



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

PLURINACIONALIDAD Y REPRESENTACIÓN ÉTNICA EN EL ECUADOR

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República

Profesor Guía

Phd. Richard Omar Ortiz Ortiz

Autor

Esteban Patricio Ortiz Palma

Año

2017

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

---

Richard Omar Ortiz Ortiz  
Doctor en Filosofía con Especialización en Ciencia Política  
C.C. No. 1709343790

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

“Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

---

Pablo Arturo Piedra Vivar  
Magister en Derecho de Estudios Legales Internacionales  
C.C. No. 1716825466

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

---

Esteban Patricio Ortiz Palma  
C.C. No. 1717053464

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres y hermana.

**DEDICATORIA**

A la Suprema Personalidad de Dios.

## RESUMEN

A través del tiempo y como ocurre con las sociedades, el Estado que las abarca se transforma también. El concepto que reconocía la existencia de una sola gran nación dentro del Estado ha sido superado por el concepto del Estado plurinacional. Dentro de éste, todas las nacionalidades, incluidos los pueblos indígenas, tienen derecho a decidir y a ser consultados sobre las decisiones que controlan la vida y marcha del mismo.

Al traducir la representación política (en especial la parlamentaria) la voz del pueblo a través de sus representantes en la vida del Estado, es importante que las minorías de origen étnico accedan a la misma a través de una medida de protección que garantice este hecho como se da especialmente en Bolivia y Colombia, dos casos de nuestra región.

Para obtener la representación política de las nacionalidades y pueblos indígenas dentro de la Función Legislativa se deben considerar aspectos como la localización de las mismas y la densidad poblacional que poseen, así como el mecanismo más idóneo para materializar tal aspiración.

## **ABSTRACT**

Through time societies change and the States where they belong change also. There was a concept where a nation could only be a single and unique one inside a State. Today this concept has been put aside considering a new one: The Plurinational State. Within this new concept of State all nationalities, including the indigenous peoples, have to be part of the decisions that forge the existence and continuity of the State.

Political representation (specially parliamentarian) takes the voice of the people through their representatives to create the ventures of the State and its life. So it is very important for the ethnic nationalities to have a protection policy implemented that allows them to exercise this right just as it happens in Bolivia and Colombia, two countries of the region.

In order to be able to achieve the political representation of the indigenous peoples and nationalities inside the Legislature, aspects like the places where they inhabit and the density of the population must be considered along with the thoughts of which one is the most effective mechanism to be used for this end.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
1. Plurinacionalidad y representación étnica.....	2
1.1 Estado-nación y plurinacionalidad .....	3
1.2 Ciudadanía general y ciudadanía étnica.....	8
1.3 Medidas compensatorias de representación dentro de los derechos políticos .....	13
2. Representación política de las minorías étnicas en el Ecuador y la región andina .....	16
2.1 Discriminación positiva o protección externa de las minorías étnicas a través del ordenamiento jurídico en la región .....	17
2.2 Representación parlamentaria en la región .....	20
3. Representación parlamentaria de las minorías étnicas en el Ecuador.....	23
3.1 Insuficiencia del actual alcance de la representación parlamentaria en base político-administrativa.....	24
3.2 Población indígena y escaños reservados .....	28
4. Conclusiones .....	34
5. Referencias .....	35

## Introducción

En el presente ensayo se analizará cómo la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, consagrada en el artículo 1 de la Constitución, abre varias cuestiones con relación a los derechos de representación política de las nacionalidades y pueblos indígenas en el país.

Entre ellas podemos destacar las relaciones de ciudadanía que se han ampliado; las diversas articulaciones de las distintas nacionalidades y pueblos entre sí y con otras; cómo estos grupos están representados electoralmente y por consiguiente en qué estado se encuentra legalmente el derecho de representación política que a todas estas nacionalidades corresponde.

La plurinacionalidad aparece como un concepto que permite entender al Estado. El Estado de la teoría clásica reconocía que dentro de una organización política con territorio, independencia, población y soberanía solo podía existir una nación: la nación-Estado. La plurinacionalidad llega a romper este esquema con su postulado de muchas naciones dentro de un solo Estado.

Para desarrollar esta idea de representación política de las minorías étnicas bajo el concepto de la plurinacionalidad del Estado, en el apartado primero del presente trabajo se tratará una aproximación conceptual sobre el Estado-nación y el Estado plurinacional y se explicará cómo una declaración constitucional de plurinacionalidad se aleja de aquella definición teórica del Estado clásico; se trae a debate, en la segunda parte de este capítulo consideraciones con respecto a la ciudadanía como concepto general y como aproximación a la etnicidad: la ciudadanía étnica, especie de la primera, desarrolla las medidas de protección externa y de restricción interna que existen en favor de las minorías étnicas.

En el capítulo segundo se hace una revisión de cómo las democracias de la región aplican estas medidas compensatorias y cómo las mismas, con distintos métodos, garantizan la representación política de sus minorías en sus parlamentos.

Finalmente, en el capítulo tercero, abordaremos la situación de la representación parlamentaria en el Ecuador de las distintas nacionalidades y pueblos que conforman el grupo de las minorías étnicas junto con la organización del sistema electoral y cómo éste permite o no la representación política de estas minorías para concluir, en la segunda parte de este apartado, con el análisis del método de escaños reservados y su posible utilidad en el país como mecanismo para la representación política de las nacionalidades y pueblos de la República.

## 1. Plurinacionalidad y representación étnica

Al amparo del concepto plurinacional del Estado, de acuerdo al artículo 1 de la Constitución, las nacionalidades y pueblos indígenas se encuentran descritos en el artículo 56 de la Norma Suprema como sujetos de derechos y de representación y el artículo 57 incluye formas de participación política de las minorías étnicas en el Estado nacional. Sin embargo, y pese a ser ese texto un avance, estas nacionalidades étnicas largo tiempo han sido excluidas de la representación política debido a la relación del Estado con la nación base, considerada única, y la visión de esta hacia el individuo como el sujeto de los derechos. Como lo manifiesta Llasag:

“El estado de derecho concebido por la naciente República del Ecuador y los países de América Latina en el siglo XIX, se basó en concepciones napoleónicas y liberales de Estado nacional e igualdad formal de todos los habitantes ante la ley.” (Llasag, 2009, p. 179).

De aquí que las definiciones de Estado-nación y Estado plurinacional son importantes para entender cómo en la Constitución actual, y en sus enunciados de derechos y garantías, se reconoce esta necesidad de acercamiento a la *representación* de estos pueblos. Es la plurinacionalidad y no

el concepto de interculturalidad el que demanda atención sobre la representación política como lo explica Grijalva:

“[...] la propuesta de plurinacionalidad se relaciona más fuertemente con el autogobierno, la participación de los pueblos indígenas en la explotación de los recursos naturales, y su representación y participación política en las instituciones estatales, la noción de interculturalidad hace énfasis en las relaciones socio-culturales individuales y colectivas entre pueblos indígenas y especialmente de éstos con la sociedad mestiza” (Grijalva, 2008, p.56).

Al ser la Constitución la norma que articula la existencia del Estado y la relación del mismo con los ciudadanos, siempre es importante determinar el mensaje del pueblo al constituyente para la delimitación de todas estas cuestiones dentro del nuevo marco normativo (Prada, 2014, pp. 67-68), y en este camino de reconocimiento de los derechos colectivos comprender el origen de los mismos bajo la teoría del Estado, de la ciudadanía y de las medidas compensatorias que garantizan el ejercicio de la misma a todos los ciudadanos.

## 1.1 Estado-nación y plurinacionalidad

Las principales ideas de la teoría política liberal y de cómo el Estado-nación fundado por las mismas debía interactuar a nivel interno con aquellos a quienes ampara, provienen principalmente de dos naciones: Estados Unidos y Francia. Datan originariamente de una época en que las dos atravesaban cambios turbulentos que requerían una respuesta para enfrentar al viejo orden. Estados Unidos buscaba la independencia del Reino Unido y, Francia con la Revolución rompía con el gobierno monárquico. Por lo cual queda en evidencia que, estas ideas se ajustaron a las transformaciones que ocurrían específicamente en aquel tiempo, concretamente a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, de acuerdo con Ruíz (2009): “Lo que hoy denominamos

democracia representativa, tiene sus orígenes en un sistema de instituciones que se establecieron tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa” (p. 8).

La concepción teórica del Estado liberal determinaba que la nación única llevaba a la existencia de éste y por tal razón, la plurinacionalidad pese a ser realidad histórica y social no era considerada posible. En palabras de Kymlicka:

“La filosofía política liberal y las relaciones internacionales han operado tradicionalmente con un modelo de ‘estado-nación’ que asume que los ciudadanos comparten una identidad nacional común, una lengua nacional, y un sistema jurídico y político unificado” (Kymlicka, 2008, p.50).

