tienen como resultado un episodio de *contienda*. Esta interrelación de causas va a generar un cuadro complejo donde, a partir de una serie de acontecimientos, actores, relaciones y subjetividades entran en contacto y originan unos determinados fenómenos. Para el caso de este estudio, se plantea cómo el periodo abierto por la Asamblea Constituyente fue acompañado de toda una dinámica de interacciones, cuya interpretación inició un escenario conflictivo en torno a la demanda indígena de plurinacionalidad.

Como se expuso en el capítulo I, el periodo de diseño institucional e implementación de políticas provocó un cambio de alianzas, en el que el Gobierno de Correa reforzó la participación

de las clases medias en detrimento de un mayor protagonismo de la CONAIE, lo que llevará a un reconocimiento formal de la plurinacionalidad en la Constitución, pero a una aplicación real de la Revolución Ciudadana, con un proceso de centralización estatal y de concentración de poder en el Gobierno, por un lado, y de debilitamiento de las mediaciones Estado-sociedad, por el otro.

A continuación, por lo tanto, se pretende desentrañar la dinámica de este proceso, mediante un análisis que permita observar las tendencias generadas por la combinación de mecanismos causales. Para ello, primero, se centrará la mirada en los cambios ocurridos en el Estado, así como en el modelo político, durante el periodo estudiado (2007-2010). Para, después, continuar con cómo estas reformas han afectado a la posición de la CONAIE en el sistema.

### *3.1.2.1 El Estado y la Revolución Ciudadana*

Cuando Rafael Correa llegó a la presidencia, lo hizo apoyado, sobre todo, en un proyecto que se dio a conocer como la Revolución Ciudadana. Tras este lema, se escondía una alianza que se había gestado durante casi año y medio y que tenía en las clases medias del país su principal soporte. Estas capas, en su mayoría urbanas, venían demandando con mayor intensidad, desde la caída de Lucio Gutiérrez, un cambio notorio en el sistema político, que no cuestionaba ni el modelo económico capitalista ni el carácter uninacional del Estado.

En cierto modo, puede afirmarse que aquella es la verdadera base de origen en la que Correa se apoyó para llegar a la presidencia, aunque después fue ampliada a otros sectores populares, gracias a su retórica del Socialismo del Siglo XXI y a la implementación de políticas sociales. Esta base fue heterogénea y se aglutinó en torno a una fuerza política, AP, creada como so-

porte para el entonces candidato; circunstancia que provocó que Correa careciera de cuadros organizados.

La asunción por parte de Correa de la agenda del movimiento indígena, de convocar una Asamblea Constituyente, propició el acercamiento de este en aquellos puntos coincidentes. Como describe Pablo Dávalos, “el discurso movilizador de AP recupera los discursos críticos hacia el neoliberalismo y propone la Asamblea Constituyente en los mismos términos que el movimiento indígena. Es por ello que luego de las elecciones y durante el proceso constituyente, el movimiento indígena y el conjunto de los movimientos sociales, haya visto con expectativa el proceso abierto por AP y que, incluso, lo haya apoyado” (Dávalos, 2009: capítulo 3).

Sin embargo, a pesar de esta coincidencia en la demanda sobre la Asamblea Constituyente, los puntos que los distanciaban, como después se demostró, eran muchos. Mientras que la CONAIE centraba todas sus aspiraciones en el reconocimiento de la plurinacionalidad y en desarrollar su contenido, el Gobierno, a duras penas, terminó por aceptar su constitucionalización, pues su proyecto se distinguía –de fondo– al propuesto por los indígenas. Si estos hablaban de territorio, autonomía y autoridades propias, AP apostaba por la construcción de un modelo fortalecido de Estado-nación, con la reivindicación de un tipo de ciudadanía uniforme como eje vertebrador (*sic*) del país. De forma que podría afirmarse que “la recuperación de esta visión ciudadana para convocar y movilizar a las clases medias en la refundación del sistema político ecuatoriano deja fuera de juego al movimiento indígena, quien ahora es acusado por esas clases medias de corporativismo y patrimonialismo estatal” (Dávalos, 2009, capítulo 2).

El modelo de Estado planteado por Correa respondería, en parte, a su propia formación de economista. De corte desarrollista en lo económico, en lo político, recuperaría el concepto nacional, al estilo republicano europeo, donde todo habitante del Estado es ciudadano, con los mismos derechos y deberes y sin diferenciación alguna, que altere el presupuesto de la igualdad formal, más allá de aquellas políticas de carácter social, impulsadas estatalmente, que faciliten los recursos materiales necesarios para la construcción de una sociedad meritocrática.

Para lograr estos recursos, el itinerario comienza con una explotación intensiva de los recursos naturales, cuyos beneficios fueron reinvertidos, en mayor o menor medida, en el desarrollo de programas sociales, a través de políticas focalizadas, mediante subsidios y rentas básicas a determinados grupos de población. Así, durante sus años de Gobierno, Correa dobló las cantidades destinadas al Bono de Desarrollo Humano, destinado a combatir la pobreza extrema, incrementó en el 100% el Bono de Vivienda e introdujo un programa de crédito a campesinos.

Esta dinámica recuperó políticas de Estado similares a las que se aplicaron en Ecuador durante las décadas previas a la introducción del neoliberalismo, de tipo desarrollista y que, ante la imposibilidad de otras medidas, hizo del manejo de los recursos naturales su fuerte:<sup>62</sup>

---

62 De forma que se podría afirmar que, aunque se introducen cambios en el modelo económico, no habría variado el patrón de desarrollo en Ecuador, tal y como explica Gray Molina para el caso boliviano, pero también extensible al ecuatoriano: “el modelo es la forma, mientras que el patrón es el contenido, la sustancia. El resultado visible de la persistencia de un patrón de desarrollo centrado en la dependencia monoprodutora es una economía de base estrecha. El paso de una economía de base estrecha (...) a una economía de base ancha (...) implica instalar una agenda de políticas alternativas al estatismo estático de los 50 y 60, pero también del *laissez faire* de los 80 y 90” (Gray Molina, 2007: 122)

Es un Gobierno que ve su tabla de salvación en los recursos naturales. El Gobierno no puede poner más impuestos porque la sociedad no soporta ya más. Tal vez algún otro impuesto más por ahí a algún otro sector. Tampoco puede hacer préstamos al FMI, el Banco Mundial... La única manera de obtener recursos para sostener la política del Gobierno son los recursos naturales y, ahí, afecta a los pueblos indígenas (entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

Un programa que intensifica el modelo “extractivista”, al introducir nuevos materiales, como la minería: de hecho, el Gobierno ha convertido en uno de los principales puntales de su política económica la explotación minera a gran escala y cielo abierto, algo inédito en Ecuador (nunca antes se había caracterizado por ser un país minero), cuya práctica ha sido justificada por ser “menos contaminante que la minería artesanal”. Un argumento discutido por expertos ambientalistas:

Dicen: vamos a hacer minería sustentable y eso no existe. No existen recursos naturales renovables (...) principio elemental de sustentabilidad pero, además de eso, el daño ambiental que se va a causar va a ser terrible, no existe tecnología de punta que no contamine (...). Es, sencillamente, una actividad que no tiene coherencia. Se dice que la minería artesanal es más contaminante (...). Si uno ve gramo por gramo podría decir que sí (...), pero si uno ve ya el monto de destrucción, evidentemente, la minería grande es mucho más destructiva (...). La actitud del Gobierno con los que se están oponiendo a esto es... criminalizarlos (entrevista a Edgar Isch, exministro del Ambiente del Ecuador).

Por su parte, en lo político, se intentaría generalizar “la idea más mistificadora del Estado liberal, neutro e independiente, velando por el interés de todos” (Ospina, 2009a: 7) cuya legitimidad “proviene exclusivamente del voto popular y, una vez que lo recibe, se abandonan las ataduras, con sectores sociales específicos

y se representa a la ‘Nación’. No hay duda: su concepción política del Estado es plena y clásicamente liberal” (Ospina, 2008: 18).

Esta concepción haría difícil la apertura a una mayor participación de los movimientos sociales en el Estado. De hecho, durante la Revolución Ciudadana, “aparte de los mecanismos propios del sistema liberal (...) el único mecanismo alternativo de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es el (...) del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>63</sup>” (Ospina, 2009a: 8). Tal patrón requiere un control estatal fuerte; lo que complicaría el establecimiento de nuevas formas de relación política hacia lo indígena, debido a la “incapacidad de los Estados-nación como sistema político para definir y articular una política pública dirigida a los pueblos indígenas, que reemplace la de corte indigenista mantenida hasta finales de la década de los años setenta” (García, 2003: 202). Un tipo de política en la que:

La relación Gobierno-indígenas viene a ser asistencialista, por un lado. De cooptación de dirigentes, por otro lado. Y de irrespeto a la organización, porque no observa la organización, observa individuos (entrevista a Edgar Isch, MPD).

Detrás de todo esto, se daría la construcción de un Estado centralizado, que concentra el poder y que incrementa su área de influencia sobre el territorio de la sociedad, a través de estrategias unidireccionales, al establecer un modelo de relación directa con los ciudadanos que elimina los espacios de representación social autónomos y que, para poder avanzar en su modelo económico desarrollista, reclama la total soberanía sobre los recursos natu-

---

63 Este Consejo está formado por un delegado/a por cada función del Estado y un número igual por parte de las organizaciones sociales y ciudadana, cuyos miembros se eligen por concurso tras una presentación previa de postulantes.

rales y criminaliza las movilizaciones sociales, por desbordar los límites de juego establecidos.

Una tendencia que se explica porque “los Estados centralizados engrandecen debilitando y eliminando las formaciones corporativas propias de la sociedad civil. El resultado será, así, que cuanto más fuerte sea el Estado, más debilitada estará la tendencia a la participación institucional y mayores incentivos habrá para un tipo de acción colectiva volcada a la confrontación y la violencia” (Tarrow, 1999:78). Este Estado tendrá, por tanto, un marcado carácter anticorporativo, rasgo que, probablemente, incrementará las estrategias disruptivas como mecanismo de solución de conflictos, debido a la ausencia de estos mecanismos de negociación en un Estado ya, de por sí, históricamente incapaz de lograr arreglos institucionales.

La carencia de un movimiento de base organizado habría provocado que Correa estableciera una estrategia de anulación de aquellos grupos que sí lo están en el país. De entre ellos, sin duda, la CONAIE es todavía la organización que mayor fortaleza tiene. Pero que se habría quedado sin cabida en un modelo de Estado que considera al movimiento indígena un grupo corporativo más y al que se le acusa de una visión particularista frente al universalismo propagado por el Gobierno, que tiene el centro de su política en una relación directa con el individuo.

En este contexto, no resulta descabellado plantear que la estrategia de fondo del Gobierno podría ser la de terminar con la CONAIE como organización y sustituir, así, la actual relación “corporativa” Estado-movimiento indígena por una relación directa entre el presidente y las comunidades indígenas, como puede traslucirse de las palabras de Leti Viteri, subsecretaria de la Secretaría de Pueblos del Ecuador:

Yo creo que la CONAIE, voy a ser muy dura en esto, tiene que desaparecer, como confederación. Tiene que desaparecer y tiene que buscar otra manera de organización política social, coherente a su visión del *sumak kawsay*, una manera de organización ancestral, tradicional, que no tiene que ver nada con una confederación; es momento de que los pueblos y nacionalidades se representen por sí mismos. La CONAIE llegó a su punto y tiene que desaparecer (entrevista con Leti Viteri, Secretaría de Pueblos).

Esto conduce a un debate sobre el modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad y sobre la idoneidad del corporativismo (o una suerte de neocorporativismo) como mecanismo válido. Para el Gobierno, sería una práctica a erradicar, puesto que “por un lado, pervierte a las organizaciones por la cooptación y manipulación del Estado y, por el otro, contamina de particularismos al Estado borrando una necesaria ‘separación’ funcional” (Ospina, 2009a: 3). Un argumento que podría presentar problemas, si se tiene en cuenta que se exponen “dos consecuencias contradictorias. O bien el Estado manipula (...) o bien las organizaciones manipulan al Estado (Ospina, 2009a: 3).

Para algunos académicos de Ecuador, se trata de un debate que avanza al ritmo marcado por el Gobierno, que estaría intentando descomponer un modelo de relaciones que, sin ser perfecto, ha permitido que las organizaciones indígenas logren algunas de sus metas:

El Gobierno actual tiene una posición anticorporativista, pero así radicalosa, en el sentido de que tiene que desaparecer cualquier tipo de representación corporativa, sea étnica, de género... ahí hay un debate, porque los logros se han hecho corporativamente, sobre todo de muchos derechos individuales y colectivos. No pueden ser borrados, es un punto de debate fuerte, entre el movimiento indígena, de mujeres o de otros movimientos sociales con el Gobierno (entrevista a Fernando García, FLACSO).

Históricamente, la relación de los movimientos sociales con el Estado fueron corporativistas (...) buscaban instituciones estatales para llevar política pública a su sector, tuvo un papel negativo de desmovilización (...) pero tuvieron autonomía y lo vieron como un logro, ahora están quitándolo (...) tienen el proyecto de creación de un Estado-nación (...) hay que quitar todos estos espacios paraestatales, como lo llaman ellos (entrevista a Carlos de la Torre, FLACSO).

Esta visión política liberal y anticorporativa terminaría además con todo tipo de mediación política, ya que “al eliminarse los cuerpos corporativos autónomos, se prescindía de un elemento mediador importante (...), [y se convertiría] en una suma de “egoístas” que practicaban el individualismo de mira estrecha y no mostraban interés alguno por el bien común” (Tarrow, citando a Tocqueville, 1999: 79). Un proceso que, para el periodista Juan Carlos Calderón, ya está ocurriendo en Ecuador:

¿Cuál es la mediación política ahora en Ecuador, en este momento? Lo fue desde treinta años hasta acá, los partidos políticos, que pervirtieron y prostituyeron los procesos políticos en el país. Ese proceso se rompió, es un ciclo histórico que terminó y que ahora entra en otro momento. En este otro momento, no existe una mediación política, salvo el presidente. Y salvo el Gobierno y el movimiento Alianza País, frente a los otros. Hay un proceso de hegemonía política muy alta. Y no se permite la contradicción (...). Ha establecido un estilo de hegemonía política marcado por la altísima influencia presidencial, que interviene en todos los aspectos, que convierte su palabra en política de Estado, que ha desinstitucionalizado más aún (entrevista a Juan Carlos Calderón, diario *Expreso*).

Esto deja entrever, además, un tipo de estrategia dominante que es empleada por un modelo de Estado fuerte, según lo tipifica Tarrow (1999), y que combinaría dos formas de relacionarse

con la sociedad: por un lado, la exclusión selectiva,<sup>64</sup> y por el otro, la cooptación informal.<sup>65</sup> En ese sentido, el modelo que actualmente se define en Ecuador estaría excluyendo a los movimientos sociales organizados del acceso a los recursos estatales, según la decisión arbitraria del Gobierno. Algunas de las reformas institucionales, como la del CODENPE o la DINEIB, serían un ejemplo de ello, al restar espacios de poder autónomo a las organizaciones y, como sucedió con la reforma del CODENPE, ser anunciadas de forma informal durante la transmisión de la cadena que da el presidente todos los sábados.<sup>66</sup> De otra parte, se estaría incentivando la cooptación informal, mediante el manejo de la política de bonos hacia ciertos sectores.

Estos procesos de cooptación podrían interpretarse como resultado de una ocupación de espacios a todos los niveles, producto del intento de hegemonizar el espacio público descrito por Calderón y que iría acompañado de una confusión en los límites institucionales y partidistas, como advierte Pablo Dávalos:

Alianza País empezó la construcción del sistema político desde su propio partido. Identificó al Estado, al Gobierno y al partido de Gobierno en una sola dinámica, de tal manera que la institucionalidad política, la institucionalidad jurídica, toda institución está imbricada al partido de Gobierno (...). Esto ha sido que para muchos sectores recuperar la institucionalidad pase por la destitución del presidente y de Alianza País. (...). Caminamos

---

64 Se trataría de una “situación de exclusión selectiva de los contestatarios (...) los disidentes no pueden contar con un acceso al sistema político ni formal ni informal (...). El Estado puede optar por ignorarlos. No obstante, si reacciona, lo más usual será que reprima esa disidencia” (Tarrow, 1999: 78-79).

65 Por la que no habría un acceso formal a los recursos, pero sí de carácter informal. Se trataría de concesiones sustantivas.

66 Cada sábado, se emite un programa televisivo en el que el presidente Correa se dirige a los ciudadanos y expone su programa de Gobierno y comenta la actualidad política del país.

hacia eso. Eso hace que desde el Gobierno defienda con mayor fuerza sus posiciones de poder” (entrevista a Pablo Dávalos, Universidad Católica).

