

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**CONVOCATORIA 2008 – 2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**CORPORACIÓN DE DESARROLLO AFROECUATORIANA (CODAE):**

**¿HACIA LA (NEO) CORPORATIVIZACIÓN DEL  
MOVIMIENTO AFROECUATORIANO?**

**NORMA PAOLA FLORIL ANANGONÓ**

**ABRIL, 2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**CONVOCATORIA 2008 – 2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**CORPORACIÓN DE DESARROLLO AFROECUATORIANA (CODAE):**

**¿HACIA LA (NEO) CORPORATIVIZACIÓN DEL  
MOVIMIENTO AFROECUATORIANO?**

**NORMA PAOLA FLORIL ANANGONÓ**

**ASESOR: FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS**

**LECTORES  
CARLOS DE LA TORRE  
JHON ANTÓN**

**ABRIL, 2011**

Al esfuerzo.

## ÍNDICE

RESUMEN .....	7
CAPÍTULO I .....	12
<b>EL CORPORATIVISMO: DEBATE TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Qué se dice sobre corporativismo?. Debate teórico en torno a su definición.....	12
1.2 Neo-corporativismo.....	17
1.3 El corporativismo en América Latina.....	21
1.4 Corporativismo societal y estatal.....	26
1.5 Corporativismo: hacia la participación y representación de actores colectivos..	27
1.5 A modo de resumen.....	30
CAPÍTULO II.....	32
<b>MOVIMIENTO NEGRO: ACCION COLECTIVA E INSTITUCIONALIDAD .</b>	<b>32</b>
2.1 Posiciones teóricas sobre movimientos sociales. ....	32
2.2 El movimiento afroecuatoriano . ....	37
2.2.1 Movimiento negro: el contexto en América . ....	37
2.2.2 Movimiento negro: el contexto en Ecuador . ....	39
2.2.3 Debate teórico en torno al Movimiento Afroecuatoriano .....	41
2.3 Actores sociales e instituciones estatales.. ....	46
2.4 A modo de resumen.....	51
CAPÍTULO III .....	53
<b>¿LA CODAE, UN ARREGLO NEO-CORPORATIVO?.....</b>	<b>53</b>
3.1 Orígenes Institucionales. ....	54
3.1.1 Aspectos que facilitan la creación de la CODAE.....	57
3.2 Aspectos generales de la CODAE. Marco jurídico, funciones, objetivos, plan estratégico.....	65

3.3 Vida institucional: 10 años de cambios.....	67
3.3.1 Conflictos internos.....	67
3.3.2 Escasa acción gubernamental.....	69
3.3.3 Decretos ejecutivos. Testigos de los cambios.....	70
3.3.4 Etapas de la vida institucional de la CODAE.....	79
3.4 Características institucionales .	82
3.5 A modo de resumen .....	88
CAPÍTULO IV .....	90
<b>EL MOVIMIENTO AFROECUATORIANO DE CARA A LA</b>	
<b>INSTITUCIONALIDAD .....</b>	<b>90</b>
4.1 Participación del movimiento afroecuatoriano en la CODAE y sus efectos para el proceso organizativo.....	91
4.1.1 Crecimiento del tejido organizativo .	92
4.1.2 Conflictos entre dirigentes .....	95
4.1.3 Representación de intereses y demandas locales .....	101
4.1.4 Desconfianza y deslegitimidad de la representación institucional .....	108
4.1.5 Dilemas en la participación y Representación afroecuatoriana a través de la CODAE .	110
4.1.6 Otras implicaciones .	114
4.2 A modo de resumen .....	115
CAPÍTULO V .....	117
CONCLUSIONES.....	117
BIBLIOGRAFIA .....	123

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Cambios institucionales realizados en la CODAE a través de decretos ejecutivos.....	71
--	----

<b>Cuadro 2.</b> Reformas en el mecanismo de participación y representación en la CODAE .....	73
<b>Cuadro 3.</b> Secretarios ejecutivos de la CODAE según su cambio .....	75
<b>Cuadro 4.</b> Secretarios ejecutivos de la CODAE según su procedencia .....	98
<b>Cuadro 5.</b> Delegados/as de las organizaciones en el directorio de la CODAE entre el 2001 - 2005.....	98
<b>Cuadro 6.</b> Relación entre representantes al directorio de la CODAE, total de organizaciones y peso demográfico.....	100
<b>Cuadro 7.</b> Proyectos financiados por la CODAE entre el 2005 – 2007 según provincias .....	104
<b>Cuadro 8.</b> Secretarios ejecutivos de la CODAE desde el 2005 – 2007.....	105

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Aspectos que influyeron en la creación de la CODAE .....	58
<b>Gráfico 2.</b> Escenario social, político y económico que favoreció la creación de la CODAE .....	63
<b>Gráfico 3.</b> Comparación de los mecanismos de dirección de la CODAE .....	77
<b>Gráfico 4.</b> Los primeros 10 años de vida institucional de la CODAE en etapas. Primer enfoque .....	80
<b>Gráfico 5.</b> Los primeros 10 años de vida institucional de la CODAE en etapas. Segundo enfoque .....	82
<b>Gráfico 6.</b> Relación de votos en el pleno del directorio de la CODAE .....	99
<b>Gráfico 7.</b> Proyectos financiados por la CODAE entre el 2005 – 2007 según provincias .....	104

## RESÚMEN

Muchos países de la región andina y suramericana han sido testigos de diversos cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en donde más allá de la pura confrontación y de los nexos clientelares – dos formas con que históricamente se han producido estas relaciones – hoy en día se puede encontrar casos en que el encuentro entre los actores sociales y el Estado se produce bajo relaciones de cooperación o trabajo conjunto, en el marco de dinámicas institucionales que generan desafíos para todos los actores. En Ecuador, la diversidad social y cultural y las crecientes demandas políticas, económicas, reivindicativas, etc. de los sectores organizados y no organizados han conducido a generar mecanismos de interacción en donde grupos como: indígenas, mujeres, jóvenes, afroecuatorianos, montubios y otros actúan bajo nuevas formas de acercamiento con el Estado.

En Ecuador los afroecuatorianos y afroecuatorianas representan el 5% de la población nacional y habitan en todo el territorio, pero tienen una mayor presencia en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Pichincha. La población afroecuatoriana posee una historia, cultura y necesidades específicas que les permiten autoidentificarse y que los identifiquen como un Pueblo, el cual posee un índice de necesidades básicas insatisfechas muy alto y problemas de discriminación y exclusión. Esa población está representada por un tejido organizativo, el movimiento afroecuatoriano, compuesto por organizaciones de diverso tamaño, ubicación e intereses, cuya dinámica está cruzada por líneas de acción culturales, económicas, sociales y políticas, al tenor de una población que también está poco (o casi nada) representada en las instituciones estatales, lo cual le mantiene al margen de los procesos de toma de decisión y poder nacional.

En el marco de una escasa representación afroecuatoriana en el Estado y de un movimiento que ha buscado mayor presencia social y política surge la CODAE (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano), creada en 1998 mediante decreto ejecutivo No. 1747, como un organismo de derecho público con personería jurídica adscrito a la Presidencia de la República, el cual para su funcionamiento disponía de un delegado de la

presidencia de la república (nombrado directamente), un secretario ejecutivo (nombrado por el Presidente de acuerdo a una terna) y un directorio nacional conformado por representantes de las organizaciones sociales, lo cual propiciaba una forma de acercamiento entre el Estado y el Pueblo Afroecuatoriano a través de las organizaciones.

CODAE surgió y se desarrolló como resultado de la negociación de las organizaciones afroecuatorianas con el Estado y se convirtió en una entidad estatal encargada de impulsar el desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano a través de planes, programas y políticas públicas.

Pero ésta institución desde su inicio ha pasado por periodos de crisis e inestabilidad, que se manifiestan por las diversas normas jurídicas que han regulado su funcionamiento, por los continuos cambios de secretarios ejecutivos, por los desacuerdos de las organizaciones afroecuatorianas y sus dirigentes en relación a la gestión de la entidad, por las confrontaciones entre los delegados y delegadas en el directorio, entre otros. Paralelamente a esto, ha existido un proceso organizativo con graves problemas internos como: falta de cohesión, dispersión de acciones, disputas internas, etc. que han confluído con la dinámica institucional de la CODAE. A esto se suman los cuestionamientos y críticas en torno a la representación y la participación y a la ejecución de proyectos, lo cual ha llevado a las organizaciones afroecuatorianas a argumentar inequidad y favoritismo en la gestión de esa entidad.

En ese marco, determinar las características institucionales de la CODAE y la forma como se produce la representación de las organizaciones sociales afroecuatorianas, son ejes que concentran la atención en la presente tesis, siendo las teorías sobre el corporativismo las que han proporcionado el marco teórico con el que se desarrolla un análisis institucional y organizativo.

Si bien existe un escenario histórico-político que a lo largo de las últimas décadas ha marcado e influido el accionar de los actores sociales, el análisis organizativo del presente trabajo hace referencia específicamente a las relaciones que se tejen en torno a la CODAE, la participación de las organizaciones en esta y los efectos generados por esa dinámica, en respuesta a lo planteado por las teorías sobre el corporativismo.

En relación a eso, la forma de representación presente en un arreglo corporativista ha despertado muchos cuestionamientos, sobre la efectividad de la representación de la sociedad civil, sobre los vínculos que se establecen con el Estado, sobre la influencia en la dinámica organizativa, entre otros. De allí que en los años setenta investigadores como Schmitter (1998), Lanzaro (1998), O'Donnell (1998), Collier y Collier (1998), Stepan (1998) y otros, han abierto un debate político – sociológico sobre el que se sustentan diversas críticas a los modelos corporativistas.

En lo que respecta a la entidad objeto de estudio, la indagación previa obtenida a través del análisis institucional y organizativo nos conduce a plantear como hipótesis que las características institucionales de la CODAE se ajustarían al corporativismo, cuya gestión se desarrolla en el marco de relaciones de conflictividad y cooperación con las organizaciones afroecuatorianas, producidas por efecto de la forma de participación y representación de aquellas en la entidad.

Para efectos de la investigación, el análisis de la CODAE se sitúa en los primeros diez años de existencia de la entidad (1998 - 2008), respondiendo ese corte temporal a la serie de modificaciones que el proceso de reforma constitucional del Ecuador en el año 2008 generó en la entidad, para cuyo análisis se necesitaría otro acercamiento teórico que podría ser abordado en otra tesis.

La investigación de campo se desarrolló en base a dos ejes metodológicos: un análisis institucional a través de una revisión documental y entrevistas a funcionarios y delegados al directorio de la entidad y un análisis organizativo mediante entrevistas a dirigentes de organizaciones afroecuatorianas.

Los resultados obtenidos permitieron reconocer a la CODAE como un arreglo neo-corporativo de mediana intensidad sustentado por una fuerte base e influencia organizativa, que caracterizó a la entidad en los primeros siete años, cuando había participación y representación de las organizaciones afroecuatorianas en el proceso directivo de la entidad a través de los delegados y delegadas, características que se disminuyeron cuando el mecanismo de participación y representación dejó de existir en el año 2005.

La participación y representación de las organizaciones en la CODAE puso de relieve algunas debilidades del movimiento afroecuatoriano, visibilizadas a través de los conflictos producidos entre los delegados de las organizaciones, sus bases, los dirigentes, organizaciones que no se sentían representadas, falta de liderazgos reconocidos nacionalmente, entre otros, los cuales también dieron cuenta de los errores en el diseño de participación.

Sin embargo, a pesar de que la vida institucional de la CODAE se caracterizó por continuos cambios y conflictos entre las instancias directivas, el mecanismo de participación proporcionado por la entidad constituyó una respuesta ante la falta de representación afroecuatoriana en el Estado. Por eso para el movimiento afroecuatoriano las características institucionales de la CODAE favorecían la articulación de demandas, la representación de intereses, la participación en la toma de decisiones y la incidencia en la estructura institucional del Estado, lo cual da cuenta de la importancia que tiene la entidad.

Para efectos de análisis, la presente tesis está dividida en 5 capítulos. El primer capítulo titulado: **El corporativismo: debate teórico**, realiza un acercamiento a la teoría a través de diversos autores, pero el principal aporte viene de la mano de Phillippe Schmitter, a partir de cuyos trabajos se sitúa al corporativismo en el escenario mundial, continental y nacional. Más adelante en el segundo capítulo titulado: **Movimiento Negro: Acción colectiva e institucionalidad**, se analiza a uno de los dos actores que forman parte de la reflexión sobre el corporativismo, las sociedad civil (para el presente caso las organizaciones sociales). En esta parte de la tesis, luego de abordar algunos elementos de la teoría sobre movimientos sociales, el análisis se centra en el Movimiento afroamericano y en particular de las organizaciones afroecuatorianas, con lo cual en el marco de un paraguas teórico sobre el corporativismo y movimientos sociales, existen las herramientas teóricas para estudiar a la CODAE.

El tercer capítulo titulado: **¿La CODAE, un arreglo corporativo?**, entra de lleno en el objeto de análisis, a través de una investigación de campo que contempló los dos aspectos metodológicos ya señalados: un acercamiento institucional y otro organizativo, a partir de lo cual se analiza las características institucionales de la CODAE y las formas de representación de las organizaciones. En este capítulo se hace una mirada a la institución,

mientras que en el IV capítulo denominado, **El Movimiento afroecuatoriano de cara a la institucionalidad**, se hace una mirada al movimiento afroecuatoriano, visto a partir de su participación en la CODAE. Para finalizar, el quinto capítulo está dedicado a las **conclusiones**, en donde se recogen los elementos principales y los hallazgos académicos obtenidos como fruto de la investigación.

Con estos cuatro capítulos la presente tesis apunta a brindar la oportunidad al lector o lectora, para conocer sobre el tema del corporativismo, a través de un estudio de caso sobre la CODAE, que permite evidenciar en los hechos concretos las limitaciones y oportunidades en la representación y los efectos que tiene un nexo corporativista sobre la organización social. Además permite bosquejar algunos elementos sobre la actoría de la sociedad civil a través de una entidad, que forma parte de un grupo de instituciones estatales que tienen elementos en común y que representan a actores sociales muy específicos como las mujeres e indígenas.

## CAPITULO I

### EL CORPORATIVISMO: DEBATE TEÓRICO

El corporativismo y los movimientos sociales son los dos ejes teóricos sobre los que descansa este proyecto investigativo, con los cuales se busca dar fundamento a la pregunta planteada en torno a las características institucionales de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE).

El actual escenario político y social ha impuesto a los estados, nuevos retos, muchos de los cuales se han materializado a través de mecanismos institucionales que responden a nuevas lógicas, en donde el Estado no es el actor por excelencia, sino también la sociedad civil, ambos interactúan en espacios que responden a dinámicas tanto estatales como sociales. Lo diferente de estas dinámicas se expresa por la presencia de actores sociales, que imprimen en la gestión institucional un accionar diferente, que desafía el abordaje teórico.

Debido a que alrededor del caso que es objeto de estudio en esta investigación, convergen dos actores en una dinámica institucional, los dos enfoques teóricos facilitan el análisis de los mecanismos estatales, los actores y las formas de interacción que caracterizan a la institución, y además porque la teoría de la acción colectiva y la teoría corporativista son esenciales para el análisis de los intereses organizados Traxler (2008) especialmente en casos como el que se plantea.

En lo correspondiente al primer capítulo, este se dedicará exclusivamente al análisis del corporativismo, como una forma de crear el paraguas teórico apropiado que permitirá dejar abierto el debate académico, sobre el que más adelante se asentará el caso empírico propuesto.

#### **1.1 Qué se dice sobre corporativismo?. Debate teórico en torno a su definición.**

Desde mediados de los años setenta existe un debate político – sociológico en torno al tema del corporativismo, que ha sido abordado por diversos investigadores; al respecto son

importantes los aportes de Schmitter (1998), Lanzaro (1998), O'Donnell (1998), Collier y Collier (1998), Stepan (1998) y otros, quienes en general consideran al corporativismo como una forma de representación de intereses entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, no existen acuerdos en torno a una definición específica.

Investigaciones realizadas en base a las experiencias europeas, plantean varias definiciones; pero el acercamiento conceptual más ampliamente utilizado y referenciado en los estudios sobre esta temática, es el propuesto por Schmitter (1998), el cual ha servido de base para todas las investigaciones en el área.

Schmitter (1998), define al corporativismo como:

Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos (1998: 75).

Otra definición ampliamente utilizada es la proporcionada por Gerard Lehbruch en Baccaro (2004: 4) quien entiende que:

El corporativismo más que un modelo de articulación de intereses es un modelo institucionalizado de formación de políticas, en las cuales, grandes organizaciones de interés cooperan con otras y con autoridades públicas no solamente en la articulación de intereses, sino en sus formas de desarrollo y en la “asignación autoritaria de valores” y en la articulación de tales políticas.

El corporativismo ha sido criticado como práctica institucional y muchos detractores han denunciado su presencia en el Estado, resaltando al enfoque corporativista como una práctica viciada de errores, que atenta contra la democracia representativa y muchas veces se utiliza el término en sentido despectivo y peyorativo; sin embargo, algunas investigaciones demuestran experiencias que resaltan las ventajas que aquel proporciona.

Si bien no existe un acuerdo general que apunte a una definición sobre el corporativismo, si existen dos enfoques bien diferenciados que permiten identificar dos líneas de análisis: la primera apunta al estudio del corporativismo en su primera fase, que es la que se puede apreciar en los estudios sobre las experiencias corporativas de los estados europeos (por ejemplo) Armigeon (1997), Bohle y Greskovits (2007), Iankova (2007, 2008), Traxler y Brandl (2008), Traxler (2008), Royo (2005), Crepaz (1994), Liphjart y Crepaz (1991), y la segunda relacionada con un corporativismo más contemporáneo que afronta una dinámica estatal y social más compleja.

La primera línea de análisis, corresponde a un corporativismo moderno en su fase temprana, que se ubica temporalmente en el periodo previo a la primera guerra mundial y primeras décadas después de la segunda guerra mundial.

Los estudios muestran al corporativismo de ésta época, como una forma de negociación en sistemas capitalistas, en donde existían 3 sectores bien diferenciados: estatal, empresarial y laboral (estado, capital, trabajo). Para la época, los procedimientos corporativistas eran sistemas de representación de intereses entre el Estado y organizaciones de interés, estas últimas comprendidas específicamente por organizaciones de trabajadores, representantes de los empleadores y de los empresarios, los dos primeros en temas relacionados con políticas o acuerdos laborales y el tercero en temas de impuestos o política económica.

Pero el corporativismo no solamente es visto como una mecanismo de representación de intereses, sino también como una forma de cooperación que ayuda a alcanzar objetivos en políticas sociales y económicas (Armigeon: 2002), como una forma de concertación (Schmitter: 2009); (Bohle y Greskovits: 2007), o un modelo social de responsabilidad (Iankova: 2008b), algunos prefieren otro concepto y definición y lo plantean como una forma de concertación en la toma de decisiones, no como sistema de representación de intereses (Baccaro: 2003), mientras que Traxler y Brandl (2008), prefieren hablar de pactos

sociales, como una interacción de intereses organizados con el sector público, y por su parte Kenworthy (2002), prefiere hablar de formas de arreglo institucional<sup>1</sup>.

Pero a pesar de la diversidad de enfoques, todos los posicionamientos son cruzados por una idea central, la relación entre el Estado y la sociedad organizada.

Por otra parte, se puede situar una línea de análisis que hace énfasis en la reconfiguración de los sistemas corporativistas, en la cual se resaltan los cambios que se han producido, especialmente con la aparición de otros actores o sectores y se lo puede situar en los procesos a partir de la década de los setenta. Así, Schmitter (1998), lanza un nuevo elemento para el análisis, al expresar que el corporativismo tal como había sido estudiado, actualmente no responde a la realidad de las prácticas institucionales y al escenario mundial, posicionamiento tomado por otros académicos como Solé (1984) y Royo (2005). Así surge el término neo-corporativismo, que a pesar de mantener parte de la herencia del corporativismo temprano, reúne otras variables que permiten entender la complejidad de los nuevos escenarios estatales (sobre este tema se ahondará en la siguiente sección).

Al final, el planteamiento de Schmitter (1998) sigue brindando elementos sólidos de estudio, que le permiten concluir que el corporativismo ha evolucionado de tal manera que en el siglo XXI, ha dado paso a un nuevo ciclo con dominio liberal hacia sistemas modernos, cuyas manifestaciones dependerán de las acciones que se tomen en la nueva configuración de los estados en diversas áreas: el espacio público, la coordinación y el control de los mercados, regulaciones económicas y de servicios sociales, el rescate de enfoques de desarrollo, los soportes políticos, entre otros.

En los dos estadios del corporativismo (temprano y contemporáneo), existen trabajos que resaltan los aspectos positivos y negativos, por ejemplo, para Lanzaro (1998) es claro que los nexos corporativos establecen cortes monopólicos, que al tejer enlaces entre el Estado y los grupos organizados, acortan los márgenes de autonomía de unos y otros.

---

<sup>1</sup> Estas posturas teóricas, establecidas a partir de estudios en Europa, no sólo se refieren al corporativismo de inicios del siglo XX, sino también responden a procesos contemporáneos.

En cambio Offe (1992) considera al corporativismo en su relación con el mercado, el autor mira a los esquemas corporativistas como el resultado del fracaso del mercado y del Estado, en la resolución de los problemas de distribución de bienes colectivos. Traxler y Brandl (2008) quienes miran al corporativismo como una forma de pacto social, resaltan la importancia de este como una fuente de apoyo a las políticas.

Otros autores en cambio destacan que los estudios en Europa muestran mejoras en los niveles de empleo, crecimiento económico, competitividad y seguridad social, (Armigeon: 1986); (Wilson: 1983); (Schmitter: 2009); (Bohle y Greskovits: 2007), por tanto los arreglos corporativos tuvieron efectos positivos sobre la economía.

Las investigaciones sobre Europa, resaltan al corporativismo como un mecanismo para tratar problemas de orden laboral, que ha producido grandes resultados en la generación de mejoras para los trabajadores, y el establecimiento de equilibrios en situaciones de conflicto ante reclamos de los trabajadores. Monoïlesco (en Schmitter: 1998: 94), lo defiende al considerarlo como “una respuesta político-institucional a un particular proceso de transformación que la economía política mundial y su correspondiente sistema de estratificación internacional está sufriendo en el momento” (1998:94).

Lo cierto es que los mecanismos corporativos implementados en los diferentes casos, han arrojado también resultados diferentes. De tal manera que para evaluar el impacto que puede tener un arreglo corporativista es necesario examinar las características presentes en cada proceso, que ciertamente guardarán aspectos similares establecidos por la teoría, pero que en el trabajo empírico tendrá connotaciones diversas.

En lo que respecta al presente caso de estudio, tanto la definición de Schmitter como la de Lehmbruch proporcionan elementos importantes para el análisis, que serán cotejados en base a las características propias que se hallaren en el proceso de investigación. Pero en cuanto a aspectos teóricos las mayores referencias serán tomadas de la definición de Schmitter.

Aunque esta definición ha sido ampliamente refutada (Por ejemplo, mirar: Baccaro: 2004), considero que los elementos utilizados en ella proporcionan una base teórica oportuna para el análisis en esta tesis. Las variables como: el monopolio de la

representación otorgado por el Estado, unidades constitutivas jerárquicamente organizadas, unidades reconocidas o creadas por el Estado y articulación de demandas (entre otras), han sido consideradas para realizar el análisis institucional propuesto en la investigación.

Sumado a este enfoque, está el corporativismo entendido como: incorporación de intereses organizados en las estructuras de decisión sobre políticas del Estado, que puede incluir cierto nivel de participación en la toma de decisiones Lehbruch (1993), Traxler y Brandl (2008), Traxler (2008); enfoque del cual también se toman elementos de análisis.

## **1.2 Neo-corporativismo**

Entre la definición de corporativismo y neo-corporativismo tampoco existe un acuerdo, pues las fronteras entre ambas no han sido definidas teóricamente, por ello hay algunos investigadores que utilizan indistintamente ambos términos (Armigeon; 1982 y 2006); (Bohle y Greskovits: 2007); (Schmitter: 1985, 2007, 2009). Sin embargo hay quienes prefieren establecer diferencias y expresan que “la teoría neo-corporativa nace en gran medida como respuesta teórica al modelo pluralista y supone un intento de explicar los mecanismos de formación de la decisión política y la articulación de la relación entre los grupos de interés y el Estado” (Maestro: 1985:3).

Lehbruch (en Solé: 1984: 24), también plantea diferencias y señala como características esenciales del neo-corporativismo, la influencia de un elevado nivel de cooperación entre las asociaciones que los representa, mientras que Schmitter (1985) afirma que el neo-corporativismo moderno comparte raíces conceptuales con el corporativismo temprano.

Aunque el neo-corporativismo no tiene un significado único, muchos parten de la definición de corporativismo propuesta por Schmitter (1998). El propio Maestro (1985) parte de esa definición para luego afirmar que el neo-corporativismo es la versión actual del fenómeno corporativo, que tuvo mayor presencia en la época previa, durante la primera y segunda guerra mundial.

De acuerdo a ese autor, el reconocimiento teórico del neo-corporativismo no tiene lugar sino hasta finales de los años sesenta y principios de la década de los setenta, luego de

la reconstrucción de Europa, en donde cobra nuevas dimensiones en el marco de estados más complejos y con una multiplicidad de sectores. Es decir, el neo-corporativismo surge como respuesta al vacío dejado por el corporativismo temprano, ante un escenario social y político diferente.

Para los autores, el término tiene diferentes aplicaciones, Solé (1984) por ejemplo, entiende por neo-corporativismo, tanto un sistema económico específico o un modo de producción, como el feudalismo, el capitalismo y el corporativismo; una forma de Estado como el parlamentarismo, fascismo, corporativismo; o un sistema de mediación (o intermediación) de intereses; a saber, pluralismo, sindicalismo, corporativismo, es decir, de acuerdo a la autora, es un término que tiene diferentes “rostros”.

Pero la diversidad de términos presentada por Solé (1984), puede interpretarse como una advertencia para indicar la presencia de prácticas corporativas en diversos sistemas políticos, o también como una forma de diferenciación de las prácticas institucionales; el mismo Schmitter (2009b), considera que no se puede utilizar los mismos elementos de análisis para hablar en términos de sistemas democráticos o dictatoriales, o de prácticas más societales que estatales. Se debe recordar que los estados han pasado por diversos estadios, por ejemplo, del corporativismo propio de los gobiernos autoritarios, especialmente en Europa de principios del siglo XX, se ha pasado a un corporativismo democrático que ha tenido asidero en diferentes sociedades entre ellas, América Latina; eso implicaría que el tratamiento debe ser igualmente diferente para cada caso.

De acuerdo a los diversos momentos políticos por los que ha pasado el corporativismo, ha recibido diferentes apelativos, pluralismo corporativo, corporativismo pluralista, corporativismo liberal, corporativismo dominante, entre otros<sup>2</sup>.

Cualquiera fuera el término utilizado, neo-corporativismo o simplemente corporativismo, es claro que “las prácticas corporatistas son recurrentes y progresivamente constitutivas de las relaciones sociales entre los actores principales en las sociedades avanzadas de nuestro tipo” (Solé: 1984:25).