Elementos que, inclusive dentro del grupo de nacionalidades y pueblos, aparecen distintos entre cada uno. Es por esta consideración que las minorías étnicas con respecto a su inserción en el Estado moderno, han atravesado una experiencia de orden contradictorio (Kingman, 2008, p. 29), y han debido cruzar, entre ellas mismas, distintas experiencias: por una parte no se les negaba la pertenencia al Estado, pero por otra debían ajustarse a la nacionalidad predominante.

Las naciones del Norte con esta práctica desarrollaron sociedades asimiladas y estables, sus Estados construyeron la organización política y de derechos sobre la base de la individualidad de cada uno de sus ciudadanos, relegando el alcance de las pretensiones colectivas a una mera extensión del funcionamiento, correcto o no, de los derechos y libertades que amparan al individuo como parte constitutiva del Estado (Ávila, 2007, p. 695).

Mientras las sociedades del norte se estabilizaban democráticamente, los cambios sociales se daban principalmente en los países del sur pero estos, a falta de un desarrollo teórico propio, adoptaron al liberalismo como la base para la organización del Estado pese a que su situación histórica y realidad social ofrecía retos muy distintos. No sorprende entonces que pese a la gran diversidad de nacionalidades étnicas presentes, en mayor o menor grado, en

cada uno de los países latinoamericanos, el debate de su inclusión política haya iniciado mucho después que la conformación de las repúblicas. Éstas en un principio y amparadas en la teoría liberal, buscaban más que nada unidad ante las constantes amenazas a su independencia y cohesión social. Por lo cual pospondrían la discusión del tratamiento político que debía darse a las minorías ancestrales (Santos, 2007, pp. 11-13), detenidos en que esta teoría del Estado decía que la nación debía ser única.

Es a partir de la década de los años noventa y en adelante que la plurinacionalidad y el multiculturalismo, empiezan a ser considerados de verdad como conceptos propios dentro de un Estado; esto gracias no solo a los profundos cambios sociales y económicos en el mundo y América Latina, sino también al debate filosófico que se generaba tanto al interior de las mismas nacionalidades como en la sociedad entera a la que éstas pertenecían. Esta demora en el tratamiento del tema también puede verse desde la perspectiva de los derechos. Si el Estado liberal buscaba, con el paso del tiempo, el perfeccionamiento de los derechos individuales, los derechos colectivos no le significaban un avance de la constitucionalidad de los derechos fundamentales, todo lo contrario, eran un retroceso para la libertad y la igualdad que la misma constitución liberal debía garantizar a cada uno de los ciudadanos que componían el Estado (Ávila, 2007, p. 693).

En el mundo contemporáneo, varios son los casos de Estados plurinacionales: Canadá, Bélgica y Suiza en Europa, así como Bolivia en Sudamérica. Por lo tanto se puede colegir primero, que no se trata de una novedad sin precedentes y segundo, que la misma historia ha definido con el paso del tiempo a dos tipos de naciones distintas como ya se expresó. El primero es pues producto del estado liberal; nación y Estado son la unidad definida por la coincidencia de cierta población con características únicas que la diferencia de las demás y que ocupa un espacio geográfico determinado y ejerce soberanía sobre él. El segundo tipo, es la nación dispersa, que sin un espacio geopolítico determinado es más una identidad cultural que una identidad estatal, este el concepto comunitario no liberal de nación. Es en este último concepto, en el cual las nacionalidades y pueblos indígenas encuentran su definición política, y

la importancia de este radica en el hecho de la autodeterminación (Santos, 2007, pp. 16-18). Las nacionalidades indígenas, no pueden ni deben exigir independencia, de hecho no lo hacen, pero está claro y patente, que buscan con sus acciones la autodeterminación, que debe ser entendida como la capacidad de obrar y dirigirse bajo sus propias costumbres y tradiciones, dentro del marco del Estado al que pertenecen y dentro de la constitución política del mismo.

Por estas consideraciones jurídicas que demuestran la brecha existente entre el Estado-nación y el concepto de un Estado plurinacional, Dávalos manifiesta la siguiente idea:

“Parecería ser que al interior del paradigma del pensamiento liberal no existe espacio para reconocer la diferencia. Sus pretensiones normativas se quieren civilizatorias y ontológicas. Por ello, la emergencia de los movimientos indígenas en momentos en los que el pensamiento neoliberal es cada vez más fuerte ha provocado que al interior de éste se prevea el choque inminente.” (Dávalos, 2003, p. 11).

Como ejemplifica la frase, la unidad de la nación como ente que se funde con el Estado no permite la existencia de otras *naciones* dentro del mismo, pues de ser así, la división de poderes sufriría un duro golpe a su existencia. La teoría liberal entiende que a cada nación-Estado le corresponde una organización del poder propia. ¿Es la aparición de la plurinacionalidad, una amenaza para la existencia del Estado? Como se analizará más adelante: no. De acuerdo con Llasag y la definición del concepto de plurinacionalidad que nos entrega, es más bien una evolución del Estado, un:

“nuevo modelo de Estado, institucional, cultural, económico, democrático, territorial, que incluya a todas las personas ecuatorianas, que busque el bienestar equitativo de los seres

humanos, regiones, culturas, y naturaleza, que garantice el *allikausay* (buen vivir).” (Llasag, 2009, p. 184).

De la mano de este concepto se colige que se busca un Estado moderno con inclusión etnográfica, pues sus estructuras serán siempre las de una democracia, pero con reconocimiento de que existen *culturas* y no *una cultura*. Es un momento histórico en el que se entiende que no se puede crear una *cultura universal* (Simbaña, 2005, p. 210), y que el tratamiento que se de a la integración de todos los actores culturales a futuro resultará crucial para el Estado y su éxito.

Varias consideraciones con respecto a cómo el Estado unitario puede hacer frente a la realidad de la plurinacionalidad y el multiculturalismo se han hecho. Por una parte, la plurinacionalidad lleva consigo la cuestión de cómo articular que las distintas nacionalidades formen parte del gobierno del Estado; cómo lograr una distribución efectiva y justa de esa responsabilidad de gobernar entre las distintas etnias, en el marco de la estructura organizacional relativa a la división de poderes y al mismo tiempo mantener alejada cualquier posibilidad de autonomía o ejercicio de potestades que solo le pertenecen al gobierno central, es decir, lograr con éxito la exclusión de cualquier tipo de reclamación soberana y el hecho de cómo articular a las instituciones preexistentes, o creadas por las nacionalidades, dentro de aquellas ya presentes en la formación del Estado actual de forma fructífera (Quijano, 2006, p. 4). Sin duda, la sociedad plurinacional deberá de aplicar la descentralización para su funcionamiento, pero esto no quita que el Estado pueda continuar siendo fuerte (Santos, 2007, p. 30); todo lo contrario, continuará las políticas generales y será más eficaz en territorio, como ya se ha demostrado en experiencias de Norteamérica, Europa y la región.

Por lo expuesto, el concepto de plurinacionalidad obliga a replantear la simbiosis nación-Estado creada en la teoría del Estado liberal puesto que, deja la gran nación de ser la base del Estado para convertirse en una pieza más dentro del tablero de naciones que han dado a luz a la existencia del Estado

plurinacional. En este marco, se renuevan además conceptos que se da por establecidos como el de ciudadanía:

“En cuanto a la titularidad de la ciudadanía, existe la tesis que promueve la fragmentación actual del concepto. La verdad es que se ha venido dando una ampliación de las formas de titularidad. Hoy por ejemplo, cubre a mujeres, desplazados, menores, migrantes y otros cuantos más. Cosa que no ocurría en las primeras aproximaciones hechas en el Estado liberal” (Ortiz, 2009, p. 49).

Son titulares de ciudadanía a parte de los que el autor señala, las nacionalidades y pueblos. De acuerdo con Simbaña, para entender a la plurinacionalidad se requerirá de: “una nueva visión de la realidad histórica, cultural, social y económica” (Simbaña, 2005, p. 204). Concepto que no significa división interna del Estado, más allá de la partición de poderes, sino como acceso igualitario de todas las nacionalidades, aglutinadas en el ente estatal, a una representación política completa que les permita ser parte de las decisiones que crean, en derecho, la evolución de la sociedad a la que pertenecen.

## 1.2 Ciudadanía general y ciudadanía étnica

La República del Ecuador, de acuerdo al Sistema de indicadores de las nacionalidades y pueblos (SIDENPE), organizado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, posee trece nacionalidades indígenas, las cuales se encuentran presentes en las tres regiones continentales del país.