Que llevaría, poco a poco, a una creciente concentración del poder en el presidente de la República, con una verdadera capacidad decisoria sobre todo aquello que afecte el curso político de Ecuador, como un auténtico portador del sentir colectivo:

Tienes un Gobierno cada vez más personalizado, cada vez más vertical, que interpreta el sentir de la gente y se siente el portavoz de la voluntad política colectiva. El señor Correa, él sabe lo que hay que hacer, él sabe lo que la gente quiere y él da las respuestas adecuadas y le molesta que la gente le reclame algo, es la típica figura del conductor. Tienes toda una cúpula cada vez más cerrada y un movimiento sin bases y sin esquemas para la discusión democrática interna (...). No está generando los espacios de participación que tanto se reclaman en la Constitución” (entrevista a Alberto Acosta, FLACSO).

Una concentración de poder que le dotaría, casi, de unas prerrogativas supremas y de la capacidad de dirigirse contra aquellos movimientos considerados como desestabilizadores. Como así ocurrió cuando, de nuevo, en una cadena de los sábados, el presidente Correa incitó a la población indígena a movilizarse contra la dirigencia de la CONAIE, que semanas antes había anunciado un levantamiento contra el Gobierno por su falta de diálogo en la Ley de Aguas. Como describe Carlos de la Torre, se trataría de una escenificación en la que:

Él es la nación, él es el pueblo, él representa el interés general. Entonces, claro, todos los ecuatorianos nos reconocemos en él. Entonces, los indígenas tienen que reconocerse en él. Y las voces propias, autónomas, son siempre vistas con recelo (...) no entiendo la diferencia entre autonomía y quiere centralizar todo. Correa ve con recelo las organizaciones indígenas porque pueden ser elemento de desestabilización (...); la idea es movilizar

desde arriba hacia abajo, movilizar organizaciones pequeñas para ir contra la CONAIE (...). Se creen los portadores de la verdad. Correa tiene la verdad porque es economista, porque es cristiano de izquierdas, porque es un técnico (entrevista a Carlos de la Torre, FLACSO).

Si bien este poder se sustenta en una importante base de legitimidad, como se traslució en los resultados electorales a la presidencia<sup>67</sup> y en los índices de popularidad<sup>68</sup>, tampoco debe obviarse que la opinión pública se construye a través del manejo y control de estos dos mecanismos junto al de los medios de comunicación, donde ha habido una presencia creciente del presidente, gracias a la cadena sabatina y a la propaganda. Cuestiones que el Gobierno de Correa no descuida desde su primera campaña electoral (cuando contrató a la consultoría mexicana Cuartos de Guerra<sup>69</sup>). El poder de la imagen es un elemento fundamental para la gobernabilidad del país:

Su gobernabilidad depende muchísimo de su imagen y a medida que la gobernabilidad dependa de la imagen, la imagen se convierte en un proceso de estabilidad política del país, y para defender la imagen el Gobierno tiene que presentar obra pública, si no presenta obra pública, no tiene con qué sustentarla y esa obra pública necesita recursos y esos recursos provienen del petróleo y de la renta de los recursos naturales (entrevista a Pablo Dávalos, Universidad Católica).

Que combinaría con la aplicación de políticas de carácter sustantivo sobre ciertos grupos de población, lo que garantizaría el apoyo de algunos sectores populares.

---

67 En las elecciones de 2009 venció en primera vuelta con el 52% de los votos, seguido de Lucio Gutiérrez, con el 28%.

68 En enero de 2007, cuando asumió su primer mandato presidencial, alcanzó un nivel de popularidad del 73%. En abril de 2010, este descendía al 46%, según datos de la encuesta Cedatos-Gallup.

69 Consultado en <http://www.cuartodeguerra.com.mx/>

Los bonos solidarios, esas políticas sociales, eso es clientelismo de los Gobiernos populistas, porque en el bono solidario son 1'300.000 personas bonadas. Entonces, claro, eso se mantiene porque saben que, de ahí, salen los votos (...). Desde la CONAIE no estamos de acuerdo (...) es un paternalismo que no lleva a ningún lado (entrevista a Gonzalo Guzmán, ECUARUNARI).

Todo ello respondería a la construcción de la imagen de un Correa salvador del pueblo, el presidente honesto frente al pasado corrupto. Una imagen que, junto a la política de bonos y la propaganda, conformarían una estrategia mediática que habría tenido unos importantes réditos de aceptación popular, con la capital del país como bastión principal, un elemento no casual, habida cuenta de la importancia de la ciudad de Quito en la puesta o derrumbe de presidentes, como analiza Calderón:

El Gobierno ha establecido la política del bono, ha aumentado el bono. Esto para los sectores populares es muy importante. Política social coherente. Y ha aumentado, cada vez más, el valor del bono y los accesos al bono. Esto, aunado a la propaganda y a una política confrontacional; es decir, es un presidente todavía popular, que está luchando contra los malos, que son los oligarcas (...). Un factor esencial es Quito, como elemento político, dicen que en Ecuador, Quito tumba o quita presidentes. Y tiene apoyo en Quito. Aquí se ha dado con mucha fuerza (Juan Carlos Calderón, diario *Expreso*).

### 3.1.2.2 *El espacio del movimiento: la CONAIE*

Desde su irrupción en el escenario ecuatoriano con el levantamiento de 1990, la CONAIE se ha convertido en un referente en el ámbito de los movimientos sociales del país. Su demanda por la plurinacionalidad ha sido acompañada por una continua denuncia de aquellos aspectos que se consideraron, en cada momento, discriminatorios. Su relación con el Estado estuvo marca-

da por una actitud de confrontación, por un lado, y de colaboración en la transformación institucional, por el otro.

Tal actitud podría considerarse propia de los movimientos sociales, como describe Melucci, pues estos “rompen las reglas del juego y, al mismo tiempo, revelan que las mismas no son simples condiciones funcionales de la integración social, sino que también son instrumentos a través de los cuales se mantienen intereses dominantes (...) Los movimientos se dan dentro y fuera del sistema institucional; ni aceptan ni rechazan los vínculos y, al mismo tiempo, buscan superarlo” (Melucci, 1995).

Esta actuación ha hecho que la CONAIE, un actor en origen propiamente antisistémico, termine incluido en el sistema político. Rasgo que marcará su naturaleza y ese carácter fronterizo entre el diálogo y la confrontación. La aprobación de espacios como el CODENPE, la DINEIB o su participación en algunos proyectos como el PRODEPINE<sup>70</sup> provocaron que, junto a la movilización, combinase otras medidas, algunas de ellas vinculadas a la gestión de recursos dentro del Estado. Lo que le convierte, en algunos momentos, en contraparte del Estado, pero, en otras coyunturas, en el principal movimiento opositor, capaz de paralizar el país o promover la caída de presidentes.

Esta doble acción ha suscitado no pocos problemas en el interior de la organización, ya que si, por un lado, la movilización y el uso de estrategias disruptivas han permitido el avance insti-

---

70 Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, aprobado en 1998, cuyos fondos provenían de un préstamo del Banco Mundial (BM) y de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Inspirado en la filosofía del “etnodesarrollo”, el programa –previsto para cuatro años y con unos fondos de 50 millones de dólares– preveía subsidios directos. En 2005, la CONAIE manifestó su rechazo a la segunda parte de la implementación de este proyecto, al considerarlo perjudicial para el fortalecimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas.

tucional para los pueblos indígenas, por el otro, sus resultados han implicado el uso de mecanismos convencionales de negociación, así como la gestión de recursos estatales. Una actividad que “sobre todo, ha estado condicionada por el temor al ejercicio de poder y los conflictos de ‘personalidad-identidad’ provocados por su deseo de mantener las lógicas de acción social siendo un movimiento político” (Sánchez, 214: 2008).

Más allá de este problema identitario, la CONAIE ha tenido que adaptarse al curso de los acontecimientos, en esa doble dimensión entre lo institucional y lo extrainstitucional. Como todo movimiento, presenta una reclamación de máximos a ser cumplidos en cada una de las acciones. En ese propósito, algunas movilizaciones han terminado con la consecución de nuevos espacios de participación. Una estrategia de largo aliento que, como describe García, ha tenido como consecuencia que “se abandonen posiciones vinculadas a la conquista del poder que ostenta el Estado (y que) se dé prioridad al acceso a las instancias políticas de toma de decisiones que los afecta y a la construcción de espacios de autonomía respecto al Estado y a un nuevo estilo de política” (García, 2003: 196).

Es desde esta perspectiva desde donde debe partirse para analizar lo que están suponiendo para la CONAIE las reformas impulsadas por el presidente Rafael Correa. A ojos de la organización supondría una supresión de muchos de los logros conseguidos históricamente, como espacios autónomos de gestión para los indígenas. En parte, la política de Correa refuerza el Estado pero lo convierte en el actor monopólico del espacio público frente a la acción de los movimientos sociales, que demandan mecanismos de participación no condicionados al control estatal directo.

La visión anticorporativa y el modelo de Estado-nación de inspiración liberal, promovidos por la Revolución Ciudadana,

se concretan en una serie de reformas que tienen como objetivo terminar con la autonomía política indígena dentro del sistema político de Ecuador. En esta lógica, las reformas del CODENDE y de la DINEIB y su integración bajo el control directo de los ministerios así lo atestiguan, dentro de un diseño estatal que prevé suprimir los espacios institucionales gestionados por los que el Gobierno entiende como grupos corporativos, cuya acción respondería solo a intereses particulares y no a una visión del conjunto de la “nación”. De ahí que desde el Gobierno se hable, constantemente, de la importancia de implementar una política pública de carácter transversal.

Estas reformas estarían provocando un cambio en el papel de la CONAIE como actor dentro del sistema político ecuatoriano. De forma que la organización indígena habría pasado de ser un miembro del sistema político a convertirse, únicamente, en un agente que lo desafía.

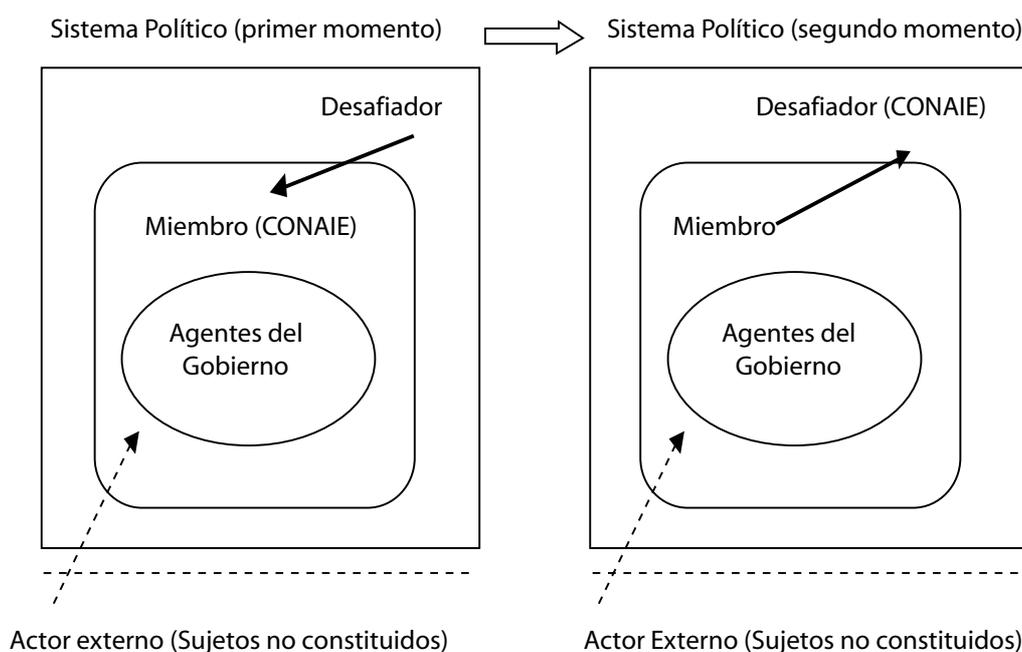
Previo al levantamiento del año noventa, durante la década de los ochenta, el movimiento comenzaba a organizarse, pero aún no podía ser considerado un actor dentro del sistema, pues todavía era un sujeto que no estaba políticamente constituido. Su irrupción durante el Gobierno de Rodrigo Borja hizo que este tuviera que atender a sus demandas, algo a lo que, a partir de entonces, se vieron obligados todos los presidentes.

Aunque la organización empezó como un actor propiamente antisistema, los logros paulatinos conseguidos durante los noventa y los dos mil lo convirtieron en miembro del sistema político, en tanto comenzó a tener un acceso rutinario a los organismos y recursos del Estado (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 12). Como se ha relatado, la CONAIE ha combinado históricamente dos dimensiones de acción: una más institucional/convencional, otra de carácter disruptivo/movilizador, lo que reforzó ese carác-

ter de miembro del sistema, sin dejar de ser, en coyunturas críticas, un actor confrontacional.

Las reformas impulsadas por Correa estarían bloqueando esa dimensión institucional, lo que relegaría a la CONAIE a ser un actor desafiador del sistema, al perder su posición de miembro por carecer del mencionado acceso rutinario a los organismos y recursos del Estado. Por tanto, pasaría de ser miembro del sistema (primer momento) a desafiador del mismo (segundo momento), (véase Imagen 2).

Imagen 2: Variación de la posición de la CONAIE en el sistema político



Como se explicó en el marco teórico, la *contienda política* debe entenderse desde una perspectiva dinámica, donde se dan coaliciones, otras se rompen, cambian los equilibrios de poder y modifican su comportamiento los distintos actores, según la posición que ocupen en el sistema. Al pasar de un espacio a otro, la CONAIE habría reforzado sus estrategias disruptivas sobre los mecanismos más convencionales, al ser modificada la naturaleza

de instituciones como el CODENPE. Este hecho provocaría que empiecen a pesar, en el episodio, más los procesos de *contienda política transgresiva* que los de *contienda política contenida*.

Esto nos lleva a analizar ahora el episodio de *contienda* aquí planteado, en toda su complejidad.

### **3.1.3 El Episodio de *contienda***

Al igual que la combinación de mecanismos causales produce procesos, la suma de dos o más de estos dan lugar a un episodio de *contienda*. Su análisis supone el seguimiento de la dinámica de acontecimientos ocurridos y cómo surgieron y se desplegaron las reivindicaciones colectivas de unos sujetos frente a otros. Las transformaciones descritas en el apartado anterior presentan un nuevo escenario donde los actores varían su posición, surgen nuevas demandas, se rompen alianzas y comienzan a emerger estrategias contenciosas.

Para el caso de estudio, nos centraremos en los repertorios empleados por la CONAIE. Cómo utilizaron unas estrategias frente a otras, por qué se activaron, y qué evaluación hicieron de las mismas. Para, después, analizar cómo los distintos procesos provocaron una resignificación de la organización indígena y cómo la demanda de plurinacionalidad forjó su identidad, a partir del uso de prácticas disruptivas y de su visión como actor en el escenario ecuatoriano. Finalmente, se trazará la trayectoria del episodio de *contienda*, su curso, los distintos impactos y las transformaciones producidas, al poner en contexto la acción de la CONAIE en relación con el Gobierno y las respuestas dadas por este.

### 3.1.3.1 La movilización

Como se exponía en el capítulo I, en muchas ocasiones, las fases de *contienda* contenida dan paso a otra de *contienda* transgresiva. La aparición de nuevas reivindicaciones y la puesta en práctica de nuevos repertorios de acción colectiva<sup>71</sup> en espacios extrainstitucionales conducirían a tal cambio. De hecho, lo propio de la dinámica es que se combinen ambas formas, puesto que los actores cambian de estrategias según cómo se armen los distintos escenarios.

En el caso ecuatoriano, puede afirmarse que el episodio analizado cumple ese rasgo y combina ambas fases. Así, la *contienda* comienza con la convocatoria de una Asamblea Constituyente y con la presentación de candidatos vinculados a la CONAIE a través de Pachakutik. Durante este periodo se darán momentos “contenidos” de negociación al interior de las mesas de la Asamblea. Junto a ellos, la organización indígena pondrá en marcha repertorios de acción innovadores y fuera de los cánones institucionales establecidos, a través de marchas, bloqueos y movilizaciones a lo largo de todo el país, como mecanismo de presión, lo que originará fases “transgresivas”. De igual forma, una vez aprobada la Constitución, se sucedieron distintas etapas de *contienda* contenida, a través de mesas de diálogo, con otras de transgresión que, finalmente, serían las cuales terminen por imponerse, ante los cambios producidos en el sistema político y el agotamiento de mecanismos de negociación convencionales.

Más allá de que una situación pueda ser considerada una EOP de forma objetiva, los cambios ocurridos fueron leídos de manera subjetiva por los actores. De tal modo que las reformas impulsadas por el presidente Correa habrían sido interpretadas por

---

71 Según Ibarra, pueden distinguirse cinco grandes repertorios de acción: los convencionales, los demostrativos, los confrontativos, los ataques a la propiedad y la violencia (Ibarra, 2005: 295).

la CONAIE como una amenaza para sus intereses. Si era cierto que la convocatoria de una Constituyente fue vista como una oportunidad para introducir sus demandas y lograr el reconocimiento de la plurinacionalidad; cierto era también que el periodo abierto tras la aprobación de la Constitución supuso una serie de reformas institucionales y legislativas “amenazantes” para la CONAIE, en tanto contradecía sus aspiraciones de componer un Estado Plurinacional.