---

<sup>2</sup> Lanzaro (1998) recopila diferentes términos utilizados para denominar al corporativismo, inclusive hace referencia a los corporativismos fuertes, medianos y débiles. Todos esos términos son acuñados por diferentes teóricos.

De igual manera Schmitter (2009), concluye afirmando que tanto si es entendido como un sistema de representación de intereses o como un proceso de toma de decisiones en políticas públicas, está condicionada por la participación de los actores involucrados. Y además que no se puede utilizar el término neo-corporativismo de forma indiscriminada para todas las circunstancias.

El neo-corporativismo también cobra un papel preponderante en procesos de decisión en materia de políticas públicas Marks (1986), Schmitter (2009b), Maestro (1985), Lehbruch (1993), como un mecanismo de consenso, concertación y coordinación. Por eso, Marks (1986), expresa que cuatro de las características principales del neo-corporativismo son: la participación, la centralidad, la inclusión y la responsabilidad. Estas características no solamente permiten a la sociedad civil (especialmente sectores que fueron excluidos), ser parte activa en procesos de toma de decisión estatal, sino también crea compromisos de parte del Estado y de los actores involucrados.

Hoy, aunque se ha planteado al neo-corporativismo como una respuesta a las nuevas características de los estados, esta práctica institucional sigue provocando posicionamientos a favor y en contra, derivados de los resultados observados de las diversas experiencias. Por ello, en determinados casos aunque el corporativismo era considerado como una deformación del sistema político, luego empezó a reconocerse que el neo-corporativismo, permitió abrir causas para la participación. Esa consideración se debe a la emergencia de nuevos actores cuya presencia empezaba a visibilizarse en ciertos escenarios de participación, que mostraban a la inclusión de sectores excluidos, como uno de los aportes del neo-corporativismo.

Pero el neo-corporativismo como un fenómeno más o menos reciente, que tuvo su reconocimiento a fines de los años sesenta, no es el mismo que se puede apreciar en el siglo XXI. Desde la década de los sesenta hasta la presente fecha, ha pasado por democracias, luego por dictaduras (unas más fuertes que otras), para al final asentarse en democracias débiles o fuertemente consolidadas.

En América Latina, los aportes del corporativismo son considerados como elementos claves para la reorganización de los regímenes democráticos post-transición (Lanzaro:

1998), en donde luego de estados con fuertes restricciones ciudadanas, represión de los actores sociales, violación de derechos humanos y una necesidad de reconfigurar un Estado incluyente, el neo-corporativismo se mostraba como una alternativa propicia para atender las demandas sociales en las democracias, luego de regímenes dictatoriales.

Hoy, los nuevos fenómenos neo-corporativos conviven con las instituciones de la democracia representativa, en el marco de nuevas prácticas políticas, influidas también por ese marco institucional democrático (Maestro: 1985). De tal manera que a pesar de que algunos consideran a los procesos institucionales de orden corporativo como enemigos de la democracia representativa, se han convertido en un complemento de aquella.

Respondiendo a estados en una nueva fase democrática, los nuevos cambios a los que responde ese neo-corporativismo pueden describirse como: cambios en la identidad, organización y capacidad de los actores, cambio en el contenido sustantivo de las políticas, en el nivel de toma de decisión y en las reglas establecidas para dicho efecto (Schmitter: 2009b)

Pero el neo-corporativismo temprano (el de las primeras décadas: sesenta y setenta) también respondía a dinámicas diferentes de continente a continente, por ejemplo Schmitter (2009b) plantea que el neo-corporativismo, luego de la segunda guerra mundial hasta los años 70, estaba relacionado con aspectos de desarrollo económico en democracias capitalistas avanzadas de la OECD<sup>3</sup>, y que incidió en la generación de: mayor balance en los presupuestos, menores niveles de huelgas, alta efectividad fiscal, menor desempleo, menor desigualdad en los ingresos y otros indicadores económicos. Eso da muestra de todo el campo de análisis en torno al neo-corporativismo.

En lo que respecta a la presente tesis y de acuerdo a los planteamientos expuestos en torno al neo-corporativismo y la teoría que se desprende de él, aquel proporciona más elementos de análisis de cara al caso planteado, tanto porque involucra a un actor social diferente, como porque las dinámicas institucionales responden a un nuevo escenario distinto del que caracterizaba al corporativismo más temprano.

---

<sup>3</sup> OECD sigla que en Inglés corresponde a Organización de Desarrollo y Cooperación Económica.

### **1.3 El corporativismo en América Latina**

Los diversos trabajos realizados han situado el origen del corporativismo en la Europa medieval, pero como fenómeno moderno, de acuerdo a Schmitter (1985: 10), se lo puede ubicar temporalmente a partir de 1870 aproximadamente, por otra parte, existen otros aportes que afirman que “el modelo consociacional de formación de políticas, favoreció fuertemente la emergencia de patrones de intermediación corporativista de intereses” (Lehmbruch: 1993: 10).

Solé (1984) en cambio destaca que en sus inicios, el término corporativismo era asociado con las ideologías de regímenes autoritarios, sin embargo más tarde se asociaba con todas aquellas prácticas institucionales que buscaban establecer acuerdos entre el Estado y sectores laborales y empresariales, estas prácticas tuvieron eco hasta antes de la primera guerra mundial.

No obstante, luego de la segunda guerra mundial y a finales de la década de los setenta cobra vigencia un nuevo concepto: el de neo-corporativismo, que tiene como tronco común determinados desarrollos y prácticas políticas que se plasman en acuerdos y pactos entre fuerzas sociales, en principio antagónicas (Solé: 1984). Pero como se destacó en la sección anterior, este nuevo concepto se mezcla con el de corporativismo ya plasmado en un nuevo contexto político y económico.

Otra lectura interesante la hace Lanzaro (1998), para quien “las relaciones corporativas son elementos constitutivos del desarrollo del capitalismo” (1998: 9).

En cuanto a Latinoamérica no hay una fecha o periodo de la historia reconocido colectivamente como el inicio de prácticas corporativistas, más bien existen algunos trabajos que ofrecen diversos acercamientos.

Para Lanzaro (1998) existen 3 precedentes que marcan la presencia del corporativismo en el siglo XX: la entrada de las masas populares en la política, el diseño de un nuevo modo de producción capitalista y la constitución del Estado social.

Por una parte, es claro que el establecimiento del modelo de gestión corporativista en América Latina tiene sus orígenes en la influencia recibida de Europa; O'Donnell (1998) considera al corporativismo en América Latina como un fenómeno reciente, surgido a partir de los procesos de rápida urbanización e industrialización en el marco de la crisis mundial de la década de 1930. Sin embargo, Wiarda (1997) prefiere mirar mucho más atrás en el tiempo y plantea remontarse a los orígenes de España y Portugal para referirse al surgimiento del corporativismo, y afirma que “el ordenamiento corporativo de la sociedad estaba estrechamente ligado tanto al periodo formativo como a los éxitos del Estado español temprano” (1997:48), siguiendo esa línea argumentativa está León (1997), para quien el corporativismo es una de las herencias del sistema colonial.

Ya en tiempos más recientes O'Donnell (1998), considera que los procesos de construcción nacional, marcados por la declinación oligárquica, en donde se impuso el reformismo liberal y tiempo después la presencia del Estado social, también son hitos que a consideración del autor marcan la presencia de ramales corporativos.

Lanzaro (1998) por su parte, señala a la primera guerra mundial y la crisis del Estado de bienestar, como algunos de los elementos que incidieron en una reconfiguración del corporativismo que luego tomaría fuerza en América. Para este autor, el corporativismo “popular” en el siglo XX ha pasado por diversos periodos, desde los procesos revolucionarios en México, pasando por populismos clásicos, muchos tachados de autoritarios en Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y otros en donde también se realizaron prácticas corporativas.

En el marco de gobiernos con tendencias políticas diversas, el corporativismo también encuentra un espacio propicio en gobiernos populistas, clientelistas o caudillistas (Lanzaro: 1998; O'Donnell: 1998), en donde “el precio de la parcial pero importante victoria lograda por el sector popular durante el populismo fue su corporativización” (O'Donnell: 1998: 148). Pero este autor aclara que “el corporativismo no fue una forma de Estado o sociedad, sino una manera de organizar al sector popular mediante su vinculación vertical o subordinada al Estado populista” (1998: 145)<sup>4</sup>. En cambio, en países como

---

<sup>4</sup> El análisis de O'Donnell (1998) está basado en torno a las experiencias de Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y México, en los periodos de consolidación del Estado a partir de la década de los sesenta.

Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, la sociedad vivió un corporativismo excluyente, al amparo de las dictaduras militares.

Pero los diversos rostros del corporativismo no terminan allí, están también aquellos vividos en gobiernos autoritarios, antes de los ochenta, y otros dados a la luz del asentamiento del capitalismo, del Estado social, o en periodos pre y post-revolución (México y Cuba) Lanzaro (1998). De allí que se recalca que el corporativismo se hizo presente en regímenes de izquierda, de derecha, demócrata-cristianos, dictaduras militares o civiles Wiarda (1997).

Siguiendo la herencia del corporativismo temprano en donde el Estado-capital-trabajo eran los actores principales, en América Latina la presencia del corporativismo se produjo primeramente por la penetración en los canales de regulación económica, en las relaciones industriales, en las escalas de organizaciones agrarias, en relaciones laborales y rurales, en la administración tripartita de la seguridad social o el control sindical, en los servicios sujetos a la administración de los partidos políticos y gremios, entre otros O'Donnell (1998).

En ese escenario, los sindicatos y el movimiento obrero tuvieron gran fuerza política, en procesos de negociación, presión o pactos. Al respecto, los trabajos de Collier y Collier (1998) y Hermanson (2005)<sup>5</sup> son una muestra clara de estructuras corporativas Estado-trabajadores en donde el sindicalismo jugó un papel protagónico.

Más tarde se acudió al entendimiento corporativo con otros sectores, como resultado de la excitación de las bases y multiplicación de demandas, por una parte, para integrar ciertos núcleos, y por otra, para moderar y a veces excluir a otros sujetos como: miembros de los movimientos sociales, de acción regional o urbana, estudiantes, feministas, ecologistas y otros; es decir que para los años 80 se produce una “reingeniería neo-corporativa que despunta con el último cuarto del siglo XX” (Lanzaro: 1998: 28).

---

<sup>55</sup> El trabajo de Hermanson (2005) sobre lo que él denomina corporativismo sindical, también muestra como los sindicatos corporatizados de las maquilas mexicanas han contribuido para que la política económica en ese país no favorezca efectivamente a los trabajadores.

De allí que los acuerdos corporativistas entre el Estado, sectores laborales y de capital, ya no se ajustaban a un nuevo escenario social, político y económico como el de América Latina, en el marco de una esfera pública compuesta por diferentes sectores cuyos intereses y demandas no estaban cruzadas específicamente por el trabajo y el capital, y en donde los sindicatos empezaron a tener un pequeño o aislado papel en un mar de sectores sociales.

Algunos de los aspectos señalados por O'Donnell (1998) como: penetración en las organizaciones agrarias, relaciones laborales y rurales, entre otras se puede apreciar también en las prácticas corporativistas en Ecuador, especialmente en el gobierno de Febres Cordero (1984 - 1988), en donde si bien se establecieron vínculos corporatistas con actores económicos de gran poder, también se dieron con actores sociales, como los campesinos (Montúfar: 2000).

Pero la información presentada por ese autor no significa situar el origen del corporativismo en Ecuador a partir de ese periodo; en realidad, no existen datos que muestren con exactitud, a partir de qué periodo se desarrollan prácticas corporatistas, pero Lanzaro (1998) señala que en países como Ecuador, el populismo clásico, facilitó la práctica de un corporativismo menos sobresaliente, más pluralista y de vivencias democráticas. Con ese planteamiento podría remitirnos a los gobiernos de Velasco Ibarra (1934 – 1935; 1944 – 1945; 1952 – 1956; 1960 – 1961; 1970 - 1972)<sup>6</sup>, sin embargo para tener información más concreta, habría que analizar con mayor detalle las prácticas institucionales que se produjeron en esos periodos.

Aportes investigativos de mayor concreción, afirman que durante la dictadura militar (1972-1976), las reformas impulsadas por los militares también impulsaron un régimen corporativo que facilitaba la recepción de demandas de sectores sociales que antes habían estado excluidos, en un espacio que había sido predominantemente de las élites tradicionales. De acuerdo a Montúfar (2000), esa tendencia corporativista<sup>7</sup> no fue

---

<sup>6</sup> Dado que José María Velasco Ibarra estuvo al frente de la presidencia del Ecuador durante 5 ocasiones, habría que analizar en cuál de ellas (sino en todas), se habrían producido prácticas corporatistas.

<sup>7</sup> Montufar (2000), utilizar la definición sobre corporativismo acuñada por Alfred Stepan, quien lo considera como un conjunto de políticas y arreglos institucionales que organizan y canalizan la representación de los intereses de diversos grupos sociales y económicos en relación al Estado. Los arreglos corporativos implican la cooptación estatal de dichos grupos en el proceso de satisfacción de sus demandas.

descartada del todo, a pesar de la puesta en vigencia de la nueva constitución en 1979, cuando se inauguró un nuevo periodo democrático<sup>8</sup>, sino que más bien se fortaleció.

En el gobierno de Jaime Roldós (1979-1981) se intentó consolidar espacios corporativos con sectores organizados de la sociedad, inclusive se aplicaron medidas que facilitaran tales acciones como: capacitación y promoción en diversos sectores (comunitario, urbano marginales, rurales).<sup>9</sup> Además, dada la pugna entre el ejecutivo-legislativo y los problemas para impulsar una representación universal, el escenario estatal permitía que se sigan reproduciendo mecanismos de interlocución directa entre grupos particulares y el sistema político.

Más adelante, León Febres Cordero (presidente desde 1984 - 1988) quien gobernó haciendo uso arbitrario del poder del Estado, ejerció una sistemática violación de la constitución y de los derechos humanos, y promovió la institucionalización de una densa red clientelar y corporativa con diversos grupos sociales y empresariales (Montufar: 2000).

En lo que respecta a los gobiernos sucesivos no existen investigaciones que demuestren empíricamente el desarrollo de prácticas corporativas de acuerdo a los periodos presidenciales en Ecuador. Sin embargo, León (1997), Pachano (2000) y de la Torre (2007) evidencian cómo esas prácticas se han seguido desarrollando a lo largo de las dos últimas décadas.

Pero, a pesar del debate generado en torno a la presencia del fenómeno corporativista en América Latina, la escases de investigaciones empíricas sobre el tema en este continente, frente al gran número de estudios en Europa, muestra el vacío investigativo en América y específicamente en Ecuador, lo cual es una limitante para el análisis más detallado de las prácticas institucionales implementadas por los respectivos estados.

---

<sup>8</sup> Esa tendencia se mostró claramente con la presencia de representantes de las cámaras de producción en la Corporación Financiera Nacional, representantes de las cámaras de agricultura y ganadería en el Banco Nacional de Fomento, representantes de las cámaras de agricultura, comercio, industrias, pequeña industria, minera y bancos privados en la Junta Monetaria. Montúfar (2000). Todo esto tenía el claro objetivo de canalizar las demandas de esos sectores e intervenir en las relaciones sociedad-Estado.

<sup>9</sup> Montúfar (2000), de quien también se extrae estos datos históricos, muestra como estas medidas pretendían abrir el espacio para sectores excluidos: campesinos, indígenas y pobladores urbanos, que no tenían relación con las cámaras, empresarios o sindicatos.

#### **1.4 Corporativismo societal y estatal**

La clasificación de corporativismo más utilizada es aquella que afirma que existen dos tipos: estatal y societal. Estas categorías son ampliamente analizadas por Schmitter (1998) para quien en sus inicios “el corporativismo estatal suele estar asociado con sistemas políticos, en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático“. Según el análisis del autor, podría entenderse al corporativismo estatal en relación al funcionamiento del sistema de partidos, en donde el poder está burocratizado.

Autores como O'Donnell (1998) hacen una lectura diferente del enfoque estatista, expresando que en el marco de un Estado que cumplió actividades empresariales e intervencionistas, existe una tendencia a la aparición de fenómenos burocratizados, tendencia a institucionalizar mecanismos de control del sector popular, en donde se muestra una corporativización estatizante de sus organizaciones.

Por otra parte está el corporativismo societal, el cual según Schmitter(1998), “parece un concomitante del Estado benefactor posliberal, capitalista avanzado, organizado y democrático” (1998:83), es decir como producto de procesos políticos, económicos y sociales, marcados por las necesidades del capitalismo de reproducir sus condiciones de existencia, sistemas políticos con procesos electorales abiertos y un Estado en plena expansión de políticas públicas y voluntad por asociar e incorporar a las clases subordinadas.

Ese autor afirma que esta forma de corporativismo se enfrenta hoy a tensiones difíciles de resolver, en la medida en que existen demandas de participación más directas que socavan el establecimiento de jerarquías. Aún más, enfatiza que los sistemas corporativos de este tipo, están siendo sobrepasados por vastos movimientos sociales y por determinadas acciones espontáneas de protesta.

Aunque el corporativismo en su versión societal o estatal son los más abordados teóricamente, existen otras propuestas de clasificación; está el mismo neo-corporativismo, además del corporativismo societario, o liberal-corporativismo, entre otros (Maestro: 1985).

Ese mismo autor habla también del modelo corporativo fascista (corporativismo orgánico) el cual concibe a los grupos como estructuras propias del Estado. El corporativismo orgánico se contrapone al modelo representativo democrático, mientras que el neo-corporativismo es una adaptación de éste.

Otra propuesta es presentada por el mismo Schmitter (en Maestro: 1985: 155), quien distingue entre «corporativismo de Estado», «corporativismo autoritario» y «corporativismo liberal», para referirse al modelo estatal, para los dos primeros y modelo societal para el último.

En medio de este popurrí de propuestas de clasificación del corporativismo, lo que debe quedar claro es que en definitiva el “marco político institucional de los nuevos fenómenos corporativos es en esencia distinto” (Maestro: 1985:2), por tanto las clasificaciones propuestas pueden guardar características semejantes pero no se puede utilizar alguno de esos como una camisa de fuerza.

Schmitter (2009) afirma que los mayores cambios del neo-corporativismo contemporáneo están dados por: cambios en la identidad, organización y capacidad de los actores, cambios en los contenidos sustantivos de las políticas y cambio en el nivel de toma de decisión.

### **1.5 Corporativismo: hacia la participación y representación de actores colectivos**

El corporativismo en su “versión” inicial tenía como actores a dos sectores bien diferenciados, el laboral y empresarial (primer sector), quienes interactuaban con el Estado (segundo sector). Después de la segunda guerra mundial el escenario social era diferente, la esfera pública se caracterizaba por la emergencia de múltiples actores.

“Las democracias liberales contemporáneas han sido testigos de la emergencia de nuevas líneas de clivajes políticos alrededor de temas que atraviesan y dividen el clivaje

previo entre el capital y el trabajo<sup>10</sup>, por ejemplo: ambiente, igualdad de género, derechos para gays, etc.“ Schmitter (2009b:10)

Muchos sociólogos y científicos políticos han realizado duras críticas a los mecanismos corporatistas, los primeros haciendo énfasis en el impacto sobre la dinámica social y los segundos sobre las implicancias para la democracia representativa.

En cuanto a la dinámica social, se plantea a la pérdida de autonomía, como una de las principales consecuencias de la intervención de actores sociales en mecanismos institucionales, afirmando que ese es un mecanismo que busca simplemente absorber la acción colectiva. Especialmente en sociedades con una gran cantidad de actores sociales que constantemente están insertos en procesos de cuestionamiento e interpelación, el sistema lo único que busca es encontrar formas de “compaginar las estrategias de actuación de los actores con las condiciones de existencia del mismo sistema” (Offe: 1992: 135).

De esa manera el sistema político trata de “aniquilar”, la protesta, los reclamos de los actores, mediante formas de “concertación” o pactos sociales, que al final terminan por disolver la acción colectiva.

Pero sin embargo, Offe (1992) plantea como un aspecto positivo de este tipo de arreglos, el que las estructuras corporativas son la mejor solución ante el fracaso del mercado y del Estado para racionalizar el problema de la distribución de bienes colectivos. O'Donnell (1998) plantea en cambio al corporativismo como una forma del sistema político para mantener el orden, en el marco de un Estado que intenta la estabilización de una sociedad compleja.

Respecto a la pérdida de autonomía Pavoncello y Cohen (1987), afirman que muchos trabajos han demostrado que el monopolio de la representación entregado por el Estado, puede generar cierto tipo de coacción, pero sólo en determinados casos, por tanto un proceso corporativista no implica per sé un control total por parte del Estado.

---

<sup>10</sup> Refiriéndose a los dos grandes sectores que habían estado presentes en las prácticas corporativistas: el empresarial y laboral (trabajadores y empleadores)

Por otra parte están los científicos políticos, quienes ven en el corporativismo a un enemigo de la democracia representativa.

El trabajo de Montúfar (2000) es muy crítico de las prácticas corporativas y las coloca al mismo nivel de aquellas clientelares y tecnocráticas, las cuales de acuerdo al autor cimentaron un estilo de intervención estatal vertical, sin mediación de la sociedad política, mas que del ejecutivo, en donde primaban intereses sectoriales. Pero sin embargo, es claro al expresar que dado el escenario de exclusión de diversos sectores de la población y la falta de representación de sus demandas, la vía corporativa abrió una posibilidad de canalizar demandas, redistribuir recursos y articular a otros sectores, quizás ese no era el mejor camino político, pero era una alternativa para llenar un vacío institucional.

Otros autores como Maestro (1985), aunque reconocen algunos aspectos positivos del modelo corporativista, ponen énfasis en los riesgos que podría entrañar la delegación de la elaboración de decisiones políticas en los grupos de intereses, cuando esto debería ser canalizado a través del ejecutivo o legislativo.

La sistemática instrumentalización del sistema legal acompañada de un fortalecimiento de prácticas semi corporativistas y clientelares, tiene un impacto negativo sobre la base legal y procedimental de la democracia (Montúfar: 2000), debido a que ciertos procedimientos institucionalmente establecidos son modificados, alterados o pasados por alto.

En el esquema de la representación democrática, las demandas sociales son recogidas por los partidos políticos, que en su función de mediación política, a través de los representantes electos, presentan al Estado tales demandas convertidas en programas y el Estado a su vez proporciona una respuesta. Pero en un mecanismo neo-corporativo, en cambio son las asociaciones las que directamente presentan las demandas al Estado y “la respuesta se produce como consecuencia de la integración en el proceso de decisión de los grupos de intereses” (Maestro: 1985: 159)

Aunque la democracia representativa sigue siendo el mecanismo por excelencia, por si sola no ha podido responder de forma satisfactoria a la necesidad de representación de toda la población, siendo los mecanismos corporativos los que en determinados casos han

respondido a ese vacío, sin los cuales muchos sectores de la población seguirían ausentes en la toma de decisiones; pues, bajo el esquema de representación democrática se produce una sobrecarga de demandas en el sistema, muchas de las cuales no son asimiladas; mientras que en el modelo corporativo hay una reducción de las demandas no asimiladas y de los canales de solución (Maestro: 1985).

Para la democracia representativa, constituye un reto la implementación de mecanismos que no pasen por procesos electorales, sobre ese tema Cunill (2006), plantea distinguir entre la representación política y la representación social, para la autora la primera apela a valores universales, mientras que la representación social posibilita la expresión y defensa de intereses colectivos, por ejemplo mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, consumidores, etc.

## **1.6 A modo de resumen**

Aunque no existe un consenso académico en torno a la definición del corporativismo, la definición acuñada por Schmitter (1998), se ha convertido en la principal referencia teórica, por tanto es la que se utilizará para el análisis del caso empírico objeto de estudio.

Si bien esa definición ha sido utilizada para abordar los diversos procesos a lo largo del tiempo, el corporativismo como práctica institucional ha evolucionado, por tanto las elementos asociados al corporativismo temprano (estado-capital-trabajo, propio de los estados europeos) no se ajustan a las características sociales y políticas de los estados contemporáneos, caracterizados por la emergencia de nuevos actores, identidades y demandas. Por eso el neo-corporativismo como concepto que ha sufrido una reconfiguración, ofrece nuevas elementos que permiten afrontar esos nuevos ajustes

Es muy notoria (por su número), la literatura que presenta casos empíricos sobre procesos corporatistas en Europa, pero en relación a casos sobre América Latina, existen poca información que permita conocer con detalles las prácticas corporativas en esta parte del continente. Existen trabajos que a modo general esbozan las características

corporatistas que han tenido muchos estados en el siglo XIX y XX, pero hay poco análisis sobre experiencias concretas, a diferencia de los trabajos europeos.

En Ecuador, el vacío en investigaciones empíricas es aún más grande, si bien existen trabajos que abordan el tema del corporativismo como práctica estatal, se restringen a análisis muy generales (León: 1997 y de la Torre: 2007) y aunque en el trabajo de Montúfar (2000), existe un abordaje más detallado sobre las prácticas corporatistas en un periodo determinado de la historia ecuatoriana, aún es realmente insuficiente.

El corporativismo como práctica estatal ha sido fuertemente criticado; por una parte se cuestiona la influencia negativa que puede ejercer sobre la dinámica de los actores sociales que intervienen en el mecanismo institucional, y por otra parte, desde la ciencia política algunos la consideran como atentatoria contra la representación democrática. Sin embargo, los arreglos corporativos han sido en cierta manera una respuesta al vacío dejado por la democracia representativa, cuyos mecanismos de representación han dejado fuera del proceso de toma de decisión a amplios grupos sociales.

Por ello, aunque existen muchas experiencias corporativas que han demostrado ser ineficientes, también existen otras que han generado importantes impactos en la representación, participación y resultados positivos en aspectos de índole redistributiva y económica.

## **CAPITULO II**

### **MOVIMIENTO NEGRO: ACCION COLECTIVA E INSTITUCIONALIDAD**

El presente capítulo aborda el segundo gran eje teórico de este trabajo, el cual está dedicado al análisis de la acción colectiva como complemento indispensable de la teoría del corporativismo. Pero de la acción colectiva en su amplio campo se tomará solo un aspecto, los movimientos sociales; y desde este que es aún una gran área, se abordará al movimiento afroecuatoriano, como directo concernido en el caso empírico planteado.

Antes de entrar de lleno en el ámbito del tejido organizativo afroecuatoriano, me detendré en el análisis de los movimientos sociales, a fin de crear el marco teórico que facilite el acercamiento a la dinámica afroecuatoriana, para más tarde abordar el tema de la participación de los actores colectivos en dinámicas institucionales y más específicamente en dinámicas corporativas.

Para el análisis se ha tomado como referencia el enfoque sobre la teoría de movilización de recursos, cuyos planteamientos permiten explicar de forma más amplia la participación de actores colectivos en procesos corporativos. Los elementos considerados para elegir ese enfoque serán explicados a continuación a partir de las posiciones teóricas de académicos e investigadores que han estudiado el tema.