Dentro de la nacionalidad Kichwa, existen varios pueblos con costumbres y dialectos propios, así como ubicación geográfica y actividades económicas que les son inherentes. En la región costa, los pueblos Manta, Huancavilca y Puná, aunque no conservan sus lenguas ancestrales, en los últimos años han buscado la recuperación de su identidad indígena (SIDENPE, s.f., p. 1), lo cual ejemplifica que los pueblos y nacionalidades, lejos de extinguirse o unirse a la

identidad mestiza de la mayoría de la población buscan en realidad la reafirmación de sus tradiciones y existencia así como el reconocimiento de las mismas.

Encuestas a nivel de América Latina revelan que muchos de los consultados consideran que aparte de la inclusión constitucional y legal que se pueda dar, la importancia de una sensibilización que acerque a la sociedad civil a estas reivindicaciones de inclusión es igual de importante (Protsyk, 2010, p. 22), puesto que al acercar los postulados a la misma, permitirá un respaldo civil que no solo emane del poder y que facilitará el proceso enriqueciendolo con el concepto de ciudadanía.

Las nacionalidades étnicas (cuando en minoría y en estado defensivo) para relacionarse con la nación mayoritaria se han servido de varias estrategias a través del tiempo con diversos grados de éxito. Las estrategias, de acuerdo a la teoría de Smith (Bello, 2004, pp. 122-123), son cinco: de aislamiento, de acomodación, comunalista, autonomista y de irredención. La primera estrategia, busca en el aislacionismo, el alejarse de la sociedad no por partes o esferas sino como un todo; en la *acomodación* los miembros buscan confundirse con la sociedad mayor, y por esto, participan activamente en los escenarios sociales; en la estrategia *comunalista* han buscado controlar activamente aquellos territorios donde el grupo nacional étnico es mayoritario poblacionalmente; en el *autonomismo* como estrategia, dado en diversos grados, de acuerdo a la sociedad, la principal demanda ha sido la autonomía cultural; y finalmente en la estrategia de los *irredentismos*, la nacionalidad étnica se encuentra dispersa en diversos Estados y busca la reunificación de los mismos bajo su control.

Ninguna de estas estrategias es acertada para las sociedades modernas por el grado de separación con el resto del Estado que representan. En este discurso, Rhon presenta cuál es la estrategia constructiva:

“El pasaje de comunero a ciudadano sin perder pertenencia étnica es un tema crucial, como lo es, en la perspectiva de las nacionalidades, el establecer la relación entre los derechos

individuales, que caracterizan a los ciudadanos, con los derechos colectivos.” (Rhon, 2004, p. 6).

Es por lo tanto, a través del concepto de ciudadanía y de la representación que ésta permite y busca dentro de la vida del Estado y por extensión, todo lo que abarca bajo el paraguas de derechos políticos, que los movimientos sociales y obreros pudieron formarse y exigir, más allá de los derechos civiles, otra clase de derechos, los derechos sociales, por extensión: colectivos, (Antxustegi, 2010, p. 158). Derechos civiles, políticos y sociales, todo ellos forman parte de la evolución y de lo que encierra en sí el concepto de ciudadanía o el de ser ciudadano. Se verá a continuación cómo esta relación con las nacionalidades de un Estado plurinacional trae de la mano una extensión del concepto de ciudadanía: la ciudadanía étnica, y de ésta: la participación política.

Los derechos político-electorales parten de dos tipos de contextos: del contexto de la ciudadanía general, y del contexto de la ciudadanía étnica; la cual es una especie de la primera. El concepto de ciudadanía general, para la representación política, abarca el derecho tanto al voto activo como al sufragio pasivo y el derecho de asociarse con fines políticos. El fin de todos ellos es construir la democracia, es decir, articular la integración de los órganos de representación política en los distintos niveles en los cuales el Estado se ha constituido. Dentro de la ciudadanía étnica encontramos, por supuesto, todos los derechos consagrados a la ciudadanía como concepto general; como se expresó, la ciudadanía étnica es una especie de la ciudadanía general (Ávila, 2007, pp. 696-698).

Derechos propios de la ciudadanía étnica son aquellos de protección externa y aquellos de restricción interna. Por derechos de protección externa, los cuales interesan a este trabajo, entendemos aquellos adoptados por la sociedad en defensa del grupo (o grupos) étnico minoritario de las presiones del grupo étnico mayoritario y los mecanismos que ésta ha definido para garantizar la participación política de la minoría. Este es el grupo de derechos que posee mecanismos especiales para la representación política exitosa de las minorías étnicas como lo son: distritación deliberada, circunscripciones especiales,

sobrerrepresentación por regiones, escaños reservados, cuotas fijas o la técnica del mejor perdedor, siendo todas ellas medidas de compensación o de discriminación positiva, mientras que los derechos de restricción interna de la ciudadanía étnica, no son más que aquellos que le permiten el autogobierno (Ávila, 2007, pp. 696-698). De estos temas se tratará más adelante, por el momento se aborda cómo la ciudadanía general ha devengado en ciudadanía étnica una vez roto el paradigma del Estado-nación único.

A medida que el Estado pasa con el tiempo a transformarse en el Estado social, el concepto de ciudadanía crece al verse involucrado entre la clasificación de varios tipos de derechos: civiles, políticos y sociales. Por más distantes que sean los conceptos de ciudadanía, entre las distintas corrientes, existen dos aristas de las cuales ninguna de ellas prescinde, ciudadanía es la garantía del efectivo goce de ciertos derechos dentro de un determinado Estado y, es la obligación de cumplir ciertos parámetros que determinan la convivencia social como pacífica y provechosa dentro del mismo (Ortiz, 2009, pp. 34-35). En la extensión del ejercicio de este derecho y de esta obligación, está presente el concepto de ciudadano, quien no sería más que aquel titular de la ciudadanía y a quien, jurídicamente, Antxustegi lo define acertadamente en la siguiente frase:

“Un ciudadano es, en la acepción jurídica del término, aquel que es plenamente miembro de un Estado, en virtud de determinados criterios (nacimiento, residencia u otros). En este sentido, el ciudadano se define por oposición al extranjero, que es ajeno a la ciudad, y también al meteco: aquel que, aun residiendo en la ciudad no es considerado un miembro pleno de la misma” (Antxustegi, 2010, p. 153).

Tómese en cuenta como el autor utiliza, a partir de la segunda idea, el término ciudad y no Estado, así como el concepto de meteco (palabra griega para denotar *extranjero*), ya que desde los tiempos de la Antigua Grecia tal diferenciación entre ciudadanos y quienes no lo eran resultaba de vital

importancia en el ejercicio diario de la vida pública. Puesto que la participación, como elemento de la ciudadanía, denota la gran importancia del componente político de la misma, como lo expresa Pérez Royo:

“[...] lo primero que debe resaltarse es que en la historia de la convivencia humana, si prescindimos de sus formas de manifestación más primitivas, el poder político, esto es, la dominación de unas personas sobre otras, ha existido siempre.” (Pérez, 2012, p. 33).

Es así que durante mucho tiempo el ciudadano se identificó como tal por la pertenencia a una nación bajo relaciones de poder y lazos de sangre e identidad que le unían con el resto de la población y le permitían trabajar y luchar por ella, generando en el proceso lealtad a la misma. Esta idea es sustentada por la posición de Ortiz en la siguiente frase:

“Los derechos formales asociados a la ciudadanía en general se relacionan, salvo algunas excepciones, a determinados territorios o lugares, lo cual genera cierto grado de pertenencia, identidad y sentido de trascendencia con el espacio” (Ortiz, 2009, p. 37).

Se trata después de todo, de una identificación y una pretensión de carácter universal, pues lo distinto a ella ya constituía la identidad nacional de otro pueblo, por ende extranjero, olvidándose de que otro tipo de inclusiones eran posibles a nivel interno, ya que el Estado podía (y llegaba a) comprender a más de una sola nación.

Esta pretensión universal se plasmó a través del principio de igualdad ante la ley de todos los seres humanos, principio no solo reconocido en las constituciones y leyes internas, sino motivo de diversos tratados internacionales (Gargarella, 2005, pp. 2000-2003). Y aunque en la esfera de los derechos fundamentales este principio es real, en la realidad práctica, es más una aspiración que debe ser conquistada, puesto que en el tema de minorías, este principio se enfrenta en esferas donde el derecho individual

afecta al interés colectivo o social, si no fuese de tal forma, el mundo jurídico no hubiese desarrollado el derecho de las minorías y la inclusión de los derechos colectivos en el ordenamiento jurídico y en un inicio, con la consigna de que solo pueden realizarse con relación al cumplimiento de los derechos individuales (Bello, 2004, pp. 186-187), lo cual resultaba restrictivo. Se persigue, por lo tanto, el ejercicio de derechos desde la esfera individual y la esfera colectiva. La distinción e interrelación entre la ciudadanía general y la ciudadanía étnica cobra importancia una vez vista desde la perspectiva de la representación política, la cual nos ocupa estudiar en el presente trabajo.