Esto, unido a la capacidad movilizadora de la CONAIE –al contar con una importante estructura de base–, que le permitiría lograr una apropiación social del movimiento indígena, motivó el uso de acciones innovadoras como mecanismos de actuación, ya sea en forma de marchas que terminaron en la capital (centro simbólico –y real– del poder), de toma de espacios públicos con contenido político, del uso de medios de comunicación, de levantamientos, de bloqueo de carreteras o de la adopción de símbolos y eslóganes propios. Una variedad de repertorios que demuestra que la CONAIE tiene una importante “capacidad de inventiva en sus formas de protesta que son muy poco institucionalizadas (...), a las que añaden una dimensión lúdica y novedosa que les convierte en motivo de difusión de los medios de comunicación” (García, 2003: 193).

Esta capacidad de inventiva no está desconectada con la importancia que el movimiento otorga a la movilización como elemento fundamental para avanzar en sus logros y obtener visibilidad y reconocimiento públicos. Una visión que viene forjada, por un lado, por su propia tradición de lucha histórica, donde la acción disruptiva ha sido una constante estrategia empleada (véase Tabla 7) que, además, en más de una ocasión, se ha resuelto con éxito. Y, por el otro, por la impotencia generada por el uso de la vía institucional, donde los objetivos alcanzados fueron percibidos como menores. “Las reuniones formales no son suficiente (...). Parece que para la opinión pública, la existencia de la CONAIE solamente

se muestra cuando se hace un paro, o cierran las carreteras” (palabras del líder indígena Salvador Quishpe, cit. en Vogel, 2008: 19).

**Tabla 7. Principales movilizaciones históricas de la CONAIE (1990-2006)**

Año	Repertorio	Motivo
1990	Confrontativo: Levantamiento	Primer levantamiento nacional. Presentación de una agenda de 16 puntos, con las principales demandas del movimiento indígena ecuatoriano.
1992	Demostrativo: Marcha	Marcha desde la Amazonía hasta Quito promovida por la CONFENIAE por la defensa del territorio.
1994	Conforntativo: Levantamiento	Segundo levantamiento nacional. Se convocará contra la Ley de Desarrollo Agrario de Sixto Durán. Durará 20 días.
1996	Convencional: Electoral	Concurrencia del MUP Pachakutik-NP a las elecciones locales.
1997	Confrontativo: Movilización	Convocada contra el presidente Bucaram. Terminará por provocar su caída.
1998	Convencional: Electoral	Se participará en la Asamblea Constituyente de 1998, que contará con cuatro asambleístas indígenas.
1999	Confrontativo: Bloqueo de carreteras	En protesta por las medidas tomadas por el Gobierno de Mahuad.
	Convencional: Negociación	Establecimiento de mesas de diálogo con el Gobierno de Mahuad.
	Demostrativo: Marcha	Marcha de indígenas hacia Quito. Llegarán 12.000 indios a la capital desde todos los puntos del país.
2000	Confrontativo: Movilización	Convocada contra el presidente Mahuad. Terminará por provocar su caída.
2001	Confrontativo: Levantamiento	Convocado contra el Gobierno de Noboa. Con la proclama de “Nada solo para los indios”.
2003	Convencional: Electoral	Alianza electoral con Lucio Gutiérrez y participación en el Gobierno (enero-agosto)
2006	Confrontativo: Levantamiento	Contra el TLC. Tendrá una duración de 14 días.

Elaborado por el autor

Una percepción que puede considerarse una sensación compartida por los líderes indígenas del movimiento, que cuentan con una experiencia histórica compuesta por toda una serie de relatos que, además, con el paso del tiempo, comenzaron a dotarse de cierto carácter épico:

Algunos logros que hemos tenido han sido gracias a la lucha, algunos compañeros han sido heridos, otros han muerto. Se ha mantenido esta lucha, siempre intentando que el país tome nuevos rumbos (entrevista a Blanca Chancoso).

Que, incluso, suele ser interpretado en primera persona, como acontecimiento biográfico exitoso. Rasgo que da sentido a la continuidad de la lucha como estrategia predilecta, que, además, forjaría la identidad del movimiento, como se verá luego.

Yo llevo desde mis 12 años en la organización. Desde mi comunidad hasta acá. Y en todos estos años –ahora tengo 31– se consiguieron estas instituciones. Ningún Gobierno las dio gratis. Son procesos de luchas y planteamientos de los movimientos indígenas. Ahora, después de tantos años de lucha, se están perdiendo instituciones que, en su época, eran autónomas y que obedecían la lógica del desarrollo de los pueblos indígenas (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

Con estos antecedentes, no es extraño que durante el periodo estudiado (2007-2010) la movilización fuese, de nuevo, uno de los principales recursos utilizados por la CONAIE. Sobre todo, si se tiene en cuenta la escalada de la tensión en las relaciones con el presidente Correa y el agotamiento de mecanismos institucionales de negociación (tras el intento fallido de componer mesas de diálogo en los últimos meses de 2009).

Ya en el propio periodo Constituyente de Montecristi se combinaron momentos de *contienda* contenida con otros “transgresivos”. La CONAIE optó por utilizar las dos estrategias: la de

influir a través de cauces establecidos al interior de la Asamblea y la de fomentar medidas movilizadoras en la calle. Se contaba con cinco asambleístas (Pachakutik) y con el presidente de la Cámara, Alberto Acosta, como aliado del movimiento.

Utilizamos una serie de estrategias: movilizaciones, talleres, varias visitas a las diferentes mesas, donde se estuvo trabajando; una de ellas es haber podido contar con personal o asambleístas que han sido parte del movimiento indígena y han formado también parte de este proceso, como es el caso del propio presidente de la Asamblea Constituyente, un aliado importante dentro de ella. Aunque, fundamentalmente, fue la exigencia a través de las movilizaciones (entrevista a Gilberto Guamangate, Pachakutik).

Sin embargo, siempre hubo la percepción de que estos mecanismos convencionales eran insuficientes para lograr introducir las demandas indígenas, máxime cuando el presidente Correa y AP eran bastante reacios a algunas de las propuestas de la CONAIE, sobre todo la de lo plurinacional, que también contaba con la oposición de la FENOCIN.

Esto incidió para que la CONAIE tuviera, otra vez más, que recurrir a otros mecanismos, de carácter disruptivo, como medida de presión sobre la Cámara, una forma de mantenerse visibles durante el tiempo que duró el proceso constituyente:

Tuvimos que generar movilización hablando del contenido de la Constitución. No es una concesión gratuita, no es una inspiración de Montecristi. Todas estas luchas han hecho que, en definitiva, incidan en la redacción de la nueva Constitución de la República. Hay un altísimo porcentaje de logros, de conquistas, desde la movilización social y la incidencia de la lucha social de este pueblo, que está ahí todavía (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Además de los cinco asambleístas y de la presidencia de dos de las diez mesas instauradas en la Asamblea, la CONAIE recurrió a varias estrategias de influencia, como la búsqueda de aliados (la coalición tejida con las mujeres o la participación de algunos representantes de fuera –sobre todo de Canadá– y de intelectuales extranjeros –Boaventura de Sousa Santos–) y la movilización.

Dentro de esta última estrategia, puede destacarse la movilización convocada por la organización para presentar su proyecto político de Constitución (octubre de 2007) o la marcha hacia Montecristi protagonizada por alrededor de 3.000 niños indígenas (diciembre de 2007), así como otras acciones para reivindicar la plurinacionalidad, como la de marzo de 2008, cuando 30.000 indígenas se movilizaron frente a la Casa de Gobierno, o la de mayo de 2008, contra los recelos de Correa al reconocimiento del Estado Plurinacional y los comentarios ofensivos hacia la CONAIE.

El establecimiento de un nuevo marco constitucional tampoco ha significado un cambio sustancial de estrategias para la CONAIE. Al contrario, existe la sensación de que la práctica política sigue el mismo camino de siempre y crece la desconfianza hacia la capacidad de las instituciones para aplicar lo plurinacional, a pesar de su reconocimiento; lo que ha empujado a la dirigencia de la organización a continuar viendo el recurso de la movilización como la gran baza del movimiento indígena para influir en el sistema político, habida cuenta de su escasa influencia parlamentaria, como describe Luis Macas:

Las evaluaciones internas dan como resultado que la movilización social es el instrumento más apropiado para lograr cualquiera de las conquistas. Porque ahora, en la Asamblea Nacional, conformada por 127 asambleístas, nosotros tenemos 5, una absoluta minoría. La Asamblea es un escenario político en el que la gente tiene o puede hacer todas sus denuncias, planteamientos,

pero en lo que tienen que ver numéricamente los votos, solo se tiene derecho al pataleo, porque no se puede lograr nada más que ciertas alianzas con algunos movimientos, porque, en definitiva, seguimos siendo una minoría (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

La dinámica de *contienda* hizo que estas estrategias se incrementaran con el paso del tiempo. Así, hubo dos medidas del Gobierno de Correa que provocaron momentos críticos en la relación con el movimiento social: la Ley de Minería y la Ley de Aguas. El punto clave que estuvo detrás del conflicto fue la introducción o no de la consulta previa vinculante. Para la CONAIE es un presupuesto irrenunciable, sin el cual las comunidades indígenas quedarían desprotegidas frente a las políticas extractivistas del Estado, la privatización de recursos y la entrada de las multinacionales en sus territorios.

En el primer caso –la Ley de Minería–, el reconocimiento en el texto de la minería a gran escala y cielo abierto provocó el rechazo frontal de la organización indígena, que se movilizó en enero de 2009 contra la aplicación de la norma. Junto a ello, la CONAIE presentó ante la Corte Constitucional una acción de inconstitucionalidad contra la ley, al entender que vulnera varios preceptos constitucionales. Entre ellos, la no introducción de la consulta prelegislativa, tal y como ordena la Constitución para aquellas materias que afectan a los indígenas y su territorio.

El fallo de la Corte reconoció la necesidad de establecer esa consulta previa en la ley.<sup>72</sup> Una circunstancia que también afectó a la Ley de Aguas, motivo por el cual esta última norma, en el mo-

---

72 Al respecto, la sentencia de la Corte reconocía que “si bien es cierto que la consulta pre-legislativa hace parte de los elementos integrantes del proceso de aprobación de las leyes, en realidad no se trata de un mero procedimiento o formalidad. En efecto, a juicio de la Corte, y de conformidad con el artículo 57, numeral 17 de la Constitución de la República, la consulta

mento de escribir este documento, se encuentra en un limbo jurídico tras su bloqueo parlamentario en la Asamblea Nacional.<sup>73</sup>

Precisamente, la Ley de Aguas consiguió lo que, prácticamente, no se había logrado durante todo el episodio de *contienda*: la unidad del movimiento indígena en su conjunto. Es que el rechazo unánime al texto provocó la alianza de la CONAIE con la FENOCIN y el resto de organizaciones. Una situación que solo se había dado en momentos puntuales: cuando la FENOCIN y la CONAIE se unieron contra el Mandato Agrícola y algunos de los contenidos de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria.

Además, el rechazo a esta Ley significó la ruptura total de la CONAIE con el Gobierno de Rafael Correa, tras la aprobación en febrero de 2010 de una declaración, que se conoció como “Los 21 puntos de Ambato”, por celebrarse el proceso en esa ciudad. En ella se exigió el cumplimiento del artículo 1 de la Constitución (el Estado Plurinacional) y de otros convenios internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.

Asimismo, se dio por terminado el proceso de diálogo con el Gobierno “por falta de voluntad política”; por su “irrespeto”, se convocó un “levantamiento nacional” y se animó a desconocer a la Asamblea Nacional y el Consejo de Participación Ciudadana, rechazar al SENPLADES y empezar a aplicar la plurinacionalidad a través de Gobiernos comunitarios y derechos colectivos, así

---

pre-legislativa constituye un derecho constitucional de carácter colectivo” (Sentencia n.º 001-10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010. Página 27).

73 Véase: <http://www.eluniverso.com/2010/05/14/1/1355/oficialismo-sufre-primer-reves-legislativo-logra-consulta.html?p=1354&m=1835>

como la instauración del Parlamento Plurinacional de los Pueblos.<sup>74</sup>

Hay una decisión de Ambato. Resistencia pacífica, movilizaciones. Vamos a hacer un levantamiento grandísimo que reivindique lo que hemos pedido: el cambio real de un Estado ya en la práctica. Estamos trabajando justamente cuando cumplimos 20 años del primer levantamiento (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

### 3.1.3.2 *El actor*

Como se ha repetido a lo largo de la investigación, la *con-tienda* debe ser entendida desde una perspectiva dinámica, donde los actores no permanecen inmóviles y cambian de posición durante el curso del episodio. En este proceso, los sujetos forman identidades políticas, las reinterpretan, dan sentido a sus prácticas, manipulan y crean estrategias, movilizan símbolos y entran en una intensa disputa con el resto de los participantes (McAdam, Tarrow y Tilly, 61: 2005).

Una lucha identitaria que pone de relieve el papel de las subjetividades en la comprensión de la política, así como el carácter construido de la situación contenciosa. Las interpretaciones que los actores hagan del escenario marcarán, en buena medida, el rumbo de los acontecimientos. No es un proceso únicamente espontáneo, sino también producto de una reflexión sobre la identidad propia, a partir de la cual se marcarán cursos de acción.

Según Maiz, en el caso concreto de los indígenas, las identidades colectivas contemporáneas que se forman son resultado de “un complejo proceso de construcción mediante la movilización, organización y discurso en el seno de importantes cambios, en

---

74 Para leer el texto completo de la declaración, véase: <http://www.conaie.org/es/resoluciones/94-resolucion-de-la-asamblea-extraordinaria-conaie>

los contextos sociales, económicos y políticos que los favorecen” (Maiz, 2004: 326).

La CONAIE irrumpió en el escenario ecuatoriano en un contexto donde el país sufría una fuerte crisis de representación. El Estado mostraba síntomas de incapacidad para absorber demandas y solucionar conflictos a través de sus instituciones. Por otra parte, la aplicación de políticas económicas neoliberales agudizó la brecha social y amplificó la desestructuración característica de sociedades con elevados porcentajes de trabajo informal y notables bolsas de pobreza.

Las luchas, movilizaciones y un variado repertorio de acciones colectivas innovadoras dotarían a la organización indígena de una identidad, como se ha reseñado antes. Al respecto, como explica Pajuelo, “la activa participación política de la CONAIE (...) ha ido acompañada por un intenso proceso de reinención discursiva de la propia nación ecuatoriana (...) la reinención del mapa étnico ecuatoriano, acompañado por un discurso de identidad que resemantiza palabras como nación, pueblo e indio, es uno de los principales componentes de la lucha social y política desarrollada por el movimiento indígena” (Pajuelo, 2007: 27).

Estos discursos permiten que los actores construyan etiquetas a las que, luego, se adscriben. También generan otro tipo de marcos para asignar al resto de los participantes en *contienda*, que permite caracterizar a todos los sujetos en disputa. Para el caso de la organización, esa gestación de imaginarios colectivos cumplió dos funciones principales: por un lado, la de fijar la pertenencia de cada individuo a una comunidad; por el otro, la de vincular el pasado del grupo al presente, lo que permitió dar una continuidad de reconocimiento intersubjetivo en el tiempo (Maiz, 2004: 327).

La CONAIE configuró su identidad en torno a la actividad de lucha con la que se presentó en el levantamiento de 1990. Un carácter de confrontación con el sistema político existente que le dotó de unos imaginarios que todavía hoy operan en la organización. Sin embargo, el paso del tiempo y su participación en espacios electorales e institucionales hicieron que, como se expuso antes, entre en un doble juego de actor antisistémico, por un lado, y de miembro de ese mismo sistema, por el otro. Circunstancia que ha provocado un conflicto en la identidad del movimiento, cauteloso en la defensa de su propia imagen de agente transformador y con un notorio afán “de proclamar que no ha sido cooptado por los Gobiernos de turno o cualquier otra fuerza política. La independencia de acción es celosamente cuidada ya que en ella reside la capacidad de crítica al Gobierno, a los partidos y al sistema político” (García, 2003: 202).

Junto a esta participación en distintos espacios estatales, a través del CODENPE o la DINEIB, y la entrada indirecta en el juego electoral, mediante Pachakutik, hay otro importante aspecto que marcará la identidad de la CONAIE: la dimensión organizativa.

En este sentido, la CONAIE tiene que enfrentarse al propio ciclo de vida del movimiento, por el cual en el periodo inicial, de constitución, este tiende a caracterizarse por su carácter más innovador, en el cual se destacan los rasgos alternativos y anti-sistémicos. Un carácter que perderá fuerza con el paso del tiempo puesto que, en fases posteriores –ya sean de estabilidad o de declive–, empiezan a predominar aquellos elementos más convencionales de la política, producto de la acción rutinaria y de la estandarización de la actividad organizativa, lo que repercutirá en el carácter del movimiento (Ibarra, 2005: 89).

Un proceso similar al caracterizado por Robert Michels en su ya clásica ley de hierro de la oligarquía, por el cual toda organización, con el tiempo, termina por tener una estructura jerárquica en su interior. De forma que los movimientos sociales tienden a sufrir tres cambios fundamentales con respecto a la naturaleza inicial con la que fueron constituidos: la oligarquización, la transformación de sus objetivos primeros y cambios centrados en mantener, por encima de todo, el sistema organizativo (Kriesi, 1999: 226).