#### **2.1 Posiciones teóricas sobre movimientos sociales**

En la década de 1980 la esfera pública se vio desbordada por una serie de agrupaciones sociales representantes de varios sectores, que a través de diversas acciones demandaban al Estado y a la sociedad reivindicaciones sociales, ambientales, económicas, culturales y políticas. Estas nuevas manifestaciones de la sociedad civil fueron denominadas por algunos autores como “nuevos movimientos sociales”

Así, muchos señalan al movimiento de mujeres, ecologistas, pacifistas, étnicos, entre otros cómo adscritos dentro de esa categoría; como representantes de ese enfoque

encontramos por ejemplo a Melucci (1994), Tilly (2004), Tarrow (2004) y otros, quienes a través de sus trabajos presentan elementos teóricos que respaldan esa postura. Pero en torno ese tema existen criterios opuestos que cuestionan la utilización del adjetivo “nuevos”; los debates en torno al término se centran en criticar las bases teóricas que afirman la presencia de nuevos actores sociales, en oposición a aparentes “viejos actores sociales” (como el movimiento sindical).

Sin embargo, a pesar de los continuos debates sobre la pertinencia o no del término “nuevos movimientos sociales”, hay un reconocimiento de la importancia que revisten esos actores en la sociedad, por los cuestionamientos y críticas que despiertan en torno a la forma hegemónica de concebir el mundo y al orden social establecidos, la forma en que están estructurados los estados, las desigualdades sociales, entre otras. Para Touraine (1997), la idea de un movimiento social denota la existencia de un conflicto central, un actor social que lucha “por una apuesta de importancia central” (1997: 99).

En ese debate sobre la pertinencia o no de utilizar ciertos enfoques para entender a los actores colectivos, se han establecido dos paradigmas principales mediante los cuales se analiza a los movimientos sociales: el “orientado a la identidad” o también denominado “paradigma de los nuevos movimientos sociales” y el de la “movilización de recursos”.

El primero sostiene que los movimientos sociales contemporáneos corresponden a nuevas configuraciones organizativas Touraine (1997), Cohen y Arato (2000); en base a ese planteamiento quienes se adscriben a este enfoque, afirman que los movimientos actuales son nuevos de manera significativa, pues entrañan nuevas identidades, formas de organización y escenarios de conflicto.

Siguiendo el debate teórico, Touraine (1987: 99), plantea que “la noción de movimiento social sólo es útil, si permite poner en evidencia, la existencia de un tipo muy específico de acción colectiva”, criterio que también se presenta en el trabajo de Ibarra y otros (2002).

Un elemento clave a partir del cual en este paradigma se da sustento a la postura teórica y que permite utilizar con firmeza la categoría de nuevos movimientos sociales, es el análisis de la noción de clase, al afirmar que mientras las antiguas formas de acción

colectiva se sostenían sobre una identidad de clase, siendo la pertenencia a una determinada estructura social (operarios, obreros) un elemento común de los integrantes, actualmente los miembros de los nuevos movimientos, no solo que no pertenecen a una misma “clase social”, sino que muchos provienen de clase media o alta y además tienen características diferentes, pero han creado nuevas identidades en torno a temas de interés colectivo, como por ejemplo la lucha por el ambiente. Y aunque sus proyectos incluyen una reorganización en las relaciones con el Estado y el mercado, estos han dejado de ser sus principales “enemigos” Cohen (1985).

La lucha por redefinir “las estructuras de la vida cotidiana” (Cohen: 1985), es lo que en términos generales puede definir la presencia de nuevas formas de acción colectiva. Según este enfoque allí se encontrarían el movimiento feminista, ecologista, pacifistas y otros, en espacios donde convergen mujeres, estudiantes, profesionales, estratos de clase media y personas de todos los sectores, pues a decir de Cohen (1985), una de las principales características de los nuevos movimientos sociales es la “heterogeneidad”.

Los movimientos sociales de corte étnico (indígenas, afrodescendientes), son considerados también dentro de este paradigma, pues sus integrantes se aglutinan en torno a una identidad que apela a reivindicaciones étnico-culturales, que no cruzan necesariamente aspectos relacionados con la clase.

El paradigma de la movilización de recursos que de acuerdo a Cohen y Arato (2000), nace como respuesta a las limitaciones del antiguo paradigma sobre la tradición sociopsicológica<sup>11</sup>, es la otra alternativa teórica para analizar a los movimientos sociales. Este resalta “las variables objetivas como la organización, los intereses, los recursos, las oportunidades y las estrategias para explicar la acción colectiva, especialmente la de gran escala” (2000: 561), de entre los principales adscritos a ese paradigma se encuentran Tilly (2004), Olson (1991), Tarrow (2004), Melucci (1994), McCarthy y Zald (1977), Gould (1991) y otros.

---

<sup>11</sup> Este paradigma afirmaba entre otras cosas que la presión, el descontento, la frustración y agresiones resultantes hacen que los individuos participen en la conducta colectiva y que ésta es una respuesta irracional las diversas formas de cambio Cohen y Arato (2000).

Tarrow (2004) por ejemplo argumenta que el descontento de un grupo poblacional, genera oportunidades favorables para el reclamo de demandas, especialmente cuando hay acceso institucional, cuando afloran los conflictos entre las élites, cuando consiguen alianzas y disminuye la capacidad represora del Estado.

Por su parte Melucci (1994) considera que la acción colectiva es el resultado de intenciones, recursos y límites, que denotan una orientación intencional construida mediante relaciones sociales, tendiente a un cuestionamiento de la sociedad.

La principal crítica a este enfoque la hacen Cohen y Arato (2000), quienes consideran que no ofrece medios adecuados para explicar las nuevas formas de organización que no buscan beneficios materiales, sino que su apuesta organizativa se orienta a una reconfiguración de la visión del mundo y la sociedad. En ese sentido se afirma que el objetivo de análisis del paradigma de “movilización de recursos” no es el movimiento social, sino las formas en que se produce la acción colectiva, y que por tanto no provee una solución de análisis para entender las formas de organización cuyos proyectos no entran en el esquema de lógica colectiva que trabaja en función de intereses, o para obtener beneficios del Estado o el mercado.

Pero en medio de ideas opuestas respecto a la lectura sobre movimientos sociales, existen algunos puntos de encuentro. Defensores del paradigma de los “nuevos movimientos sociales” reconocen la existencia de elementos del paradigma de “movilización de recursos”, en la acción colectiva. Por ejemplo, para Cohen y Arato (2000), es evidente que parte del accionar de los movimientos sociales se orienta a influir en los actores de la comunidad política para que tomen decisiones políticas acordes a las expectativas de las identidades colectivas. Sobre esta última idea Tilly (2004) afirma que la mayoría de grupos que han obtenido recursos, conexiones y prestigio, adquirieron derechos a través de negociaciones directas con el gobierno.

Además reconocen que a fin de conseguir sus objetivos, se crean formas de movilización, organización y comunicación muy sofisticadas, en donde la aplicación de estrategias y recursos se prestan para el análisis a partir de los elementos de la “movilización de recursos”.

Mientras que adscritos al paradigma de “movilización de recursos”, plantean que “el éxito de los movimientos sociales está relacionado con la capacidad de introducir determinados temas y percepciones en las creencias ya existentes en la población” (Ibarra et al: 2002:46) y que además luchan por cambiar el significado de las diversas identidades (Tarrow: 1998: 172).

A pesar de los importantes fundamentos teóricos de ambos paradigmas, el de la movilización de recursos será utilizado en el análisis de esta investigación, pues el corporativismo al plantearse como una forma de vinculación de intereses de grupos organizados, requiere mirar a los actores colectivos insertos en un sistema corporativo, como actores que primero establecen sus intereses, y luego aprovechan las posibilidades institucionales que entre Estado y el actor colectivo se proponen, a través de pactos, formas de concertación u otras, para acceder a la participación en la toma de decisión, en políticas públicas, consulta u otros, o simplemente conseguir ciertos resultados.

Respecto a la utilización del enfoque sobre movilización de recursos, Ramos (1997) afirma que “si se incorporan al concepto de movimiento social, como elementos esenciales de definición del mismo, la articulación de demandas de diverso tipo, el intento de conseguir determinados objetivos, la búsqueda de la influencia política, los efectos políticos de los movimientos o su posible sustitución por otros mecanismos de participación política, puede resultar pertinente utilizar como perspectiva de análisis la representación de intereses y eventualmente considerar su conceptualización como grupos de interés” (Ramos: 1997: 17).

Considero que la utilización del paradigma de la “movilización de recursos”, no significa desvalorizar los importantes aportes de los movimientos sociales en la construcción y reconstrucción de una sociedad y Estado diferentes (como es el planteamiento de muchos actores colectivos), sino que es una herramienta analítica válida para explicar esa dinámica social y política y más aún en torno al tema del corporativismo.

## **2.2 El movimiento afroecuatoriano.**

El movimiento afroecuatoriano no es un espacio organizativo aislado, sino que es un elemento de organización entre un conglomerado continental de acción colectiva, que tiene a la afrodescendencia como el elemento común, en medio de una diversidad de países, cada uno con realidades diferentes.

Sin embargo, los espacios organizativos de país a país comparten líneas de acción que responden a un pasado y problemas omunes, como discriminación o desigualdad social y racial. En ese contexto, existe una amplia movilización afrodescendiente en la mayor parte de países de América, siendo en unos más intensa que en otros, cuya lucha a pesar de haber conseguido algunas victorias, tiene aún muchos retos que afrontar en pro de una población que vive diversas formas de exclusión.

### **2.2.1 Movimiento negro: el contexto en América.**

En América viven aproximadamente 163 millones de afroamericanos, de ellos el 81%, es decir, más de 133 millones viven en Brasil, Estados Unidos y Colombia, y aunque esa cifra es muy significativa, en esos tres países representan un porcentaje muy bajo en relación al total de la población.

También en esos tres países se encuentra uno de los mayores referentes en cuanto a movilización social afrodescendiente. En los Estados Unidos por ejemplo, los años sesenta marcaron un hito en la movilización afro en pro de los derechos civiles para la población negra del país. Pero ese movimiento tiene su origen a principios del siglo XX (Pukrein: 2006), cuando un grupo de intelectuales negros del norte, indignados por la desigualdad racial, comenzaron a movilizarse y promovieron agitaciones en pro de los derechos civiles. Entre ese grupo de intelectuales destaca W.E.B Du Bois <sup>12</sup>, quien se convirtió en portavoz del grupo, al frente de quien en 1905 se dirigió un encuentro para realizar programas de agitación pública, y en 1909 Du Bois y otros participantes (incluyendo liberales blancos),

---

<sup>12</sup> William Edgar Burhardt Du Bois, obtuvo un doctorado en Harvard en 1895, fue editor de la revista de la Asociación Nacional para el Progreso de la Gente de Color., fue profesor de sociología. Defensor de la educación e igualdad de oportunidades como factores clave para el progreso de los Negros. A la edad de 93 años, en 1961 se marchó a Ghana.

fundan la Asociación Nacional para el Progreso de la Gente de Color (NAACP) (Pukrein: 2006).

De allí en adelante la NAACP obtuvo muchas victorias, que se sumaron a diversas iniciativas realizadas en años posteriores y por otros sectores organizados, en contra de las diversas formas de segregación mantenidas por diversos estados: en los buses, los ferrocarriles, en las escuelas, las iglesias y otros lugares. De entre esas acciones destacan las lideradas por Martin Luther King en los años 50 y 60<sup>13</sup>.

En Brasil, el país americano con la mayor población afrodescendiente, el movimiento afrobrasileño tiene una larga historia de lucha por la compensación ante los horrores de la esclavitud, y sus activistas han estado al frente de las estrategias por los derechos colectivos. Sin embargo, es uno de los mayores países en donde predomina una gran resistencia para reconocer el nexo que existe entre la esclavitud, las actuales inequidades raciales y la discriminación, es más, no fue sino hasta hace pocos años que el Estado reconoció que existía problemas asociados a la esclavitud cuyas repercusiones forman parte de la cotidianidad de la población afrodescendiente en ese país (Hooker: 2008).

Actualmente existen movimientos negros en prácticamente todos los países donde existe población afrodescendiente, (Priestley y Barrow: 2008), con agendas que en general guardan muchas similitudes: lucha contra el racismo y la discriminación, reconocimiento étnico, y temas relacionados con la situación socio-económica de la población afro, entre otros aspectos.

Los movimientos sociales de afrodescendientes en muchos países de Latinoamérica, en los últimos años han conseguido importantes logros en derechos colectivos, conquistas constitucionales anti discriminación y medidas de acción afirmativa (Hooker: 2008). Sin embargo, las formas de aplicación y características de las conquistas varían de país a país,

---

<sup>13</sup> El Boicot de Montgomery (Estado de Alabama), es una de las acciones de protesta en contra de la segregación racial, más conocidas. En 1955, durante 12 meses la población negra dejó de utilizar los buses de transporte público, hasta que el Estado, aprobó una ley que permitiera a los afroestadounidenses sentarse en cualquier lugar.

por ejemplo de acuerdo a Hooker (2008) , en países donde existen comunidades “maroon”<sup>14</sup> como Guatemala, Honduras y Nicaragua, ganaron derechos colectivos en materia de tierras y cultura. En cambio, en países donde no tienen ni reconocimiento ni como grupos étnicos o raciales, no han conseguido ni derechos colectivos en tierra, ni cultura, ni acciones de afirmación positiva como en Venezuela y México, mientras que en países donde ha habido movilización, han conseguido derechos de diversa índole como en Brasil, Colombia y Ecuador.

Hoy los retos que debe enfrentar el movimiento afrodescendiente en Latinoamérica de acuerdo a Hooker (2008), están relacionados con el hecho de que cada vez más los afrodescendientes están siendo asimilados por el resto de la población, con lo cual, algunas prácticas culturales están desapareciendo, y por ende los aspectos que les caracterizan como grupo étnico están perdiéndose, es más, actualmente hay elementos creados o forzados, por tal razón muchos son vistos como inauténticos o derivativos. Otro problema a enfrentar es la división de planteamientos entre afrodescendientes rurales y urbanos. Los primeros que por lo general actúan en función de una identidad basada en el territorio y la ancestralidad, mientras que los segundos apelan a luchas distintas.

Además, otro obstáculo es la falta de auto identificación afrodescendiente de una parte muy significativa de esa población, lo cual le impide tener una mayor presencia como grupo étnico, poniendo en riesgo el número de integrantes articulados a la acción colectiva. Este a decir de Hooker (2008) es uno de los mayores desafíos de los movimientos sociales afrodescendientes en América Latina, del que en gran medida dependerá su existencia en el futuro.

### **2.2.2 Movimiento negro: el contexto en Ecuador**

En el Ecuador existe una población afroecuatoriana que representa el 4,9% del total de habitantes en el país, distribuida en todo el territorio nacional, siendo las provincias de

---

<sup>14</sup> Comunidades cuyos ancestros escaparon de la esclavitud y establecieron comunidades fuera del sistema colonial, en partes remotas del Caribe.

Guayas, Esmeraldas y Pichincha las que poseen un mayor asentamiento afrodescendiente<sup>15</sup>. A nivel de país, este segmento poblacional se encuentra dentro de los grupos más pobres, seguido de los indígenas. Según los datos estadísticos extraídos del censo del 2001, el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanza el 70,6%, mucho más alto que el promedio país que se sitúa en el 61% (Antón: 2007)<sup>16</sup>; en ese mismo orden, la población afroecuatoriana afronta problemas de escolaridad, salud, acceso restringido a servicios básicos, desempleo, entre otros.

Con respecto al acceso y calidad de empleo, los afroecuatorianos y afroecuatorianas ocupan los trabajos de menor remuneración y nivel de importancia en la escala laboral<sup>17</sup>, trabajos que además recrean y fundamentan estereotipos; sumado a ello están los problemas derivados por efecto de racismo y discriminación en sociedades que a consideración de de la Torre (2002) reconocen la existencia del racismo pero a la vez se lo naturaliza y trivializa.

Frente a las demandas derivadas de esos y otros problemas, existe un tejido organizativo que mediante diversas acciones ha buscado mecanismos para revertir la situación socio-económica de la población desde hace algunas décadas. Pero es a partir de los años 90, cuando empieza a tomar forma como actor social con mayor presencia en el escenario nacional.

Los años 90 a nivel nacional, se caracterizan por un escenario político y económico convulsionado por la implementación de diversas medidas económicas, desgaste de los partidos políticos, desconfianza en las instituciones estatales, crisis del sistema financiero, etc. Por otra parte, también destaca la emergencia en la esfera pública de diversos actores sociales, especialmente el movimiento indígena y de mujeres así como de otros actores, quienes además de levantar su protesta por la situación del país, también buscaban alcanzar intereses sectoriales.

---

<sup>15</sup> Datos extraídos del Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano, SISPAE-INEC, sintetizados en "Los afroecuatorianos en cifras", 2004.

<sup>16</sup> Datos recogidos por el autor a través de los Indicadores elaborados por el Secretaría Técnica de Frente Social - STFS (2006).

<sup>17</sup> Datos extraídos del Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano, SISPAE-INEC, sintetizados en "Los afroecuatorianos en cifras", 2004.

Por ejemplo, las movilizaciones indígenas a principios de los 90, mostraron a un actor social con una gran fuerza política, que demandaba al Estado mayor atención para una población que había permanecido excluida. El movimiento afroecuatoriano, por su parte; a fines de los años 90 empieza un proceso de mayor madurez y expansión del tejido organizativo en diversas ciudades del país, y aunque con una presencia pública muy reducida también empezaba a visibilizarse como un actor social con intereses específicos.

En el marco de una realidad socio-económica y política muy difícil para la población afroecuatoriana y para la población en general, al interior del movimiento se buscaba mecanismos para generar mayor incidencia desde el Estado, como una forma para desde allí impulsar las demandas del Pueblo Negro y generar mayor representación.

### **2.2.3 Debate teórico en torno al Movimiento Afroecuatoriano.**

El movimiento afroecuatoriano, tiene sus raíces en los movimientos de los años 60, 70 y 80 del siglo XX (Maloney en Antón: 2008: 219), y recibe la principal influencia de la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos y el desarrollo organizativo afrodescendiente en Colombia y Brasil (Antón: 2008).

De entre las principales iniciativas que abrieron paso para un proceso organizativo destaca la creación de un Centro de Estudios Afroecuatorianos en 1979, promovido por estudiantes de Esmeraldas, Guayas, Imbabura y Carchi (Tadeo: 1998), quienes como producto de diversos viajes en búsqueda de información sobre la historia y cultura del Pueblo Negro “se convierten en pilar fundamental y pioneros de un proceso que más tarde desembocaría en la conformación de otras organizaciones” (Tadeo: 1998: 67). A pesar de que ese Centro se desintegró cuando los estudiantes terminaron sus estudios y regresaron a sus respectivas ciudades, para aquel entonces ya se habían formado diversas organizaciones.

El tejido organizativo que configura lo que ha sido denominado como un Movimiento Afroecuatoriano en proceso de construcción por Walsh (2002) y Medina (2006), se manifiesta a nivel nacional, a través de una diversidad de organizaciones de

primer grado, muchas de ellas articuladas mediante organizaciones de segundo (OSG) y tercer grado. “La estructura mínima de organización de los pueblos indígenas y negros son las llamadas organizaciones de base, que pueden tomar diversas denominaciones como: comunas, centros, cooperativas o asociaciones” Medina (2006: 39)

Según Medina (2006), es a partir de los años 70 donde se empiezan a conformar organizaciones de segundo grado representativas del pueblo negro, cuyo principal objetivo se enmarcaba en la lucha por el territorio ancestral<sup>18</sup>, la pertenencia a un mismo grupo étnico, el acceso y uso de recursos naturales, entre otros. Estos espacios organizativos se conformaron en territorios específicos como: Esmeraldas, Pichincha, Imbabura, Carchi, y más tarde se estructuraron en otras partes del país. Dentro de estos espacios más grandes, se unen organizaciones de primer grado, aunque existen muchas que no están articuladas a ellas.

Más tarde, se conforman una organización de tercer grado<sup>19</sup> en Esmeraldas y otra en Quito denominada CNA (Confederación Nacional Afroecuatoriana), esta última con el ánimo de articular al tejido organizativo de todo el país (Medina: 2006)<sup>20</sup>, pero sin embargo por diversos problemas no ha conseguido tal objetivo.

Ese movimiento afroecuatoriano con una diversidad de organizaciones en todo el país, se caracteriza por procesos organizativos muy fuertes localmente (en provincias o ciudades), pero muy débiles a nivel nacional. De acuerdo a Walsh (2002), esto se debe principalmente a las diferencias regionales y entre grupos rurales y urbanos, inclusive por intereses políticos y manipulaciones de partidos, que han sido los principales obstáculos para el diálogo y la organización nacional.

---

<sup>18</sup> Las organizaciones a las que hace referencia son aquellas localizadas en Esmeraldas, especialmente en el Norte de la provincia, en donde se formaron las primeras organizaciones de segundo grado, con el objetivo de luchar por la tierra y los recursos naturales, en función de un sentido de pertenencia ancestral de territorios ocupados antes de la formación de la república.

<sup>19</sup> Las organizaciones de primer grado, son aquellas conformadas por personas a título individual, son llamadas “Organizaciones de base”, pues constituyen la unidad básica de asociación. Las organizaciones de segundo grado son aquellas conformadas por al menos 5 organizaciones de primer grado, se les llama, Federaciones, y las organizaciones de tercer grado, son aquellas conformadas por al menos 3 federaciones y reciben el nombre de Confederaciones.

<sup>20</sup> CNA (Confederación Nacional Afroecuatoriana, )se conformó para unir al conglomerado de organizaciones de todo el país, en el 2002. Sin embargo, Medina (2006) señala que debido a una crisis de institucionalidad y desacuerdos entre organizaciones participantes de la CNA, no ha podido conformarse una sola agrupación fuerte.

Pero a pesar de esa falta de cohesión nacional, existe un trabajo de incidencia asentado sobre ciertos niveles de concertación, logrados a partir de temas generales que cruzan todas las realidades locales o que han conseguido crear cierta identidad nacional. Entre esos temas están la reivindicación de territorios ancestrales, vigencia de los derechos colectivos y la etnoeducación, Medina (2006).

Hoy las acciones del movimiento afroecuatoriano están orientadas a una lucha que busca combatir los altos niveles de pobreza de la población<sup>21</sup>, una lucha por la identidad cultural y contra la discriminación y el racismo. Pero además, de reivindicaciones de índole cultural-identitaria, social y económica; el proceso organizativo tiene como objetivo ser una fuerza política con una amplia representación estatal, pues en la actualidad la población afroecuatoriana está poco o nada representada en las instituciones estatales, lo cual le mantiene al margen de los procesos de toma de decisión.

El movimiento afroecuatoriano como proceso organizativo ha pasado por diversos periodos que marcan su presencia en la esfera pública, en los que poco a poco ha ido tomando forma, a través de procesos de fortalecimiento y construcción de la identidad negra, que a decir de Medina (2006), han venido desarrollándose a lo largo de la década de los noventa, impulsados por la fuerte agencia social y política indígena, por alianzas y diferencias con ellos y por las conquistas de la Asamblea Constituyente de 1998, en la que se reconoció a los pueblos negros o afroecuatorianos como tal, y parte integrante del Ecuador multicultural.

Pero para emprender un estudio sobre aquel y en el marco de la teoría de los movimientos sociales es prudente traer algunas reflexiones de varios autores. Por ejemplo, Ibarra y otros (2002), consideran a los movimientos sociales como un “...tipo específico de acción colectiva, con repertorio propio, con una forma singular de organización y simbología específica” (2002: 30).

---

<sup>21</sup> Según los datos estadísticos extraídos del censo del 2001, el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanza el 70,6%, mucho más alto que el promedio país que se sitúa en el 61%<sup>21</sup>; en ese mismo orden, la población afroecuatoriana afronta problemas de escolaridad, salud, acceso restringido a servicios básicos, desempleo, entre otros. SISPAE – INEC, 2004.

Para Touraine (1987) un movimiento social es “es una acción conflictiva mediante la cual se transforman las orientaciones culturales y un campo de historicidad en formas de organización social, definidas a la vez por normas culturales generales y por relaciones de dominación social”(1987:97). En cambio, Melucci (1994) desde una posición más crítica, prefiere utilizar el término fenómenos colectivos, a los que se refiere como “procesos en los cuales los actores producen significados, comunican, negocian y toman decisiones”(1994:156).

Si se retoma las ideas de Touraine (1987), Ibarra y otros (2002) y Melucci (1994) puede entenderse a la organización afrodescendiente como un movimiento social que se inserta en una dinámica de lucha por la apropiación de unos recursos culturales y de historicidad, a fin de que la sociedad ecuatoriana reconozca los valores culturales propios del Pueblo Afroecuatoriano, produciendo significados mediante la utilización de una simbología y forma de organización propia. Pero en torno a la posición de la organización afroecuatoriana como un movimiento social, existen algunos criterios.

Medina (2006) en su trabajo investigativo presenta a la organización afroecuatoriana a nivel nacional, como un movimiento que está en un proceso de fortalecimiento, en el marco de profundas debilidades organizativas. Sobre ese mismo enfoque se encuentra el posicionamiento de Walsh (2002), ella en conjunto con Medina (2006) hacen alusión a un movimiento en estructuración, en proceso de establecerse, como ellos lo denominan, un movimiento emergente.

Por otra parte Jhon Antón (2007a), empieza su análisis del proceso de organización afro, a través del término sociedad civil. Antón indica que los afroecuatorianos empezaron a darle contenido al término sociedad civil a finales de la década de los 70, por medio de un proceso organizativo que ha pasado por diversos momentos críticos, como dispersión y debilitamiento.

Para éste autor sin embargo, los comienzos del siglo XXI marcan un escenario en donde la sociedad civil afroecuatoriana muestra un mayor nivel de incidencia que se evidencia en las conquistas jurídicas obtenidas por este sector. Y aunque considera que existen muchos desafíos, tanto internos como externos que debe afrontar, concluye que “la

sociedad civil afroecuatoriana ha logrado importantes movilizaciones políticas de carácter étnico, a través de procesos organizativos, demandas de mayor inclusión social, participación política y mejor amplitud democrática en la estructura de la nación” (Antón, 2007a: 240).

Para Walsh (2002) el movimiento afroecuatoriano adquiere presencia a través de un proceso de “fortalecimiento y construcción de la identidad negra en el Ecuador que ha venido desarrollándose en la última década [se refiere a la década de los 90]” (2002:90), sin embargo reconoce que el movimiento se ha caracterizado por diferencias organizativas, grupales y regionales. Castro (2006) también reconoce la presencia de una organización cuyas principales acciones se enmarcaban en reivindicaciones de carácter étnico, en aras de reforzar su identidad y conseguir reconocimiento social.

Esas reflexiones teóricas, podrían enmarcarse dentro del paradigma “orientado a la identidad”, pero si se retoma el paradigma de “movilización de recursos”, puede mirarse al proceso organizativo afroecuatoriano, como un movimiento social que busca romper las crecientes desigualdades económicas, sociales y políticas en las que vive el Pueblo Negro, y también en el que se desarrolla el proceso organizativo, además de lograr incidencia política. Puede reconocerse a estos como sus principales intereses, intereses que buscan ser plasmados a través de las diferentes acciones emprendidas por el movimiento afroecuatoriano.

Es relevante mencionar cuán importante es para ese actor social, el contar con representantes en el Estado, en sus diversas instituciones y funciones, a fin de que se conviertan en voceros o voceras de las demandas de la población, y para que contribuyan a terminar con las estructuras de desigualdad imperantes en la sociedad y el Estado, (de la Torre: 2007)<sup>22</sup>, (Ocles: 2008)<sup>23</sup>, (Antón: 2008).