### 1.3 Medidas compensatorias de representación dentro de los derechos políticos

A medida que las minorías étnicas o las distintas nacionalidades se convierten en actores activos de la vida democrática de sus Estados, nacen por la misma acción, diversas cuestiones relacionadas a resolver cómo reconocer y fomentar esta participación, cómo lograr una representación que sea a la vez justa y accesible, precisamente porque estos actores diversos se encuentran en minoría con respecto al porcentaje poblacional y, segundo, porque se encuentran por lo general dispersos en el territorio. Para Llasag, la declaratoria del Estado plurinacional:

“[...] obliga al Estado, en primer lugar, a reconocer todas las diversidades, sean éstas étnicas, culturales o de otra naturaleza; en segundo lugar, garantizar el derecho a vivir como colectividades diferentes a través del reconocimiento de la autonomía interna.” (Llasag, 2009, p. 189).

Las distintas democracias a nivel mundial, persiguiendo estos objetivos de inclusión, se han valido de la consideración, en distintos escenarios, de las diferentes herramientas que se trataran a continuación.

La identidad étnica como fenómeno sociocultural es cambiante y no puede ser encasillada para siempre en un punto determinado de pertenencia (Sonnleitner, 2013, p. 36), por lo cual la doctrina ha definido la existencia de una ciudadanía étnica con sus respectivos mecanismos de protección. Desde el punto de vista de este tipo especial de ciudadanía, y en el marco de la actividad político electoral, estos derechos étnico-políticos pertenecen a la categoría de protección externa.

Los derechos de protección externa son aquellos acuerdos generados en la sociedad en general para proteger a los grupos étnicos minoritarios de las presiones, en distintos ámbitos, de la mayoría y garantizar con ellos la representación política minoritaria de forma exitosa. De entre el variado número de mecanismos de protección externa que existen para garantizar que las minorías concurren y participen de la formación y vida política de la sociedad entera que existen, los de mayor reconocimiento y utilización son los siguientes: distritación deliberada, circunscripciones especiales, sobrerrepresentación por regiones, escaños reservados, cuotas fijas o la técnica del mejor perdedor (Ávila, 2007, p. 693-697).

De todos estos sistemas, el denominado de *cuotas fijas* no debe ser confundido con el sistema de cuotas *genérico*. En el primero hablamos efectivamente de un escaño reservado para la representación política de los pueblos minoritarios, al que solo ellos pueden y deben acceder, de ahí el criterio de reserva. Mientras que en el sistema genérico, se les exige a los partidos políticos la inclusión de candidatos de las nacionalidades que son minoría dentro de sus listas (Soto, 2015, pp. 4-11), para que eventualmente de ser favorable la elección se adjudiquen el escaño sin que medie reserva previa.

La distritación deliberada consiste en la correcta delimitación de los distritos electorales uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, siempre con la consideración de la realidad demográfica y geográfica de las distintas nacionalidades o pueblos. Con la intención de aglutinar a la mayoría de cierta población en una nueva circunscripción electoral, esta forma de delimitar los espacios de votación y la característica de si el elegido es uno, o

varios por distrito o circunscripción, en conjunto con la acción del principio de mayoría relativa, ha permitido un ajuste positivo sobre la participación y representación de las minorías étnicas en estados como México. La clave ha consistido en el ajuste hecho a los distritos electorales conforme a la posición geográfica del criterio etnolingüístico (Domínguez y Santiago, 2014, pp.103-107). Visto de otra forma opera así: en un distrito uninominal, en aquel espacio geográfico constituido ahora como circunscripción electoral, donde la mayoría de la población pertenece a un grupo étnico minoritario, esta actuará en la circunscripción como mayoría (sin serlo demográficamente a nivel de todo el Estado) y de esta forma garantizará el acceso al Parlamento del candidato por el cual esta circunscripción de criterio poblacional se incline.

La sobrerrepresentación legislativa, en términos generales, ha sido analizada por la doctrina como negativa para un Estado eficiente. Consiste en la mayor asignación de escaños a ciertas zonas de un país con relación a la población que verdaderamente poseen con respecto de otras zonas. En resumen no es más que una desproporción entre el número de electores y la cantidad de escaños que aquellos electores asignan con su voto (Ruíz, 2009, p.13). La cuestión radica en que esta *regionalización* electoral del Estado, para no ser perjudicial, debería ser practicada con el aval de estudios técnicos, para que no se convierta así, en aquello que los tratados evidencian como una practica negativa para la democracia.

Para terminar el presente apartado, la técnica del mejor perdedor, involucra a los sistemas que permiten la coexistencia de circunscripciones electorales plurinominales con los distritos electorales uninominales. La lista final de representación en proporciones se arma con aquellos candidatos que no triunfaron en la contienda distrital, pero que gracias a su alta votación se consagraron como el mejor perdedor: el segundo puesto (Gilas, Medina, Salmorán y García, 2012, pp. 7-8). El sistema para lograr tal definición puede optar por dos puntos de vista. El primero, la cuenta de la masa total de votos recibida por el candidato de forma pura y simple, y el segundo, la proporción de estos votos con respecto al candidato ganador.

Estos diversos mecanismos o medidas compensatorias de representación son utilizados a nivel latinoamericano y mundial por diversos Estados, por lo cual el estudio de algunos casos representativos se vuelve imperativo y será materia del siguiente capítulo.

## 2. Representación política de las minorías étnicas en el Ecuador y la región andina

Los pueblos originarios enfrentan el hecho de que su organización social y cultural no corresponde a la realidad político administrativa del país al cual pertenecen.

Sus territorios están conformados desde una visión propia que les crea una dificultad al momento de ajustar la misma al ordenamiento jurídico existente (Kingman, 2008, p. 29), no solo eso, pues los pueblos en sí mismos son un microcosmos cada uno que si bien aglutinarlos en un modelo general facilita el análisis de la problemática, esto mismo puede llevar al error por la limitación hecha a la diversidad que merece un estudio de las instituciones particulares que examina (Arbeláez, 2004, p. 2).

Para el caso de América Latina y la región Andina, la definición de pueblos indígenas se da en virtud de las relaciones de poder que el devenir de la historia trajo al Nuevo Mundo bajo el contexto de la colonización europea y se refiere explícitamente a los colectivos de personas que habitaban América antes de la irrupción de estas potencias y abarca a los descendientes de estos pueblos hasta la actualidad (Kymlicka, 2008, pp. 61-62), por lo cual podemos decir que si existe literatura sobre pueblos y movimientos indígenas. Su conformación, historia y organización actual se encuentra documentada.

Lo complicado resulta encontrar estudios que penetren aquel esquema organizativo como fin académico y desarrollen la situación en torno a cuántos de ellos verdaderamente acceden a espacios de decisión dentro de la vida democrática de su sociedad (Villanueva, 2012, pp. 45-46). Y esto se da porque

a nivel regional, no solo las nacionalidades y pueblos enfrentan realidades distintas, pasa lo mismo con los Estados que los abarcan y por ello, la representación es distinta en diversos grados y merece atención.

## 2.1 Discriminación positiva o protección externa de las minorías étnicas a través del ordenamiento jurídico en la región

Se ha revisado con anterioridad cuáles eran estos mecanismos de discriminación positiva o protección externa de las minorías étnicas y cómo los mismos estaban articulados, a través de la ciudadanía *étnica*, dentro de la ciudadanía general o *cívica*. En este apartado consideraremos cómo en la región se aplican los mismos a través del ordenamiento jurídico de los Estados y qué impacto real tienen éstos una vez aplicados en democracia.

La región andina es ideal para esta investigación, no solo por contar con varias nacionalidades dentro de cada país, sino por las conquistas de las mismas a través del tiempo y en relación con políticas de discriminación positiva.

La Tabla 1 sintetiza la situación de la región y dos casos a parte: Canadá y Nueva Zelanda, que poseen sus propios sistemas de representación como un Parlamento solo indígena en el primero de los casos, y en el segundo, la experiencia de los escaños reservados.

Por la información contenida se puede ver que en la región andina se ha privilegiado el sistema de escaños reservados como método a seguir dentro de las reformas institucionales que buscan la inclusión.

De los 5 países andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), solo Perú aplica el sistema de cuotas, requiriendo de sus partidos políticos la inclusión de candidatos de minorías en sus listas (aparte, tenemos a Ecuador que no ha optado por ninguno de los sistemas mencionados hasta la actualidad).

Tabla 1.