Estas tendencias también han afectado a la CONAIE. Aunque deben destacarse dos particularidades que distinguen a este movimiento de otros. Por un lado, aquellos líderes que quisieron continuar en cargos de poder tuvieron que abandonar la organización –uno de los casos más notorios fue el de Antonio Vargas–. Al respecto, el ex coordinador nacional de Pachakutik, Jorge Guamán, asegura que:

La salida de los excompañeros se basa en la posibilidad de apuntar a sus propios intereses. Siempre cada individuo sueña con hacer algo, pero ellos creyeron que era mejor aprovechar el camino coyuntural que vivía nuestro país para llegar a donde querían. Reconozco que se formaron con nosotros, conocen de nosotros y aspiro que apliquen en su gestión lo que nosotros queríamos hacer: un país plurinacional (entrevista con Jorge Guamán, Pachakutik).

Por el otro, existe un reconocimiento en el interior de la organización de ciertos procesos de “elitización”, que han llevado, en ocasiones, a una fractura entre la base y la dirigencia. Ello ha promovido que se dé, actualmente, un proceso de autocrítica en el interior de la CONAIE, que pasa por recuperar el espíritu primigenio con el que fue fundada la organización: el retorno a los pueblos y nacionalidades. Este factor es, además, considerado

como un elemento de debilidad. Al menos, en lo que afecta a su identidad y al propio prestigio a ojos de sus miembros.

El movimiento indígena sí está presente. Hay una agenda de lucha. Está esa agenda, están nuestras organizaciones, está en provincias. Lo que sucede es que, a veces, hay un distanciamiento entre las dirigencias nacionales y la base de la organización social nuestra. Muchas veces, nuestras organizaciones, que son muy diversas frente a esas realidades, tienen posiciones distintas, discuten temas que sí son nacionales, pero se están dejando de lado las reivindicaciones de los diferentes pueblos, a veces no atendidas ni por nuestros propios compañeros en las dirigencias (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

La CONAIE no está como en años anteriores, pero sí se tiene todavía credibilidad. Aquí habría que hacer una diferenciación, una cosa es la dirigencia, otra son las nacionalidades y pueblos. A veces, puede haber muchas tentaciones a nivel de dirigencia (...). En este rato no es lo mismo... le llamaban la poderosa CONAIE. ¡Era fortísima! Pero, claro, las políticas de los Gobiernos han sido también para contrarrestarle, ofrecer plata, debilitarla, porque una organización débil da la apertura para que entren a la tierra las petroleras, las minerías, las hidroeléctricas... Hay mucha estrategia para destruir, para debilitar, para lograr que la organización no se oponga a esto (entrevista a Gonzalo Guzmán, ECUARUNARI).

El propio ejercicio de la política, durante dos décadas, ha presentado una serie de dificultades para la CONAIE y la conformación de su identidad como actor alternativo. Sin ser una lista cerrada, podrían identificarse varias causas como factores que han supuesto motivos de debilidad para la organización:

1. *La participación electoral, a través de Pachakutik.* Lo que ha significado la entrada en el juego del sistema de partidos. Aunque la formación nació con el espíritu de generar un nuevo modelo partidista, muchas de

sus prácticas han caído en las mismas rutinas clásicas, como analiza Fernando García:

Es un balance bastante pobre el de Pachakutik, desde la perspectiva que este planteó: una nueva forma de hacer política. Te encuentras que, en los doce años, no hubo un nuevo estilo de hacer política, tomaron el estilo tradicional, tanto a nivel local como nacional (...). Gran parte de lo que hicieron los alcaldes indígenas fue para congraciarse con el mestizo local (...) una especie de reconciliación étnica (entrevista a Fernando García, FLACSO).

Una situación que no ha pasado inadvertida a los propios miembros de la CONAIE, que consideran contraproducente la participación en el sistema de partidos, al caer en un juego que no corresponde con la identidad inicial del movimiento:

La participación en la política electoral nos ha hecho daño. Se han ido creando intereses grupales, regionales... Entrar en un sistema que no ha sido el nuestro, es entrar a competir con las grandes maquinarias electorales, que si quieres llegar al poder, tienes que usar un sinnúmero de mañas. Eso nunca ha sido de las nacionalidades y pueblos (...). Eso ya es sucio, eso ya no es normal (...). Y nuestra gente ya ha caído en eso (Entrevista a Gonzalo Guzmán, ECUARUNARI).

2. *La participación en proyectos de ayuda al desarrollo, como el PRODEPINE, financiado por fondos del BM y de la FAO.* Proyecto que en su segunda fase de implementación fue rechazado por la CONAIE (2005), al considerarlo pernicioso para el fortalecimiento de los pueblos y nacionalidades. Este programa pretendería neutralizar políticamente al movimiento indígena, por un lado, al dismantelar la estructura organizativa mediante

la concesión de pequeños proyectos que convierten a los líderes de las comunidades en operadores locales de desarrollo. Y, por el otro, al introducir el sentido de crecimiento económico y el sentido empresarial al interior de las comunidades, lógica que, a la postre, facilitaría la privatización de territorios (Chuji, 2008: 54).

3. *La entrada de las ONG en el ámbito local.* Aunque con bastantes diferencias,<sup>75</sup> la actividad de estos actores se caracterizaría, en términos generales, por canalizar recursos para la ejecución de proyectos, rasgo que llevaría a prácticas clientelares y a una tendencia a la desmovilización, además de a imponer su agenda por encima de las demandas propias de las comunidades. Igualmente, se habrían convertido en verdaderas competidoras de los movimientos indígenas por la captación de recursos (Ospina, 2008).
4. *El incremento de la complejidad de la política.* Ahora hay que empezar a ver la dimensión práctica de muchos de los principios antes enunciados y, además, han aumentado los temas a los que hay que dar respuesta.
5. *La participación en espacios institucionales, como el CODENPE.* Algo que ha provocado cierta tendencia hacia la burocratización y la defensa de intereses

---

75 Pablo Ospina (2008) diferencia cuatro tipos de ONG: 1. De “promoción organizativa”. Destinadas a promover interlocutores entre el Estado y el movimiento indígena; 2. Las “radicales”. Que dan un apoyo directo a las comunidades en el plano teórico-político y de movilización de recursos; 3. Las “asistencialistas”, que otorgan financiamiento para proyectos productivos y sociales; y 4. Las “institucionalistas”, cuyo objetivo es fortalecer los Gobiernos locales y proporcionar asesoramiento técnico.

sectarios por acceder a la administración pública, como modo de vida:

Hay algunas revisiones que hacer, de carácter muy profundo. El hecho de que nuestra gente esté, de alguna manera, dentro de la institucionalidad no quiere decir que desde ahí se hayan logrado conquistas para el movimiento indígena. Casi nada. La presencia institucional le ha hecho bastante daño al movimiento indígena (...). No hay una respuesta de la agenda del movimiento indígena dentro de una institución (...). Como que se pierde fácilmente el rumbo (...). Tenemos que evaluar si nos han servido o no estos espacios institucionales (...). Como pequeños apéndices en lo que es la institucionalidad del Estado. Eso, ¿nos ha servido o no? En definitiva, hemos creado unos monstruos, que ahora empiezan a derrotar a sus creadores. Ha sido totalmente contraproducente la generación de estos espacios. Es necesaria una evaluación, en el sentido de rectificar, dar una orientación correcta (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

### 3.1.3.3 *La trayectoria*

El recorrido de la *contienda* tiene diferentes intensidades en el tiempo. Los acontecimientos no se desenvuelven de forma rígida ni homogénea, pero sí trazan un camino con puntos críticos y otros de mayor distensión. Lo habitual es que se genere una dinámica de tensión ascendente, aunque no siempre tiene que ser así. En todo caso, lo más probable es que se combinen momentos de *contienda* contenida con otros de *contienda* transgresiva. Y que la primera derive en la segunda. Incluso, que tras pasar por el segundo estado se retorne al primero.

Lo normal, cuando los actores emplean sus estrategias, es que la radiografía que se toma de un episodio pase por una primera fase de difusión de los hechos, impulsada desde la lectura subjetiva de cada actor, con la intención de generar cierta hegemonía alrededor de su visión política. Una búsqueda de aliados

que supondrá, en ese momento, la proliferación de acciones colectivas de carácter expresivo.

Por lo general, llegado a cierto punto, las acciones del movimiento social que ha conseguido generar fortalezas, serán respondidas de forma abrupta por el Gobierno, incluso con prácticas represivas, ya sea en el plano verbal o en el físico.

Este juego de acción-reacción llevará a una radicalización de la postura del movimiento que, ante la impotencia por la falta de apertura del sistema, recurrirá a un repertorio de actividades de naturaleza confrontativa para presentarse así como un agente desafiador del orden establecido.

#### 3.1.3.4 *La difusión*

En la disputa en torno a una cuestión problemática –en este caso, la plurinacionalidad–, los distintos actores implicados no permanecen estáticos en el escenario político sino, más bien, tienden a difundir su propuesta para trazar vínculos con otros sujetos, a modo de aliados. Se pretende es esta fase la apropiación social de las organizaciones. Se trata de lograr “la transferencia de la misma forma o en forma similar de modos de contienda y de llamamientos a la contienda que cruzan el espacio o atraviesan sectores y líneas de división ideológicas” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 75).

A este momento le correspondía todo el trabajo interno hecho por la CONAIE desde cuando se abrió el periodo constituyente. La estrategia de la organización fue bajar a las bases para contar con sus propuestas, a través de talleres, mesas o jornadas de trabajo. Una labor de articulación interna que tuvo como resultado final un proyecto político de Constitución<sup>76</sup>. Que, ade-

---

76 *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. Por un Estado Pluri-*

más, fortaleció a la organización por abajo, en tanto que se extendió la concepción del carácter excepcional del momento y de la necesidad de aplicar la plurinacionalidad en el país.

A partir de ahí, se dio una serie de movilizaciones de carácter demostrativo (ver supra) que visibilizan las demandas del movimiento y que buscaban aliados en el conjunto de la sociedad ecuatoriana e internacional. De forma que, poco a poco, se entró en una fase donde se intensificaron los conflictos y la confrontación. Con una rápida difusión de repertorios desde los sectores más movilizadas a los menos, donde se dio un intento acelerado de acciones innovadoras, así como una combinación de la participación organizada con la no organizada (Tarrow, 1997).

Por parte del Gobierno, se produjo un fenómeno similar. A través de los discursos del Presidente, su aparición en la cadena sabatina, la propaganda y el trabajo “a pie de calle” de AP se intentó extender la hegemonía de la Revolución Ciudadana.

Se trató de un proceso en el que ambos contendientes buscaron la movilización permanente de sus bases (más organizadas en el caso de la CONAIE; heterogéneas y sin una estructura organizativa en el caso del Gobierno) y en el cual las percepciones subjetivas de uno frente a otro tuvieron un recorrido de confrontación ascendente. Hasta que llegó un momento en el que la acción del movimiento no fue tolerada por los agentes del Gobierno.

### 3.1.3.5 *La represión*

Este momento de la trayectoria escenificó “los intentos de suprimir las actuaciones contenciosas o los grupos y organizaciones responsables de estas” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 75).

---

*nacional, Unitario, Soberano, Incluyente Equitativo y Laico.* Presentado en Quito el 22 de octubre de 2007.

Como se señaló, detrás de la Revolución Ciudadana está la construcción de un modelo de Estado-nación fuerte, en el que destaca como estrategia dominante la exclusión selectiva de actores organizados. Las actitudes, por tanto, fueron o bien de ignorarlos, en el mejor de los casos o bien de reprimirlos, en el peor.

Como se explicó, la CONAIE dejó de ser considerada un interlocutor válido para el Gobierno —el presidente argumentó que la organización representaba solo un 2% de la población, al parecer motivo suficiente para ignorarla, según se entiende de las palabras del mandatario—, valoración que incrementó la dinámica de desencuentros. Para Correa, la plurinacionalidad representaba una amenaza tras la que se escondían intenciones separatistas de una minoría radicalizada. Lo que dio paso a una sucesión de agresiones verbales por parte del presidente hacia la CONAIE.

Por ejemplo, en pleno proceso constituyente, cuando se debatía la plurinacionalidad en la Asamblea, Correa afirmó que “el Estado no permitirá sectores radicales que quieren defender su poder. Que buscaban entender la plurinacionalidad como una alianza de territorios donde tengan su sistema de justicia, salud y educación, en la que pretendan mandar ellos y no el legítimo Gobierno. Eso no lo podemos aceptar, compatriotas”.<sup>77</sup>

Estas manifestaciones se combinaron también con ataques verbales del presidente a líderes indígenas concretos. Así, por ejemplo, en enero de 2009 calificó a la dirigente de Pachakutik, Lourdes Tibán, de “pobre mujer”, poco antes de anunciar que suprimiría el presupuesto del CODENPE. En marzo de 2010, criticó al presidente de la CONAIE, Marlon Santi, de quien dijo que “nunca debió ser presidente de la CONAIE, pudo haber estado para teniente político, pero no para titular” y animó a los ecuatorianos a ir con-

---

77 Discurso de Rafael Correa en el Palacio de Carondelet el 27 de marzo de 2008. Véase: [www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=13102&hl=true](http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=13102&hl=true).

tra la organización: “Levantémonos contra estos malos dirigentes que le están haciendo el juego a la derecha”,<sup>78</sup> arengó.

Una escalada verbal que, en ocasiones, llegó al uso de la fuerza física como medida represiva. Como ocurrió en la localidad Dayuma,<sup>79</sup> en diciembre de 2007, cuando el Ejército reprimió a pobladores del lugar, que convocaron el paro. Acción que Correa justificó con el argumento de que se trataban de “desórdenes anárquicos”.<sup>80</sup> O, en septiembre de 2009, cuando la policía quiso levantar un bloqueo de carreteras en el sector de río Upano en la amazónica provincia de Morona Santiago, que terminó con la muerte de un maestro bilingüe. O, finalmente, con la respuesta policial dada a la “Movilización Nacional por la defensa del Agua, la Vida y la Soberanía Alimentaria”, celebrada en mayo de 2010 frente a las puertas de la Asamblea Nacional, como motivo de protesta contra los contenidos de la Ley de Aguas que se discutía en el interior de la Cámara.

### 3.1.3.6 La radicalización

La percepción de agravio continuado, unido a los casos de represión y a considerar la ineficacia de las vías convencionales conducen al movimiento social a “la expansión de las marcas de acción colectiva a listas de reivindicación más extremas y la adopción de formas más transgresoras de *contienda*” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005: 76).

---

78 Véase: [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/expreso\\_guayaquil\\_correa\\_llama\\_a\\_levantarse\\_contra\\_dirigencia\\_indigena--122166](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/expreso_guayaquil_correa_llama_a_levantarse_contra_dirigencia_indigena--122166)

79 Poblado ubicado en la provincia de Orellana, en la Amazonía ecuatoriana.

80 Para más información sobre “el caso Dayuma”, véase: *Dayuma, ¡nunca más!* relato de los hechos escrito por la periodista Milagros Aguirre (2008).

El proceso abierto con la Constituyente llevó a la CONAIE a un proceso de deliberación en torno a la plurinacionalidad. El rechazo de Correa, primero a su reconocimiento constitucional y, después, a su aplicación han conducido a la organización indígena a radicalizar su postura y a ampliar el carácter de sus demandas a un punto de reivindicación más extremo al que, tal vez, se podría haber propuesto si el escenario hubiera presentado mayores oportunidades de diálogo con el Gobierno.

Sobre todo, la reticencia de AP a incluir en la Constitución la consulta previa vinculante de las comunidades indígenas en los supuestos de extracción de recursos naturales provocó que la CONAIE hiciera de este uno de los puntos clave del contenido de lo plurinacional; sumado a ello el rechazo a incluir la consulta prelegislativa en la Ley de Minería y las cautelas manifestadas por Correa frente a los “excesos” de la participación en la elaboración de las leyes, hicieron que la postura de la organización tuviera un carácter cada vez más enconado.

Así, a las primeras manifestaciones en Quito o en Montecristi, de carácter más demostrativo, siguieron otras acciones de tipo más confrontativo, como bloqueos de carreteras o paros, a lo largo de todo el país. El punto de mayor enfrentamiento de la *contienda* llegó con la declaración de “Los 21 puntos de Ambato”, en la que la CONAIE desconoció las leyes salidas de la Asamblea Nacional y planteó la constitución de un Parlamento Plurinacional de los Pueblos, para que se comiencen a aplicar los preceptos contenidos en la plurinacionalidad.

En ese sentido, la Ley de Aguas supuso el momento crítico en la relación de Correa con la CONAIE y en el nivel de conflictividad generado en torno a la plurinacionalidad.

Por tanto, la tendencia hizo que la *contienda* contenida termine por dar paso a una dinámica de *contienda* transgresiva, ca-

racterizada por un alto nivel de confrontación. Lo que no quiere decir que no haya habido momentos de carácter más convencional pero, en líneas generales, el contexto se distinguió por el uso de acciones colectivas innovadoras o la introducción de nuevos objetos de reivindicación.