Por otra parte, en el marco de las oportunidades que los movimientos tuvieron en los años 90 para la posicionar sus demandas sociales y culturales, los afroecuatorianos se movilizaron para proponer una visión diferente del Estado, la nación, la democracia y la

---

<sup>22</sup> En su trabajo de la Torre (2007), presenta fragmentos de entrevistas, cuyos entrevistados recalcan la importancia de contar con representantes en el Estado.

<sup>23</sup> En Plataforma Política del Pueblo Afroecuatoriano (2008)

ciudadanía, oportunidades que se vieron más potencializadas en el marco de la asamblea constituyente del año 2008 (Antón: 2008).

En ese contexto, la llegada de un nuevo gobierno en el año 2007 invitando a la población a sumarse a lo que se ha denominado “revolución ciudadana”<sup>24</sup>, crea un escenario diferente para el accionar de todos los actores sociales y proporciona un nuevo marco de oportunidades, no solo para el movimiento afroecuatoriano, pues la dinámica Estado – sociedad civil adquiere nuevos matices, siendo la aprobación de la nueva constitución del año 2008 uno de los mayores hitos del actual gobierno e instrumento de lucha de los actores sociales, hechos que ofrecen un escenario de estudio y análisis muy interesante, pero que en el presente trabajo no son abordados, ya que un acercamiento analítico de ese tipo requiere por sí solo toda una tesis y un proceso de investigación propio, lo cual representa una invitación para futuros trabajos.

Retomando el análisis del escenario de acción afroecuatoriana y los elementos presentados por los anteriores autores, se destaca la viabilidad de analizar al movimiento afroecuatoriano a partir de variables como: intereses, recursos, oportunidades y estrategias, que es la propuesta a la cual se sujeta este trabajo.

Hoy el movimiento afroecuatoriano tiene ante sí muchos desafíos, pues a pesar de haber logrado reconocimientos en la Constitución, las condiciones de pobreza, desigualdad y discriminación de la población siguen latentes. Como organización deben trabajar por una consolidación organizativa que genere mayor unidad y sinergia, a fin de romper con los problemas de dispersión que recrean una imagen de movimiento social débil y desestructurado.

### **2.3 Actores sociales e instituciones estatales**

Luego de la segunda guerra mundial los estados se encontraron ante un escenario político diferente, caracterizado por la emergencia de nuevos actores. Esos nuevos actores no solo generaban debate social y ejercían presión sobre la acción estatal, sino que también imponían retos a la democracia y a las instituciones que la sostenían.

---

<sup>24</sup> Nombre con el cual el plan de gobierno del Presidente Rafael Correa fue denominado.

Muchos cambios se produjeron en la forma de interpelación de los actores colectivos, el Estado dejó de ser el principal enemigo, y más bien se establecieron formas de interacción en espacios de coordinación, cooperación o pactos. Para responder a ese nuevo escenario socio-político, se debieron establecer cambios en las instituciones para facilitar, pero también para regular la interacción Estado-sociedad civil.

Hoy, los actores colectivos y entre ellos los movimientos sociales, están presentes en diversas dinámicas de participación como son los procesos de toma de decisión en políticas públicas, consulta, cooperación o cualquier otro proceso articulado a instituciones estatales. Eso ha generado diversas posiciones que aluden a las ventajas y desventajas de una participación de esa índole, sumado a eso están los debates sobre la representación, la cual ha generado controversias entre los actores que participan o no en dichos procesos.

A la luz de las inequidades generadas por el sistema político, económico y social, los actores colectivos presionan al Estado no solamente para que realice una gestión adecuada que elimine progresivamente esas inequidades, sino también para tener poder de decisión sobre los temas públicos, por eso Cunill (2006), considera que la participación ciudadana plural puede contribuir a la democratización de las políticas públicas.

Aunque Insunza (2006) y Luna (2005) cuestionan si la participación de la sociedad civil en la esfera política podría interpretarse como una ampliación de la democracia; Cunill (2006: 174) en cambio, afirma que se trata de pluralizar el proceso de creación de políticas públicas para “romper con el monopolio del poder político”, desde esa perspectiva Insunza (2006) resalta que eso puede incidir en la eficacia de las políticas públicas, a fin de que se beneficien con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad cotidiana” (2006: 266), criterio compartido también por Luna (2005).

Si bien la participación de actores colectivos en escenarios de toma de decisión, puede beneficiar la dinámica estatal, sobre ese ejercicio se ciernen algunos desafíos que actores sociales y Estado deben afrontar (destaco tres). El primero es la relación participación – representación.

Al respecto Cunill (2006), Luna (2005), Insunza (2006), Schmitter (2005) afirman que existen problemas en la relación entre participación y representación; pues puede existir participación social, pero eso no significa que exista una representación efectiva de los actores colectivos y mucho menos de la sociedad en general. Plantean afrontar el problema de definir, ¿quién puede participar?, ¿cómo?, ¿qué mecanismos implementar para operacionalizar la participación?, ¿deberán participar los que saben hacerlo mejor?.

Sobre ese aspecto Vite (2005), asegura que es difícil establecer de forma lógica, qué intereses organizados tienen derecho a representarse, el peso proporcional de esa representación o los procedimientos para ella, y hay otros trabajos en los que se asevera que un resultado casi ineludible es la exclusión de actores, por tanto, se debe examinar cuidadosamente el mecanismo de participación Cunill (2006).

Otro desafío que levanta la participación de la sociedad civil, es el tema de la institucionalización de la acción colectiva. Sobre ese aspecto, aunque se resalta la importancia de crear mecanismos institucionales para facilitar la organización, Gret y Sintomer (2002) afirman que el “precio de tomar en cuenta institucionalmente las demandas de los movimientos sociales parece ser una pérdida de autonomía de la sociedad civil en relación con el Estado” (2002: 116). Ello implicaría que la dinámica social se vería afectada, controlada o restringida para criticar la gestión del Estado.

De acuerdo a los enfoques señalados y retomando el esquema planteado por la teoría sobre el corporativismo, este apunta a una participación organizada de la sociedad civil, en procesos de toma de decisión en políticas públicas u otros temas, donde los intereses de los dos actores participantes (Estado y sociedad civil), estén presentes. Pero los diversos autores son claros en presentar algunas ventajas y desventajas que estos procesos pueden traer para los movimientos sociales.

Si bien, la participación, la centralidad, la responsabilidad y la inclusión son cuatro características claves de un proceso de toma de decisiones neo-corporativista (Marks: 1986), no existe una garantía total de que esas características se cumplan fielmente, lo que sí está garantizado es un proceso de organización institucional que podría generar (pero no necesariamente) mejores niveles de coordinación. En relación a eso Claus Offe (en Solé:

1984: 19-20) considera que la característica principal del corporativismo contemporáneo o neo-corporativismo es la institucionalización legalmente sancionada de la autoridad de los grupos de intereses.

Sin embargo, los buenos resultados presentados en las investigaciones en países europeos con tendencias corporativistas, es alentador para algunos académicos, de allí que Sole (1984: 21) menciona que algunos sectores consideran al corporativismo como un objetivo a alcanzar, modelo de igualdad, justicia y participación. Pero las investigaciones realizadas no muestran indicadores positivos ni negativos respecto a la aplicación de arreglos corporativos en América Latina, lo que sí se debe considerar es que en muchos escenarios el solo término corporativismo es sinónimo de una “práctica mañosa” del Estado o de dirigentes sociales que buscan beneficios particulares o sectoriales.

Y el último desafío se relaciona con el tema de la institucionalización versus la efectividad. Vite (2005) en su análisis de las propuestas de Offe y Schmitter, recoge planteamientos relacionados con la necesidad de la institucionalización de la participación de las organizaciones de intereses, para garantizar una profesionalización y una efectiva coordinación en las políticas públicas; sobre ese mismo criterio, Claus Offe (en Vite: 2005)<sup>25</sup> hace hincapié en la necesidad del establecimiento de procesos de institucionalización y profesionalización entre la sociedad civil y el Estado, como una forma para ampliar la capacidad de gestión, concertación y compromiso.

Pero la efectividad, no necesariamente puede estar presente en todos los procesos. Hay trabajos como los de Cunill (2006), en donde se muestra que uno de los problemas presentados en determinadas experiencias es la generación de resultados mínimos o poco relevantes, en donde lo que ha primado simplemente es la corporativización de los asuntos públicos, es decir, la pluralización de arreglos institucionales entre el Estado y la sociedad civil, que no han tenido mayores impactos.

No obstante, Insunza (2006) prefiere hablar de eficacia y control, y afirma que en “dependencias públicas en donde se da la participación ciudadana existe una mayor

---

<sup>25</sup> El trabajo de Vite (2005) se centra en el análisis sobre la propuesta de Offe y Schmitter sobre institucionalización y participación.

efectividad de la política pública” (2006: 277). Pero la organización, la eficiencia, el compromiso son elementos que pueden perder su sentido si no se puede establecer una estructura participativa que promueva una real cogestión entre la sociedad civil y el Estado.

En medio de ese escenario de participación de los actores sociales en procesos institucionalizados, está el corporativismo como una práctica político-institucional que a pesar de que genera controversias, ofrece mecanismos de participación que obviamente también deben enfrentarse a los desafíos relacionados con la efectividad, la pérdida de autonomía, el establecimiento de una efectiva representación de actores, entre otros que no se han mencionado, sin embargo es una alternativa que ha dado respuesta a ciertas deficiencias estatales en la incorporación de sectores excluidos.

Ya en términos más metodológicos y para efectos de análisis, para entender la participación de actores colectivos en prácticas corporativistas, hay quienes plantean el análisis de la categoría “organización de intereses” Traxler y Brandl (2008) y otros proponen “grupos de interés” Iankova (2008). Estas categorías son uno de los elementos más discutidos a partir de la definición propuesta por Schmitter (1998) “sistema de representación de intereses”.

Otros aportes, en cambio se oponen a la utilización de la categoría, grupos de interés, al considerar que no es la mera agrupación de intereses, lo que permite analizar la participación de actores en procesos corporativos. Pues hay elementos como el consenso, la coordinación, el compromiso, etc., que tienen un gran peso en la interacción de esos actores.

Sin embargo hoy, el énfasis de los procesos contemporáneos recae en los cambios en torno a la participación en procesos de toma de decisión en políticas públicas. En ese sentido Solé (1984) afirma que lo fundamental que aportó Schmitter (en su trabajo de 1974) fue la idea de la concertación, según la cual se produce una incorporación de grupos de interés en el proceso de formación e implementación de políticas.

Aportes nacionales sobre corporativismo y grupos sociales, miran con preocupación las prácticas corporativistas en Ecuador, en relación con la representación o la institucionalización de los actores sociales (León: 1997), y por otra parte, ven al

corporativismo como una estrategia de los grupos subalternos para negociar con los miembros de los grupos dominantes y con el Estado el acceso a los recursos (De la Torre: 2007). Esos planteamientos se referencian a partir de la experiencia de los indígenas y afrodescendientes, quienes han logrado negociar ciertos derechos y la implementación de políticas desde hace algunas décadas.

Esas puntualizaciones sirven también de contexto para el análisis en torno al caso de investigación, en donde el escenario se caracteriza por la presencia de un actor social como es el movimiento afroecuatoriano, por una parte, y una entidad estatal, por otra.

## **2.4 A modo de resumen**

Para analizar a los actores colectivos, el paradigma “orientado a la identidad” y el de la “movilización de recursos”, son dos apuestas teóricas que proporcionan elementos analíticos. Sin embargo, para el interpretar la presencia de actores colectivos en procesos corporativistas, el segundo enfoque proporciona elementos que más se ajustan a la teoría sobre el corporativismo y por ello aquel se utilizará en el presente trabajo.

El movimiento afroecuatoriano, caracterizado por una diversidad de organizaciones en todo el territorio nacional (en donde existen gran presencia de población afroecuatoriana), a pesar de no haber logrado romper con las debilidades internas como: falta de unidad y dispersión, ha conseguido importantes conquistas constitucionales y también ha logrado convertirse en un actor con una presencia significativa en la esfera pública.

Los actores sociales están presentes hoy en diversos espacios de participación y toma de decisiones, eso ha provocado retos en el Estado y la modificación de los mecanismos institucionales a fin de que faciliten esa participación. Pero, si bien la participación de actores sociales en procesos institucionalizados, puede contribuir a romper con el monopolio del poder político, detentado por el Estado; también presenta desafíos que se deben afrontar para lograr mejores resultados.

Por una parte, resolver el problema de la relación participación-representación, a fin de que esta corresponda con la realidad de los actores, y reduzca al mínimo las posibilidades de exclusión de ciertos sectores. Por otra parte, está el desafío de generar mayores niveles de efectividad y por último el de garantizar que la institucionalización no afecte la dinámica de los actores colectivos.

## CAPITULO III

### ¿LA CODAE, UN ARREGLO CORPORATIVO?

En la década de los 90, en el marco de un país con grupos poblacionales con altos índices de necesidades básicas insatisfechas y grupos sociales que exigían al Estado reivindicaciones sociales-culturales, identitarias, políticas, etc, se crean organismos estatales orientados a sectores específicos de la población: mujeres, indígenas, afroecuatorianos y campesinos; organismos como: CONAMU, CODENPE, CODAE<sup>26</sup> y otros, promovidos desde diversos sectores de la sociedad civil, entes locales, nacionales, cooperación internacional, etc.

Aquellas nuevas entidades fueron en gran medida la respuesta del Estado hacia los demandantes, entidades que pasaron además a constituirse en una suerte de mecanismos de representación de los sectores sociales: CONAMU a las mujeres, CODENPE a las y los indígenas y CODAE a las y los afroecuatorianos, las cuales también establecían una especie de interfaz de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.

La forma en que se establece ese mecanismo de representación es abordado en este trabajo investigativo, específicamente en la CODAE, siendo este capítulo el espacio en que se analizará los elementos políticos y organizativos que constituyen a la entidad en un lapso de 10 años, contados a partir de su creación en 1998.

La temporalidad a 10 años con el corte investigativo al 2008, responde a una necesidad logística, pues la expedición de una nueva constitución y el ascenso del Ec. Rafael Correa a la presidencia, crea un escenario político y social con muchos elementos que merecen ser abordados y analizados por sí solos en otro trabajo investigativo, y aunque el nuevo presidente empezó su mandato en el año 2007, los mayores cambios se destacan a partir del año 2008, momento preciso para hacer el corte temporal de la propuesta investigativa que en esta tesis se presenta.

---

<sup>26</sup> CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres), CODENPE (Consejo Nacional de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador), CODAE (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano).

El presente capítulo se centrará en la entidad objeto de análisis, bajo la mirada de las teorías sobre el corporativismo, pero para ello primero se creará el escenario para situar históricamente a la CODAE tanto en el marco estatal como organizativo, mirar su evolución como institución y todos los aspectos que contribuyan a establecer los elementos que la caracterizan, para luego mirar esas características bajo el lente de la teoría propuesta. Para los efectos, las variables utilizadas para determinar esas características institucionales son extraídas de los trabajos de Philippe Schmitter y Gerard Lemhbruch presentados en el primer capítulo.

Para los fines mencionados, en la primera parte consta la información sobre la entidad: su creación, actores involucrados, aspectos jurídicos, la forma como está constituida actualmente, entre otros aspectos; para más adelante analizar los procesos que han estado presentes a lo largo de 10 años, y que facilitarán el análisis de las características institucionales de la CODAE.

### **3.1 Orígenes Institucionales**

La CODAE se crea en a fines de los años 90, una década de gran intensidad socio-política, un periodo que a nivel nacional se caracteriza por un escenario político y económico convulsionado por la implementación de diversas medidas económicas, desgaste de los partidos políticos, desconfianza en las instituciones estatales, crisis del sistema financiero, etc. Por otra parte, también destaca la emergencia en la esfera pública de diversos actores sociales, especialmente del movimiento indígena y de mujeres así como de otros actores, quienes además de levantar su protesta por la situación del país, también buscaban alcanzar intereses sectoriales y materializar sus reivindicaciones (Ospina et al: 2006); (Barrera: 2001); (Guerrero y Ospina: 2003).

Por ejemplo, las movilizaciones indígenas a principios de los años 90, mostraron a un actor social con una gran fuerza política, que demandaba al Estado mayor atención para una población que había permanecido excluida.

El movimiento afroecuatoriano, por su parte; a fines de los años 90 empieza un proceso de mayor madurez y expansión del tejido organizativo en diversas ciudades del país (Medina: 2006), (Antón: 2007), (Walsh: 2002), y aunque con una presencia pública muy reducida también empezaba a visibilizarse como un actor social con intereses específicos. Es justo en esa década cuando se crean diversos organismos como: CONAMU, CODAE, CODENPE y otros, cuya gestión estaba dirigida a sectores específicos de la población, convirtiéndose en una especie de interfaz entre la sociedad civil y el Estado.

Esas instancias estatales que representaban para los actores beneficiados una conquista en la lucha por la incidencia dentro de la estructura del Estado, tienen a su vez otros antecedentes. En 1994<sup>27</sup> en la presidencia de Sixto Durán-Ballén se crea la SENAIN (Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas)<sup>28</sup>, entidad encargada de atender las demandas de los indígenas y en cierta medida también de la población afroecuatoriana; sin embargo, esa entidad tuvo poca incidencia en ese periodo.

El gobierno del Ab. Abdalá Bucarám por su parte, trató de crear un Ministerio Indígena, pero el corto periodo de ese gobierno no permitió que la propuesta se concretara. Más tarde el interinazgo de Fabián Alarcón implementó cambios en la SENAIN y en 1997 pasó a llamarse CONPLADEIN (Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros)<sup>29</sup>, institución de orden estatal cuyo objetivo era promover acciones de desarrollo tanto para indígenas como afroecuatorianos.

Pero pronto se producen desacuerdos entre los dos sectores debido a la forma de gestión desarrollada al interior de la entidad. El sector afroecuatoriano expresaba que la gestión de la CONPLADEIN estaba dirigida en su mayoría para la población indígena, mientras que hacia la población afroecuatoriana había una intervención mínima (AA: entrevista: 2009). Por ejemplo, en la entidad existían solo 6 funcionarios afroecuatorianos

---

<sup>27</sup> En la década de los noventa destacan las mayores iniciativas, sin embargo no fueron las primeras. En los años ochenta también se crearon otros organismos estatales, que tuvieron poca incidencia social y política.

<sup>28</sup> Creada bajo decreto ejecutivo No. 1679, del 22 de abril de 1994 en la presidencia de Sixto Durán Ballén.

<sup>29</sup> Fabián Alarcón, presidente interino, tras la caída del gobierno de Abdalá Bucaram, había prometido al movimiento indígena una entidad que “realmente represente los intereses de los pueblos” Ver CODAE (2002).

entre técnicos y personal administrativo, pero los cargos de decisión estaban en manos de los indígenas.

Con la implementación del PRODEPINE (proyecto con un presupuesto muy alto, financiado por el Banco Mundial), las organizaciones afroecuatorianas empezaron a protestar por la inequidad en su aplicación y poca operatividad, porque de acuerdo a su criterio, “no se tomaba en cuenta las particularidades de la población afroecuatoriana” (AA: entrevista: 2009). Al respecto, había gran cantidad de propuestas y proyectos presentados por los indígenas, quienes tenían todo un equipo que les asesoraba en la elaboración de proyectos, mientras que las propuestas afroecuatorianas eran escasas y no disponían de un equipo de apoyo, provocando que los recursos se dirigieran en su mayoría a la población indígena.

A decir de Bretón (2005), PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador) se inscribe dentro de lo que ha sido denominado “Multiculturalismo Neoliberal”, mecanismo mediante el cual el neoliberalismo buscaba influir y controlar las acciones emprendidas por los actores sociales que en los años 90 empezaron a generar mayores actos de protesta y lucha frente a las injusticias generadas por el modelo capitalista. Con este antecedente el proyecto empieza a implementarse en 1997 en Ecuador, aunque no fue sino hasta 1998 cuando empieza su real ejecución. Sin embargo desde el inicio generó disconformidades entre los actores beneficiados.

Todo ello se sumaba a las reflexiones y críticas provenientes de sectores organizados afroecuatorianos que reconocían la necesidad de un espacio propio, en donde “se tome en cuenta las particularidades de la población y de su proceso organizativo” (SA: entrevista: 2010); (AA: entrevista: 2009); (DD: entrevista: 2009). Poco tiempo después se produce una ruptura que tiene como resultado la creación de la CODAE y el CODENPE, con la consiguiente desaparición de CONPLADEIN.

Pero una vez creado el CODENPE y la CODAE las inequidades producidas por efecto de la gestión, experiencia y realidad socio-política siguieron manteniéndose, un ejemplo de ello es el presupuesto; mientras la “primera institución tenía aproximadamente 13 millones de sucres para su operación, la segunda tenía menos de un millón” (AA: entrevista: 2009).

Sin embargo a pesar del desacuerdo proveniente del movimiento afroecuatoriano sobre cómo se realizaba la gestión en el CONPLADEIN, cuando estuvo estructurada la CODAE se tomó como referencia una parte del modelo utilizado por el sector indígena; es decir, la existencia de un directorio conformado por un representante de cada una de las nacionalidades<sup>30</sup>, que en el caso de la CODAE, al no existir nacionalidades afroecuatorianas, se tomó como referencia los asentamientos provinciales.

Jurídicamente la CODAE se inicia en 1998, pero la mera conformación de la SENAIN y el CONPLADEIN como antecedentes directos, no permite entender los aspectos más profundos alrededor de una entidad focalizada, para ello hace falta visibilizar que su creación responde a un largo proceso que tiene en los cambios políticos, económicos, sociales y culturales a sus principales antecedentes.

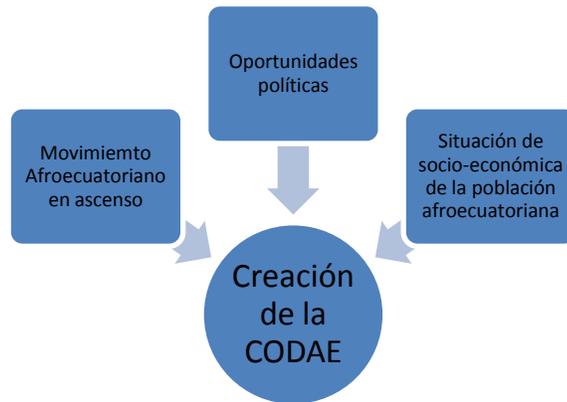
### **3.1.1 Aspectos que facilitan la creación de la CODAE.**

En el escenario político, social y económico que caracterizó a la década de los años 90, puede establecerse tres aspectos generales que incidieron en la creación de la entidad; 1) el descontento de la población afroecuatoriana por los altos niveles de pobreza y discriminación, 2) una coyuntura política alimentada por cambios sociales y culturales, aprovechada por dirigentes afroecuatorianos, y; 3) un movimiento afroecuatoriano que empezaba procesos de fortalecimiento y buscaba mecanismos de incidencia hacia y desde el Estado, Medina (2006).

---

<sup>30</sup> Ver entrevista AA, noviembre, 2010.

Gráfico No. 1  
Aspectos que influyeron en la creación de la CODAE



Fuente: Entrevistas  
Elaboración: La autora

**a) Situación socio-económica de la población afroecuatoriana.**

Al respecto, las estadísticas revelaban porcentajes de desigualdad económica muy altos, que empíricamente se confirmaron con el censo del 2001, hecho que se convirtió en la bandera de trabajo de diversas organizaciones, para las cuales la lucha por la reivindicación cultural afroecuatoriana y contra el racismo y la discriminación se convirtió en uno de sus puntos de encuentro y unidad a fines de la década de los noventa (Antón: 2007), (Walsh: 2002) todo eso trajo consigo la emergencia de muchas organizaciones aglutinadas alrededor de esos temas.

Sin embargo, la situación de pobreza de la población afroecuatoriana, por sí sola, no era un detonante fuerte que impulsara al Estado a crear una entidad que contribuya a cambiar la situación de desigualdad de esa población, es decir, lo que motivó la creación de la CODAE no era la preocupación estatal por una población excluida y empobrecida.

**b) Oportunidades políticas.**

Previa la creación de la CODAE, había ya un grupo de dirigentes políticos y de organizaciones afroecuatorianas quienes poseían ciertos contactos al interior del Congreso,

en el tiempo en que Fabián Alarcón era presidente de este organismo, de entre ese grupo de dirigentes políticos estaba por ejemplo un ex congresista alterno representante de Imbabura, quien al interior del Congreso pudo generar cierta incidencia.

Cuando Fabián Alarcón asumió la presidencia de la república en calidad de interino, fue el tiempo propicio. Dado los antecedentes de incidencia política y diálogo sobre la posibilidad de creación de una entidad estatal para los afroecuatorianos y afroecuatorianas, los dirigentes aprovecharon la coyuntura política y la oportunidad para replantear la propuesta de creación de esa entidad, como un espacio propio separado de la gestión para la población indígena; y en ese escenario el presidente interino decide acoger la petición de creación de la CODAE.

Por otra parte, el proceso de debate abierto por la asamblea constituyente de 1998 y las consiguientes reformas a la constitución, también crearon el escenario propicio para dar impulso a una entidad estatal cuyo objetivo no solo sea promover el desarrollo para los afroecuatorianos y afroecuatorianas, sino también representar a esa población, todo ello de cara a las conquistas constitucionales y al reconocimiento establecido en la carta magna de 1998.

Ese momento de tanta trascendencia para el país proporcionó una estructura de oportunidades que pudo ser explotada por las y los dirigentes, oportunidades que se plasman en los artículos 83 y 84, lo cual si bien no fue detonante directo para la creación de la CODAE, en cambio proporcionaba un ambiente propicio para su existencia.

El año 1998, fue un periodo de debate nacional previa la presentación de la nueva constitución, y para el movimiento una de las mayores conquistas obtenidas es el reconocimiento del carácter de “Pueblo” a los afroecuatorianos, establecido en el artículo 83 de la constitución Antón (2007). Por su parte el art. 84 reconocía a los pueblos indígenas y negros algunos derechos colectivos, que se plasmaron años más tarde con la expedición de la Ley de Derechos Colectivos en el año 2006.

En ese contexto político se expide el decreto de creación de la CODAE, al amparo de una constitución que además de reconocer el carácter multiétnico y pluricultural del país, estipulaba reconocimientos a los afroecuatorianos y afroecuatorianas.

Dadas las condiciones previamente mencionadas, la CODAE se crea en 1998 mediante decreto ejecutivo No. 1747, como un organismo de derecho público con personería jurídica adscrito a la Presidencia de la República. Pero si bien la entidad se creó en esa fecha, pasaron varios años sin que tuviera vida y un verdadero reconocimiento estatal y organizativo.

### **c) Movimiento social en proceso de fortalecimiento.**

El escenario político, a pesar de haber sido uno de los aspectos principales que facilitaron la creación de la CODAE, no hubiera sido determinante de no existir un tejido organizativo que debatía la problemática y necesidades afroecuatorianas y también dirigentes que promovían políticamente esa creación.

Antes que se expidiera el decreto ejecutivo que daba paso a la CODAE y aún más después de la creación de esta, “había un colectivo afroecuatoriano que se estaba reuniendo para discutir qué era lo que querían y generando la apertura de espacios para afroecuatorianos dentro del Estado”<sup>31</sup>. Pero mientras se debatía sobre esa entidad, había algunos sectores del movimiento que ni siquiera se habían enterado de su existencia, pues “estaba solo en papel”.