## Comparación de mecanismos de representación étnica

<b>País</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Nivel</b>	<b>Distritos indígenas</b>	<b>Cantidad de escaños</b>	<b>Padrón paralelo</b>
Colombia	Escaños reservados	Nacional	Sí	Variable	No
Perú	Cuotas	Local	No	No	No
Bolivia	Escaños reservados	Nacional	Sí	7	No
Venezuela	Escaños reservados	Nacional	No	3	No
Canadá	Parlamento indígena	Nacional y local	No	No	Sí
Nueva Zelanda	Escaños reservados	Nacional	Sí	7	Sí

Tomado de Soto, 2015, pp. 10-13.

En el caso de Colombia las políticas de protección externa parten a raíz de la Constitución de 1991.

Con esta Carta, el Estado reconoce la protección a la diversidad étnica y cultural del mismo e incluye: la protección de los recursos culturales, el uso de lenguas ancestrales, el respeto a la propiedad de la tierra ancestral y al desarrollo y fomento del grupo étnico en el tipo de formación que estime conveniente. Con el Senado de la República como medio, y en circunscripción nacional, los senadores propios de las nacionalidades deben cumplir algunos requisitos afirmativos para alcanzar dicha representación política: han de haber servido en su comunidad en determinado cargo que, lo acredite como autoridad tradicional, o haber sido designados como líder de una organización indígena al momento. Similar que en el caso ecuatoriano, se reserva la creación de circunscripciones indígenas especiales, pero con el objetivo directo de asignarlas como escaños en la Cámara de Representantes colombiana (Arbeláez, 2004, pp. 6-7).

En la situación de la República Bolivariana de Venezuela se observa que en la Constitución de 1999, está plenamente reconocida la participación política como un derecho, y que ésta, debe ser garantizada en la Asamblea Nacional y

en aquellas dependencias con poder de deliberación, en las que haya presencia de poblaciones originarias, tanto a nivel federal como local.

En el caso de Bolivia, vía reforma constitucional en el año 2004, las garantías para la representación política de las nacionalidades indígenas se hicieron más fuertes con algunas medidas. Entre ellas, un diputado puede lograr la candidatura tanto si es respaldado por un partido político como si el respaldo proviene directamente por pueblos indígenas, al mismo tiempo que reconoce que la representación popular también se ejerce, entre otros, mediante los pueblos indígenas. Se reconoce a estos pueblos el estatus de personas jurídicas de derecho público por el hecho de participar de los procesos democráticos. Y es un gran avance que, junto con los partidos y los ciudadanos, los pueblos ancestrales puedan presentar candidatos directamente a todas las dignidades de elección popular (Ávila, 2007, pp. 700-701).

La experiencia desarrollada en Perú ha sido un poco más limitada si se compara con aquella de su vecino Bolivia, y que esto sea así lo explica Quijano en estas palabras:

“En el caso del Perú, la mayor parte de la población que racialmente es considerada india o indígena no está incorporada, ni parece hasta el momento interesada en estarlo, a ningún movimiento indígena de las mismas dimensiones e impacto que en los otros países en referencia” (Quijano, 2006, p. 18).

Para los peruanos, una medida de compensación externa, que se creó originalmente para la participación política de la mujer (1997), se extendió para proteger a la población de origen indígena. Tal medida fue denominada la *cuota nativa*, y no incluía más que a las poblaciones de la Amazonía en un inicio, incorporándose años después a las poblaciones de la Sierra. La medida consiste en incluir en las listas, que presentan para las elecciones los partidos políticos, un porcentaje (15%) de candidatos que pertenezcan a las nacionalidades indígenas. El diseño dado en este Estado a las medidas de

protección externa abarca únicamente el acceso a listas dentro de los gobiernos regionales y los municipales de provincia, por lo cual no existen mecanismos para otras instituciones ni tampoco para el Poder Legislativo (Villanueva, 2012, pp. 57-58).

Las medidas de protección externa brindan un esquema en el que apoyar las demandas de participación que a cada pueblo le correspondería en un sistema eficiente. Pero si bien son garantías, ellas de por sí no logran una participación profunda, completa y exitosa. De los casos revisados en la región inmediata a Ecuador, solo Colombia y Bolivia permiten una representación política completa en sus parlamentos a favor de las minorías nacionales, pese a que de los ejemplos regionales tomados, todos poseen medidas de protección externa.

## 2.2 Representación parlamentaria en la región

La representación política de las minorías étnicas en los parlamentos no debe ser vista tan solo desde la perspectiva de su existencia primero, ni en atención al número de representantes después, como las únicas garantías de que dicha representación se logra.

Como señala Santos, en una de sus conferencias (con la experiencia boliviana de trasfondo) acerca de los cambios actuales: “Otra característica de las nuevas transformaciones en el continente es que la lucha por la igualdad es también una lucha por el reconocimiento de la diferencia” (Santos, 2007, pp. 16-17).

Bolivia con su Asamblea Plurinacional es un Estado pionero en la región en lo relativo a representación política de las minorías étnicas. Ha llegado a superar los sistemas de cuotas o reservas y ha llevado al mismo Estado en sí, a adoptar la visión cultural de su Carta Magna ya que el mismo Movimiento que dio el origen al Estado Plurinacional de Bolivia, a través de procesos democráticos, ostenta además la titularidad del gobierno central del país llegando a una redistribución de la representación política que aún está en debate. El paso en grande de Bolivia fue el haber implementado las

circunscripciones especiales indígenas a través de la nueva Constitución. Con esto se logra pasar efectivamente de lo declarativo de la conformación del Estado Plurinacional a un momento histórico en que dicha declaración se transforma en mecanismo, y éste, en garantía para la representación parlamentaria de las nacionalidades en un Estado, curiosamente, de mayoría poblacional indígena que antes no había participado activa o directamente en la conformación de la voluntad política de Bolivia (Quijano, 2006, pp.16-17).

Legalmente, y en el momento de la transición desde el viejo ordenamiento, para solucionar la asignación de escaños se definió dividir al cincuenta por ciento la conformación de la futura Asamblea Plurinacional. Hubo gran presión debido a que por mandato constitucional, las elecciones para la conformación de esta nueva Asamblea Legislativa no podrían convocarse a menos que la ley, que definiría el mecanismo para la representación parlamentaria de las minorías étnicas, se encontrara ya aprobada de acuerdo con el régimen de transición elaborado, en el que algunas normas, por decir, orgánicas del nuevo Estado debían ser tratadas inmediatamente después de aprobada la nueva Constitución (Schavelzon, 2012, pp. 507-515).

Así se definió que, el primer cincuenta por ciento de los escaños de la nueva Asamblea se obtendrían democráticamente en circunscripciones plurinominales, y que, el otro cincuenta por ciento de los escaños se calcule a través de circunscripciones uninominales; la Constitución, en dos de sus artículos: el 146.7 y el 147.3, lo estipuló respectivamente, de esta forma:

“Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento”; y

“La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica”. (Constitución de Bolivia, 2009, arts. 146.7-147.3).

Al momento de considerar lo que en ellos se menciona con respecto a reconocer o no, como criterio la condición de la densidad poblacional, se dieron discrepancias. Advertido esto por los legisladores se interpretó de tal forma, como si la Carta Magna misma dejara abierta la posibilidad para que el legislador resuelva el resultado de la cuestión, y con esta interpretación se dio paso a las discusiones respectivas y finalmente se llegó a la aprobación de la conformación futura de la Asamblea Plurinacional de Bolivia (Schavelzon, 2012, pp. 524-541). Esta conformación del Poder Legislativo rompió el esquema de representación partidista, que además favorecía enormemente a La Paz, ya que es ampliamente conocido que representa al cincuenta por ciento del electorado boliviano.

En Colombia, el proceso de la representación parlamentaria empieza con el artículo 7 de la Constitución, que dispone que será obligación del Estado proteger la diversidad étnica y cultural de la nación. Se hizo para terminar con una política que fue polémica y criticada internacionalmente: durante la década de los ochenta, el Estado colombiano promovía la asimilación de las culturas indígenas a la cultura mestiza mayoritaria, de forma que los rasgos característicos de cada etnia desaparecieran (Semper, 2006, pp. 764-765).

La representación se da por escaños reservados. Hay que notar que, en Colombia, el Poder Legislativo se divide entre Senado y una Cámara de Representantes. Para la primera cámara, con el sistema se han reservado dos escaños, los cuales en las papeletas de votación se los presenta a los electores en una lista totalmente separada denominada *circunscripción indígena*. Para el caso de la segunda cámara son cinco los representantes a elegirse de entre las denominadas *minorías étnicas y políticas*, y de los cuales uno siempre se reserva como parte de la representación originaria (Villanueva, 2012, pp. 50-51). Es un sistema bastante más práctico que otros, pero se debe entender además que es un sistema apegado a la realidad de Colombia, puesto que este Estado no posee una amplia densidad poblacional repartida entre la minorías de acuerdo a determinados territorios, y amplias ausencias de las mismas poblaciones en otros, lo que obligaba a organizar dos tipos distintos de circunscripciones a los que enfrentaban este tipo de Estado.