De esta forma, la situación estuvo caracterizada, por un lado, por el empleo por parte del movimiento social indígena de estrategias disruptivas como principal acción reivindicativa. Por el otro, por una actitud del Gobierno cada vez menos receptiva a las demandas de la organización. Lo que provocó que, incluso, se terminara por criminalizar aquellas acciones protagonizadas por la CONAIE.

### 3.2 El enmarcamiento (*sic*) de la *contienda*

Como se ha visto, en la dinámica de la *contienda política*, la percepción de los actores tiene una importancia clave. El peso de las subjetividades marca, en muchas ocasiones, el curso de los acontecimientos. De ahí, la importancia de analizar los marcos utilizados por los sujetos colectivos y los términos en los que definen una situación dada.

Este análisis de marcos, inspirado en la técnica del *frame analysis*, pretende identificar los parámetros en los cuales los actores exponen su perspectiva sobre los hechos. Discursos que dan sentido a su actividad y que transmiten una determinada visión de la realidad. Los procesos de enmarcamiento (*sic*) también deben ser considerados un producto de la acción deliberada y estratégica de los sujetos, que intentan plantear una representación concreta del mundo en el que viven, para generar una especie de nuevo sentido común, que promueva la acción colectiva para el cumplimiento de sus metas y deseos sociales.<sup>81</sup>

---

81 Pierre Bourdieu afirma que “La subversión herética explota la posibilidad de cambiar el mundo social cambiando la representación de este mundo

Dentro de este marco deben entenderse las expresiones de la líder indígena de Pachakutik, Lourdes Tibán, cuando asegura que “lo importante ahora no es el ser indígena o mestizo, sino el estar indígena o estar mestizo” (Tibán y García, 2008:301). Palabras que dan muestra de que la construcción del carácter de la identidad es una elaboración discursiva, que mezcla imaginarios y que une el pasado al presente, para dotar de sentido el futuro y, como se señaló antes, empujar a la acción colectiva.

A continuación haremos un acercamiento a los marcos discursivos manejados por la dirigencia de la CONAIE en torno a lo que hemos analizado como *contienda política* por la plurinacionalidad. Para ello, se centrará la atención en cómo los líderes indígenas enmarcaron las causas de la confrontación con el Gobierno de Rafael Correa, las vías de solución planteadas y su rol como actores históricos demandantes de lo plurinacional. En definitiva, identificaremos cuáles son los parámetros de discurso empleados, que podrían condicionar los cursos de acción futuros.

### 3.2.1 Marco de diagnóstico

Con este nivel de enmarcamiento (*sic*) se pretende analizar cómo los actores identifican una situación problemática y asocian unos determinados elementos a la misma, y qué conjunto

---

que contribuye a su realidad o, más precisamente, oponiendo una previsión paradójica, utópica, proyecto, programa, a la visión ordinaria, que aprehende el mundo social como mundo natural: enunciado performativo, la previsión política es, por sí, una acción que se orienta a suceder eso que anuncia (...). El discurso herético debe no solamente contribuir a romper la adhesión al mundo del sentido común, profesando públicamente la ruptura con el orden ordinario, sino también producir un nuevo sentido común y hacer entrar ahí, investidas de la legitimidad que confieren la manifestación pública y el reconocimiento colectivo, las prácticas y las experiencias hasta entonces tácitas y rechazadas de todo un grupo” (Bourdieu: 1981).

de significados dan a lo que consideran como causas de un fenómeno conflictivo. En este caso, interesa el estudio sobre la manera como la dirigencia de la CONAIE hace diagnóstico<sup>82</sup> sobre aquellos factores que consideran un obstáculo para la aplicación de la plurinacionalidad y que, como consecuencia, han conducido a una situación de *contienda* con el Gobierno de Correa.

Antes de desentrañar las causas que enmarcan la *contienda*, entendemos relevante ver qué diagnóstico hacen los dirigentes de su propia organización: cómo valoran la situación actual como movimiento y si se encuentran, o no, fuertes en un contexto de confrontación.

En las entrevistas realizadas a los dirigentes, se puede identificar cierta autocrítica sobre la estructura de la organización. Sobre todo, se apunta al distanciamiento entre las bases y las elites como principal motivo de debilidad. Sin embargo, no parece que este sea un factor nuevo ni tampoco que lo consideren como una causa para la ruptura de la CONAIE. Más bien, existe una visión optimista de la confederación, a la que consideran con la suficiente experiencia como para afrontar la batalla política por la plurinacionalidad. Por otro lado, se da una coincidencia en reconocer que las críticas externas de otros actores no son nuevas e, incluso, puede hablarse de cierto orgullo por aparecer como un sujeto expuesto a los ataques del Gobierno, al otorgarle, con ello, una posición notoria en el escenario político.

Si la CONAIE no fuera una organización representativa, no estaría en las noticias de Ecuador. La CONAIE, en estos dos últimos

---

82 En palabras de Ramón Maiz, se trataría de estudiar cómo “interpretan las realidades y acontecimientos negativos cotidianos para la comunidad como síntomas de un más amplio síndrome que requiere solución perentoria para la supervivencia del grupo, que se presenta como amenazada” (Maiz, 2004: 356-361).

años, ha unificado. No sé por qué le tienen miedo. Nosotros solo proponemos y apostamos al cambio. Hay una cosa que dicen: la CONAIE está dividida, la CONAIE está débil, la CONAIE son cuatro dirigentes... pero si fuera así, tendrían que estar más tranquilos... ¡Pero, ahí, están jodidos! (...). Saben que está unida, que está fuerte (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

La CONAIE está fuerte. Por eso el temor de la derecha. El temor del Gobierno. El insulto del Gobierno. El temor de los gobernantes. Está fuerte, pero podríamos decir ¿cómo está fuerte? La prioridad del Gobierno es debilitarla, ¿cuál sería el proceso de debilitamiento?: encuentran un dirigente medio frágil, sin principios ideológicos; lo ubican por ahí, ahí es donde dicen: están divididos (entrevista a Delfín Tenesaca, ECUARUNARI).

La CONAIE está fuerte. Todos los gobiernos han intentado romperla. Cuando alguien llega a ser presidente, primer dolor de cabeza: ¿cómo resolver y solucionar con los indígenas? (...). Una cosa es que la dirigencia esté débil o pueda cometer errores, eso no quiere decir que toda la CONAIE está débil. Solo es un traspié de la dirigencia (Entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

Para el movimiento indígena, la clave de la *contienda* con el presidente Rafael Correa se encuentra en la aplicación (o mejor dicho, no aplicación) del Estado Plurinacional. Afirman que, a pesar de haberse conseguido el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad, no se ha dado un cambio sustancial en el sistema político del país. Según dicen, las estructuras siguen siendo las mismas y el núcleo de poder no ha cambiado con respecto a anteriores Gobiernos. Lo que tendría su origen en una falta de voluntad política:

Las leyes se siguen haciendo bajo la revisión y la autorización del régimen, las políticas públicas se están haciendo bajo la orden del régimen, los ministerios obedecen al régimen o al presidente, las instituciones públicas obedecen al presidente, la Asamblea –la

voz del pueblo— obedece al régimen. Entonces, los planes de vida o de desarrollo obedecen al régimen. La lucha del movimiento indígena es para romper con todo eso (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

Cuando no hay voluntad política real, la justificación es que es imposible cambiar. Pero ni siquiera se está aplicando lo que se llama el Estado Plurinacional. No hay pasos de reconocimiento de derechos. En Ecuador, los asesores de Correa son gente de los Gobiernos socialcristianos, socialdemócratas, gente de derecha (...). No hay compromiso con las organizaciones, con el pueblo. Simplemente, quieren tener ciudadanos que estén a su servicio, al servicio del Gobierno como tal. Pero no gente que pueda aportar (entrevista a Blanca Chancoso, CONAIE).

Uno de los principales puntos de crítica se enfoca en la continuidad de la forma estatal. Para los dirigentes, sigue vigente el mismo modelo de Estado colonial. Consideran que la Revolución Ciudadana no ha introducido nuevos mecanismos de participación y que las estructuras políticas continúan siendo las de siempre. Tampoco creen que la agenda indígena haya sido considerada como parte de las políticas. Y, aunque haya podido haber algún cambio, se tiene la firme convicción de que se continúa en el neoliberalismo. Debido, en buena medida, a la implementación de una política económica desarrollista, que tendría en los recursos naturales su fuente principal para obtener fondos, por lo que el Estado cumpliría un rol funcional al sistema capitalista, al hacer del país un centro exportador de materias primas. Una estrategia que va, según la CONAIE, contra los principios del buen vivir demandados por los pueblos y nacionalidades indígenas.

Se sigue manteniendo el Estado colonial, tanto en la forma de ejecución de las políticas como en la forma de participación. La participación sigue siendo clientelar, a través de grupos coidearios de los Gobiernos y no tomando con fuerza a los gobiernos comunitarios, a los gobiernos de base. Estos, más bien, se han

visto amenazados por una corriente ciudadana del Gobierno, que no tiene en cuenta la organización colectiva, ancestral. Que, si bien tiene un discurso teórico, en la práctica sigue actuando igual que los anteriores (...). No hay tal Estado Plurinacional en Ecuador porque sigue primando una agenda neoliberal y colonial con el nombre de Revolución Ciudadana, en este caso (entrevista a Gerónimo Yantalema, Pachakutik).

El Estado es excluyente, es un Estado donde prima todavía la colonialidad. Un sistema económico que no es compatible con un sistema de vida comunitario. La descomposición de la sociedad se debe a un modelo, a la agresividad de un modelo económico, que es el capitalista. Que es el que hemos cuestionado permanentemente (...). El proyecto que tiene el presidente Correa para robustecer al Estado, es un proyecto desarrollista (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Vinculado con la característica de explotación de los recursos naturales, en el proceso de enmarcamiento (*sic*) de la *constituyente* por la plurinacionalidad, hay un aspecto al que la CONAIE ha dado una considerable importancia y que presenta como una de las principales causas de la no construcción del Estado Plurinacional. Se trata de la consulta previa vinculante. Una demanda que tomó fuerza durante el proceso constituyente y que terminó por convertirse en uno de los ejes centrales de la organización indígena, ya que consideran que sin el reconocimiento de este derecho, la plurinacionalidad perdería contenido. Así, la consulta sería la base para otros aspectos como la soberanía de los pueblos y las nacionalidades sobre su territorio, la asunción de gobiernos propios y el desarrollo de planes de vida inspirados en el *sumak kawsay*. Sin embargo, la CONAIE tiene la percepción de que no ha habido avances y que la consulta, tal y como se establece en el país, carecería de fuerza real, al estar su última decisión en manos del presidente. Lo que la convertiría en un hecho decorativo. La CONAIE se acoge a los convenios internacionales, y al reconoci-

miento que la Constitución de 2008 hace de ellos, para su aplicación como mecanismo constitucional.

La consulta es limitante porque aunque un pueblo o comunidad decidiera decir no a la explotación, el único que tiene que decidir es el jefe supremo. Pero el artículo 57 es claro, y tiene que ser cumplido, porque está en la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas (Marlon Santi, CONAIE).

Hay una trampa y tiene que ver con la consulta. La Constitución actual dice de la consulta hay que aplicarla, pero hay un artículo que le da las facultades al presidente de la República para que, en última instancia, pueda decir aquí vamos a explotar tal recurso. Ese instrumento, prácticamente, queda invalidado para los pueblos indígenas. No cabe la explotación sin consulta previa alguna. El presidente, finalmente, va a decidir: se va a la fase de explotación (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

A este respecto, por el carácter conflictivo que tomó el asunto de la consulta, el relator especial para la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales para los Pueblos Indígenas, James Anaya, fue invitado en mayo de 2008 por el entonces presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, a participar en la Cámara, en uno de los primeros actos de Anaya como Relator, lo que daba muestra de la intensidad a la que había llegado el debate al interior de la Asamblea. Sin embargo, las palabras de Anaya fueron consideradas ambiguas al criticar, primero, la forma en que se había enmarcado la cuestión<sup>83</sup> y dar, después, parte de razón a los dos contendientes.<sup>84</sup> Una postura que, en

---

83 Así afirmó que “enmarcar el debate de esta manera no encaja en el espíritu de los principios de consulta y consentimiento tal como están asentados en la normativa internacional aplicable (...) buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisión” (Anaya, 2008:7).

84 Por un lado, aseguró que “el Estado tiene la obligación firme de realizar consultas con los pueblos indígenas antes de tomar medidas que puedan afectar directamente a sus intereses (...). Sin embargo, esto no implica un

todo caso, no satisfizo las demandas de las organizaciones indígenas, como describe el entonces asesor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Guillermo Fernández-Maldonado:

La regla general es –según Anaya– que deberían cumplirse determinados requisitos que hagan que la consulta tenga sentido y que, en determinados casos, el resultado tenga que ser obligatorio, pero que eso no era la regla sino la excepción. Y esto mismo es lo que les dijo a las organizaciones indígenas, lo cual no les cayó muy bien. Pero, creo yo, que removió un escollo importante en el debate (entrevista con Guillermo Fernández-Maldonado, ONU).

A partir de estos marcos de partida que ubican, en primera instancia, la *contienda* por la plurinacionalidad, producto de la dinámica, surgieron nuevos aspectos considerados también conflictivos por los dirigentes indígenas, como el desarrollo institucional y legislativo y la puesta en marcha de políticas públicas.

Según se recoge en “Los 21 puntos de Ambato”, una de las medidas anunciadas por la CONAIE planteó el desconocimiento de las leyes que salieran de la Asamblea Nacional. Esto responde a una visión negativa que se ha gestado en la organización desde la aprobación de la Constitución. Para la dirigencia, las nuevas normas aprobadas no están contando con la participación del movimiento indígena y los procesos de socialización planteados por el Gobierno no tienen mayor relevancia.

---

derecho absoluto de veto” (Anaya, 2008:8). Y, por el otro, que “en aquellas situaciones en que la medida tendría impactos substanciales que podrían poner en peligro el bienestar físico o cultural básico de la comunidad indígena interesada, el Estado tiene el deber de no adoptar la medida sin consentimiento de la comunidad” (Anaya, 2008:8).

Se está legislando un conjunto de leyes que va a incidir directa o indirectamente en todos, pero no existe ninguna participación. Eso es lo extraño. No sé cómo hacen el proceso de socialización. Hay una agenda trazada (...) que se hace a puerta cerrada (...). ¿Quién participa ahí o quién tiene el derecho a participar en estos espacios? (...). Porque los sectores organizados no hemos tenido la oportunidad de participar en estos procesos de socialización (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Si se crean leyes sin participación nuestra, no las acataremos (...). Si un Estado Plurinacional excluye a los gobernados, nosotros vamos a aplicar nuestros derechos desde nosotros, respetando la diversidad cultural de las organizaciones (entrevista a Delfín Tenesaca, ECUARUNARI).

Otro de los aspectos conflictivos está en la reforma institucional. El planteamiento del Gobierno de Correa de ejecutar políticas transversales ha llevado a la modificación de las instituciones indígenas estatales creadas en las dos últimas décadas, como el CODENPE o la DINEIB.

Con el argumento de que estas instituciones no eran otra cosa sino una forma de respuesta neoliberal a las demandas indígenas que, además, habían terminado por convertirse en espacios de clientelismo y de botín para algunos dirigentes indígenas, el Gobierno defendió su integración en los ministerios, bajo supervisión estatal.

Son instituciones que vienen de un proceso de lucha (...) y el Estado neoliberal recogió esas demandas y las procesó, desde la óptica neoliberal (...) y dio a cada uno de los grupos un consejo con unos pequeñísimos fondos (...). Realmente, resolver con 15 millones de dólares los problemas de inequidades indígenas, realmente es una limosna, no haces nada; fueron concebidas para calmar los ánimos (...). Finalmente, los 15 millones fueron usados muy mal por los propios compañeros (...). Se repartieron en proyectos chiquititos. Se repartieron de acuerdo con

quien era el secretario ejecutivo del momento (...). Los fondos del CODENPE eran la caja chica del dirigente de turno para ir generando relaciones que permitían elevar su poder dentro del mundo indígena, relaciones clientelares y que, después, se convertían en votos (...) y reproducían unas prácticas terribles más de clientelismo que de corrupción” (entrevista a Ana María Larrea, SENPLADES).

Estas instituciones no han respondido a las necesidades que tuvieron los pueblos y que tienen ahora. Se reprodujo una burocracia como cualquier otra del Estado. Una visión del desarrollo, igual que el resto, y aprendieron a ser muy cómodos, a ganar un sueldo (...). Con cabeza fría (...) ¿qué es lo que hemos logrado? ¿Qué es lo que no se ha hecho bien? Estas instituciones necesitan ser evaluadas (...). Si hacemos eso vamos a ver que no han tenido ningún impacto (...). Entonces no tienen ningún sentido (entrevista a Leti Viteri).