Durante un periodo de 3 años entre 1998 y el 2001, lo único que existió fue el decreto ejecutivo. Pero había procesos paralelos generados en torno a las organizaciones en donde se debatía y se trabajaba en cómo debía funcionar la entidad; dos de esos procesos fueron apoyados desde el Estado.

Por una parte, en 1999 (en el Primer Congreso Unitario del Pueblo Negro), se resuelve “reconocer a la CODAE como la entidad estatal que representaba al Pueblo Negro del Ecuador”<sup>32</sup>, siendo otro resultado de ese congreso la conformación de la CNA (Confederación Nacional Afroecuatoriana), organización creada con el objetivo de congregarse a todas las organizaciones del país y ser el referente nacional del movimiento

---

<sup>31</sup> Expresiones vertidas por Sonia Viveros (entrevista: 2009), directora del Centro Cultural Afro “Azúcar”, quien vivió de cerca el proceso de creación de la CODAE, cuando era funcionaria del CONPLADEIN.

<sup>32</sup> Ver, CODAE (2002).

afroecuatoriano. De tal manera que era la CODAE desde el Estado y la CNA<sup>33</sup> desde la sociedad civil, dos entes de representación política del Pueblo Afroecuatoriano, y ésta última se convirtió a la vez en aquella encargada de vigilar la gestión de la entidad estatal.<sup>34</sup>

Por otra parte, como fruto de la gestión de ciertos dirigentes afroecuatorianos “en el 2000, el Congreso de la Unidad Étnica afro-ecuatoriana, auspiciada por la presidencia del Congreso Nacional, designó un consejo transitorio integrado por representantes de diferentes provincias, cuya misión era impulsar la institucionalización de la CODAE”<sup>35</sup>, la cual para la fecha no tenía vida institucional.

En los espacios de diálogo entre las organizaciones afroecuatorianas, y luego del reconocimiento de la CODAE, empezó a debatirse cómo debía funcionar la entidad y además organizaron equipos para impulsar su operatividad. Fue gracias a ese impulso que la CODAE empezó a funcionar años más tarde, porque de haber dependido solamente de la voluntad del gobierno, hubiera seguido como una “entidad de papel” varios años más, sin embargo, desde el Estado se apoyó la iniciativa de las organizaciones de estructurar a la CODAE.

La inacción de los gobiernos de Fabián Alarcón (1997 - 1998) y Jamil Mahuad (1998 - 2000) para impulsar la operatividad de la CODAE, puede entenderse en el marco de escenarios políticos y económicos muy complejos, pero también puede mirarse como el reflejo del poco interés hacia un tema que no era prioridad del gobierno, y que su creación respondió a un interés mediático, de cara a un interinazgo que necesitaba establecerse y apaciguar las demandas de diversos sectores con los cuales se había comprometido, y también la necesidad de generar cierta estabilidad estatal.

---

<sup>33</sup> La CNA adquirió fuerza y fue un gran referente como organización nacional hasta 2005 aproximadamente, pero luego los conflictos al interior de la organización fueron generando desacuerdos entre dirigentes y organizaciones que la debilitaron y generaron divisiones. Actualmente la CNA existe jurídicamente pero es un espacio débil que no genera cohesión organizativa (AA: entrevista: 2009); (FD: entrevista: 2010)

<sup>34</sup> De acuerdo a la entrevistas a dirigentes afroecuatorianos, la incidencia que tuvo la CNA en la gestión de la CODAE era muy fuerte, de tal manera que los dirigentes de la CNA influían en las decisiones tomadas al interior de ésta (DB: entrevista: 2010, DA: entrevista: 2010)

<sup>35</sup> Ver CODAE, 2007.

Sin embargo, esa inacción también fue el “caldo de cultivo”, para motivar la reflexión y acción del movimiento afroecuatoriano frente a la posibilidad de tener un mecanismo estatal de representación a través de la CODAE, lo que le llevó a realizar diversas gestiones que se concretaron en el 2001.

Desde su creación en 1998, no es sino hasta el año 2001 cuando la CODAE entra en funcionamiento, al nombrarse la primera delegada de la presidencia<sup>36</sup>, la cual asume la misión de darle operatividad a la entidad, siendo una de sus primeras acciones la convocatoria del primer directorio. Este primer cargo lo asumió la Sra. Josefina Orobio, dirigente guayaquileña, quien para la fecha era asesora del Asambleísta Juan José Pons en la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroecuatorianos, puesto desde el cual pudo apoyarse para lograr ser nombrada como Delegada del Ejecutivo.

Esta primera delegada formaba parte de colectivo afroecuatoriano que durante mucho tiempo impulsó la institucionalización de la CODAE. Una vez nombrada la delegada del presidente y el directorio debieron realizar gestiones para que se le asigne recursos y un espacio físico para funcionar y fue recién en el año 2002 cuando se le asigna presupuesto<sup>37</sup>.

Al inicio, el decreto de creación establecía un esquema de dirección vertical (el delegado de la presidencia solamente), pero más adelante se expidió un decreto ejecutivo que estipulaba la existencia de un delegado de la presidencia de la república (nombrado directamente), un Secretario ejecutivo (nombrado por el Presidente de acuerdo a una terna enviada por las organizaciones<sup>38</sup>) y un directorio nacional conformado por representantes de las organizaciones sociales (quienes además de representar a sus respectivos entes organizativos, representaban a las provincias de las cuales provenían), además de los funcionarios necesarios para la gestión institucional; estableciendo de esa manera un

---

<sup>36</sup> Al inicio se nombró a la Delegada de la Presidencia, quien tenía la misión de darle operatividad a la entidad y además su nombramiento asumía doble función: como delegada y como Secretaria Ejecutiva. Este primer cargo lo asumió la Sra. Josefina Orobio, dirigente guayaquileña, quien para la fecha era asesora del Asambleísta Juan José Pons en la Comisión de Asuntos indígenas y Afroecuatorianos, puesto desde el cual pudo apoyarse para lograr ser nombrada como Delegada del Ejecutivo.

<sup>37</sup> De acuerdo a las entrevistas realizadas a los ex miembros del directorio, al principio no había presupuesto ni espacio donde reunirse, de tal manera que las reuniones y gestiones se realizaban con el aporte económico personal de cada uno de los miembros y las reuniones se realizaban en locales prestados.

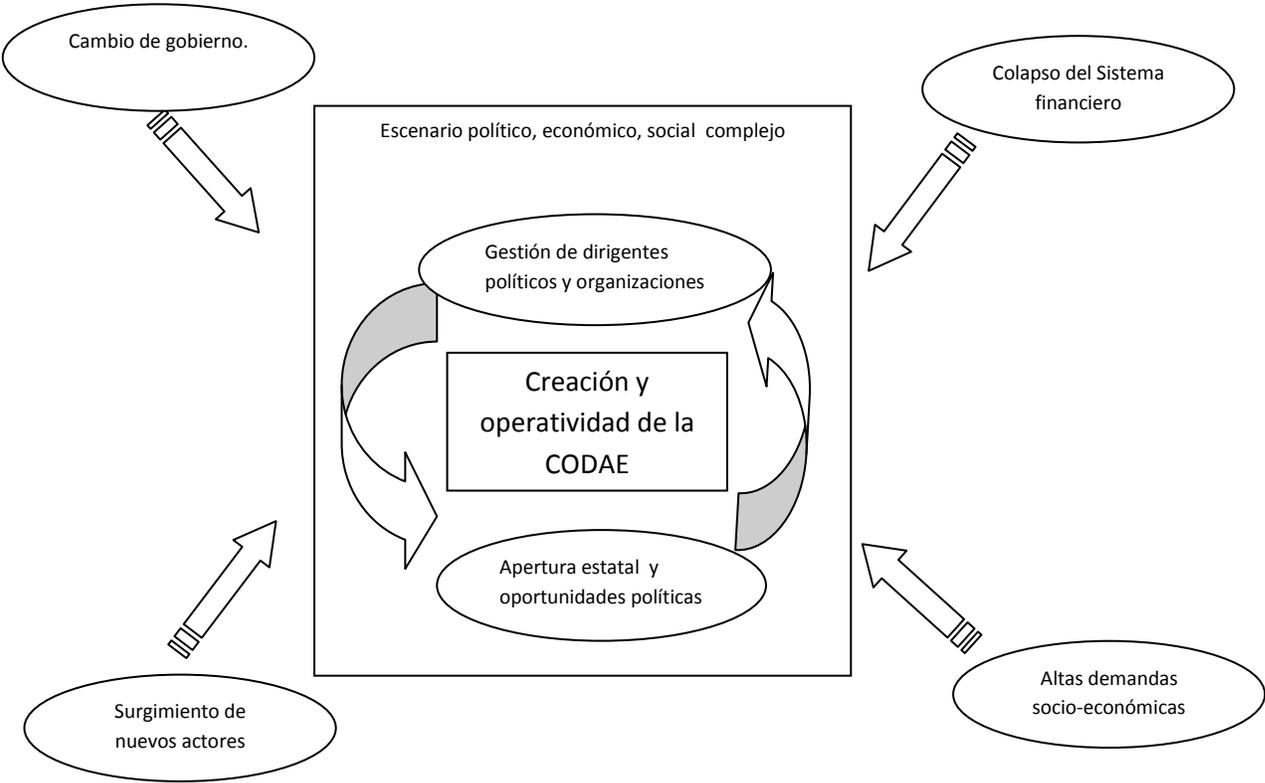
<sup>38</sup> Decreto ejecutivo No. 133. Ver cuadro No. 1.

mecanismo de participación y representación de las organizaciones en el proceso de toma de decisiones, temas que serán retomados con mayor profundidad más adelante.

Dados todos los antecedentes, puede entenderse a la conformación e institucionalización de la CODAE como el resultado dos fuerzas principales: la gestión de dirigentes políticos y organizativos quienes aprovecharon oportunidades políticas, y; la apertura y apoyo parcial del Estado para dar paso a una entidad que se incorporó dentro de la estructura estatal con el objetivo de generar políticas para afroecuatorianos; una entidad que habría quedado en el puro decreto ejecutivo de no haber sido por el trabajo de cierto colectivo afroecuatoriano.

Gráfico No. 2

**Escenario social, político y económico que favoreció la creación de la CODAE**



**Fuente:** Investigación directa  
**Elaboración:** La autora

Pero a pesar de ese esfuerzo, la CODAE desde su inicio ha pasado por diversos momentos de crisis, pues es a partir de su institucionalización efectiva en el año 2001, cuando empiezan a generarse problemas de diversa índole que impidieron una pronta y solida estructuración como entidad, un indicador de ello es el hecho de que desde su conformación hasta la presente fecha haya tenido 7 secretarios ejecutivos y haya estado regulada por 8 normas jurídicas distintas, cada una implementada con el objetivo de establecer organicidad en la institución, lo que da muestra de los constantes cambios e inestabilidad por los que ha pasado la CODAE<sup>39</sup>.

En el año 2006 con la expedición de la ley de Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos, el marco legal establecido en esta nueva normativa ratificaba la misión institucional de la CODAE como la entidad estatal encargada de promover políticas y estrategias para el desarrollo afroecuatoriano, y a la vez abría paso a nuevos cambios en la organicidad de la entidad. Como resultado de eso, debía pasar de Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano para convertirse en Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (CONDAE). Para el efecto se inició todo un proceso de reformas institucionales, al mando de un nuevo secretario ejecutivo (nombrado en el año 2007 por el actual presidente del Ecuador), quien debía dirigir la transición hacia una institución que responda a lo establecido en la ley. Sin embargo, esta transición quedó sin efecto al poco tiempo, pues nuevas reformas vendrían un año después, luego del proceso constituyente del 2008 (nueva constitución, nuevos cambios).

A partir de la entrada en vigencia de la nueva constitución del 2008, la CODAE empezó nuevos cambios institucionales, entre ellos la modificación de la figura legal como Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano para establecerse como Consejo de Igualdad para el Pueblo Afroecuatoriano, con lo cual su funcionamiento será reestructurado<sup>40</sup>, pero continuaría como una entidad englobada en el poder ejecutivo. Todo eso da paso a una serie de reformas, situación que mantiene actualmente a la CODAE en un periodo de transición institucional.

---

<sup>39</sup> Ver CODAE, 2007 y CODAE, 2008.

<sup>40</sup> *Ibíd.*

### **3.2 Aspectos generales de la CODAE. Marco jurídico, funciones, objetivos, plan estratégico.**

La CODAE es una entidad estatal, cuya estructura organizativa está conformada por el secretario ejecutivo, quien la dirige, una delegada del presidente de la república y funcionarios que ejercen sus funciones de acuerdo a un organigrama por procesos<sup>41</sup>.

En la actualidad, el marco jurídico que sostiene a la CODAE sigue siendo el de una entidad adscrita a la presidencia de la república; es decir, la institución es en definitiva la delegación del presidente a ciertos funcionarios, a fin de que estos se encarguen de llevar adelante políticas públicas para la población afroecuatoriana, como un mecanismo para desconcentrar la función ejecutiva.<sup>42</sup>

A pesar de que la entidad desde su creación ha pasado por momentos de constantes cambios, siempre ha tenido como horizonte, el desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano. En ese sentido, la misión institucional que ha sido el punto de referencia de la CODAE desde el inicio, ha sido la de “impulsar el desarrollo integral, sustentable y con identidad, fortaleciendo la organización del Pueblo Afroecuatoriano, procurando la erradicación del racismo y la discriminación”<sup>43</sup>.

De igual manera, los objetivos basados en su marco institucional y que han regido a la entidad desde el inicio han sido los siguientes: a) lograr el desarrollo humano y productivo del pueblo afroecuatoriano; b) fortalecer la organización de las comunidades del Pueblo Afroecuatoriano; y, c) diseñar planes de capacitación con el fin de revitalizar los conocimientos ancestrales, identidad y valores culturales del Pueblo Afroecuatoriano.<sup>44</sup>

La no modificación de la misión y objetivos que direccionan el accionar de la entidad, da testimonio de la continua vigencia de las aspiraciones planteadas por las organizaciones afroecuatorianas, al momento de constituirse la institución. Debe reconocerse que esos lineamientos fueron en buena parte construidos en los procesos de diálogo, reflexión y crítica realizados entre 1998 y el año 2001, y partir de este último año con la presencia de

---

<sup>41</sup> En el organigrama actual consta la figura del directorio, aunque éste no funciona.

<sup>42</sup> Comentarios presentados por el Ab. Douglas Quintero, quien formó parte del equipo legal de la CODAE.

<sup>43</sup> Esta misión consta en el Plan Estratégico elaborado el año 2007. Ver CODAE (2008) y CODAE (2002).

<sup>44</sup> *Ibíd.*

los delegados de las organizaciones en el directorio, el pensamiento del movimiento afroecuatoriano se plasmó en la dinámica institucional a través del establecimiento de objetivos, funciones, misión y demás elementos que han direccionado la gestión de la CODAE<sup>45</sup>.

Entre las funciones establecidas en su decreto de creación y la dinámica de gestión actual, se nota también la continuidad en el tiempo, como testigo de las expectativas de la población frente al compromiso de la entidad como la encargada de, a) promover la organización de sus comunidades, desarrollar programas de capacitación para el fortalecimiento de los Pueblos Afroecuatorianos<sup>46</sup>, b) realizar estudios, con el objetivo de desarrollar planes y programas en los campos técnico y financiero a nivel nacional e internacional, así como la ejecución de los mismos; c) propender a la participación de diferentes sectores; c) coordinar la inversión de recursos que se asignaren para la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano; y las otras estipuladas por la ley<sup>47</sup>.

En el decreto ejecutivo de creación se asigna un papel principal a la entidad como la encargada de fortalecer a las organizaciones afroecuatorianas, lo cual denota el gran nexo establecido entre esa institución estatal y el movimiento afroecuatoriano, cuyo rol sigue siendo el referente actualmente.

A la fecha, sus objetivos estratégicos pulen elementos que permiten la ratificación de la CODAE como la entidad encargada de impulsar el cumplimiento de la ley de derechos colectivos, reafirmando su función dentro de la estructura del Estado.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo la CNA a través de sus dirigentes podían ejercer influencia en las decisiones al interior de la CODAE (AA: entrevista: 2009); (FD: entrevista: 2010).

<sup>46</sup> Con respecto al uso de la expresión Pueblos afroecuatorianos, esta está tomada de forma textual del decreto ejecutivo. Cabe indicar que más tarde se estableció la existencia de un solo Pueblo Afroecuatoriano, tal como consta en la constitución del Ecuador actual y como se ha autoidentificado la misma población afroecuatoriana.

<sup>47</sup> Estas funciones si bien constan en el decreto ejecutivo de creación. No.1747, publicado en el R.O No. 381 del 10 de agosto de 1998, son parte del marco institucional del 2007, en donde se mantiene el mismo sentido y “espíritu” de los primeros años, lo cual se encuentra plasmado en los objetivos institucionales. Ver CODAE (2008a: 24).

### **3.3 Vida institucional: 10 años de cambios.**

#### **3.3.1 Conflictos internos.**

La vida institucional de la CODAE ha estado caracterizada por periodos de conflicto interno que impidieron una efectiva y pronta consolidación, conflictos producidos por a) cambios en los secretarios ejecutivos y delegados del presidente; b) falta de experticia técnica de quienes estaban al frente de la entidad; y, c) falta de lineamientos claros sobre cómo debía funcionar la institución. Aspectos explicados a continuación:

En lo concerniente al primer aspecto, es de notar que la renovación de las autoridades responde a dos causas principalmente: por una parte, los cambios de gobierno, que por sí solos generaban modificaciones en la estructura política en general y, por otra parte, esas modificaciones traían consigo el cambio de autoridades en la CODAE, de tal manera que “el presidente que llegaba, mandaba como secretario a uno de sus amigos, y así se convirtió en una cuota política del gobierno de turno” (DE: entrevista. 2010).

La asignación de nuevos representantes por parte del nuevo gobierno<sup>48</sup> provocaba desacuerdos con los miembros del directorio y representantes de las organizaciones, quienes no aceptaban muchas de las ideas de esa nueva autoridad.

El decreto ejecutivo No. 133 expedido en el 2003, establecía que el secretario ejecutivo debía ser elegido por el Presidente de la República de entre una terna presentada por las organizaciones, sin embargo eso nunca se cumplió, por tanto, los miembros del directorio nunca aceptaban por completo a la nueva autoridad y la veían como una imposición.

El marco jurídico establecido a través de los decretos, creaba oportunidades políticas para que las organizaciones afroecuatorianas tengan una representación más efectiva en la CODAE, a través del nombramiento casi directo del secretario ejecutivo, lo cual les habría dado un elevado nivel de poder en la toma de decisiones institucionales, sin embargo el contexto político no les garantizaba tal oportunidad.

---

<sup>48</sup> De acuerdo a lo establecido, el nuevo secretario ejecutivo debía ser elegido por el presidente de la república, pero de acuerdo a una terna presentada por el directorio; sin embargo ese procedimiento nunca se cumplió.

En cuanto al segundo aspecto, las entrevistas realizadas concuerdan en que las necesidades administrativas y técnicas no eran correspondidas por la capacidad de quienes estaban al frente (secretarios ejecutivos, miembros del directorio), pues a decir de los entrevistados la “experiencia organizativa no era suficiente para dirigir una entidad estatal” (DG: entrevista: 2010, DA: entrevista: 2010). Todo eso sumado a un presupuesto reducido, hacía imposible cumplir con las expectativas de muchas organizaciones y con las propuestas (proyectos) presentados por aquellas. “Había tal cantidad de propuestas que no podían ser apoyadas por falta de recursos, porque no eran factibles, por reglas del Estado, o por otros aspectos” (DD: entrevista: 2010), que hacían ver a la entidad y a quienes estaban al frente como incapaces de servir a las necesidades de la población.

La reducida partida presupuestaria destinada a la CODAE siempre constituyó una limitante de peso para el desarrollo de los planes y programas impulsados desde la entidad, lo cual es otro aspecto que muestra que esa entidad era un elemento marginal dentro de la estructura estatal, a la cual se le proporcionaba poca atención.

Por su parte los miembros del directorio reconocen que la falta de capacidades técnicas fue un gran impedimento para la administración de la entidad, y muchos argumentaron que no estaban preparados para asumir lo público<sup>49</sup>.

Todos los que estaban al frente de la CODAE (funcionarios, autoridades, representantes de las organizaciones) querían una entidad que trabajara para los afroecuatorianos y afroecuatorianas, pero las ideas eran distintas, “muchos no tenían claro como debía funcionar la entidad” (AA: entrevista: 2009); (SD: entrevista: 2010); (DA: 2010; DB: 2010).

Las pocas capacidades administrativas también se notaban en otros aspectos como: el escaso seguimiento y evaluación de los proyectos con criterios técnicos o en los errores en la gestión de los recursos.

Si bien actualmente se debe seguir todo un procedimiento para la aprobación de proyectos, como: tener ruc, una cuenta en donde se deposita el dinero, enmarcarse dentro de lineamientos estatales e institucionales, entre otros; no obstante, antes no se seguía tal

---

<sup>49</sup> Ver entrevista DA, abril, 2010; entrevista DC, marzo, 2010 y entrevista OA, abril, 2010.

procedimiento. Desde la CODAE se entregaba el cheque directamente al dirigente de la organización, o se hacían depósitos a cuenta bancaria. Sobre ese aspecto DA (entrevista: 2010); DB (entrevista: 2010) y OB (entrevista: 2010) afirman que hubo mal manejo de recursos por falta de experticia financiera y por intereses personales.

El análisis previo para el financiamiento de proyectos se discutía en el pleno del directorio, sin embargo entre los lineamientos internos se había establecido que aquellos cuyo monto era menor a 3000 dólares, serían analizados directamente por el Secretario Ejecutivo. Eso provocaba que “muchos proyectos fueran financiados sin pasar por el debate correspondiente en el directorio, algunos sin su conocimiento” (DA: entrevista: 2010)<sup>50</sup>.

En lo referente al tercer aspecto que provocaba conflictos internos, está el no establecimiento de lineamientos claros, pues al ser una entidad conformada por un directorio cuyos miembros pertenecían a las organizaciones y al no estar definidas bien las funciones, había una confusión de roles. De acuerdo a AA (entrevista: 2010) “se veía a la CODAE como una organización mas, no había una línea clara entre lo que era sociedad civil y Estado.... de tal manera que los representantes del directorio se veían como funcionarios y otras veces como dirigentes de las organizaciones”.

Así en los vaivenes citados “se institucionalizó la mala gestión, provocando hacia afuera de la entidad una imagen negativa, tanto hacia el Estado, como hacia las organizaciones y pronto la CODAE se desprestigió” (DA: entrevista: 2010).

### **3.3.2 Escasa acción gubernamental.**

Pero no se puede tomar en consideración solamente a los aspectos citados como aquellos que impidieron que la CODAE se consolide, sino que también está la inacción del gobierno para darle impulso a una entidad estatal que no era alimentada por la estructura del Estado. Pues, al no ser una institución cuyo funcionamiento tuviera prioridad estatal, no

---

<sup>50</sup> Situaciones como éstas provocaron irregularidad que más tarde derivaron en la intervención de contraloría, quien ha levantado sumarios en contra de diversas personas por injustificación de fondos públicos, luego de un proceso de auditoría realizado en el año 2007.

hubo el compromiso para darle el impulso necesario, eso se nota en el escaso presupuesto y acompañamiento técnico - operativo, especialmente en los primeros años; el Estado facilitó la creación de la figura legal, pero no de la institución. Fruto de eso, durante tres años lo único que había de la CODAE era un papel.

Y dado que al inicio quienes asumieron la entidad en calidad de directivos y los representantes de las organizaciones no tenían claro como debía funcionar la entidad, hasta que lograron coordinar mejor algunos lineamientos, transcurrieron varios años.

Los vaivenes a los que estuvo sometida la CODAE, se pueden explicar al tenor de una entidad nueva, abandonada por el Estado, en donde se trataba de establecer un mecanismo de participación de la sociedad civil que garantice la presencia de la población afroecuatoriana en el proceso de toma de decisiones. Parecería excesivo pedir a una entidad que recién empieza (y bajo tales condiciones), que se conduzca sin problemas ni tropiezos.

En el marco de organizaciones que demandaban participación y representación en el proceso de toma de decisiones al interior de la entidad, se desarrolló la vida institucional de la CODAE, cuya evolución responde a un proceso de lucha interna por la consolidación institucional. Una lucha interna que puede manifestarse en la gestión de los representantes de las organizaciones que trataban de plasmar su visión de cómo debía funcionar la entidad, en oposición a los planteamientos de un secretario ejecutivo, quien también procuraba hacer su trabajo. Todo eso en el marco de disputas por visiones diferentes y cambios institucionales generados tanto desde adentro de la entidad, como desde afuera, en un Estado con una gran inestabilidad política.

### **3.3.3 Decretos ejecutivos. Testigos de los cambios.**

Como testigos de muchos de los cambios y de los esfuerzos por estructurar a la CODAE, están diversos decretos ejecutivos los cuales se orientaban a modificar la estructura organizativa, la forma de elegir a los directivos de la institución, la forma de establecer la participación, o de designar a los representantes de la sociedad civil, o a las

personas que dirigen la institución, etc., siendo esto un indicador que advierte la poca claridad en la forma de dirección de la entidad y que las necesidades y problemas se fueron solucionado poco a poco, conforme se presentaban.

Los decretos ejecutivos se orientaban principalmente hacia cambios en dos aspectos: 1) participación y representación y 2) organización y estructuración interna; decretos implementados en un lapso de tiempo muy corto. A partir del 2001, año en que comienza sus funciones hasta el 2007, 10 decretos ejecutivos de carácter reformatorio fueron expedidos<sup>51</sup>. Tres de ellos apuntaban a realizar cambios en la forma de participación y representación de las organizaciones afroecuatorianas, y en 8 decretos se establecían cambios en la dirección y organización de la institución. El cuadro que destaca a continuación muestra los dos tipos de cambios.

**Cuadro No. 1**

**Cambios institucionales en la CODAE realizados a través de decretos ejecutivos**

No.	Decreto No.	Fecha	Cambios en la forma de participación y representación	Cambios en la dirección y organización
1	1747	7-08-98	- Creación de CODAE - Se conforma con personal especializado	Dirige el delegado del ejecutivo
2		31-10-01	**	Aprobación de estatuto orgánico por procesos
3	607	15-7-03	- Se establece Secretario ejecutivo proveniente de organizaciones, pero elegido por presidente. - Aparece directorio designado por organizaciones de 2° grado	- Delegado de ejecutivo es representante legal. - Hay secretario ejecutivo pero no establece función de secretario y directorio.
5	608	15-07-03	**	Expide Reglamento interno.
6	2715	6-04-05	- Establecimiento de formas de representación de organizaciones en el directorio. Criterio territorial	Secretario ejecutivo ejerce dirección administrativa y mas funciones. Sin voto Delegado del presidente ejerce representación legal y mas funciones. Voto dirimente.
7	106-107	30-05-05	**	Designa como delegado de la presidencia y secretario

<sup>51</sup> También se expidieron otros decretos que no tenían carácter reformatorio. Pero para efectos de la presente tesis se hace referencia sólo a aquellos que hacen referencia a los mecanismos de participación y organización de la entidad. Cabe indicar que también se encontraron cambios relacionados con otros temas, pero son pocos y sin una relación entre uno y otro, a diferencia de los dos aspectos analizados

				ejecutivo a anteriores funcionarios. *
8	244	16-06-05	- Integrantes del Directorio Cambia forma de representación de organizaciones (territorial – numero-género)	Se establecen funciones de directorio. Delegado del ejecutivo con voto dirimente Secretario ejecutivo sin voto.
9	106 y 107	16-05-05	**	Cambio de delegado y secretario
10	1136	9-02-06	**	Debido a conflictos internos Cambio de delegado y secretario,
11	279	18-04-07	**	- Atribución al presidente para quitar y poner secretario sin intervención de organizaciones. - Nombra nuevos secretario y delegado

**Fuente:** Decretos ejecutivos extraídos vía internet. Portal digital LEXIS

**Elaboración:** La autora

\* Para la fecha estaban al frente un secretario ejecutivo y un delegado de la presidencia, nombrados unos pocos meses antes, este decreto los ratifica.