Como se ha revelado en el estudio de este apartado, si bien todos los países de la región: Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela poseen medidas de protección externa que buscan la participación política de sus minorías étnicas y el ejercicio de la ciudadanía de los miembros de las mismas, solo Bolivia y Colombia, en experiencias de grado muy distinto, otorgan representación parlamentaria a las nacionalidades y pueblos originarios.

### 3. Representación parlamentaria de las minorías étnicas en el Ecuador

La Constitución ecuatoriana, al amparo del concepto plurinacional del Estado, menciona la posibilidad de crear circunscripciones especiales indígenas para efectos de conservación en su artículo 60:

“Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación” (Constitución, 2008, art. 60).

La orientación de este propósito de conservación expuesto en la Constitución es netamente cultural con respecto a la circunscripción territorial indígena. Por lo cual no es la alternativa de representación que mejor se ajusta al problema jurídico del presente trabajo. Hay que buscar un modo de crear una relación adecuada entre la pluralidad de nacionalidades, su dispersión territorial y una adecuada presencia parlamentaria.

Por otra parte, cuando se crean nuevas circunscripciones territoriales, la ley prevé inclusive el mecanismo de posesión de las autoridades que se elijan para las mismas y se encuentra en el artículo 91, párrafo 5 de la LOEOP:

“En el caso de creación de nuevas circunscripciones territoriales, el Consejo Nacional Electoral, procederá a convocar a las elecciones

para los cargos que correspondan en un plazo máximo de 45 días posteriores a la promulgación de su creación en el Registro Oficial” (LOEOP, 2009, art. 91).

Es importante notar que para la LOEOP las circunscripciones son de origen territorial o tienen base en uno, lo cual las hace insuficientes al momento de la representación parlamentaria de los pueblos indígenas, dado que la dispersión de la población indígena en todo el territorio nacional hará que en muy pocos cantones de la organización político-administrativa lleguen a ser mayoría; por lo tanto, su representación en la Asamblea no está garantizada, y el criterio no es por nacionalidad, sino en general, por cantidad de electores en un determinado espacio geográfico.

De la base político-administrativa para la conformación de las circunscripciones electorales se tratará a mayor profundidad en los siguientes apartados de esta parte de la investigación. Si se considera la complejidad de las circunscripciones electorales como están reguladas en el artículo 150 de la LOEOP, parece que crear nuevas circunscripciones especiales indígenas sería más complicado que implementar un sistema de escaños reservados para subsanar la falta de representación parlamentaria dentro del Estado plurinacional. Este aspecto se lo desarrolla más adelante.

### 3.1 Insuficiencia del actual alcance de la representación parlamentaria en base político-administrativa

En todos los Estados que poseen una democracia representativa es el Parlamento, en el caso del Ecuador la Asamblea Nacional, el órgano político por excelencia llamado a dar voz a todos los actores de la sociedad. Varios estudios han definido que en términos de promoción y de reconocimiento político de las minorías, son los parlamentos a quienes “en última instancia”, corresponde la labor de dar un espacio de expresión a estos grupos (Protsyk, 2010, p. 20).

Por lo expuesto, el problema jurídico del presente trabajo se resume en la siguiente pregunta: ¿La definición constitucional del Ecuador como Estado plurinacional obliga a que las minorías étnicas, en su sistema electoral, tengan representación política parlamentaria?

El objetivo final de la *plurinacionalidad* radica en hacer partícipes de todas las decisiones que forman y desarrollan al Estado a los distintos grupos humanos que de él dependen. A parte del objetivo de integración y mutuo reconocimiento que persigue este concepto, está presente el marco constitucional y la organización electoral del país, los cuales persiguen los mismos fines, pero desde la perspectiva de una ciudadanía cívica. No se ha considerado técnicamente para el ejercicio del sufragio que existe una *ciudadanía étnica* dentro de su ámbito y la que, por su misma naturaleza, expresada en la parte primera de este ensayo, requiere de medidas de protección externa que permitan la representación parlamentaria efectiva; en palabras de Hermosa:

“Así mismo, el inciso 16 [del artículo 57 de la Norma Suprema], no solo reconoce la plena participación de los representantes de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en los organismos del Estado, sino que amplía y especifica el ámbito de su competencia a las comunidades y nacionalidades indígenas, de conformidad con los convenios e instrumentos internacionales.” (Hermosa, 2014, pp.167-168).

Dada la evaluación hecha en los capítulos anteriores a las experiencias internacionales, en las que esta plena participación ya es reconocida, se ha demostrado que el diseño de los sistemas de elección resulta ser la llave para la inclusión representativa de las minorías nacionales. El sistema electoral consiste en una serie de reglas por las cuales los votos de los ciudadanos se transforman en un cargo de elección popular. De acuerdo con Ortiz, el sistema está llamado a regular en términos generales dos cosas:

- “1. El modo como los ciudadanos expresan su preferencia política (votan) por un candidato o partido ; y,
2. La forma como (mediante qué cálculo) esos votos se transforman en un cargo público; por ejemplo: Presidente de la República o asambleísta.” (Ortiz, 2016, p. 8).

Con esta noción se concluye que el sistema electoral del Ecuador no permite la traducción de los votos de las minorías étnicas en representantes directos para las mismas en la Asamblea porque, al ser un porcentaje menor de la población y disperso, no concentra la capacidad de votar por los mismos candidatos en conjunto. Las trabas a esta representación son, por lo general: el método y la forma de organización de las circunscripciones.

La literatura especializada sobre sistemas electorales ha demostrado que no siempre éstos alcanzan el fin constitucional o legal que persiguen por las relaciones entre los métodos y las densidades poblacionales que deben cubrir de forma uniforme (Gilas, Medina, Salmorán y García, 2012, pp. 7-9).

Para la conformación actual de la Asamblea Nacional del Ecuador se aplicaron cinco circunscripciones de las siete posibles (LOEOP, 2009, art. 150) en las que se eligieron 137 asambleístas. En la Figura 1 se aprecia la conformación actual de la Asamblea Nacional en los comicios celebrados en 2013.

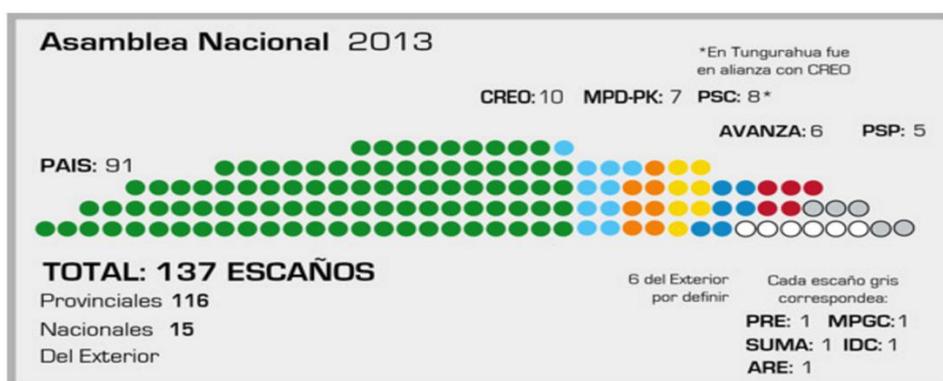


Figura 1. Conformación de la Asamblea Nacional del Ecuador

Tomado de Ecuadortimes (s.f.)

En las elecciones (2013) que configuraron estas proporciones se utilizaron los siguientes tipos de circunscripciones: única o nacional ampliada, provincial, subprovincial, subdistrital, y especial del exterior (Ortiz, 2016, pp. 13-14). En el primer tipo la circunscripción en sí, es todo el territorio nacional y las circunscripciones del exterior y asigna 15 escaños a la Asamblea con carácter de *nacionales* (Constitución, 2008, art. 118); la circunscripción especial del exterior sería el segundo tipo y también abarca un espacio amplio de territorio, pero con fines de representación únicamente, para reconocer la voluntad de los residentes del exterior y otorgarles representación política en la Asamblea y son tres: la primera por Europa, la siguiente por Oceanía y Asia, a continuación por Canadá y Estados Unidos y la última por América Latina, el Caribe y África (LOEOP, 2009, art. 150).

Dentro de la división del territorio nacional encontramos como el tercer tipo utilizado en los comicios de 2013 a las circunscripciones *provinciales*. Cada provincia por sí misma tiene derecho a dos escaños, y obtiene uno adicional por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, considerados de acuerdo al último censo de población (Constitución, 2008, art. 118).