Desde el punto de vista de la CONAIE, estas instituciones eran insuficientes y arrastraban importantes vicios. Sin embargo, representaban logros en la historia del movimiento. Las reformas del Gobierno fueron, por tanto, interpretadas como un ataque directo a la organización y una manera de suprimir la autonomía de los pueblos y nacionalidades indígenas en la aplicación de las políticas que conciernen a sus territorios. La creación de los Consejos de Igualdad fue vista con recelo y tuvieron la sensación de que los asuntos indígenas serían tratados como un aspecto más dentro de la caja negra del Estado, gestionado por personas ajenas al movimiento.

Pedimos una institución gubernamental que conecte a los pueblos indígenas, a las naciones originarias, y que sea la especialista en los esquemas o en los sistemas distintos de las nacionalidades en manejar el desarrollo, la educación, la administración. Pero estamos incluidos en el mismo sistema de gobierno, que nosotros no podemos aceptar. Aunque reclamamos igualdad de condiciones, igualdad de asistencia, en el Consejo Nacional de Igualdad es

como meter en un solo sistema toda la diversidad. Nosotros queremos un sistema que represente la diversidad. ¿Cómo se representa eso? Con las instituciones (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

Se está poniendo a gente que no es de los pueblos y que no puede llevar el mensaje. No es una propuesta de los pueblos. No está siendo un puente de enlace para trazar esas políticas, para implementar el Estado Plurinacional (...) El CODENPE debería ser ese enlace. No puede ser una unidad ni un apéndice de lo que llaman el Ministerio de los Pueblos (entrevista a Blanca Chancoso, CONAIE).

El último aspecto problemático que destacaremos del diagnóstico de la CONAIE tiene que ver con la aplicación de la política pública. En concreto, en lo referente al Plan Nacional del Buen Vivir, aprobado por la SENPLADES, este es considerado por la organización un producto de la política desarrollista de Correa, que responde a una forma de planificación propia de un clásico Estado-nación, en el cual las formas de participación han sido muy limitadas y no promueve los planes de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, que ven, así, excluida su visión dentro de este programa.

El Plan del Buen Vivir no está presentando una propuesta real para respetar espacios, territorios. Están traduciendo que la política extractivista ayuda al *sumak kawsay*. Eso es no entender el *sumak kawsay*. El extractivismo, ¿qué está haciendo? Contaminando el aire, el agua, terminando con la naturaleza... ¿Dónde está el *sumak kawsay* ahí?” (Blanca Chancoso, CONAIE).

El Plan de Desarrollo del Buen Vivir es muy centralista. El Estado tiene que recuperar el control, pero no centralizar en una persona, en un partido político, en un grupo que está gobernando. Este Plan tiene que extenderse a la sociedad, es la sociedad la que tiene que apropiarse de ese Plan (...). Falta mucha más consulta, recoger las visiones, los debates que se puedan desarrollar en comunidades y pueblos indígenas, o en barrios populares. Tiene que existir un

debate profundo (...) un Plan Nacional no puede ser elaborado sin indígenas (entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

El artículo 57.17 dice claramente que los pueblos y nacionalidades tendrán su representación en distintos niveles de los espacios de construcción de políticas públicas, toma de decisiones; en todos los aspectos que afecten a sus territorios y a sus poblaciones. El movimiento indígena no plantea una exclusividad en la rectoría, sino una rectoría colegiada, donde las comunidades, pueblos y nacionalidades –incluido el Gobierno y sus distintos niveles– puedan interactuar de forma colectiva (Gerónimo Yantalema, PACHAKUTIK).

Por parte de la SENPLADES, se reconocen las dificultades para dar apertura a la participación. Considera que se trata de un planteamiento gradual que, de momento, ya ha permitido dejar en *stand-by* los clásicos modelos de desarrollo para dar paso a planes del buen vivir, donde se comiencen a recoger algunos de los nuevos preceptos constitucionales, como los derechos de la naturaleza. La prevista aplicación de políticas extractivistas se considera una necesidad coyuntural, pues permitiría recaudar fondos para, después, pasar a un modelo de desarrollo endógeno que haga de Ecuador una “biópolis ecoturística”.<sup>85</sup> El enmarque elaborado por la CONAIE es considerado una perspectiva particularista que no atiende a la necesidad histórica.

Es imposible salir de la noche a la mañana de lo que hemos sido en los últimos 20 años. El modo de acumulación debe darse en dos esferas diferentes: una en el Estado y otra en la sociedad. En la parte del Estado, tienes un modelo muy fuerte ligado al extractivismo, y en la sociedad tienes el modelo primario exportador, dado por lo intensivo en lo agrícola (...). Cuando nos sentamos con el movimiento indígena no teníamos claro lo que queríamos

---

85 Véase: *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Disponible en: <http://plan.senplades.gov.ec/>

proponer y el movimiento indígena lo que te pedía era lo que ya tenía, y era una cuestión problemática, porque tampoco va en la perspectiva de lo que nosotros queríamos (...). A mi modo de ver, en el rumbo histórico de una propuesta de carácter nacional, la CONAIE, no así el movimiento indígena, perdió ese rumbo. ¿Cuál es la propuesta para el país? Para mí no es una propuesta de alcance nacional, es más una cuestión de las personas que representan que lo que las organizaciones creen (...). También se da por una cuestión de expectativas y la posibilidad de concertar esas expectativas en tan poco tiempo. Estás cambiando toda la institucionalidad del país y eso te da ese nivel de conflictividad, que no es menor (entrevista a René Ramírez, SENPLADES).

### **3.2.2 Marco de pronóstico**

Este enmarcamiento (sic) permite el estudio de los discursos prospectivos que ofrecen los actores en relación a la situación problemática. De forma que se plantean los imaginarios que pueden servir de alternativa para los distintos cursos de acción. Interesa, sobremanera, las capacidades de actuación con las cuales, subjetivamente, el movimiento indígena se dota, puesto que, como apunta Maiz, estos marcos “proporcionan las claves del redescubrimiento y recuperación de la identidad colectiva indígena y, con ello, dos elementos clave de la narrativa indianista: las alternativas y remedios al problema, así como los protagonistas del cambio” (Maiz, 2004: 356-361).

Sin dejar, por otro lado, de tener en cuenta que “los activistas de los movimientos sociales tienden a sobreestimar, sistemáticamente el grado de oportunidad política (...) recurren a una retórica del cambio optimista (...), [y] la acción que conduce al cambio no solo es posible sino también deseable” (Gamson y Meyer, 1999: 405).

Lo primero que destacamos son los *topoi* discursivos empleados por el movimiento indígena para enmarcar sus estrate-

gias, que servirán de guía para la acción en el escenario político ecuatoriano. Los dirigentes de la CONAIE coinciden en que lo fundamental es el trabajo de base y la búsqueda de alianzas con otros actores sociales que compartan objetivos. Después, llegará la movilización.

La estrategia es potenciar a través de las visitas, de las reuniones permanentes, a esos gobiernos locales comunitarios. Ahí está la fuerza, eso tiene que ser la estrategia de las organizaciones. Mientras que exista un divorcio entre el quehacer de la dirigencia y esos gobiernos, esa debilidad será permanente (entrevista a Gonzalo Guzmán).

Una es la estrategia de la movilización, otra es la estrategia del levantamiento, que tiene que ver con una acción mucho más contundente, que se pueda, incluso, pensar en una posibilidad de toma del poder. El otro nivel es precisamente el trabajo interno. Al fortalecer a los gobiernos comunitarios, ejercer el gobierno comunitario (...). Desarrollar nuestros propios sistemas de educación, nuestros propios sistemas de salud, de gestión del territorio. Sobre todo, en la gestión de cuencas hídricas, porque el agua va a ser el tema central en el futuro. Tierra y agua van de la mano, y están conectadas con la soberanía alimentaria (Gerónimo Yantalema, PACHAKUTIK).

La estrategia que debe emplear la CONAIE y el movimiento indígena es, primero, desarrollar una política de alianzas muy claras. No se puede juntar con todos, hay que diferenciar con quienes se junta en un proceso de reivindicaciones de luchas históricas para cambiar el modelo. Y también con quiénes se confronta. La segunda estrategia es la movilización. Tiene que fortalecerse y radicalizarse, aún más en el caso ecuatoriano, para que el proceso de cambio no fracase. El Gobierno de Correa puede fracasar, eso no nos importa... ¡Qué fracase! (entrevista a Humberto Cholango).

Otro elemento destacable es el modelo general que propone la CONAIE. Llama la atención cómo los dirigentes insisten en

que se trata de una propuesta para toda la sociedad. Desde el año 2001 uno de los principales lemas en las movilizaciones del movimiento indígena es “Nada para los indios, todo para todos”. Una transformación que abarcaría todas las estructuras del Estado y que, por encima de la división derecha-izquierda, plantea la introducción del elemento comunitario como forma de organización. Si bien habría que señalar que hay diferencias en los discursos. Mientras que algunos líderes aseguran que sus demandas no son necesariamente de izquierdas, otros emplean el argumento de que el Gobierno de Correa “es de derechas” para criticarlo y se presentan a sí mismos como los verdaderos actores de izquierda del sistema político ecuatoriano, en tanto que son anticapitalistas.

La CONAIE plantea un modelo muy distinto, que no es socialista ni comunista: es comunitario. *Nada para los indios, todo para todos*. Es a lo que le tienen miedo, cuando decimos todos, nada para los indios, todo para todos significa que no queremos que en Ecuador exista poder económico que domine. Ese es el miedo, las leyes para todos no sólo para el privilegio. Instituciones para todos, no sólo para el poder económico. Tierra para todos, no sólo para terratenientes. Agua para todos. Entonces, claro, estamos rompiendo la lógica de capitalismo que se ha hecho. El pensamiento indígena es colectivo” (Entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

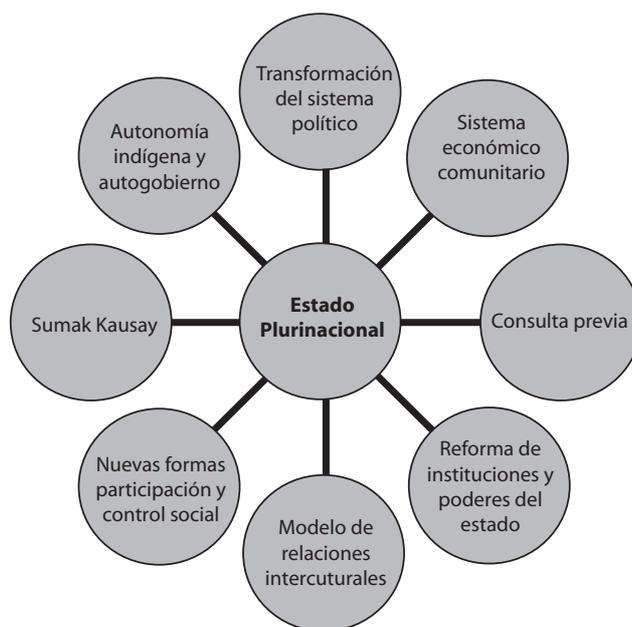
Llegados a este punto, surge la pregunta sobre la plurinacionalidad. ¿Qué entienden por ella los indígenas? O mejor dicho, ¿qué acciones implica? Si esta investigación plantea la *contienda* entre la CONAIE y el Gobierno de Rafael Correa en torno a esta concepción, parece importante analizar los marcos discursivos empleados por el movimiento social para referirse al Estado Plurinacional. Sobre todo, cuando se han dado algunas críticas, incluso por parte de sectores cercanos a la CONAIE, que cuestionan las estrategias empleadas por la organización e, incluso, pondrían

en duda que se esté dando, realmente, un verdadero contenido político a la plurinacionalidad:

La plurinacionalidad es un mensaje fuerte, pero al que todavía no se le ha dado el contenido adecuado. En eso tienen culpa, en primer lugar, los propios indígenas. Porque no han aterrizado sus propuestas mucho más de lo que deberían hacer (...). Viene una etapa de cristalización muy difícil, de disputa del sentido histórico. Mi criterio es que el movimiento indígena no lo ha asumido con absoluta claridad. Están más preocupados en los puntos donde chocan con Correa que en los puntos donde ellos pueden liderar el proceso (entrevista a Alberto Acosta, expresidente de la Asamblea Constituyente).

Más allá de esta percepción, a partir de las entrevistas realizadas se identifica una serie de puntos sobre lo que implicaría la plurinacionalidad para la CONAIE (véase Imagen 3), sobre cómo definen las demandas concretas a partir de la más general y expresiva del Estado Plurinacional y sobre cómo enmarcan las distintas actuaciones para alcanzar tal modelo estatal.

Imagen 3: La concreción del Estado Plurinacional según la CONAIE



De tal forma que podrían distinguirse los siguientes aspectos:

1. La plurinacionalidad como un proceso profundo de transformación social que va más allá del reconocimiento de la diversidad cultural y que implica una serie de cambios en el sistema político del país:

No es un tema de reivindicación de los pueblos indígenas. Yo diría más: a veces los compañeros de nuestras organizaciones me dicen que estoy medio loco, cuando digo que no tiene siquiera que ver con el reconocimiento de la diversidad identitaria de este país, sino con algo mucho más radical: un proyecto popular de transformación del Estado, la transformación política, económica y social de este país. Entonces, no es un planteamiento particular aislado de los pueblos indígenas para su reconocimiento. Es un proyecto político y social. Es un proyecto popular, en definitiva, que va en dirección de una transformación profunda (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

2. La plurinacionalidad como ruptura y cambio del modelo económico que plantea introducir nuevos tipos de relación económica, como la comunitaria:

Primero es el reconocimiento de esa diversidad cultural. Segundo, la plurinacionalidad también está en el modelo económico, un modelo económico que tenga compasión con la naturaleza, que la riqueza que tenemos sea distribuida dependiendo de las necesidades que tiene nuestro país. No puede ser un país plurinacional si existen todavía los grandes monopolios, si existe esa marginación (entrevista a Gonzalo Guzmán, ECUARUNARI).

3. La plurinacionalidad como modificación de las estructuras estatales, lo que implica la reforma de los tres poderes clásicos del Estado, así como de las instituciones administrativas y de la burocracia:

La estructura legislativa, la estructura ejecutiva... ¡Todo tiene que cambiar! La burocracia, las normativas... pues tiene que haber respeto por los seres humanos. La plurinacionalidad tiene que ver con todo eso. Hasta ahora está en letra, en el libro, en la Constitución (entrevista a Delfín Tenesaca, ECUARUNARI).

Nosotros estamos exigiendo la reestructuración del Estado. En la Asamblea Nacional deberíamos tener representantes de cada una de las nacionalidades, como mínimo. Donde haya representación real de cada uno de los pueblos y que estos pueblos decidan quiénes van a ser sus representantes (entrevista a Gerónimo Yantalema, PACHAKUTIK).

Nuestro gran planteamiento: la descolonización de la democracia, esto requiere la construcción de una nueva institucionalidad: ¿cómo constitucionalizar y compatibilizar la administración de justicia indígena con la administración de justicia ordinaria. Por ejemplo, creando salas interculturales. La institucionalidad del aparato estatal tiene que tener ese carácter de plurinacionalidad. Eso no quiere decir que sea, tal vez, por cuota política, sino por un derecho de los pueblos indígenas (entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

4. La plurinacionalidad como mecanismo de control social y participación, en el cual existan instrumentos para la vigilancia de las autoridades electas, y los pueblos y nacionalidades indígenas participen en la elaboración de las leyes y en la toma de decisiones de aquellas políticas públicas que afecten a sus territorios:

Planteamos el cambio, por ejemplo, de todos los actores sociales en la vida pública. Esto quiere decir que los asambleístas deben ser fiscalizados y monitoreados por la sociedad civil. Los ministerios no tienen que ser verticales, sino comunitarios, con participación de las organizaciones indígenas, con la sociedad civil. El Gobierno ecuatoriano, elegido democráticamente, tiene que obedecer las demandas del pueblo. El Estado cambia dinámicamente y se construye con lo intercultural en una convivencia armónica de culturas, de lenguajes. Cuando se arme esto, debe

incluir a los más marginados, respetando los estándares de la Constitución y las leyes (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

Necesitamos construir el Estado Plurinacional. Una vez que lo logremos, ya podremos exigir el derecho a la participación en todos los ámbitos. No es que queremos quitar el poder al que está gobernando. No. Al contrario, queremos fortalecer a los gobernantes, que si respetarían todo lo que es la diversidad, podrían mejorar (...), ahí se abriría la Gobernabilidad, ya habría un diálogo, habría respeto, habría atención, habría respuesta (entrevista a Delfín Tenesaca, ECUARUNARI).