\*\* Las celdas en blanco corresponde a cambios esporádicos que no influyen sobre las variables de análisis.

**Nota:** El decreto inicial no se contabiliza dentro de los 10 decretos reformativos del que hace alusión éste apartado.

### a) ¿Quién debe participar en el directorio, a quienes representa?

El primer tipo de cambios en resumen apuntaba a regular quién debía participar y quiénes podían ser representados, a través de cambios progresivos establecidos en los decretos No. 607, 2715 y 244, los cuales fueron incorporando poco a poco criterios de representación más abarcadores.

En el decreto de creación de la CODAE es notorio como al momento de constituirse esa entidad, no existió una delimitación de las formas de representación de las organizaciones o comunidades afroecuatorianas, las cuales no aparecían como parte integrante en la estructura organizativa, pero los decretos posteriores incorporaron la existencia del directorio, dándole a la entidad un carácter más participativo.

El decreto de julio del 2003 da un primer paso en el establecimiento de la representación de las organizaciones a través del directorio, al cual podían acceder solo las organizaciones de segundo grado. Más adelante, el decreto de abril del 2005, establece un

mecanismo de representación territorial, mediante el cual, de acuerdo a divisiones geográficas, se establecía “cupos” para la conformación del directorio de la institución, mientras que la reforma de junio del 2005 (sólo dos meses después), vuelve a cambiar las formas de representación, pero esta vez incorporando criterios de género. Es decir, el directorio se conformaría por delegados de las organizaciones de acuerdo a una división geográfica, pero también incorporando organizaciones de mujeres, cambio que determinó modificaciones en el número de “cupos” establecidos en la reforma anterior.

**Cuadro No. 2**

**Reformas en el mecanismo de participación y representación en la CODAE**

<b>DECRETO</b>	<b>QUIENES LO CONFORMAN?</b>	<b>COMO SON ELEGIDOS?</b>	<b>QUIENES PARTICIPAN, QUIENES TIENEN REPRESENTACIÓN?</b>
1747 (Decreto de creación)	Delegado del Presidente. Personal especializado	No especifica	No estipula representación de sociedad civil.
607	Delegado del Presidente.  Secretario Ejecutivo.  Directorio  Personal de apoyo	Nombrado directamente por el Presidente.  Nombrado por el Presidente de acuerdo a terna enviada por el directorio  Designado por las organizaciones de segundo grado  Escogido por el Secretario.	Organizaciones de segundo grado. No establece más detalles.
2715	Delegado del Presidente.  Delegados de las organizaciones  Secretario Ejecutivo.	Nombrado por el Presidente de acuerdo a una terna.	<b>Organizaciones legalmente constituidas</b> <b>Criterio territorial.</b>  <b>Dos</b> delegados de las organizaciones de Esmeraldas; <b>Dos</b> por las provincias de la costa y Galápagos; <b>Uno</b> por Carchi; <b>Uno</b> por Imbabura;

			<p><b>Uno</b> por las otras provincias de la Sierra;</p> <p><b>Uno</b> por las provincias de la Amazonía.</p>
244	Delegado del presidente Directorio.	Delegados elegidos por organizaciones de segundo grado, legalmente constituidas.	<p><b>Agrega criterio de género.</b></p> <p><b>Agrega la suplencia.</b></p> <p><b>Dos</b> delegados de las organizaciones por Esmeraldas;</p> <p><b>Dos</b> por la provincia del Guayas;</p> <p><b>Uno</b> por la provincia de Pichincha;</p> <p><b>Uno</b> por las demás provincias de la Costa y Galápagos;</p> <p><b>Uno</b> por la provincia de Carchi; <b>Uno</b> por la provincia de Imbabura;</p> <p><b>Uno</b> por las demás provincias de la sierra;</p> <p><b>Uno</b> por las provincias Amazónicas;</p> <p>Y por las organizaciones de mujeres:</p> <p><b>Una</b> delegada de las organizaciones legalmente constituidas por la provincia de Esmeraldas; y</p> <p><b>Una</b> por la provincia de Guayas.</p> <p>Todos estos delegados y delegadas tenían sus correspondientes suplentes</p>

**Fuente:** Decretos ejecutivos extraídos vía internet. Portal digital LEXIS

**Elaboración:** La autora

Los cambios progresivos en las formas de representación de las organizaciones al interior de la CODAE, muestran la necesidad de aquellas por lograr mejores formas de representación, que se ajusten a la realidad poblacional y organizativa del Pueblo Afroecuatoriano, y además que la institución partió de bases de participación muy débiles y que trataron de mejorarse “sobre la marcha“. No obstante estos decretos, la expedición de

la Ley de derechos colectivos realiza modificaciones en la forma de conformación del directorio.

Todas las reformas realizadas van marcando los mecanismos implementados para facilitar la representación, pero también para delimitar quién participa, que para el caso de la CODAE eran las organizaciones de segundo grado, que pertenezcan a las provincias previamente establecidas y que correspondan a organizaciones de mujeres. Esas reformas recuerdan los planteamientos de Schmitter (2005) y Luna (2005), sobre los cuestionamientos en torno a los mecanismos para determinar la participación y la representación, y lo difícil que resulta relacionar esos dos aspectos sin caer en la exclusión de ciertos grupos.

#### **b) ¿Quién debe dirigir?**

En cuanto a la dirección, este es el aspecto en el que más se han concentrado las reformas. Ha habido cambios constantes de delegados del ejecutivo y de secretarios ejecutivos. Entre el 2003 y el 2007 la CODAE ha tenido 7 secretarios ejecutivos, un promedio de casi dos funcionarios por año. Los cuales fueron renovados debido a los cambios de gobierno y por las discrepancias con los miembros del directorio.

Cuadro No. 3

#### **Secretarios ejecutivos de la CODAE según su cambio**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>DESIGNADO</b>	<b>MOTIVO DE CAMBIO</b>
2001- 2003	Josefina Orobio	Por intermedio de Juan José Pons (congresista)	Cambio de gobierno Con Lucio Gutiérrez
2003 – 2003 (3 meses)	Joselito Mafare	Designado por Lucio Gutiérrez.	Conflictos con el directorio.
2003 – 2005	Mercedes Preciado	Designado por Lucio Gutiérrez.	Cambio de gobierno con Alfredo Palacio
2005 – 2006	José Arce	Designado por Alfredo Palacio	Cambio de Gobierno

2006 – 2006 (pocos meses)	Marín Nazareno	Funcionario designado transitoriamente, mientras se elegía nuevo Secretario.	Asignación de Secretario
2006 – 2007 (cinco meses)	Edward Congo	Designado por Alfredo Palacio	Cambio de gobierno con Rafael Correa
2007 – hasta la actualidad	José Chalá	Designado por Rafael Correa	

**Fuente:** Archivo de la CODAE

**Elaboración:** La autora

A pesar de los continuos cambios de secretarios ejecutivos, el ascenso del Ec. Rafael Correa como presidente de la república y la designación del secretario ejecutivo que éste realizó, ha generado estabilidad directiva en la CODAE, pues no se han producido más cambios de secretarios, lo cual beneficia el nivel de continuidad de los procesos realizados en la entidad.

No obstante esa estabilidad actual, los decretos ejecutivos que han formado parte del proceso histórico de la CODAE marcan el camino seguido por la institución para establecer quién debe dirigir, y para incorporar a las organizaciones en el proceso de toma de decisiones.

Al inicio en el decreto de creación No.1747, la función directiva se establecía a partir de un mecanismo vertical, en donde como encargado de la dirección de esa entidad sólo aparecía el delegado de la presidencia de la república, pero los decretos 607, 2715 y 244 asignan a los delegados de las organizaciones y al secretario ejecutivo un rol protagónico en la dirección de la CODAE.

Los cambios en el establecimiento de la persona que dirige la entidad dan muestra del esfuerzo por instituir una dirección dual en la CODAE a través del delegado del ejecutivo, y el secretario ejecutivo representando al Estado y los delegados de las organizaciones representando a la sociedad civil. El cambio de las personas que asumían el cargo de secretario ejecutivo, también evidencia el desacuerdo entre los actores involucrados, y

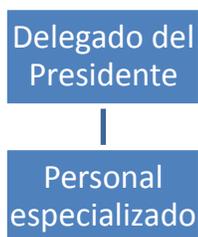
además, que los actores responsables de la institución no tenían una idea clara sobre cómo se debía dirigir la institución y quién debía hacerlo.

En el decreto del año 2003, se establece la presencia del secretario ejecutivo y el directorio, pero no constan las atribuciones de aquellos. Esa no delimitación de las funciones de los principales órganos directivos de la institución (delegado del ejecutivo, secretario ejecutivo y directorio), puede interpretarse y entenderse en el marco de una entidad en construcción, en donde se establecieron eslabones sin un direccionamiento preciso lo que obviamente contribuía a la confusión de roles.

Los cambios en los mecanismos de dirección de la CODAE, son testigos de la evolución de una dirección vertical encabezada por el Estado, a una más horizontal y participativa; esto último se expresa en los decretos ejecutivos a partir del 2003 en donde se establece una dirección combinada entre el Estado y la sociedad civil. Es decir, el mecanismo de toma de decisión y control involucraba al delegado del presidente, el directorio conformado por delegadas y delegados nombrados por las organizaciones de segundo grado y el secretario ejecutivo proveniente también de las organizaciones, pero que se convertía en un funcionario que debía responder a los lineamientos estatales.

Cabe destacar que si bien recién a partir del 2003 consta en los decretos ejecutivos la participación de delegados de la sociedad civil en la estructura directiva de la entidad, esto ya empezó a darse en diciembre del 2001 con la elección del primer directorio, el cual se mantuvo con unas pocas modificaciones hasta el 2005.

Gráfico No. 3  
**Comparación de los mecanismos de dirección de la CODAE**  
**Mecanismo de dirección según decreto de creación. No. 133**



## Mecanismo de dirección según decreto No. 607



**Fuente:** Investigación directa

**Elaboración:** La autora

Hoy la estructura organizativa de la CODAE establece la presencia del secretario ejecutivo, el delegado de la presidencia, un directorio conformado por delegados de las organizaciones y los respectivos funcionarios. Sin embargo, el directorio dejó de funcionar desde el año 2005. En ese año con el ascenso del Dr. Alfredo Palacio al gobierno, se nombró a otro secretario ejecutivo, quien tenía que convocar al nuevo directorio, pues el anterior había cumplido el periodo para el que fue elegido, sin embargo; aquel nunca fue convocado, situación que se ha mantenido hasta la actualidad y dado el proceso de cambio institucional de la CODAE para convertirse en el Consejo de la Igualdad para el Desarrollo Afroecuatoriano, hasta el momento de realizar la presente investigación tampoco había lineamientos para hacer que un nuevo directorio vuelva a funcionar.

Por su parte la Ley de Derechos Colectivos de los Pueblos Afroecuatorianos expedida en el año 2006 le da otra dimensión al proceso de conformación del directorio, pues dictamina que:

El Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (CONDAE), estará integrado de la siguiente manera:

- a) Un delegado de las organizaciones afroecuatorianas en representación de las regiones costa, sierra y oriente;

- b) Un delegado del Presidente de la República;
- c) Un delegado por el sector académico e investigador afroecuatoriano;
- d) Una delegada de las organizaciones de mujeres afroecuatorianas; y
- e) Un delegado de las organizaciones de jóvenes afroecuatorianos.

Esta ley establece como mecanismo para la elección de estos delegados, a la intervención de colegios electorales; mientras que el secretario ejecutivo sería nombrado mediante concurso de merecimiento y oposición.<sup>52</sup>

Sin embargo este mecanismo nunca fue aplicado debido a los cambios que la expedición de la constitución del año 2008 trajo consigo, y además porque aún no se han establecido los mecanismos para la conformación de los niveles directivos de la CODAE que de acuerdo a la nueva constitución pasaría a ser CONIPA (Consejo para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano).

### **3.3.4 Etapas de la vida institucional de la CODAE.**

Entre el primer momento de la institución que corresponde a su creación en 1998 y el 2003 (año en que empiezan a darse cambios sucesivos) hay un periodo de 5 años que se caracteriza por una etapa de gestión en medio de cambios, conflictos, confusiones, etc., que se puede dividir en dos periodos: de 1998 al 2001 (la entidad sólo en el papel, las organizaciones discutían los mecanismos mediante los cuales debía funcionar) y del 2001 al 2003 (año en que se eligió a su primera secretaria ejecutiva y miembros del directorio). Sumada a estas dos etapas, se puede incluir una tercera a partir del 2003 en donde empiezan a producirse cambios sucesivos de secretarios y varias reformas, nueve en un lapso de 5 años; en promedio dos cada año.

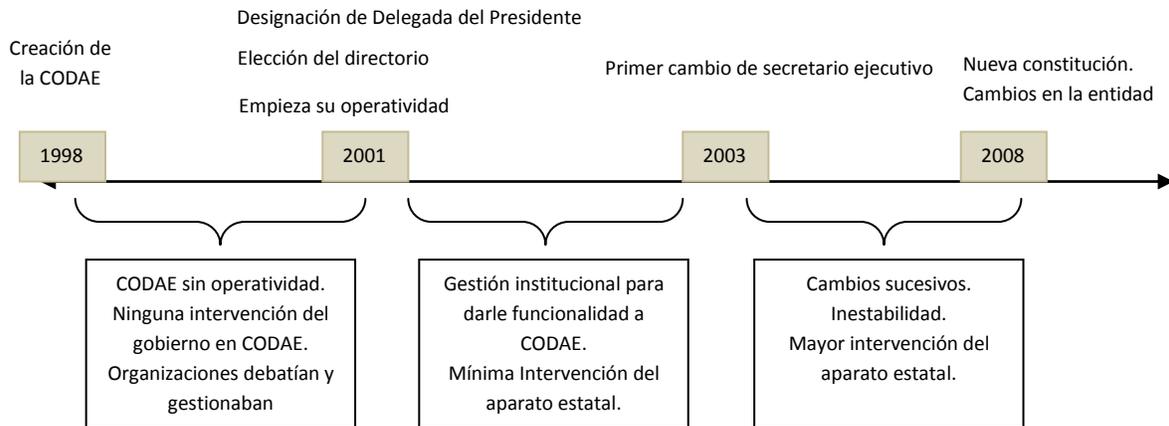
Al tenor de lo comentado, los primeros 10 años de vida institucional de la CODAE podrían dividirse y resumirse en el siguiente gráfico:

---

<sup>52</sup> Ver CODAE (2008c). Capítulo IX, Art. 26.

Gráfico No. 4

**Los primeros 10 años de vida institucional de la CODAE en etapas. Primer enfoque.**



**Fuente:** Investigación directa  
**Elaboración:** La autora.

En la tercera etapa existe a la vez un hito que marca un antes y un después en la vida de la CODAE. En el año 2005 deja de existir el directorio y como resultado la participación directa de las organizaciones a través de sus representantes deja de ser parte de la dinámica institucional, y con ello un elemento principal en las teorías sobre el corporativismo pierde fuerza y protagonismo, la presencia de la sociedad civil.

Este hito da paso a una nueva clasificación de la vida institucional en dos etapas: una en la que destaca la participación directa de las organizaciones en la CODAE y la otra en la que no exista tal participación.

Como ha sido previamente explicado, entre los años 2001 y 2005 la CODAE tenía como órgano directivo y rector al directorio (compuesto por representantes de las organizaciones), periodo que se caracteriza por las disputas entre dirigentes, secretarios ejecutivos, cambios institucionales, presupuesto reducido, gran cantidad de demandas, mala gestión de recursos, etc., en donde a pesar de toda ésta problemática destaca también el esfuerzo de los afroecuatorianos vinculados a la entidad por impulsar la consolidación de la CODAE.

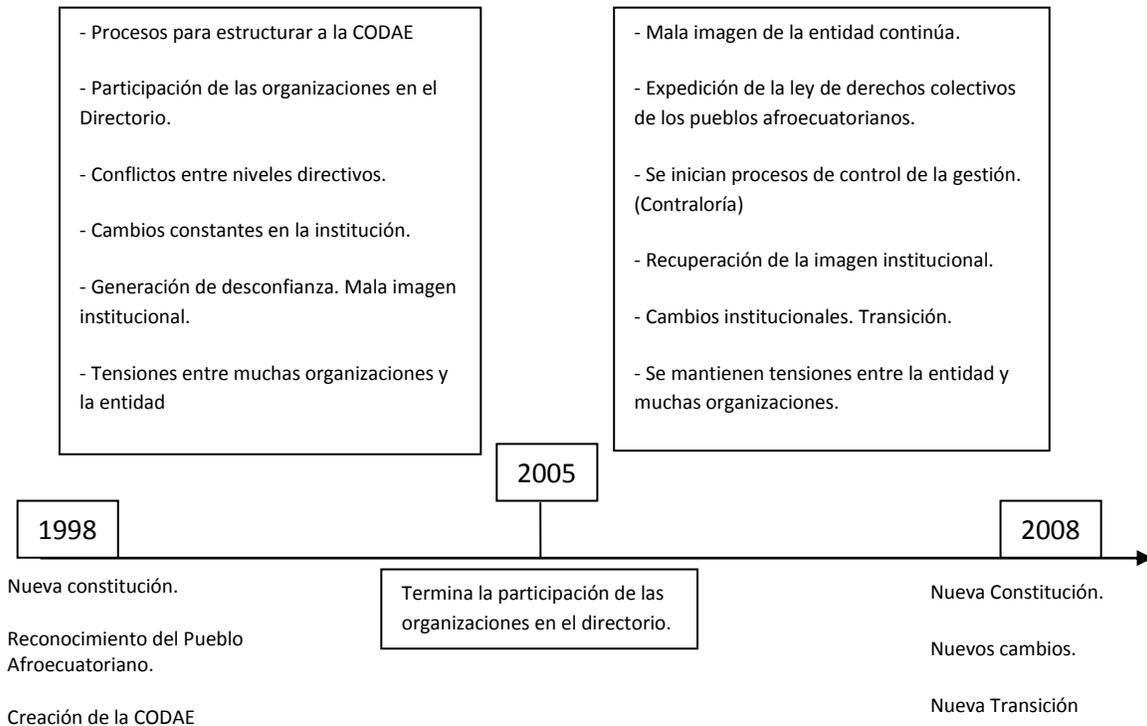
Por otra parte, está una etapa comprendida entre los años 2005 y 2008. Periodo también caracterizado por cambios institucionales, de secretarios ejecutivos, inestabilidad y desconfianza institucional (en este periodo se realiza la auditoria) y que fue testigo de cambios políticos y constitucionales de gran trascendencia para el país, que como no podía ser de otra manera generaron más cambios en la CODAE, para los afroecuatorianos en especial, destaca la expedición de la Ley de Derechos Colectivos plasmada ocho años después de la constitución de 1998.

Esta ley le brindaba a la CODAE un marco jurídico sin precedentes para la fecha, facilitando la implementación de algunos cambios, los cuales vinieron a la par del inicio del gobierno del Econ. Rafael Correa, quien nombró a un nuevo secretario ejecutivo, para que afronte los cambios propiciados por la ley mencionada y aquellos que el nuevo gobierno generaría. A partir de allí se realizaron diversas iniciativas que permitieron reposicionar a la entidad dentro de la estructura del Estado, recobrar en cierta medida la imagen deteriorada de la entidad, realizar acciones importantes en beneficio de la población afroecuatoriana, implementar las recomendaciones de mejora institucional realizadas luego del proceso de auditoría, entre otras; generando un mejor nivel de confianza institucional.

Pero este no fue el único cambio de trascendencia vivido por la entidad. Ya en el último año establecido en el periodo de análisis de este trabajo, el año 2008. Se expide una nueva constitución, aspecto que fue el detonante para más cambios que hoy por hoy están en proceso de consolidación dentro de la entidad. Hito que marca el quiebre en el periodo de investigación de este trabajo. Véase a continuación el gráfico No. 5

Gráfico No. 5

**Los primeros 10 años de vida institucional de la CODAE en etapas. Segundo enfoque**



**3.4 Características institucionales**

La CODAE, que surgió en buena medida como resultado de la gestión de las organizaciones afroecuatorianas, se convirtió en una entidad estatal que representaba al Pueblo Afroecuatoriano a través de las organizaciones y que tenía y tiene la misión de crear propuestas técnicas de políticas públicas a fin de promover el desarrollo de esa población.

Pero esa institución desde su inicio ha pasado por periodos de crisis e inestabilidad, que se manifiestan no solamente en los diversos cambios institucionales, sino también en las relaciones con el movimiento afroecuatoriano, en donde si bien existen sectores con los que prima un acercamiento, también existen otros en donde se han generado espacios de conflictividad derivados por desacuerdos con la gestión de la CODAE, o con quienes la han dirigido, conflictos que aun siguen vigentes.

Paralelamente a esto, ha existido un proceso organizativo con graves problemas internos (falta de cohesión, dispersión, disputas, etc.) que han caracterizado la dinámica del movimiento afroecuatoriano, problemas que también incidieron en la gestión de la CODAE, siendo ese el escenario en el que la institución entró a funcionar. En ese sentido, una de las mayores críticas que se ha realizado desde el propio movimiento afroecuatoriano y desde sectores externos a él, ha estado relacionada con la falta de articulación y unidad de las organizaciones (Antón: 2097), que se manifiesta principalmente por una diseminación de agrupaciones que trabajan localmente (Walsh: 2002).

Bajo ese marco, la gestión de la CODAE priorizó como una de sus principales acciones, el fortalecimiento de la organización, tal como está establecido en el decreto de creación de 1998 y en los actuales documentos, pues se veía y se ve en la organización sólida y efectiva del Pueblo Afroecuatoriano una herramienta eficaz para alcanzar el desarrollo de ese sector y una mayor presencia como actor político. Por ello, uno de los aspectos que fue aprovechado por los delegados y delegadas en el directorio, fue la oportunidad de conseguir apoyo para los proyectos de las organizaciones de las cuales provenían, es decir el financiamiento de proyectos para fortalecimiento organizativo, para generación de actividades productivas y otras iniciativas.

Este hecho fue criticado por diversos sectores que veían en todo aquello un beneficio segmentado<sup>53</sup>, es decir dirigido a ciertos sectores; pues a excepción de pocos casos, muchas de las organizaciones a las cuales se les apoyó con el financiamiento de proyectos, eran aquellas de donde provenían los delegados en el directorio.

Pero para los dirigentes y demás miembros de las organizaciones beneficiadas el financiamiento dirigido era legítimo, pues los delegados “asumían el compromiso de trabajar por el sector que les delegó y a quien representaban” (DB: entrevista: 2010); (DC: entrevista: 2010), (DE: entrevista: 2010), (OB: entrevista: 2010), y también cada representante debía “ser el interlocutor entre la CODAE y las organizaciones” (OC: entrevista: 2010).

---

<sup>53</sup> Ver entrevista OG, julio, 2010.

En un escenario en donde a través de una institución se encuentran representados el Estado y la sociedad civil, como es el caso de la CODAE, hay un espacio propicio para recurrir a las teorías sobre el corporativismo, ya que en términos generales los diferentes teóricos (Schmitter: 1998); (Collier y Collier: 1998), (Stepan: 1998), (Lemhbruch en Baccaro: 2004) y otros, entienden un arreglo corporativo como una forma de relación sociedad civil – Estado. Sin embargo a partir de este reconocimiento teórico, cada investigador plantea diferentes apreciaciones, y aunque de cada una de ellas se puede extraer elementos valiosos para el análisis, para el presente trabajo se acudirá a los planteamientos teóricos de Schmitter (1998) y (Lembruch en Baccaro: 2004)

Partiendo del planteamiento de Schmitter (1998), en donde se propone mirar al corporativismo como un sistema de representación de intereses; la CODAE establece un encuentro entre el Estado por una parte, quien brinda el soporte jurídico, presupuestario y administrativo, y por otra parte, el movimiento afroecuatoriano, cuya presencia dentro del proceso institucional se efectiviza a través de los delegados de las organizaciones. Pero el convergimiento de estos dos actores en una entidad, por sí solo no es un elemento decisivo para reconocer tal instancia como un arreglo corporativo. Para ello el autor señalado propone otros elementos como: la representación de intereses, la organización, la jerarquía, el control de los dirigentes entre otros que serán abordados a continuación:

En primera instancia, las teorías sobre el corporativismo reconocen como tal a un sistema en donde se ven representados los intereses de los sectores involucrados; para el presente caso están los del Estado y los del movimiento afroecuatoriano por medio de las organizaciones, siendo éstas las que se convierte en las voceras del Pueblo Afroecuatoriano. Todo eso bajo el paraguas de una entidad que busca el desarrollo económico, socio-cultural y político de esa población, a través de lineamientos estatales, pero también organizativos. Además, la CODAE es una entidad estatal cuya gestión está dirigida hacia un sector específico del país y que para su accionar debe tomar en cuenta la dinámica organizativa del sector al que representa.

En cuanto a la organización jerárquica que es uno de los planteamientos recogidos en la teoría, se debe retomar el análisis de tres momentos de la entidad que han sido enfocados en apartados anteriores. Su proceso de conformación entre 1998 - 2001, el periodo de

gestión e inicio institucional 2001 – 2005 y otro periodo desde el 2005 en adelante. Con respecto al primero, destaca una entidad en cuyos documentos constitutivos (decretos ejecutivos), consta como representante y directivo principal de la CODAE el delegado del ejecutivo, sin una participación de la sociedad civil, en un proceso de decisión totalmente vertical. Sin embargo durante este periodo la entidad no entraba en funcionamiento.

En el segundo periodo, que es en donde empieza a funcionar la institución, destaca un proceso más horizontal. En primera instancia las organizaciones previo debate asumieron el reto de impulsar la operatividad de la CODAE<sup>54</sup>, a partir de esa intervención se impulsa una nueva forma de dirección, con un mecanismo de participación y representación (el directorio), en donde la decisión se comparte con el movimiento afroecuatoriano (a través de los delegados) y el secretario ejecutivo, representante del Estado pero proveniente de las organizaciones sociales.

En el tercer periodo, ya desaparece el directorio, por tanto la toma de decisiones descansa sobre el secretario ejecutivo de acuerdo a los lineamientos estatales, lo que se mantiene hasta la actualidad, y aunque el directorio no está en funcionamiento, en los documentos constitutivos de la CODAE aún se mantiene vigente la existencia de aquel, a la espera de que se lo vuelva a convocar.

Lo mencionado permite establecer que no era una unidad con una jerarquía vertical que ordene su funcionamiento, sino más bien se organizaba a partir de la presencia de dos sectores diferentes, el directorio (organizaciones afroecuatorianas) y el secretario ejecutivo más el delegado del presidente (Estado) y que había un mecanismo participativo mediante el cual los delegados y delegadas de las organizaciones, tenían voz y voto en la toma de decisiones.