Circunscripciones *subprovinciales* tienen Manabí y Guayas, que tuvieron que subdividirse en 2 y 4 distritos electorales, respectivamente. De acuerdo con la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, artículo 150, las provincias que tengan de 8 a 12 escaños se dividen para dos, las que posean de 13 a 18 se dividen para 3 y las que contaban con 19 o más escaños se dividen para 4. Manabí que tenía 9 escaños se dividió entre dos y Guayas con 20 escaños se dividió para cuatro (LOEOP, 2009, art. 150).

Al mismo tiempo que en estas elecciones se reconocieron seis circunscripciones subprovinciales, Quito al ser el único Distrito Metropolitano del país, fue en el año 2013 por vez primera en las contiendas electorales reconocido como una unidad electoral independiente y por su densidad poblacional tuvo asignados 13 escaños, el cual, siguiendo las reglas anteriores aplicadas a las provincias, se subdividió en tres circunscripciones *subdistritales* a su vez (Ortiz, 2016, p. 13).

El sistema electoral no solo considera la existencia de estos cinco tipos de circunscripciones, en realidad, en Ecuador existen siete tipos que son posibles de conformarse para las elecciones de asambleístas y son las siguientes, de acuerdo al artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas LOEOP: única o nacional, regional, provincial, subprovincial, distrital, subdistrital y especial del exterior (Ortiz, 2016, pp. 12-13).

El Ecuador constitucionalmente posee un tipo más de organización del territorio. Son las regiones que se entienden como un ente supra-provincial ya que estarían conformadas por la unión de algunas de éstas, siempre con continuidad territorial. Hasta el momento no se utilizado esta forma de gobierno puesto que las regiones no han sido constituidas (Constitución, 2008, art. 242).

Este sistema en base político-administrativa no toma en cuenta a los pueblos o nacionalidades indígenas y por eso deja sin contenido la declaración de Estado plurinacional porque no ha sido organizado en función de esta realidad, su organización aún responde a la tradición liberal de la ciudadanía cívica general y a la nación-Estado. En el siguiente y último apartado se revisa como se encuentra la población indígena con respecto a la organización política del Estado y qué método puede resultar un acceso seguro a su representación parlamentaria.

### 3.2 Población indígena y escaños reservados

Si se buscara acomodar el derecho a la representación política de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador sobre una plataforma regional, provincial, distrital o cualquiera basada en circunscripciones de índole territorial, primero es importante reconocer que el derecho a la representación política que trae consigo el concepto de *plurinacionalidad* plantea únicamente “una reorganización del Estado de forma que exprese institucional y políticamente la diversidad de los pueblos que lo componen [...]” (Grijalva, 2008, p.56), por lo que no se trata de un postulado secesionista, sino de reestructuración institucional.



Tabla 2.

Detalle de provincias del Ecuador con mayor población indígena porcentual de acuerdo a la Figura 2

Provincia	Porcentaje
Chimborazo	31,78% - 56,75%
Napo	31,78% - 56,75%
Pastaza	31,78% - 56,75%
Morona Santiago	31,78% - 56,75%
Bolívar	15,57% - 31,77%
Cotopaxi	15,57% - 31,77%
Imbabura	15,57% - 31,77%
Cañar	6,99% - 15,56%
Tungurahua	6,99% - 15,56%
Sucumbíos	6,99% - 15,56%
Zamora Chinchipe	6,99% - 15,56%

Adaptada de Andes (s.f.)

Todas las demás provincias del país (13) se encuentran en el margen comprendido entre el 0.18% y el 6.98% de población indígena por lo que se distingue la gran dispersión en la que se encuentran las minorías étnicas en ellas y la gran concentración que se encuentra solo en las 4 provincias ya descritas. Considerando que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos el porcentaje de población indígena es de un 7% (INEC, 2010) en todo el territorio nacional, en la mayor parte del país resultará titánico ganar representación parlamentaria para las minorías étnicas sin una medida de compensación, como las aplicadas en la región.

En este contexto de organización electoral con criterio territorial y en el estado de dispersión de la población indígena, para Ecuador es el método de escaños reservados la alternativa para garantizar la representación parlamentaria de estos pueblos. De acuerdo con la investigación llevada a cabo por Protsyk con la colaboración de la Unión Interparlamentaria y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (Protsyk, 2010, pp. 5-6), el mecanismo de escaños reservados, como garantía para la representación efectiva de las minorías es

utilizado mayoritariamente alrededor del mundo y no solo eso, es el mejor reconocido por la poblaciones encuestadas.

Las consideraciones hechas al método de escaños reservados son positivas en general porque no es un método invasivo en la democracia y sus estructuras electorales, no requiere de cambios profundos ni de adopciones de nuevos esquemas de conteo y de asignación de métodos. Soto define a continuación el objetivo de los escaños reservados:

“Esta herramienta consiste en crear un distrito separado de los demás, que no representa una porción de territorio sino a algún sector específico de la sociedad.” (Soto, 2015, p. 12).

Conforme a lo expresado por Soto, el fin de los escaños reservados es el de otorgar representación política a un sector concreto de la sociedad, y para nuestro estudio: las nacionalidades y pueblos indígenas. Aquello no podría estar en mayor concordancia con el principio *pro homine* expresado en la interpretación de los tratados internacionales, con acento en los derechos humanos (Castañeda, 2015, pp. 15-23), como lo son la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas promulgada y con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), (Ávila, 2008, pp. 103-105), principio que dice que si estos documentos internacionales garantizan un derecho (representación política y/o parlamentaria), el ordenamiento jurídico interno de cada Estado suscriptor, como lo es Ecuador, debería ajustarse, reconocer y hacer efectivo el goce de dicho derecho.

Al poseer la Asamblea un determinado número de escaños de acuerdo a los criterios de población y organización territorial (Constitución, 2008, art. 118), actualmente está constituida por 137 asambleístas elegidos conforme a los cinco tipos de circunscripciones que se aplicaron para las elecciones del año 2013. Si se toma en cuenta que el porcentaje de población indígena se encuentra en el 7,0% de acuerdo con el último censo (INEC, 2010), por lo cual si se utilizara una fórmula porcentual, del universo de la Asamblea Nacional

(137 escaños) el 7% resultaría en 9,59, de este resultado porcentual se asignaría el número entero inmediato superior y se obtendrían 10 escaños reservados para las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, como una alternativa.

Como se estudió en el primer capítulo, en Ecuador de acuerdo al Sistema de indicadores de las nacionalidades y pueblos, organizado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, se reconocen dieciséis nacionalidades indígenas (SIDENPE, s.f., p.1), por lo que estos 10 escaños, obtenidos de la fórmula porcentual planteada, aún dejarían por fuera de la representación a varias nacionalidades, en concreto seis de ellas.

La búsqueda a través del presente trabajo, ha sido la representación de cada una de ellas en igualdad. En vista de aquello, una mejor propuesta consistiría en entregar un escaño a cada nacionalidad reconocida por el Estado, con la participación exclusiva de candidatos de cada pueblo para que exista el derecho al mismo. Para mantener vigente el principio democrático de *un ciudadano es igual a un voto* (Soto, 2015, p. 7), estos escaños aparecerían en las papeletas electorales de forma separada, sin perjuicio de que ciudadanos indígenas participen dentro de otras circunscripciones de assembleístas bajo el amparo de un partido político cualquiera, puesto que no estaría en disputa el mismo escaño. Como no existe contradicción en el sistema actual para votar al mismo tiempo tanto por un assembleísta nacional como por uno de la provincia o distrito al que pertenezca el elector (Constitución, 2008, Art. 118), se entregaría al elector una papeleta más con los grupos de candidatos por cada una de las nacionalidades reconocidas por la autoridad competente al tiempo de las elecciones.

Así, la Asamblea Nacional del Ecuador podría destacar, que representa a toda la nación, a las provincias, a los residentes en el exterior y con los escaños reservados: a todas las nacionalidades y pueblos indígenas. El criterio de escaño reservado prevalece, porque, en función del plan expuesto, siempre existirá el escaño para cada una de estas minorías étnicas, lo que cambiaría es el representante de cada una democráticamente cada período, abriendo así un

nuevo episodio de la representación político-electoral en Ecuador en el que el criterio de plurinacionalidad vaya de la mano con la presencia política de estas nacionalidades en la Asamblea Nacional.

## 4. Conclusiones

El concepto del Estado, en el cual solo puede existir una nación-Estado dentro de aquel, queda superado por el concepto del Estado plurinacional en el cual, la diversidad parte reconocida del mismo hecho de aceptar la existencia de varias naciones dentro de un mismo Estado.