5. La plurinacionalidad como instauración de autonomía territorial, que reconozca el establecimiento de gobiernos propios en las comunidades:

Cuando decimos la autonomía indígena o las CTI, estamos hablando del ejercicio de nuestros autogobiernos, que ya existen, pero que no son reconocidos legalmente. La estructura del Estado llega hasta la junta parroquial (...), sería el sexto poder, o el sexto rango administrativo del Estado: los gobiernos autónomos indígenas en sus territorios (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

6. La plurinacionalidad como aplicación del buen vivir, donde la naturaleza no sea vista únicamente como un recurso económico, sino también como un espacio de producción de prácticas sociales:

El Estado Plurinacional dice a la ciudadanía que es posible todavía otro modelo de desarrollo, que es posible vivir todavía en armonía. Esta lógica del Estado Plurinacional tiene tres componentes muy importantes: igualdad, respeto, inclusión. Solo así podemos llegar al *sumak kawsay* (...). Las nacionalidades tienen sus planes de vida, que no están insertos en este Plan del Buen Vivir. Esos planes de vida son desde cómo ellos quieren vivir; entonces, el Estado solo lo tiene que acoger e implementar, apoyarles para que implementen eso. Si él va con este Plan del Buen Vivir, hecho en SENPLADES, en el que la mayor parte es

infraestructura, petróleo, minería... no va a poder ser (entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

7. La plurinacionalidad como consulta sobre los recursos naturales, en la cual las comunidades asentadas en un territorio decidan sobre el destino de aquellas materias primas que se encuentran dentro de su comunidad, mediante un consentimiento previo a cualquier acción estatal:

Se debate la Plurinacionalidad por tener una incidencia sobre el territorio y los recursos naturales (...). El Gobierno tiene ahora que consultar. No estamos diciendo no a la inversión, no a la exploración, lo que estamos diciendo es cómo esos recursos tienen que servir a la población ecuatoriana y, que ese espacio territorial, debe ser reconocido como una entidad de gobierno autodeterminado (...). Aquí la consulta previa libre e informada y vinculante tiene que funcionar porque así hay la posibilidad de controlar los espacios territoriales, qué empresas están llegando, si contaminan o no, qué políticas desarrollan; es democratizar la decisión sobre los recursos naturales; que es enormemente importante. Ahora la concesión a una petrolera está en manos de dos técnicos y el ministro, en Quito. ¿Por qué no puede la comunidad opinar? La consulta previa es un espacio de democratización, frente al uso y manejo de los recursos naturales (entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

8. La plurinacionalidad como requisito previo para la construcción de un Estado Intercultural, donde se den relaciones entre las distintas culturas contenidas al interior en un nivel de igualdad:

Si no existe la base importante de la participación de esa diversidad de naciones, de identidades –como quieran llamarse–, no puede hablarse de interculturalidad. Interculturalidad puede estar dándose en este momento. De hecho, la relación entre los pueblos indígenas y la sociedad nacional ha generado un tipo de relación cultural, porque eso es la interculturalidad, pero, obvia-

mente, esta relación no está dada en condiciones de igualdad, de equidad. Hay una cultura dominante –todos lo reconocemos– y hay también otras culturas que han sido discriminadas (...). Entonces, si no están desarrolladas, reconocidas, en el proceso social y político de la construcción de un Estado, no existe una interculturalidad (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Resulta significativo cómo, en esencia, estos marcos discursivos han sido integrados por la SENPLADES en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Atendiendo al enmarque planteado por la institución gubernamental, puede apreciarse que las dimensiones de las que se habla tienen mucho que ver con lo propuesto por el movimiento indígena (véase Imagen 4). Sin embargo, sí habría una diferencia notoria en el contenido de los diferentes puntos, lo que originaría una divergencia en la visión de ambos actores. Mientras que la CONAIE plantea una transformación profunda en la que los pueblos y nacionalidades tengan la iniciativa del cambio, la SENPLADES partiría más de un proceso gradual de reforma, que permitiría incluir, paulatinamente, las visiones indígenas, pero siempre bajo la rectoría de un Estado fuerte que controlaría el proceso político.

Imagen 4: Las cuatro dimensiones de la Plurinacional según la SENPLADES



Trabajamos en cuatro dimensiones de la plurinacionalidad: la primera es de política pública, que implica esta necesidad de ir teniendo políticas diferenciadas para pueblos y nacionalidades con características diferentes, dentro de un espectro de participación común. La segunda es la dimensión territorial, que tiene que ver con el territorio de nacionalidades y pueblos y el gobierno de nacionalidades y pueblos, que transforma radicalmente la organización territorial del Estado ecuatoriano y puedan ir generando todo el proceso de crear sus propias CTI (...). Tienen la posibilidad de tener un gobierno propio, la posibilidad de definir y tener unas competencias comunes, no es que ese gobierno pueda asumir la competencia que ese gobierno quiera, no, ese gobierno asume las competencias establecidas por la Constitución. Dependerá del nivel territorial en el que se encuentre para la transferencia de esas competencias (...). La tercera dimensión es el cambio en la institucionalidad pública. Cómo cada ministerio, cada secretaría nacional, el Estado asume el tema de la plurinacionalidad y se transforma desde la perspectiva de la plurinacionalidad, y esto implica dar la vuelta a todo el aparato público. Ninguna de las instituciones que tenemos, hoy por hoy, tienen este carácter (...). Ligado a esto (y como cuarta dimensión) está el tema de la representación, cómo en las distintas instancias de la administración vamos siendo más coloridos, por así decirlo (...). A través de qué mecanismos, pues posiblemente al principio tengamos que trabajar fuertemente en el tema de cuotas (entrevista a Ana María Larrea, SENPLADES).

Entonces, el reto es construir diseños institucionales que permitan esa articulación entre lo uno y lo otro. El gran problema es que no ha habido esa propuesta, si seguimos con lo que dicen los movimientos indígenas es que ya ha habido ese Estado Plurinacional. Creo que eso es insuficiente, el reto es cómo articulamos en una perspectiva nacional, respetando, de forma articulada: no somos islas aparte (entrevista a René Ramírez, SENPLADES).

### 3.2.3 Marco de motivación

Con este último tipo de marco haremos un análisis de los discursos del movimiento indígena, en los que se ve y plantea como un actor protagonista en el curso de la *contienda*. Se trata de observar cómo “proveen el contexto discursivo emocional y los recursos morales necesarios para catalizar la acción colectiva” (Maiz, 2004: 356-361).

Los movimientos sociales basan buena parte de su actividad en la dimensión expresiva y en la estrategia de visibilización, con lo que sus discursos deben contener un significado que les permita presentarse como un actor atractivo ante el resto de la sociedad y con un recorrido histórico suficiente como para aparecer con cierto liderazgo moral para encabezar una marcha, movilización o proceso. En tal sentido, como apunta Melucci, “la acción de los movimientos es, en sí misma, un mensaje dirigido a la sociedad con la oferta de formas simbólicas y modelos de relación. Este tipo de acción tiene efectos sobre las instituciones políticas (...). Pero, al mismo tiempo, esta acción pone en cuestionamiento la racionalidad instrumental, que guía los aparatos de representación y de decisión, contribuyendo así a mantener abierto el debate sobre los fines” (Melucci, 1995).

En primer lugar, puede señalarse cómo la CONAIE enmarca su discurso dentro de un contexto de continuidad histórica; cómo la coyuntura actual no supone un acontecimiento casual ni provocado por la llegada a la presidencia de Rafael Correa ni por la Revolución Ciudadana. Sino, más bien, se trata de un proceso de larga data, en el que el movimiento indígena ha sido protagonista y, a través de movilizaciones, ha conseguido importantes logros que habrían allanado el reconocimiento de la plurinacionalidad y el comienzo de la construcción del Estado Plurinacional.

La transición que se vive en este momento es producto de una lucha social históricamente desarrollada en el país. La Asamblea Constituyente es un planteamiento muy anterior a la época vivida en este momento. En el levantamiento del noventa, el movimiento indígena planteó como su primera reivindicación, precisamente, la Asamblea Constituyente. Eso era producto de una reflexión desarrollada en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

Desde finales de los ochenta se venía planteando lo de la Constituyente, una nueva carta constitucional para el reconocimiento de los pueblos. A finales de los noventa, una nueva Constitución. Una parte se consiguió. La suscripción del Convenio 169 fue muy importante para nosotros. Hemos mantenido que se vuelva a hacer la Asamblea Constituyente, en los siguientes Gobiernos (...). Cuando ya se logró la Constituyente, la CONAIE fue la única que entregó una propuesta alternativa (entrevista a Blanca Chancoso, CONAIE).

El siguiente paso en este proceso de enmarcamiento (*sic*) es la autorepresentación del movimiento indígena como el actor llamado a encabezar el cambio, como vanguardia política dentro de la sociedad ecuatoriana. Se presenta a la CONAIE como un sujeto colectivo con la suficiente capacidad y experiencia como para promover con sus acciones una transformación profunda de Ecuador.

Si el Gobierno no quiere hacer cambios, nosotros, como nacionalidades y pueblos, vamos a hacer el cambio (...). Los cambios no los esperamos del gobernante, los esperamos de nosotros mismos (Marlon Santi, CONAIE).

No hay otro movimiento que le haya cuestionado al Ejecutivo con la fuerza del movimiento indígena y que haya levantado propuestas del nivel de las que ha presentado (...). Es una organización muy coherente en cuanto a sus principios (entrevista a Gerónimo Yantalema, PACHAKUTIK).

Ha sido una de las protagonistas... para el movimiento indígena y para los sectores no indígenas, ha habido mucha esperanza porque es el sector mejor organizado (...) son organizaciones milenarias (entrevista a Gonzalo Guzmán, ECUARUNARI).

Por último, este enmarque pretende, como se decía antes, ser atractivo para la sociedad, por lo que busca destinatarios a modo de aliados del movimiento indígena. En parte, podría ser considerado como un intento de hegemonización sobre algunas esferas. En las entrevistas mantenidas con las dirigencias indígenas, un punto común es la necesidad de abrir las propuestas a más actores sociales. Como se relataba: *nada solo para los indios*.

Se cree que los indígenas solo luchamos para los indígenas; eso es completamente falso. Los campesinos, los obreros, las mujeres, los movimientos sociales están identificados en este propósito. No es una idea, una iniciativa de estos últimos Gobiernos, es más bien toda una trayectoria de lucha (...). Pero cuando hay estas demandas nacionales, la gente nos dice que solo estamos luchando por nosotros, pero el agua, ¿qué es? ¿Solo para los indígenas? No, pues, es fuente de vida. Nuestras demandas van más allá de lo étnico (entrevista a Luis Macas, CONAIE).

De esta forma, puede entenderse que el movimiento indígena, y la CONAIE en el caso concreto, intentaría aparecer ante el resto de la sociedad ecuatoriana como el actor con mayor caudal moral para definir algunos de los lineamientos clave para la implementación del Estado Plurinacional en el país, debido a su historia de lucha y al planteamiento de un modelo alternativo.



---

## CONCLUSIONES

1. Como herramienta teórica, la *contienda política* permite introducir el elemento dinámico en el estudio de los fenómenos político-sociales. Una característica gracias a la cual se superan algunas de las deficiencias de las perspectivas clásicas de los movimientos sociales que, en ocasiones, hacían un análisis del sistema político en términos demasiado estáticos.

Esta potencialidad se debe, en parte, a la combinación de factores subjetivos y objetivos de esta teoría, lo que facilita no solo captar las estructuras de oportunidad política o el estudio de los recursos de movilización sino también ponerlos en conexión con las apreciaciones de los actores y con la lectura que hacen del contexto político en el que actúan.

En relación con ello, podría destacarse la utilidad de descomponer la *contienda* en mecanismos, procesos y episodios, ya que permite un acercamiento desde múltiples perspectivas a una realidad poliédrica y siempre compleja, además de interconectar los distintos factores que operan tras un fenómeno, por lo que la variable independiente siempre será una suma de causas interrelacionadas de una determinada manera.

También debe señalarse cómo esta teoría logra sintetizar, a nuestro modo de ver, el plano de los actores con la dimensión estructural. Punto donde, justo, hemos querido enlazar la dinámica de la *contienda* con la perspectiva del *frame analysis*. Enfoque que, al estudiar los discursos de los distintos sujetos, consigue –a través de los marcos– ponerlos en relación con la dimensión macro.

Por lo que las palabras del actor dejan de ser una opinión individual para convertirse en un recurso de información, que ancla al sujeto a una posición dentro de la estructura social y lo rodea de un campo simbólico y lingüístico concreto.

2. La plurinacionalidad se constituye en un fenómeno complejo y conflictivo. Se trata de un campo semántico aún en disputa, a partir del cual emergen diferentes conceptos a los que se asocia, como interculturalidad, *sumak kawsay* o autonomía. En torno a lo plurinacional existe un debate abierto, en el que confluyen múltiples propuestas y visiones, que permiten dar una idea de lo problemático de la cuestión. Y que, ahora, afrontaría el mayor de los retos: su aplicación a la realidad en forma de Estado Plurinacional. Comienza a pasar, por tanto, el momento de las declaraciones y llega la fase, aún más conflictiva, de poner en práctica los principios.

Para la CONAIE, la plurinacionalidad es el elemento central de su propuesta. Es más, podría afirmarse que para la organización este término condensa toda una multiplicidad de planteamientos que, aunque no siempre coherentes, ha tenido la virtud de dar forma a un proyecto político sólido.

De todos los elementos que están tras la plurinacionalidad, podría destacarse un punto común que se encuentra de fondo en la propuesta, y, aunque no aparece explícitamente, no deja de estar ahí y constituir, prácticamente, la esencia de lo plurinacional: el reparto del poder. En los planteamientos de la CONAIE, y después del análisis de los marcos discursivos de la organización, puede concluirse que el factor fundamental de la demanda indígena pasa por un cambio que implique una nueva configuración del poder: la autonomía, la territorialidad, las instituciones... cualquier aspecto tiene ese componente. En este sentido y sin

querer aventurarnos demasiado, esta demanda traería la cuestión del Estado y su reforma a primer plano.

Las reivindicaciones de la CONAIE irían en la línea de “reinventar” el Estado, proceso que pasaría por convertirlo en una nueva construcción política, como movimiento de movimientos (De Sousa Santos, 2005), o como instrumento de metagobernanza (Jessop, 2008). Cuestiones que llevan a una reflexión sobre la constitución de la soberanía (en el sentido de Bodino, entendido como aquel poder por encima del cual no hay ningún otro) y el origen de la legitimidad política (contrato social).

3. Sin embargo, la Revolución Ciudadana estaría en otro plano. Como se ha explicado durante la investigación, detrás de este proceso se da una alianza de sectores muy diversos de la sociedad ecuatoriana, pero con una importante participación de clases medias, que habrían sido un soporte fundamental para la llegada de Rafael Correa a la presidencia, al reclamar un cambio en el sistema político de Ecuador y encontrar en Correa a un *outsider* de la tradicional “partidocracia” que caracterizaba al país.

Este elemento de fuerza también lo será de debilidad, pues Correa no ha contado nunca con unas bases organizadas y esa dispersión le ha impedido contar con unos cuadros más estructurados. Además, para ensanchar esta base, ha aplicado una serie de políticas sociales focalizadas (sobre todo, a través de bonos) con las que generar redes de fidelización (o clientelares, si se quiere ver desde una perspectiva más utilitarista) entre las clases populares y determinados sectores de población.

Al contrario de la plurinacionalidad demandada por la CONAIE, la Revolución Ciudadana de Correa se caracteriza por un proceso de concentración del poder en las estructuras estatales. Se trataría, por tanto, de la (re)construcción de un Estado-nación en Ecuador, fundamentado en elementos clásicos de cons-

trucción estatal (acorde con el modelo francés de Estado), como son el culto a la ciudadanía, a la patria y a la importancia de la intervención del Estado en la sociedad.

Este modelo de Estado tiene, además, un fuerte componente desarrollista, al estilo de las décadas de los años cuarenta a sesenta, que hace un uso intensivo de los recursos naturales para la generación de divisas que, en una segunda fase, deberían permitir salir al país del modelo económico primario-exportador para pasar a otro de desarrollo endógeno.

A nuestro modo de ver, la debilidad estatal de la que se venía –propia del periodo neoliberal–, la formación de economista de Correa y su equipo, y la permanencia de ciertos círculos de poder de otras épocas en el Palacio de Carondelet han dado como resultado el intento de instaurar, por encima de todo, un Estado fortalecido, pero que no varía su estructura de poder y que tampoco introduce cambios sustanciales en el sistema económico, político y social en Ecuador; o, al menos, al nivel demandado por la CONAIE.

4. Esto nos lleva al núcleo de la *contienda*. Podría concluirse que el proyecto político de Correa pretende ser un modelo posneoliberal o de neoliberalismo corregido, donde se tiende a dar más importancia al Estado y a establecer un paquete de políticas sociales. Mientras que la CONAIE propondría un nuevo modelo que combina formaciones sociales distintas y que reconoce el sistema económico, político y social comunitario como parte del Estado, en convivencia igualitaria con otros procesos.

Aunque, como se ha visto con los planes del Buen Vivir de la SENPLADES, el lenguaje empleado por la CONAIE y el Gobierno, a veces, tenga términos similares, sus significados distan de forma notable. La plurinacionalidad (que fue un concepto aceptado por Correa a regañadientes) supondría para el Gobier-

no un elemento más de cambio, pero no el esencial y su contenido sería confusamente entremezclado con otros, como la interculturalidad. De forma que la rectoría de las decisiones estarían en manos del Estado y el tema de los pueblos y nacionalidades sería tratado como un asunto más, que recuperaría parte (actualizada, cabría decir) de las políticas indigenistas, implementadas durante décadas en América Latina.