Otro aspecto en el que sí hay encuentro entre la teoría y las características de la CODAE, es en lo concerniente a la articulación de las demandas. Al respecto, la entidad ha recogido todas las demandas de la población afroecuatoriana a través de la recepción de proyectos y de procesos de investigación y trabajo con las organizaciones<sup>55</sup> y a partir de eso

---

<sup>54</sup> Ver entrevista AA, noviembre, 2009; entrevista FD, marzo, 2010.

<sup>55</sup> Ver CCOSCA, (2004)

se ha encargado de direccionar todos los requerimientos, tanto hacia el Estado, como hacia la cooperación externa a fin de buscar soluciones. Aunque en los primeros años las demandas y apoyos para la población afroecuatoriana, se realizaban en base a la presión de los delegados, las necesidades de la población al final eran y son trasladadas hacia el Estado, en este caso la CODAE.

Acercando la teoría con las características de la CODAE, Schmitter (1998), también plantea la existencia de unidades constitutivas organizadas de acuerdo a categorías, que para el caso de la entidad se las puede reconocer a través del mecanismo de representación de las organizaciones, para el cual se estableció claramente que la representación se realizaría solamente para 1) las organizaciones de primer grado, 2) quienes correspondan a una división geográfica – territorial y 3) que pertenezcan a organizaciones de mujeres de ciertas provincias. Todo ello permite reconocer el establecimiento de la participación a través de categorías organizativas.

Un aspecto en el que la teoría no se acerca con las características de la CODAE es en el tema del control de las y los dirigentes. Si bien existía un lineamiento estatal en el que estaba establecido jurídicamente el mecanismo de participación, había completa autonomía para la elección de los representantes. En donde sí ha habido control, es en la asignación del secretario ejecutivo, a pesar de que los documentos establecen que este se debe nombrar a partir de una terna presentada por el movimiento afroecuatoriano, siempre ha sido el presidente el que ha lo ha nombrado directamente, sin considerar ninguna terna enviada por las organizaciones, ni concurso de merecimientos tal como establecía la Ley de Derechos Colectivos.

Otros elementos que aportan para el análisis de las características de la CODAE, la presenta Lemhbruch (en Baccaro: 2004), para quien lo que importa es la articulación de intereses en un modelo institucionalizado de formación de políticas. Este es precisamente el giro que ha tomado la entidad a partir del año 2005, en donde se estableció bajo decreto ejecutivo<sup>56</sup> que una de sus principales atribuciones es el diseño de políticas públicas para el desarrollo afroecuatoriano, para cuya elaboración ha existido un proceso de cooperación de muchas organizaciones afroecuatorianas.

---

<sup>56</sup> Decreto ejecutivo No. 2715. Registro oficial N°. 1 del 21 de abril del 2005

Las características de la CODAE, vistas en el marco de los planteamientos teóricos de Schmitter (1998) y Lemhbruch en Baccaro (2004), permiten evidenciar un neo-corporativismo de mediana intensidad, cuya mayor presencia puede situarse en los primeros años de funcionamiento de la entidad, hasta aproximadamente el 2005, en donde las organizaciones tenían participación, representación e incidencia en la dinámica institucional. A partir del 2006, poco a poco la gestión de la CODAE dejó de recibir una influencia decisiva del movimiento afroecuatoriano en la toma de decisión, al calor de lo cual destaca un neo-corporativismo de baja intensidad.

Entonces se puede reconocer a la CODAE en el periodo de inicio hasta aproximadamente el año 2005 como un institución en donde interactuaban el Estado y las organizaciones afroecuatorianas (con muchos conflictos y problemas, pero convergían), creada jurídicamente y financiada por el Estado, funcionalmente diferente dentro de la estructura estatal, con la misión de representar los intereses de la población afroecuatoriana, a partir de lo cual se han articulado las demandas que esa población posee, bajo un esquema institucionalizado de elaboración de políticas públicas focalizadas.

Schmitter (1998) y Lemhbruch en Baccaro (2004) plantean algunas variables que permiten identificar a un arreglo corporativo “puro”, sin embargo en el caso de la CODAE tal como se indicó en párrafos anteriores, algunas de las variables están presentes de una forma débil o disminuida, mientras que otras simplemente no forman parte de las características de la entidad.

Para el 2006, en cambio se puede reconocer a una entidad que dentro de la estructura del Estado se le asigna la misión de realizar acciones para el desarrollo de la población afroecuatoriana, enmarcada dentro de políticas públicas y que en tal virtud recibe apoyo y coordina con muchos sectores del movimiento afroecuatoriano, pero este no interviene en el proceso de toma de decisiones de la entidad como lo hizo en los primeros años. A partir de lo cual el modelo de neo-corporativismo propuesto pierde su consistencia, y se reduce a un neo-corporativismo con una baja presencia de las variables presentadas por la teoría.

### 3.5 A modo de resumen

La vida institucional de la CODAE a lo largo de los diez años en lo que se ha situado la investigación se ha caracterizado por una lucha por la consolidación y la estructuración, en el marco de conflictos internos provocados por cambios de los directivos de la institución, falta de definición de roles, carencia de experticia técnica y de administración pública, intereses particulares, escaso presupuesto, mala gestión de recursos, etc. Pero todo ello enmarcado también en un escenario de abandono de parte del gobierno, quien facilitó la creación de la entidad respondiendo a un compromiso con dirigentes afroecuatorianos, en el marco de un gobierno que necesitaba generar mayor confianza con los sectores sociales, pero no hubo el interés temprano por generar un proceso de institucionalización efectiva de la CODAE, aspecto que fue asumido por las y los dirigentes, quienes impulsaron el funcionamiento de la entidad, bajo el apoyo posterior del gobierno.

La elección de un nuevo secretario ejecutivo a cargo del actual gobierno ha facilitado el impulso de cambios organizativos en la CODAE, que a su vez han permitido solucionar muchos de los problemas heredados desde la creación de la institución, aunque existen muchas cosas que faltan por hacer.

Los objetivos, misión, funciones, etc. de la CODAE, permiten apreciar la influencia del movimiento afroecuatoriano en el diseño institucional, pero también en la implementación de los mecanismos de participación de las organizaciones en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte también destaca una continuidad en la razón de ser de la entidad, con una misión y visión siempre clara, el desarrollo afroecuatoriano, que ha sido el norte de la entidad desde su inicio hasta la presente fecha, y que está plasmado actualmente en su plan estratégico.

Las teorías sobre el corporativismo permiten establecer en las características de la CODAE un neo-corporativismo de mediana intensidad desde 1998 hasta el 2005, y un neo-corporativismo de baja intensidad desde el año 2006 hasta inicios del 2008.

Hoy, a pesar de la poca incidencia que tienen las organizaciones afroecuatorianas en la toma de decisiones en la CODAE, esta entidad sigue siendo la representante de la población y movimiento afroecuatoriano en la estructura del Estado. En un escenario

político en donde ese sector está poco o nada representado, la entidad sigue siendo el único referente estatal con un papel protagónico en el impulso de políticas públicas para las y los afroecuatorianos, y por tal razón su existencia es fundamental.

## CAPITULO IV

### EL MOVIMIENTO AFROECUATORIANO DE CARA A LA INSTITUCIONALIDAD

Al ser la CODAE una entidad que genera una interacción entre el Estado y el movimiento afroecuatoriano, en este capítulo se plantea la necesidad de analizar las consecuencias surgidas al interior de las organizaciones que componen al movimiento, como resultado de esa interacción. Para el efecto es necesario recordar tres aspectos que fueron detallados en el capítulo anterior: a) la CODAE es el producto de la acción, la presión, y la negociación política entre el Estado y las organizaciones afroecuatorianas; b) su gestión institucional ha estado cruzada por determinados niveles de influencia de las organizaciones sociales y sus dirigentes, pero también se ha desarrollado en un ambiente de conflictividad entre los representantes de las organizaciones y los niveles directivos de la institución, y c) la misión institucional de la CODAE apunta entre otras cosas al fortalecimiento organizativo como mecanismo para impulsar el desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano.

De allí que el análisis en torno al movimiento afroecuatoriano no puede desligarse de la CODAE especialmente hasta el 2005 (año en que el directorio dejó de funcionar); por cuanto, el inicio y vida de la institución ha estado fuertemente ligada a las organizaciones y porque la entidad ve en la organización fortalecida un medio para alcanzar sus objetivos institucionales.

Dada la debilidad del movimiento afroecuatoriano en términos de dispersión, fortalecimiento y unidad (Antón: 2007a; Medina: 2006), la CODAE en su marco institucional plantea como uno de sus objetivos la realización de acciones para el fortalecimiento de la organización de las comunidades del Pueblo Afroecuatoriano<sup>57</sup>, y aunque esa entidad ha emprendido varios procesos de fortalecimiento (con iniciativas

---

<sup>57</sup> Ver CODAE (2008a: 24).

provenientes desde la entidad y desde el movimiento afroecuatoriano) no han conseguido incidir con la efectividad suficiente sobre esa problemática<sup>58</sup>.

Aún cuando la CODAE no ha logrado impulsar procesos que conduzcan a un mayor fortalecimiento de las organizaciones afroecuatorianas, sí ha permitido generar efectos en el modo de acercamiento de esas organizaciones con el Estado.

En ese sentido, este capítulo busca responder algunas interrogantes como: ¿qué efectos ha tenido en la dinámica de las organizaciones la creación de una institución estatal, cuya gestión específicamente se orienta a los problemas de la población afroecuatoriana?, ¿qué implicaciones se han producido en el movimiento, como resultado de la presencia de algunos de sus dirigentes en la conducción de esta entidad corporativa?, ¿qué consecuencias ha tenido el diseño institucional de la CODAE para las organizaciones en términos de los dilemas de participación y representación en el estado?. Estas son, entre otras, las preguntas que se abordarán a partir de la información obtenida en base a las entrevistas realizadas a dirigentes y dirigentes afroecuatorianos.

#### **4.1 Participación del movimiento afroecuatoriano en la CODAE y sus efectos para el proceso organizativo.**

Las características institucionales de la CODAE permitieron reconocer en esa entidad un modelo de neo-corporativismo de mediana intensidad, presente especialmente en los primeros siete años de vida institucional, la cual ha estado cruzada por una significativa presencia e incidencia de las y los dirigentes en la toma de decisiones institucionales. Bajo tal escenario es importante cuestionarse, ¿Qué ha significado para el movimiento afroecuatoriano interactuar en una dinámica estatal con tales características?, pues el paso de las organizaciones por el directorio no ha sido un proceso incoloro, sino que esa interacción ha generado cierto impacto en la dinámica organizativa, con mayores o menores niveles en ciertos aspectos o en otros.

---

<sup>58</sup> Ver entrevista DG, julio, 2010 y entrevista DD, enero, 2010.

A continuación se analizarán cinco dimensiones relacionadas con los efectos de la interacción entre la CODAE y las organizaciones afroecuatorianas, tales dimensiones pueden resumirse en: a) crecimiento del tejido organizativo; b) conflictos entre dirigentes; c), representación de intereses y demandas locales, d) dilemas en la participación y representación y e) desconfianza y deslegitimidad de la representación institucional.

#### **4.1.1 Crecimiento del tejido organizativo.**

A pesar de que los roles del secretario ejecutivo y de los delegados de las organizaciones no estaban bien definidos, algo que siempre estuvo claro era la misión de la entidad de impulsar el desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano, a través del fortalecimiento de la organización. Al respecto, estaban convencidos del importante rol que tenía la entidad para el proceso organizativo, por ello una de las primeras acciones emprendidas por el directorio desde el 2001 hasta el 2005, fue la de visitar diversas ciudades para invitar a la población afroecuatoriana a organizarse<sup>59</sup>, dejando explícito que el primer requisito para poder recibir apoyo de la CODAE era contar con una organización reconocida como tal por el Estado ecuatoriano.

Según información proporcionada por ex representantes del directorio, en el tiempo en que este existía se hacían reuniones itinerantes en las provincias, en donde se establecían diálogos con líderes y liderezas de las organizaciones y con la comunidad, para escuchar sus necesidades y también se incentivaba para que la gente formara una organización en aquellos lugares donde no había. Además se daban talleres sobre diversos temas como identidad, racismo, derechos y otros; también socializaban información, publicaciones y daban informes sobre la gestión de la entidad.

Uno de los principales resultados de este acercamiento desde la nueva entidad estatal fue la formación de diversas organizaciones en distintas localidades del país<sup>60</sup>. En relación a esto, algunos dirigentes expresan que eso permitió que la “gente se ilusionara y nada

---

<sup>59</sup> Ver entrevista DE, mayo, 2010 y entrevista DC, marzo, 2010

<sup>60</sup> Ver entrevista DE, mayo, 2010 y entrevista DB, abril, 2010.

más... vinieron para decir que estuvieron aquí, pero no hubo trabajo e inclusión“ (OG: entrevista: 2010).

Si bien la CODAE no tenía facultad para crear organizaciones, los delegados y delegadas motivaban a los afroecuatorianos a agruparse y buscar su personería jurídica, a través de las instituciones pertinentes, de tal manera que su gestión se orientaba tanto a las organizaciones que ya tenían varios años de vida, como a aquellas que recién empezaban.

En los primeros años de vida de la entidad se formaron diversas organizaciones con el objetivo de poder constituirse como beneficiarias a través del financiamiento de proyectos impulsados por la CODAE. Para el efecto los afroecuatorianos que deseaban organizarse recibían el apoyo de los delegados y delegadas y además recibían asesoría legal de la CODAE<sup>61</sup>. “La gente estaba enamorada de la entidad, de lo que se había logrado. Al saber que salían proyectos, se entusiasmaban y hacían proyectos... se organizaban” (DE: entrevista: 2010).

A pesar de que todo ese apoyo e incentivo propició el crecimiento del tejido organizativo, al final también se crearon inconvenientes, pues se formaron organizaciones solo para aprovechar la oportunidad de recibir apoyo para proyectos<sup>62</sup>.

Sin una base sólida, es decir sin una plataforma de lucha que se mantenga al margen de un financiamiento; y al no contar con un plan a largo plazo que impulse procesos de fortalecimiento hasta que esas organizaciones se consoliden, muchas se desintegraron<sup>63</sup>.

Si bien a los miembros de las organizaciones les correspondía impulsar acciones propias para construir y consolidar sus procesos, también está el hecho de que esas nuevas organizaciones no nacieron como resultado del trabajo espontáneo de la gente, sino que surgieron del brazo de la CODAE, ello generó mayor compromiso de la entidad con esas organizaciones. Sobre ese tema, los delegados y dirigentes consideran que debieron

---

<sup>61</sup> Ver entrevista DD, enero, 2010.

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Ver entrevista OC, marzo, 2010.

realizarse mayores acciones para el fortalecimiento de todas las organizaciones, tanto las nuevas como las antiguas<sup>64</sup>.

De acuerdo a los entrevistados (DD: entrevista: 2010), (SB: entrevista: 2010), (SC: entrevista: 2010), “había gran cantidad de propuestas de proyectos presentadas por las organizaciones, pero no todas podían ser financiadas”, porque el presupuesto era reducido y porque las debilidades de una institución no fortalecida no lo permitían, debido a eso, muchos miembros de las organizaciones se desilusionaron y dejaron de confiar en la CODAE. Para buscar solución al escaso presupuesto, los directivos y delegados afirman que realizaron diversas gestiones para lograr que se aumente el presupuesto asignado a la institución, a fin de apoyar proyectos de más organizaciones, “tocaron varias puertas“ (SA: entrevista: 2010) para conseguir más financiamiento pero al final fue poco lo que lograron hacer<sup>65</sup> y “sólo se atendió aproximadamente a un 30%” (SC: entrevista: 2010).

Pero no era la mera motivación a organizarse lo que era promovido por los miembros de la CODAE, sino que también su intervención se orientaba a generar mayor sensibilidad sobre la importancia y la necesidad de un trabajo conjunto; es decir se les instaba a buscar más unidad y compartir acciones con las demás organizaciones<sup>66</sup>. Eso creaba la oportunidad al movimiento afroecuatoriano de que pueda beneficiarse fortaleciéndose a través de bases que coordinen entre sí, y con la generación de mayor unidad. No obstante los resultados no fueron esos, sino que se exacerbaron conflictos y decepciones entre dirigentes, muchos de los cuales consideran que “se creó una ansia de poder, de estar en la entidad, una pelea que se ha mantenido ... vivimos peleando” (OG: entrevista: 2010).

La gestión de la CODAE realizada a través de los delegados en el directorio, permitió impulsar la creación de más organizaciones, que se formaron en el marco de un movimiento afroecuatoriano que a decir de Antón (2007a) ha enfrentado problemas de desunión de las organizaciones que lo conforman desde hace mucho tiempo. De allí que la gestión institucional que pretendía fortalecer el proceso organizativo tuvo resultados

---

<sup>64</sup> Ver entrevista OG, julio, 2010; entrevista, DF, abril, 2010; y entrevista, DE, mayo, 2010.

<sup>65</sup> Ver entrevista DE, mayo, 2010 y entrevista DG, julio, 2010.

<sup>66</sup> Ver entrevista DD, enero, 2010.

ambiguos, porque a pesar de haber contribuido al crecimiento organizativo en cantidad, no derivó en mas unidad.

#### **4.1.2 Conflictos entre dirigentes.**

Algunos sectores del movimiento afroecuatoriano consideran que la existencia de la CODAE es el resultado de la presión de las organizaciones afroecuatorianas, mientras que otros expresan que la formación de la CODAE e incluso del CODENPE es el esfuerzo del Estado por politizar al movimiento negro e indígena (Ocles et al: 2008), en ese sentido, hay quien afirma que la entidad “inició manipulada políticamente, [pues] Juan José Pons (presidente del congreso en el periodo en que se creó la institución afroecuatoriana) quería aprovecharla como plataforma política” (SD: entrevista: 2010). A pesar de ello, los entrevistados reconocen la importancia que tiene la entidad como la encargada de representar al Pueblo Afroecuatoriano ante el Estado<sup>67</sup>.

Pero el reconocimiento de la importancia de la CODAE, no eximió de problemas al proceso organizativo, pues el mecanismo de participación y representación de las organizaciones afroecuatorianas, ha sido fuente de conflicto tanto al interior de la entidad, como entre las organizaciones.

Al interior de muchas organizaciones había inconformidad por los dirigentes que habían sido delegados a la CODAE, afirmaban que “quien tenía que ir al directorio, no me representaba” (OG: entrevista: 2010), como resultado de esa falta de reconocimiento “había revanchismo y cada dirigente quería ocupar el puesto de su delegado” (DA: entrevista: 2010), aduciendo falta de trabajo, falta de representatividad y poco reconocimiento de las bases organizativas.

Ya en la CODAE los conflictos entre los niveles directivos (secretario ejecutivo y delegados) era también latentes, había influencia en la toma de decisiones, “el secretario ejecutivo a veces ejercía un mecanismo de chantaje para que el directorio apruebe los proyectos ...[por ejemplo] el secretario amenazaba con no pagar las dietas valiéndose de

---

<sup>67</sup> Ver entrevista OG, julio, 2010, entrevista OE, abril, 2010 y entrevista OC, marzo, 2010.

algún argumento<sup>68</sup>.... Había una compañera a la que no le pagaban sus viáticos y no tenía como movilizarse, tuvimos que ayudarle para los pasajes” (OA: entrevista: 2010).

Sumado a situaciones como las comentadas, estaban la falta de lineamientos claros sobre los roles de los dirigentes dentro de la CODAE, la forma de representación de las organizaciones (Ver cuadro No. 6) y los vaivenes de una institución nueva en proceso de estructuración, lo cual fue el “caldo de cultivo” para poner en evidencia conflictos en el movimiento afroecuatoriano, que se podrían resumir en dos:

**a) Déficit en la legitimidad de liderazgos.**

El secretario ejecutivo al ser nombrado directamente por el presidente de la república (en un periodo en que hubo varios presidentes y por tanto varios secretarios ejecutivos), no tenía reconocimiento mayoritario del movimiento afroecuatoriano. Tal situación producía divisiones y conflictos con el directorio, con la consiguiente divergencia de ideas en el seno de las organizaciones, respecto a cómo debía funcionar la CODAE. Por ejemplo, el segundo secretario ejecutivo fue destituido de su cargo a los tres meses de ser nombrado debido a desacuerdos con el directorio, el cual hizo las gestiones necesarias para lograr su destitución.

Al respecto los delegados del directorio afirmaron que el segundo secretario ejecutivo quería imponer sus propios criterios, sin tomar en cuenta al directorio, además quería poner a sus propios funcionarios<sup>69</sup>. Esa actitud ponía en riesgo la participación y representación que las organizaciones habían logrado, de tal manera que los delegados “tomaron cartas en el asunto” y el resultado fue la destitución de ese nuevo secretario.

Por otra parte, a nivel regional los problemas de falta de reconocimiento de los representantes en el directorio, también evidenciaron la falta de coordinación y unidad de las organizaciones. Todo ello sumado a los intereses personales y revanchismo político, lo cual llevaba a muchos dirigentes a buscar mecanismos para sacar del puesto al

---

<sup>68</sup> Los delegados y delegadas no recibía un sueldo por su gestión, pero sí una dieta o viáticos por las reuniones, visitas y trabajos en las provincias.

<sup>69</sup> Ver entrevista DB, abril, 2010.

representante de la provincia y reemplazarlo por otro (DA: entrevista: 2010). A pesar de eso, los delegados pudieron sobrellevar los inconvenientes y salvo tres cambios, el directorio permaneció casi igual hasta el 2005, año en que fue designado como secretario ejecutivo José Arce (gobierno del Dr. Alfredo Palacios) con quien los delegados tuvieron fuertes enfrentamientos (inclusive físicos). Este nuevo secretario no reconocía al antiguo directorio y tampoco convocó a uno nuevo; incluso para “impedir que los delegados entraran al piso donde funcionaba la CODAE mandó poner guardias en la entrada” (DE: entrevista: 2010).

Para aquel año, el directorio que llevaba su segundo periodo había cumplido el tiempo para el que fue elegido, debiendo convocarse a un nuevo directorio, sin embargo mientras no se nombrara debía seguir el anterior, pero el nuevo secretario no lo reconoció. Para la fecha la institución también estaba muy desprestigiada por efectos de mal manejo de fondos; culpabilidad que recaía sobre los delegados y los antiguos secretarios ejecutivos.

Si bien los conflictos producidos entre los dirigentes de las organizaciones y los secretarios ejecutivos tenían mayores repercusiones entre esas instancias, sin embargo las bases también eran afectadas, pues se generaba desconfianza y desinterés por los representantes y por la entidad, lo que al final repercutía sobre los niveles de unidad entre las organizaciones.

#### **b) Desigualdad político – organizativa e inequidad institucional.**

La diferencia en los niveles de presión y de incidencia política de las organizaciones y sus dirigentes se evidenció en la gestión de los delegados al interior del directorio; una muestra clara es el financiamiento de proyectos: 25 de 38 proyectos entre el 2005 y el 2007, se destinaron a provincias como Esmeraldas, Guayas o Imbabura (Ver cuadro No. 7). Esos sectores tenían mayor peso en la toma de decisiones<sup>70</sup>, ya sea por tener mayoría en relación a los votos, porque la secretaria o el secretario ejecutivo provenía de esa provincia (Ver cuadro No. 4 y 5), o había más representantes afines a ese sector o porque la capacidad de presión de las y los dirigentes era mayor.

---

<sup>70</sup> Ver entrevista OA, abril, 2010

Cuadro No. 4

**Secretarios ejecutivos de la CODAE según su procedencia**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>PROCEDENCIA</b>
2001- 2003	Josefina Orobio	Guayaquil
2003 – 2003 (3 meses)	Joselito Mafare	Quito
2003 – 2005	Mercedes Preciado	Esmeraldas
2005 – 2006	José Arce	Esmeraldas
2006 – 2006 (pocos meses)	Marín Nazareno	Esmeraldas
2006 – 2007 (cinco meses)	Edward Congo	Chota
2007 – hasta la actualidad	José Chalá	Chota

**Fuente:** Archivo de la CODAE

**Elaboración:** La autora

El cuadro anterior en donde se muestra la información sobre la procedencia de los secretarios ejecutivos, guarda una relación directa con el destino del financiamiento de proyectos, mostrando que la procedencia de estos directivos también contribuía a la generación de desigualdad y de influencia en la toma de decisión en ese tema. Al respecto véase el cuadro y gráfico siguientes.

Cuadro No. 5

**Delegados/as de las organizaciones en el directorio de la CODAE entre el 2001 - 2005**

<b>No.</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>REGION</b>	<b>ORGANIZACIÓN MATRIZ</b>	<b>Observación</b>
1	Irma Bautista	Pichincha	Sierra	Federación de Grupos Negros del Pichincha (FOGNEP)	
2	Salómon Acosta	Imbabura – Carchi	Sierra	Federación de Comunidades Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC)	
3	Juan Kennedy	Sucumbíos – Orellana	Oriente	Federación de Organizaciones Afroecuatoriana de Sucumbíos,	
4	Inés Morales	Esmeraldas	Costa	Confederación Afroecuatoriana del	

				Norte de Esmeraldas (CANE)	
5	Edilberto Perlaza	Esmeraldas	Costa	Federación de Barrios Simón Bolívar	
6	Vidal Leones	Guayas	Costa	Federación de grupos negros y organizaciones del Guayas (FOGNEG)	
7	Silvano Chillambo	Guayas	Costa	Unión de Organizaciones Dr. Jaime Hurtado	
8	Lupe Jama	Esmeraldas	Costa	Federación Provincial de Mujeres Afroecuatorianas	Delegada por organizaciones de mujeres
9	Luz Chiriboga	Guayas	Costa	Federación de Mujeres Negras del Guayas	Delegada por organizaciones de mujeres

Nota: Este fue el primer directorio conformado para el periodo 2001 – 2003 y es reconocido por muchos como el único en términos oficiales. Sin embargo, se produjeron cambios y se hicieron intentos por nombrar un nuevo directorio en el siguiente periodo (muchos de los delegados fueron reelegidos). Este directorio con unos pocos cambios funcionó hasta el año 2005.

**Fuente:** Archivo de la CODAE

**Elaboración:** La autora

Grafico No. 6  
**Relación de votos en el pleno del directorio de la CODAE**



**Fuente:** Investigación directa

**Elaboración:** La autora

Tal como se aprecia en el gráfico No.5, una muestra clara de la capacidad de incidencia de provincias como Esmeraldas y Guayas se evidenciaba en la distribución de los votos, por ejemplo de los nueve representantes de las organizaciones, seis correspondían a la Costa, dos a la Sierra y uno a la Amazonía. Eso contribuyó a que en determinados momentos “se formaran bloques de costeños contra serranos” (OA: entrevista: 2010), mientras que la Amazonía por lo general tenía mayor afinidad con los costeños. Todo ello también era determinante para la aprobación o no de los proyectos, y por tanto “eso generaba desunión y formación de grupos” (DE: entrevista: 2010).

Esa distribución de votos o número de representantes en el directorio se relaciona directamente con el número de habitantes de las respectivas provincias. Tal como consta en el siguiente cuadro, Esmeraldas y Guayas tienen la mayor cantidad de población afroecuatoriana, alcanzando una representación alta, sin embargo provincias como Pichincha con una población 8 veces mayor que Sucumbíos y Orellana, poseía la misma cantidad de representantes que éstas últimas. Lo que denota una sub representación de ciertos sectores y sobre representación de otras.