La representación política parlamentaria en el Ecuador actualmente no satisface el grado de representación requerido por un Estado plurinacional, puesto que al considerar la organización político-administrativa como base para la elaboración de las circunscripciones electorales, deja de lado el derecho de participación de las nacionalidades étnicas, que se pierde entre la masa electoral actual.

Para el mejor entendimiento de la plurinacionalidad y de los mecanismos de protección externa y de restricción interna a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas, es importante la división del concepto de ciudadanía en dos, y estudiarlos de esa forma: ciudadanía cívica y ciudadanía étnica.

Las medidas de compensación aplicadas a favor de quienes ostentan la ciudadanía étnica son formas de discriminación positiva orientadas a fomentar la participación democrática de estos grupos y son adoptadas a nivel mundial por un número importante de democracias.

De todas las funciones del Estado y formas de organización del poder del mismo, es el parlamento, en nuestro caso Asamblea Nacional, el órgano idóneo para canalizar la representación política de las nacionalidades y pueblos indígenas, puesto que es la misma Asamblea, el cuerpo colegiado que representa a los ciudadanos en la creación del destino jurídico del Estado.

De todos los mecanismos existentes para la representación política parlamentaria de las minorías étnicas, el de escaños reservados resulta práctico a la hora de considerar circunscripciones y no detener el proceso por cuantificaciones de carácter plurinominal o uninominal, ya que el escaño existe, y se lo asigna solo a quién tiene derecho sobre él, en este caso las nacionalidades étnicas reconocidas como tales.

## 5. Referencias

- Antxustegi, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak*, 22, 151-165. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de [http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan\\_Harremanak/article/viewFile/1394/1004](http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/viewFile/1394/1004)
- Arbeláez, L. (2004). *La jurisdicción especial indígena en Colombia y los mecanismos de coordinación con el sistema judicial nacional*. Guatemala: Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de <http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/21LucaArbelaez.pdf>
- Ávila, R. (2007, 2a. ed.). Representación de las minorías étnicas. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 693-705). México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de [http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/inlay\\_tratado.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf)
- Bello, A. (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago: CEPAL – GTZ. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2394/S043148\\_es.pdf;jsessionid=AEA1E130337E5E51DB878DB56DB6B70E?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2394/S043148_es.pdf;jsessionid=AEA1E130337E5E51DB878DB56DB6B70E?sequence=1)
- Castañeda, M. (2015). *El principio Pro-persona. Experiencias y expectativas*. México: Comisión Nacional Derechos Humanos.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.
- Dávalos, P. (2003). Plurinacionalidad y poder político en el movimiento

indígena ecuatoriano. OSAL, No. 9, 43-50. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23480\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23480_Cached.pdf)

Domínguez, C. y Santiago, G. (2014). Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México. *Estudios Educativos*, XLIV (3), 83-135. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de <http://www.redalyc.org/pdf/270/27032150005.pdf>

Gargarella, R. (2015). Constitucionalismo vs. Democracia. En J. Fabra y E. Spector (Eds.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho* (pp. 1991-2010). México: UNAM.

Gilas, K., Medina, L., Salmorán, M., y García, E. (2012). *Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Manual\\_asignacion\\_diputaciones.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Manual_asignacion_diputaciones.pdf)

Grijalva, A. (2008). El estado plurinacional e intercultural en la constitución ecuatoriana del 2008. *Ecuador Debate*, 2008 (12-75), pp. 46-62. Recuperado el 2 de Febrero de 2017 de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4170/1/RFLACSO-ED75-04-Grijalva.pdf>

Hermosa, H. (2014). *De los derechos colectivos de los pueblos indígenas al neoconstitucionalismo andino*. Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana.

Hermosa, H. (2014). El neoconstitucionalismo andino. Estudio comparado de las Constituciones de Ecuador 2008 y Bolivia 2009 a la luz del Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Universitas*, 2014 (20), 151-182. Recuperado el 28 de Septiembre de 2016 de <http://revistas.ups.edu.ec/index.php/universitas/article/view/20.2014.06/98>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). Censo de Población y Vivienda: 2010. Quito: INEC Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de <http://www.inec.gob.ec/inec/revistas/e-analisis6.pdf>
- Kingman, S. (2008). Entre la asimilación y la diferencia: la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas. *Íconos*, No. 32, 25-29. Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de <http://www.flacso.org.ec/docs/i32skingman.pdf>
- Kymlicka, W. (2008). Los derechos de las minorías en la filosofía política y en el derecho internacional. *IUS*, 2008 (22), pp.46-72. Recuperado el 2 de Febrero de 2017 de <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222950004.pdf>
- Ley Orgánica de la Función Legislativa*. (2009). Registro Oficial Suplemento 642, de 27 de julio de 2009.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, "Código de la Democracia"*. (2009). Registro Oficial Suplemento 578, de 27 de abril de 2009.
- Llasag, R. (2009). La jurisdicción indígena en el contexto de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (Eds.), *La nueva Constitución del Ecuador* (pp. 179-209). Quito: UASB-Ecuador.
- Mesa, G. (2010). *Debates ambientales contemporáneos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de [http://www.bdigital.unal.edu.co/10242/1/Argumentaci%C3%B3n%20iusfundamental%20de%20los%20derechos%20colectivos%20y%20ambientales%20\(Ortega\).pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/10242/1/Argumentaci%C3%B3n%20iusfundamental%20de%20los%20derechos%20colectivos%20y%20ambientales%20(Ortega).pdf)
- Ortiz, R. (2016). Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador. En R. Ortiz (Ed.), *Reforma electoral en Ecuador* (pp. 7-37). Quito: UDLA.
- Ortiz, W. (2009). La ciudadanía: Espacios de construcción del concepto. *Manizales*, 6 (1), 33-51. Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3192117.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*. Ginebra: OIT.

Pachano, S. (2003). *El Proceso Electoral de Ecuador*. Quito: FLACSO. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf>

Prada, R. (2014). *Descolonización y transición*. Quito: Abya-Yala. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <http://rosalux.org.ec/attachments/article/782/Descolonizacionpdf.pdf>

Pérez Royo, J. (2012). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

Protsyk, O. (2010). *La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento*. México: UIP y PNUD. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <http://www.ipu.org/splz-e/chiapas10/overview-s.pdf>

Portal Agencia Pública de Noticias Andes. (s.f.). Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <http://www.andes.info.ec/es/actualidad/3068.html>

Portal Ecuador Times. (s.f.). Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <http://www.ecuadortimes.net/es/2013/02/19/ap-lleva-ventaja-con-dos-tercios-del-pleno-de-la-asamblea/>

Quijano, A. (2006). Estado nación y movimientos indígenas en la Región Andina: cuestiones abiertas. *OSAL*, No. 19, 15-24. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110327050057/02Quijan.pdf>

Rhon, F. (2004). Estado y movimientos étnicos en Ecuador. En J. Seoane

(Comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (pp. 127-140). Buenos Aires: Clacso. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de [biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/seoane/rhon.rtf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/seoane/rhon.rtf)

Ruíz, H. (2009). *Sobrerrepresentación legislativa en América Latina*. Alcalá de Henares: Fundación José Ortega y Gasset. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de <https://hectorruiz.files.wordpress.com/2009/08/sobrerrepresentacion-legislativa-en-america-latina1.pdf>

Schavelzon, S. (2012). El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente. La Paz: CLACSO. Recuperado el 16 de Enero de 2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130214112018/ElnacimientoodelEstadoPlurinacional.pdf>

Santos, B. (2007). *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*. Cochabamba: CENDA. Recuperado el 6 de Junio de 2016 de [https://www.ces.uc.pt/publicacoes/outras/200317/estado\\_plurinacional.pdf](https://www.ces.uc.pt/publicacoes/outras/200317/estado_plurinacional.pdf)

Simbaña, F. (2005). Plurinacionalidad y derechos colectivos. En P. Dávalos (Comp.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (pp. 197-215). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026123521/davalos.pdf>

Sonnleitner, W. (2013). *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/32\\_representacion.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/32_representacion.pdf)

Soto, X. (2015). *Representación política de pueblos indígenas en Chile: Propuesta para la creación de escaños reservados*. Santiago: Observatorio Político Electoral - Universidad de Chile.

Villanueva, A. (2012). En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano. *Debates en Sociología*, No. 37, 43-76. Recuperado el 16 de Agosto de 2016 de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D25138AC3E7F9CEF05257BD400561542/\\$FILE/En\\_torno\\_a\\_la\\_representaci%C3%B3n\\_especial\\_ind%C3%ADgena\\_en\\_el\\_Per%C3%BA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D25138AC3E7F9CEF05257BD400561542/$FILE/En_torno_a_la_representaci%C3%B3n_especial_ind%C3%ADgena_en_el_Per%C3%BA.pdf)