Además, este proceso de centralización/concentración de la decisión política tendría una suerte de hipertrofia en el Poder Ejecutivo, que dotaría al presidente de la República de unas importantes prerrogativas. Una perspectiva que, como se explicó, rechazaría también cualquier forma de modelo corporativo o neocorporativo, entendiéndose por tal la participación o relación de cualquier sujeto colectivo con el Estado. De forma que solo se establecería un tipo de relación directa con el ciudadano individual, en un modelo que pretende constituirse en meritocrático.

En ese sentido, la CONAIE será considerada como un grupo o facción más, que proviene del “viejo régimen” neoliberal, cuyas prácticas solo podían considerarse dentro de una lógica chantajista, que debilitaría la fortaleza del Estado. Esto provocó parte de los ataques a la organización indígena. Sobre todo, en aquellos aspectos vinculados con las instituciones.

La intensificación de la *contienda* ha estado, a nuestro juicio, directamente relacionada con el proceso de frustración de la CONAIE en el nuevo escenario abierto con la Asamblea Constituyente. Por un lado, el proceso abierto generó una curva ascendente en las expectativas del movimiento indígena, que tuvo su grado máximo en el reconocimiento constitucional de la pluri-nacionalidad. Pero, por otro lado, la construcción de un modelo de Estado-nación y la aplicación de políticas desarrollistas supusieron una curva de tendencia opuesta en la capacidad de satis-

facción de demandas del sistema político; lo que hizo explotar el conflicto entre Correa y la CONAIE.

Por último, podría afirmarse que este choque de concepciones ha tenido su punto de mayor conflictividad en todo lo vinculado a la territorialidad (elemento que, no por casualidad, pone la materialidad al concepto de soberanía), ya sea en aspectos de autogobierno de las comunidades, ya sea en aquellos vinculados al modelo económico comunitario o la aplicación de la justicia y salud propias. Pero, sin duda, ha sido el debate sobre la consulta previa donde se ha hecho más explícito la *contienda* entre ambos actores: la decisión última sobre quién manda en el territorio y los recursos que en él se encuentran. Esto es, en quién reside, en última instancia, la soberanía.

5. Además de estos procesos descritos, la dinámica de la *contienda* ha estado también caracterizada por una disputa que se ha jugado en el ámbito de las percepciones. La falta de comprensión de Correa hacia el movimiento indígena y sus continuas alocuciones contra la CONAIE y sus dirigentes ha provocado que todas aquellas reformas relacionadas con los indígenas se hayan enmarcado en un contexto de lucha contra los pueblos y nacionalidades. La imagen que unos han tenido de otros ha sido siempre de desconfianza, incluso en los momentos iniciales, cuando parecía que era menor la tensión entre ambos actores.

Esa percepción conflictiva hizo reforzar la imagen que el movimiento indígena tenía de sí mismo. Podría decirse que, aunque parezca paradójico, la *contienda* ha supuesto un ejercicio de refortalecimiento para la CONAIE. El ciclo vital de la organización y otros aspectos, como la entrada en el juego electoral vía PACHAKUTIK, la participación en instituciones públicas y, sobre todo, la alianza durante unos meses con Lucio Gutiérrez supusieron un proceso de decaimiento de la organización, que

llegó a las elecciones de 2006 con un caudal de prestigio bastante estrecho comparado con periodos anteriores, y que fue en parte reflotado gracias a la exitosa campaña contra el TLC, encabezada por el movimiento indígena.

Sin embargo, la plurinacionalidad ha abierto un periodo de reflexión al interior de la CONAIE. La necesidad de armar un proyecto político propio y de contar con las bases para ello hizo que la organización tuviera que volver a activarse políticamente. La confrontación con Correa le ha devuelto parte del dinamismo de épocas anteriores y ha reforzado su carácter antisistema, frente a la tendencia de los últimos años. Ello, unido a la percepción de vanguardia que la organización tiene de sí, provocado por su protagonismo en la década de los noventa y parte de los dos mil, ha promovido a la CONAIE para que vuelva a estar en la escena política ecuatoriano. Aunque todavía queda saber con qué suerte.



---



## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A.  
2009 “El Buen Vivir, una utopía por (re)construir”, en *Revista CASA de las Américas*, n.º 257, octubre-diciembre.
- Aguirre, M.  
2008 *Dayuma: ¡nunca más!* Quito: CICAME.
- Albó, X.  
2008 *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.
- Almeida, I.  
2008 *El Estado Plurinacional. Valor histórico y libertad política para los indígenas ecuatorianos*. Quito: Abya-Yala.
- Anaya, J.  
2008 *Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador*.
- Andrade S., Grijalva, A. y Storini, C.  
2009 *La nueva constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Assies, W.  
2009 “Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 85-86, pp. 89-107. Barcelona.
- Barrios, J.  
2009 “Hacia un Estado plurinacional”, en *Viento Sur*, n.º 100, enero de 2009, pp. 41-48.
- Bengoa, J.  
2000 *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bonfill-Batalla, G.  
1981 *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México DF: Nueva Imagen.

Bourdieu, P.

- 1981 “Describir y prescribir. Notas sobre las condiciones de posibilidad y los límites de la eficacia política”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Mayo de 1981, pp. 69-73. [Disponible en: <http://davidvelasco.files.wordpress.com/2009/01/describir-y-prescribir.pdf>]

Bretón, V.

- 2003 “Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas del Ecuador”, en Bretón, V. y García, F. (eds.): *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, pp. 217-253. Barcelona: Icaria.

Chuji, M.

- 2008 “Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad”, en *La Tendencia*. n.º 7, marzo-abril de 2008, pp. 65-69. Quito.

CONAIE

- 2001 *Las nacionalidades y pueblos y sus derechos en la legislación nacional e internacional*. Quito: CONAIE.

CONAIE (2007a *Proyecto político de las nacionalidades del Ecuador*. Quito: CONAIE.

CONAIE (2007b *Lineamientos y principios: Asamblea Nacional Constituyente. La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de una nueva Constitución -desde la CONAIE- para la construcción de un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico*”. Quito, 18 de septiembre: CONAIE.

Corbetta, P.

- 2003 *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.

Dávalos, P. (comp.) (2001 *Yuyarinakuy. Digamos lo que somos, antes que otros nos den diciendo lo que no somos*. Quito: Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI).

Dávalos, P.

- 2003 “Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano”, en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, n.º 9, pp. 43-50. Buenos Aires: CLACSO.

Dávalos, P.

- 2005a “Movimiento indígena ecuatoriano: bitácora de camino”, en Labour Again Publications. [Disponible en: <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/davalos.pdf>]
- Dávalos, P.
- 2005b “Movimiento indígena ecuatoriano: construcción política y epistémica”, en Mato, D. (comp.): *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. Pp. 337-357. Buenos Aires: CLACSO.
- Dávalos, P. et al.
- 2009 *Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. Evaluación de una década 1998-2008*. Grupo de trabajo sobre Derechos Humanos y Derechos Colectivos (CONAIE-Fundación Tukui-Shimi).
- Díaz Polanco, H.
- 1998 “Autodeterminación, autonomía y liberalismo”, en *ALAI: América Latina en Movimiento*.
- Gamson, A. y Meyer, D.
- 1999 “Marcos interpretativos de la oportunidad política”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 389-412. Madrid: Istmo.
- García, F.
- 2003 “Política, Estado y diversidad cultural: a propósito del movimiento indígena ecuatoriano”, en Bretón, V. y García, F. (eds.): *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, pp. 193-215. Barcelona: Icaria.
- Giddens, A.
- 1996 *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos.
- Gispert, C. y Prats, J.M.
- 1978 *España: un estado plurinacional*. Barcelona: Editorial Blume.
- Goffman, E.
- 2006 *Frame Analysis: los marcos de la experiencia*. Madrid: CIS.
- Gómez, Á.
- 2007 “El discurso político indígena en América Latina”, en *Desacatos*, n.º 024, mayo-agosto, pp. 215-228. México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- Gray Molina, G.  
2007 “El reto posneoliberal en Bolivia” en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 209.
- Guerrero, F. y Ospina, P.  
2003 “Reforma del Estado y movimiento indígena”, en Guerrero, F. y Ospina, P. (comps.): *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Capítulo 5.
- Harvey, N.  
2007 “La difícil construcción de la ciudadanía pluriétnica: el zapatismo en el contexto latinoamericano”, en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 1, n.º 1, junio 2007, pp. 9-23. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas [Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74511475002>]
- Ibarra, P.  
2000 “Los estudios sobre los movimientos sociales: estado de la cuestión”, en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1, n.º 2, pp. 271-290. Madrid.
- Ibarra, P.  
2004 “Comunidades indígenas. Participación política y conflicto de competencias”, en Martí i Puig, S. y Sanahuja, J. M. (eds.): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, pp. 53-64 Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Ibarra, P.  
2005 *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Iza, L.  
2005 “Ascenso y retos del movimiento indígena en Ecuador”, en Escárzaga, F. y Gutiérrez, R. (coords.): *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Pp. 108-118. México DF: Gobierno del Distrito Federal –Casa Juan Pablos– Universidad Autónoma de Puebla.
- Jameson, K.  
2008 *The indigenous movement and the economic trajectory of Ecuador*. [Disponible en: [http://www.econ.utah.edu/activities/papers/2008\\_05.pdf](http://www.econ.utah.edu/activities/papers/2008_05.pdf)]

- Jessop, R.  
2008 *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata.
- Kaldor, M.  
1999 “Transnational civil society” en Dunne, T. y Wheeler, N. (eds.): *Human rights in global politics*, pp. 195-213. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, M.  
2002 *Plurinational democracy in a post-sovereign order*. [Disponible en: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38424,en.pdf>]
- Kriesi, H.  
1999 “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 221-261. Madrid: Istmo.
- Krugman, S.  
2008 “Entre la asimilación y la diferencia: la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas”, en *Íconos*, septiembre de 2008, pp. 25-29. Quito: FLACSO.
- Kymlicka, W.  
1996a “Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo”, en *RIFP*, pp. 20-54.
- Kymlicka, W.  
1996b *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Laclau, E.  
2005 *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López, N.  
1997 “Discurso político actual de los nuevos movimientos sociales. Nuevas perspectivas de análisis: el Frame Analysis”, en *Inguaruak*, n.º 19, pp. 103-123.
- Lucas, K.  
2007 *Rafael Correa, un extraño en Carondelet*, Quito: Planeta.
- Maiz, R.  
2004 “Yawar Mayu: La construcción política de identidades indígenas en América Latina”, en Marti i Puig, S. y Sanahuja, J.

- M. (eds.): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, pp. 325-266. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Maiz, R.  
2006 “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, n.º 3, pp. 43-86.
- Martí i Puig, S.  
2004 “Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global”, en Martí i Puig, S. y Sanahuja, J. M. (eds.): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, pp. 367-398. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Martí i Puig, S.  
2008 “Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Año 70, n.º 4, pp. 675-724.
- Martínez, C. (comp.)  
2009 *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO.
- McAdam, D.  
1999 “Orígenes teminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 49-70. Madrid: Istmo.
- McAdam, D., Tarrow, S., Tilly, Ch.  
2005 *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer Editorial.
- McRoberts, K.  
2010 “Canada and the Multinational State”, en *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 34, n.º 4, pp.683-713.
- Melucci, A.  
1995 “El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos”, en *Sociológica*. Vol. Año 10, n.º 28, mayo-agosto, 1995. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Melucci, A.  
1996 *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Montoya, R.  
1998 *Multiculturalidad y política: derechos indígenas, ciudadanos y humanos*. Lima: Sur.
- Montoya, R.  
2009 *Con los rostros pintados. Tercera rebelión amazónica en el Perú*.
- Moreno, I.  
1999 “Plurinacionalidad del Estado, construcción europea y mundialización”, en *Revista de Estudios Regionales*, n.º 54, pp. 161-172.
- Ortiz, P.  
2009 “Ecuador”, en *El mundo indígena 2009*. Lima: IWGIA.
- Ospina, P.  
2007 “Las demandas indígenas en el proceso constituyente”, en *La Tendencia*, n.º 6, noviembre de 2007, pp. 102-105. Quito.
- Ospina, P. et al.  
2008 *Mapeo de actores y análisis de poder para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ospina, P.  
2009a “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa”, en *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ospina, P.  
2009b “Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)”, en Hoetmer, R. (coord.): *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global / Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Pachano, S.  
2004 “Imagen, identidad y desigualdad en sociedad multiétnicas”, en Martí i Puig, S. y Sanahuja, J. M. (eds.): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Pp. 65-82 Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Pajuelo, R.  
2004 “Identidades en Movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimiento indígena en los países cen-

- tro andinos”, en *Colección Monografías*, n.º 3, Caracas: Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Pajuelo, R.  
2007 *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ramírez, F.  
2008 “Democracia friccionada, ascenso ciudadano y posneoliberalismo en Ecuador. La ruta de Rafael Correa y la izquierda en el poder”, en Moreira, C., Raus, D. y Gómez, J.C.: *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, pp. 171-196. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Ramírez, F.  
2010 “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El Gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales”, en *Nueva Sociedad*. Núm. 227, mayo-junio, pp. 83-101.
- Rancière, J.  
2000 “Política, identificación y subjetivación”, en Arditi, A. (ed.): *El reverso de la diferencia: identidad y política*. Pp. 145-152. Caracas: Nueva Sociedad. [Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/heler/poliyidenranciere.htm>]
- Requejo, F.  
2000 “El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales. Déficits actuales y posibles mejoras”, en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 3, octubre de 2000, pp. 31-52.
- Reynaga, F.  
1969 *La revolución india*. La Paz: Ediciones Partido Indio de Bolivia.
- Sánchez, F.  
2004 “No somos parte del Gobierno, somos Gobierno. Un análisis del movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País”, en Martí i Puig, S. y Sanahuja, J. M. (eds.): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Pp. 139-164. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Sánchez, F.  
2008 *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.

- Santillana, A. y Herrera, S.  
2009 “Génesis, experiencia, transformación y crisis del movimiento indígena ecuatoriano”, en Coscione, M. (coord.): *América Latina desde abajo. Experiencias de luchas cotidianas*, pp. 330-354. Quito: Abya-Yala.
- SENPLADES (2009 *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)*. [Disponible en: <http://plan.senplades.gov.ec/>]
- Simbaña, F.  
2005 “Plurinacionalidad y derechos colectivos”, en Dávalos, P. (comp.): *Pueblos indígenas, Estado y Democracia*, pp. 197-215. Buenos Aires: CLACSO.
- Simbaña, F.  
2008 “La plurinacionalidad en la nueva Constitución”, en *La Tendencia*, pp. 102-117. Quito.
- Sousa Santos (de), B.  
2005 *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.
- Sousa Santos (de), B.  
2007 “La reinención del Estado y el Estado plurinacional” en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, n.º 22, septiembre, pp. 25-46. Buenos Aires: CLACSO.
- Stavenhagen, R.  
1996 “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en *La palabra y el hombre*, n.º 97, pp. 59-78.
- Stavenhagen, R.  
2001 *La cuestión étnica*. México DF: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos.
- Stavenhagen, R.  
2006 *Informe sobre Ecuador del Relator especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Naciones Unidas.
- Stavenhagen, R.  
2007 *Tercer Informe sobre Ecuador del Relator especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas*.

- Tapia, L.  
2007 “Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional” en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, n.º 22, septiembre, pp. 47-63. Buenos Aires: CLACSO.
- Tarrow, S.  
1997 *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tarrow, S.  
1999 “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 71-99. Madrid: Istmo.
- Tibán, L. y García, F.  
2008 “De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador”, en Leyva, X., Burguete, A. y Speed, S. (coords.): *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación en co-labor*, pp. 271- 303. México: FLACSO.
- Valles, M.  
2002 *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Cuadernos Metodológicos, CIS.
- Valles, M.  
2003 *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vogel, S.  
2008 *Los alcances y límites de participación ciudadana. La CONAIE y la plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente de 2008*. ISP Collection. Paper 33. [Disponible en: [http://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/33/](http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/33/)]
- Walsh, C.  
2005 “Interculturalidad, conocimientos y descolonialidad”, en *Signo y pensamiento*. Vol. 24, n.º 46, pp. 39-50.
- Walsh, C.  
2007 “Interculturalidad, colonialidad y educación”, en *Revista Educación y Pedagogía*. Vol. 19, n.º 48, pp. 25-35.

- Walsh, C.  
2008 “”Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado”, en *Tabula Rasa: revista de humanidades*, n.º 9, pp. 131-152.
- Walsh, C.  
2009 *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala.
- Yashar, D.  
1999 “Democracy, indigenous movements and the postliberal challenge in Latin America” en *World Politics*. Vol. 52, n.º 1 (oct. 1999), pp. 76-104. Cambridge University Press.
- Yin, R.  
1994 *Case study research. Design and methods*. Londres: SAGE.
- Zald, N.  
1999 “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 369-388. Madrid: Istmo.
- Zúñiga García-Falces, N.  
2004 “El movimiento indígena en América Latina: de objeto a sujeto”, en *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, pp. 35-52. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