El peso demográfico fue decisivo al momento de establecer el mecanismo de representación, pues la cantidad de delegados se establecieron de acuerdo a la cantidad de población afroecuatoriana, cuya mayoría está en la costa. Sumado a ello está la existencia de organizaciones de segundo grado de mujeres (legalmente reconocidas), que para ese tiempo también estaban ubicadas en la costa.

Cuadro No. 6  
**Relación entre representantes al directorio de la CODAE, total de organizaciones y peso demográfico**

No. de representantes en el directorio	Provincia o sector representado en el directorio	No. de organizaciones*	Total población afroecuatoriana	% en relación al total de población afroecuatoriana del país
3	Esmeraldas	30	153.746	25,45
3	Guayas	32	216.922	35,91
1	Imbabura – Carchi	8	24.783	4,10
1	Sucumbíos Orellana	13	9746	1,61
1	Pichincha	34	78621	13,01
	POBLACIÓN CON			

	REPRESENTACIÓN DIRECTA			72,78
	TOTAL DE POBLACIÓN AFROECUATORIANA EN EL PAIS		604009	

\* El número de organizaciones citadas aquí no es dato exacto, es un dato aproximativo. Es extraído del trabajo titulado Diagnóstico de la Problemática afroecuatoriana y propuestas de acciones prioritarias, en donde consta un listado de organizaciones participantes en el proceso del diagnóstico. Sin embargo la información es lo más cercana a la realidad organizativa para el año 2003.

**Fuente:** SIISE - STFS – SISPAE, Diagnóstico de la Problemática afroecuatoriana y propuestas de acciones prioritarias.

**Elaboración:** La autora

El peso demográfico afroecuatoriano también tiene relación directa con la cantidad de organizaciones que existen en cada provincia o región y que obviamente incidió sobre el peso de la representación en la CODAE.

En el caso de Pichincha se destaca una mayor cantidad de organizaciones, casi igual a la de la provincia del Guayas (cuya población es tres veces mayor). Disparidad que podría entenderse al ser Quito la capital del país, y por existir en ésta ciudad más oportunidades de apoyo organizativo, al estar cerca de la acción estatal y gubernamental.

#### **4.1.3 Representación de intereses y demandas locales.**

La CODAE ha tenido una función diferenciada dentro de la estructura del Estado, en la medida en que su gestión, misión y objetivos se han orientado solo a la población afroecuatoriana, para la cual no ha existido otra entidad con ese mismo direccionamiento. Con un esquema de gestión diferenciada también destacan instituciones estatales como CONAMU y CODENPE, cuya acción se orienta solamente a las mujeres y a los indígenas respectivamente.

Bajo ese esquema de trabajo focalizado, la CODAE se ha constituido en un mecanismo de representación estatal de la población y del movimiento afroecuatoriano en particular, el mismo que estuvo presente en la gestión institucional de forma directa a través de los representantes de diversas organizaciones en el directorio, el cual funcionó hasta el 2005.

Los afroecuatorianos y afroecuatorianas consideraban que la CODAE debía atender a las organizaciones y así lo dejaron claro sus delegados en el directorio, a quienes les fue encargada la misión y el compromiso de recoger y procurar que las propuestas de sus respectivos sectores sean atendidas por la entidad<sup>71</sup>. De tal manera que a decir de los dirigentes, los delegados tenían una función “similar a los diputados, debían velar por todas las organizaciones, auscultar lo que pasaba en ellas y darles prioridad” (DC: entrevista: 2010).

Entonces la institución se convirtió en un mecanismo de representación de los intereses de los distintos sectores y organizaciones del movimiento afroecuatoriano, en tanto que el apoyo de la CODAE en relación a proyectos estaba orientado casi en su totalidad a los grupos organizados. Este era uno de los más importantes requisitos para recibir financiamiento. Dicho requisito se complementaba con el hecho de que en el directorio sólo podían participar los delegados de las organizaciones legalmente constituidas.

Aunque la misión general de la CODAE enunciaba la búsqueda del desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano, esa búsqueda se hacía efectiva a través de las organizaciones y no en relación a las demandas que los afroecuatorianos y afroecuatorianas por sí solos hubiesen podido plantear.

Esos aspectos de la CODAE permiten relacionar y retomar la tesis del corporativismo como una forma de representación de intereses de la sociedad civil, en este caso del movimiento afroecuatoriano, y del Estado, a través de unidades constitutivas organizadas, reconocidas por el Estado y que poseen el monopolio de la representación, lo cual guarda mucha relación con las características de la entidad.

Como entidad que representaba los intereses y necesidades de la población afroecuatoriana, en especial de aquella que estaba organizada, la CODAE cumplió un decisivo papel en la articulación de demandas, entendiéndose esta como la captación de necesidades y propuestas y la búsqueda de alternativas de solución. Para el efecto se diferencian dos mecanismos:

---

<sup>71</sup> Ver entrevista DB: abril, 2010, entrevista OB: abril, 2010 y entrevista OA: abril, 2010.

**a) Apoyo de propuestas bajo la influencia de los miembros del directorio o secretario ejecutivo.**

En los primeros años de la CODAE, destaca una articulación de demandas por sectores, es decir cada delegado o delegada al directorio, dio una alta prioridad a los proyectos provenientes de la provincia o sector organizativo del que provenía. Al respecto cabe resaltar que el financiamiento de proyectos era influenciado por los representantes en el directorio o directamente por el secretario ejecutivo<sup>72</sup>. Eso motivaba la inconformidad de algunos dirigentes, para quienes la gestión de la CODAE “sólo servía a ciertos sectores” (OG: entrevista: 2010, OE: entrevista: 2010).

De tal manera que por ejemplo de los proyectos financiados entre el 2005 y el 2007, el 66% de ellos se ubicaron en las provincias de Imbabura, Esmeraldas y Guayas<sup>73</sup>, provincias de donde provenían los secretarios ejecutivos de la época (Ver cuadro No. 4) y que corresponden a aquellas con mayor incidencia organizativa dentro de la CODAE. Debido a eso muchos dirigentes de las otras organizaciones que no habían recibido apoyo o que no participaban del proceso institucional, afirmaban que en la CODAE “los intereses se movían en función de quienes estaban al frente de la entidad” (OC: entrevista: 2010).

Pero este apoyo dirigido también era un indicativo de la gran capacidad de influencia que tenían los representantes de las organizaciones en la toma de decisión en materia de proyectos. Es decir, había organizaciones que podían incidir con mayor efectividad sobre la entidad para obtener financiamiento.

En los cuadros No. 7 y 8 se puede ver una relación directa entre los proyectos financiados en las provincias y la procedencia de los secretarios ejecutivos.

---

<sup>72</sup> Ver entrevista DA, abril, 2010 y entrevista SB, abril, 2010.

<sup>73</sup> Ver CODAE (2008b:22)

**Cuadro No. 7**

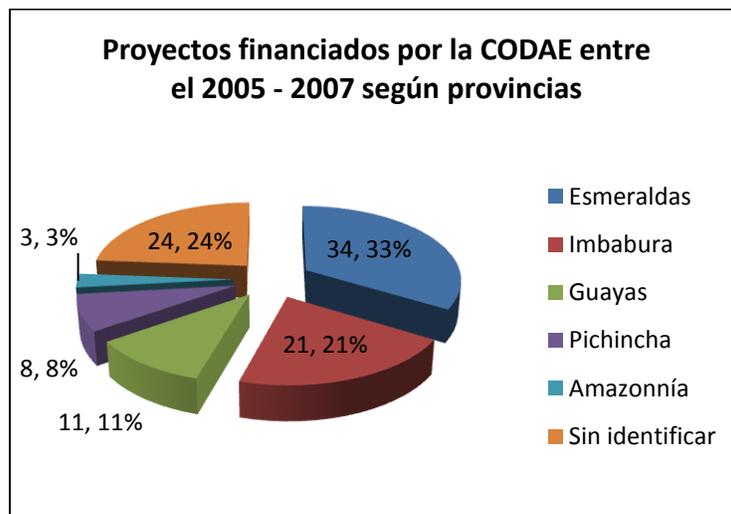
**Proyectos financiados por la CODAE entre el 2005 – 2007 según provincias**

<b>Organizaciones de Provincia</b>	<b>No. Proyectos</b>	<b>%</b>
Esmeraldas	13	34
Guayas	4	11
Imbabura	8	21
Pichincha	3	8
Amazonía	2	3
Sin identificar	9	24
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	

**Fuente:** CODAE (2008:22)

**Elaboración:** La autora

**Gráfico No. 7**



**Fuente:** CODAE (2008:22)

**Elaboración:** La autora

Cuadro No. 8  
**Secretarios ejecutivos de la CODAE desde el 2005 – 2007**

<b>Año</b>	<b>Secretario ejecutivo</b>	<b>Provincia</b>
2003 – 2005	Mercedes Preciado	Esmeraldas
2005 – 2006	José Arce	Pichincha
2006 – 2006 (pocos meses)	Marín Nazareno	Esmeraldas
2006 – 2007 (cinco meses)	Edward Congo	Imbabura
2007 – hasta la actualidad	José Chalá	Imbabura

**Fuente:** Archivo de la CODAE

**Elaboración:** La autora

Para DC (entrevista: 2010), el compromiso del directorio era priorizar las necesidades en los sectores organizados, de allí que cada delegado buscaba “sacar proyectos para las organizaciones” (DA: entrevistas: 2010). Los proyectos se realizaban con ayuda de los delegados del directorio y de técnicos llevados para el efecto, luego de lo cual eran conducidos a la CODAE, en donde “eran revisados y de ser posible depurados por el departamento técnico” (DC: entrevista: 2010), a fin de que puedan ser financiados con mayor facilidad.

La articulación de demandas canalizadas a través de la influencia de los representantes de las organizaciones, permite hablar de la CODAE como una suerte de arreglo neo-corporativista con una fuerte base organizativa, sustentado por la capacidad de influencia institucional de cada miembro de la CODAE. Al respecto puede resaltarse que las diferencias en el peso organizativo de ciertos sectores, por ejemplo la trayectoria, el tiempo, el número de integrantes, el tamaño de población provincial, el número de representantes en el directorio, entre otros aspectos, generaba fortalezas organizativas que eran aprovechadas por los delegados y delegadas para representar y hacer escuchar los intereses de su sector.

Por ejemplo, las organizaciones de Esmeraldas tienen más tiempo y más trayectoria organizativa, tenían más delegados en el directorio, tuvieron una secretaria ejecutiva proveniente de esa provincia, contaban con una gran cantidad de organizaciones, lo cual les daba ciertas ventajas en relación a otras provincias. Si se establece una relación con Sucumbios por ejemplo, se puede establecer tales ventajas, Esmeraldas contaba con 30 organizaciones frente a Sucumbíos que tenía 11<sup>74</sup>, con una población 22 veces menor, cuya provincia tiene pocos años de creación entre otros, y aunque la mera cantidad no es un determinante por sí solo, sí da cuenta de la cantidad de gente organizada. Esos elementos permiten comprender la fortaleza sectorial de las organizaciones, transmitida a través de los delegados, frente a otras con menores ventajas.

Pero esas ventajas tuvieron cabida hasta el 2005; a partir del 2006 cuando el directorio dejó de funcionar, la incidencia para el financiamiento de proyectos fue cada vez menor, pues ya no había delegados que pudieran ejercer presión desde adentro de la CODAE. A partir del 2007 aunque se seguían apoyando algunas propuestas de organizaciones, destaca una representación de intereses de la población afroecuatoriana expresada a través de políticas públicas.

#### **b) Políticas públicas y planes formulados desde la CODAE.**

Con el decreto ejecutivo de abril del 2005, la CODAE asumió como una de sus principales atribuciones la elaboración de planes y políticas de desarrollo en donde se articulen las necesidades e intereses de la población afroecuatoriana. Pero no fue sino hasta el 2007, en donde surgen las primeras políticas públicas publicadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010<sup>75</sup>, en el marco del cual hoy se ejecutan muchos de los proyectos y actividades dirigidos por la CODAE.

Pero la elaboración de esas políticas públicas a decir de Antón (entrevista: 2010) recibió uno de sus principales insumos de un trabajo que involucró todo un proceso de diagnóstico de las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales de la población

---

<sup>74</sup> Ver Antón (2003)

<sup>75</sup> Ver CODAE (2007).

afroecuatoriana, diagnóstico desarrollado en el 2003 a través de procesos de diálogo, en talleres y visitas a los sectores, para lo cual el apoyo de las organizaciones fue decisivo. Es decir, para cuando se diseñaron las políticas para la población afroecuatoriana, ya contaban con una plataforma de datos que sirvió de base para ese diseño.

El resultado de ese trabajo con las organizaciones se plasmó en un documento llamado, Diagnóstico de la problemática afroecuatoriana y propuestas de acciones prioritarias<sup>76</sup>, realizado en el año 2003, en donde se establecen las acciones que deberían realizarse para impulsar el desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano y principalmente el rol del Estado en esa empresa.

A pesar de que el marco jurídico de la CODAE del 2005 favorecía la creación de políticas públicas generadas mediante la participación, no se logró diseñar ninguna en los primeros años. Todo ello debido a los procesos de inestabilidad institucional que afectaron a la entidad con mayor fuerza durante esos años.

A partir del 2007, año en que ya no existía el directorio, se empieza a diseñar políticas públicas en medio de una mínima incidencia sectorial o provincial, pues para la fecha las organizaciones ya no participaban a través de sus delegados en el directorio, su participación era puntual a través de talleres o espacios de diálogo, es decir no había representación provincial o de sectores organizados en la toma de decisión al interior de la CODAE, más bien había una mínima incidencia desde afuera de la entidad.

Esa participación en eventos puntuales, sin representación organizativa en la CODAE, genera una visión de representación nacional difusa para las organizaciones, quienes ya no sienten el apoyo directo de la entidad. Cuando había delegados de las organizaciones sentían mayor representación. “Antes nos reuníamos con todos nuestros delegados, estábamos activos, pero ahora estamos botados” (OE: entrevista: 2010). En ese sentido, algunos dirigentes afirman que actualmente no hay apoyo para las organizaciones, como se

---

<sup>76</sup> El documento citado no fue elaborado directamente por la CODAE, sino más bien a través del financiamiento del BID, bajo el cual se desarrolló un trabajo en el que participaron las organizaciones afroecuatorianas, en coordinación con la CODAE. Ver CCOSCA (2004).

lo hacía antes, que ya no se ve el trabajo de la CODAE<sup>77</sup> afirman que “es una instancia que nos representa... pero la gente no la ve así” (OG: entrevista: 2010).

Al margen de ésta percepción de algunos integrantes de las organizaciones afroecuatorianas, la CODAE cumple un papel protagónico al ser la entidad estatal designada para impulsar políticas públicas que promuevan el desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano, aspecto también reconocido por los dirigentes y cuyo rol está establecido en el decretos constitutivos de la CODAE y ratificado en la Ley de Derechos Colectivos (2006) y en el Plan Nacional de Desarrollo (2007).

#### **4.1.4 Desconfianza y deslegitimidad de la representación institucional.**

Los desacuerdos y tensiones entre los delegados y secretarios al interior de la CODAE, eran conocidos en el seno de las organizaciones, tanto aquellas de las que provenían los delegados como aquellas que no participaban con sus representantes. Esos conflictos desacreditaban la gestión de todos quienes estaban al frente de la CODAE, de tal manera que no eran bien vistos, no solamente por sus niveles de enfrentamiento sino también por el mal manejo institucional y financiero. Eso generó el desprestigió de la institución frente a las organizaciones y la comunidad afroecuatoriana.

Las y los dirigentes y demás miembros de las organizaciones dejaron de confiar en la efectividad de la gestión de la entidad<sup>78</sup>; notaban que “no había roles claros, y que los delegados actuaban a veces como funcionarios y otras veces como miembros de las organizaciones” (AA: entrevista: 2009). Eso desconcertaba a las bases, pues para ellas, quienes formaban parte del directorio eran ante todo sus representantes, no funcionarios. Por ello afirmaban que “los delegados se dejaron absorber por los funcionarios, se veían como si fueran parte del Estado” (OD: entrevista: 2010).

Aunque las bases reconocían la necesidad de que los delegados trabajen por la población afroecuatoriana en general, sí esperaban que las primeras acciones se dirijan hacia ellas, como una prioridad. Esto permite retomar nuevamente las teorías sobre el

---

<sup>77</sup> Ver entrevista OE, abril, 2010.

<sup>78</sup> Ver entrevista OB, abril, 2010.

corporativismo, las cuales reconocen que un nexo de ese tipo facilita únicamente la articulación de demandas provenientes de los sectores que están siendo representados, y deja en segundo plano un interés más general.

Si recurrimos a la teoría sobre el corporativismo, los delegados cumplían con su papel de representar a los sectores de donde habían sido designados, pero ese no es el ideal en una sociedad democrática, en donde el horizonte es el bien general. Esa representación sectorial es una de las principales críticas al corporativismo, pues algunos teóricos afirman que las prácticas corporativistas son una amenaza para la democracia representativa. En Ecuador por ejemplo Montúfar (2000) afirma que el sistema legal acompañado de un fortalecimiento de prácticas semi corporativistas, tiene un impacto negativo sobre la base legal y procedimental de la democracia, pues favorece procedimientos que se saltan instancias de representación ya constituidas.

Pero dado el diseño institucional de la CODAE como una instancia corporativa, los delegados asumieron el compromiso de trasladar las demandas de sus organizaciones y provincias hacia la CODAE. En ese camino algunos cumplieron su cometido otros no. A decir de algunos afroecuatorianos, los delegados demostraron una “falta de reciprocidad con sus respectivas organizaciones”, pues muchos se olvidaron de ellas (DA: entrevista: 2010), todo ello por intereses personales, por mal manejo administrativo y financiero. Eso contribuyó a generar una mala imagen de las y los dirigentes que estaban al frente de la entidad, provocando desapego, desinterés, desconfianza del movimiento afroecuatoriano hacia la entidad y algunos de sus representantes.

Aunque sería apresurado en este trabajo investigativo aseverarlo, podría presumirse que esa desconfianza tuvo un efecto sobre los ya frágiles niveles de unidad y cohesión del tejido organizativo afroecuatoriano.

Al calor de las circunstancias mencionadas, la CODAE perdió credibilidad como una verdadera representante de las organizaciones afroecuatorianas pues los delegados, delegadas y secretarios ejecutivos no pudieron corresponder a las expectativas de los diversos sectores organizados.

Eso se evidencia en los comentarios de no reconocimiento de la entidad vertida por diversos dirigentes, para quienes “fue un error darle a la CODAE la potestad de solucionar los problemas del Pueblo Afroecuatoriano” (OA: entrevista: 2010). Al respecto es común escuchar frases como “los delegados no cumplían su rol, no nos representaban” (OB: entrevista: 2010), o “fuimos abandonados por nuestros propios representantes, en este caso la CODAE” (OE: entrevista: 2010), o también comentarios como “CODAE es una institución que está allí, pero en la práctica no te ves reflejado allí,..... no ha cubierto las expectativas de todos” (OG: entrevista: 2010).

Poco a poco, los conflictos entre dirigentes, representantes de organizaciones y secretarios ejecutivos, falta de competencias técnicas, mal manejo económico, falta de reconocimiento de liderazgos, entre otros, condujeron a un malestar generalizado de las organizaciones y comunidad afroecuatoriana frente a la gestión de la CODAE, la misma que ha intensificado las disputas de los dirigentes y reforzado las divisiones territoriales previas, en una instancia que actuaba bajo una suerte de aglutinador de organizaciones de segundo grado.

Aunque la CODAE nació con el reconocimiento sino de todos por lo menos de una significativa parte de las organizaciones en el I Congreso Unitario del Pueblo Negro realizado en 1999 en Quito; para el 2003 aproximadamente, los problemas citados contribuyeron a generar desconfianza hacia los delegados y secretarios ejecutivos como representantes de las organizaciones y hacia CODAE en general considerándola una entidad incapaz de representar del Pueblo Afroecuatoriano. Si bien en los últimos años se han realizado acciones que han permitido mejorar las relaciones entre las organizaciones y la entidad, aún se mantienen muchas tensiones entre estas dos instancias.

#### **4.1.5 Dilemas en la participación y representación afroecuatoriana a través de la CODAE.**

Diversos autores reconocen a la participación como “una forma de relación Estado-sociedad civil” (Insunza: 2006), (Cunill: 2006), (López y Lander: 2008), (Luna: 2005), (Vite: 2005), (Schmitter: 2005), una relación que ha adoptado diversos mecanismos para su

aplicación y que a pesar de fomentar procesos de planificación y toma de decisión conjunta ha provocado diversas formas de conflicto.

Con respecto a la CODAE la participación y representación generó los siguientes dilemas:

**a) Participación - exclusión.**

El directorio de la CODAE se convirtió en el mecanismo de participación de las organizaciones, y de repartición de cuotas de poder y representación institucional, lo cual significó un gran logro para todos los dirigentes y las bases, sin embargo, no todos podían estar, y ese es precisamente uno de los elementos principales sobre el que se generaron algunos de los problemas en torno a la presencia de los miembros de las organizaciones en la dinámica institucional. El directorio facilitaba la presencia de uno, dos o tres dirigentes que eran los portavoces de todo un gran grupo de afroecuatorianos y a la vez de toda una provincia, escenario en el cual muchos no estaban incluidos.

Todos los entrevistados concuerdan al expresar que a pesar de las debilidades de la entidad, la oportunidad de representación del Pueblo Afroecuatoriano en la estructura del Estado, es el mayor aporte que genera la CODAE, oportunidad no presente en ninguna otra entidad estatal y que por tanto, “era positiva la existencia de la institución porque garantizaba cierta participación” (OG: entrevista: 2010), y “permitía a las organizaciones estar activas y visibilizadas” (OE: entrevista: 2010). La CODAE era “un mecanismo para buscar el desarrollo afroecuatoriano, a través de ella, nos sentíamos empoderados” (OC: entrevista: 2010)

El directorio era el mecanismo de participación y representación de las organizaciones afroecuatorianas en la toma de decisiones para impulsar procesos de desarrollo, proporcionaba el espacio para que los miembros participen en talleres y en las reuniones itinerantes que se hacían en las provincias. Pero lo que tenía un mayor significado para las organizaciones, era la oportunidad de ejercer presión sobre temas en los que no habían tenido posibilidad de hacerlo y de “sentirse parte del Estado” (OG: entrevista: 2010)

Pese a los conflictos entre dirigentes, la participación de las organizaciones en torno a la CODAE estableció un mecanismo para generar mayor inclusión y compromiso de las organizaciones afroecuatorianas y del Estado, que es uno de los mayores aportes de la relación sociedad civil – Estado de acuerdo a teóricos del corporativismo como Vite (2005) y Claus Offe en Vite (2005). Sin embargo en torno a esa relación se ciernen desafíos relacionados con la búsqueda de mejores procesos de institucionalización y de mejores formas de representación, que eviten al máximo los problemas de exclusión de ciertos sectores de la sociedad civil y cuyo proceso facilite que la entidad reciba el aporte de la dinámica organizativo y que sea eficiente, de acuerdo a las necesidades administrativas que el Estado exige.

No obstante, esa búsqueda puede chocar con procesos cruzados por debilidades organizativas, caracterizadas por el no reconocimiento de liderazgos, fortalezas organizativas desiguales, desunión, disputas, etc. aspectos que complejizan una adecuada gestión de las instituciones que generan participación y representación, como en el caso de la CODAE.

#### **b) Representación disminuida.**

A pesar de reconocer a la CODAE como una entidad de representación, muchas organizaciones afroecuatorianas no se sentían representadas dentro de ella (OG: entrevista: 2010), lo que significaba que el mecanismo y el diseño establecidos no se ajustaban a la realidad y expectativas organizativas, en virtud de lo cual no reconocían a quienes formaban parte del directorio.

A fin de evitar esos problemas “se quería que todas las provincias tengan su representación” (DE: entrevista: 2010), pero en realidad el mecanismo estaba establecido mediante criterios y categorías de participación geográfica, de género y de orden legal (organizaciones de segundo grado), que dejaba afuera a otros sectores que no cumplían con tales requisitos (como personería jurídica, ser organizaciones de mujeres de Esmeraldas o Guayas, o pertenecer a las otras provincias que tenían delegados como: Imbabura, Carchi, Pichincha, Sucumbios y Orellana) generando sentimientos de exclusión.

Al respecto los teóricos afirman que uno de los mayores inconvenientes es hallar una armonía en la relación participación – representación, de allí que el establecimiento institucional de una estructura organizativa que conjugue ambas variables puede generar diversos problemas, pues a decir de Cunill (2006), el resultado ineludible suele ser la exclusión de ciertos actores sociales y el privilegio de otros.

Por ejemplo, en el caso de la CODAE el decreto ejecutivo No. 244 publicado en mayo del 2005 establecía la representación de la siguiente manera:

1. **Dos** delegados de las organizaciones de segundo grado, legalmente constituidas por Esmeraldas;
2. **Dos** por la provincia del Guayas;
3. **Uno** por la provincia de Pichincha;
4. **Uno** por las demás provincias de la Costa y Galápagos;
5. **Uno** por la provincia de Carchi;
6. **Uno** por la provincia de Imbabura;
7. **Uno** por las demás provincias de la sierra;
8. **Uno** por las provincias Amazónicas;  
Y por las organizaciones de mujeres:
9. **Una** delegada de las organizaciones legalmente constituidas por la provincia de Esmeraldas; y
10. **Una** por la provincia de Guayas.

Sin embargo, en la práctica, no había delegado del grupo no. 4, el grupo 5 y 6 estaban representados por una sola persona, además aquellas organizaciones sin personería jurídica no tenían representación, mientras que otras provincias con gran asentamiento afroecuatoriano como Los Ríos y El Oro (la cuarta y quinta provincia con mayor cantidad de población afroecuatoriana) se sentían excluidas porque no tenían delegados. En total, las provincias que tenían una representación directa (Esmeraldas, Guayas, Pichincha, Sucumbios, Orellana, Imbabura y Carchi) sumaban un total de 78% del total de la población afroecuatoriana (Ver cuadro No. 6)

A pesar de los dilemas mencionados, las organizaciones interactuaron con el Estado, en medio de procesos de participación que generaban exclusión y de mecanismos de representación deslegitimados porque no cubrían las expectativas de todos los actores. Sin

embargo, los dirigentes ponen énfasis en las oportunidades (aunque sean disminuidas), que la CODAE ofrecía a las organizaciones

#### **4.1.5 Otras implicaciones**

El nivel de autonomía de las organizaciones respecto del Estado es una de las mayores preocupaciones de teóricos como Gret y Sintomer (2002) cuando se producen procesos de participación institucionalizada. Sin embargo a pesar de que ellos advierten que la pérdida de autonomía es uno de los primeros efectos que se manifiestan como resultado de determinados procesos corporativos, eso no significó ningún problema para el movimiento afroecuatoriano.

La participación de representantes en el directorio de la CODAE no derivó en la intromisión en el proceso de toma de decisión interno de las organizaciones. El ejemplo claro, es la total libertad que existía en las organizaciones para elegir a sus respectivos delegados y delegadas para el directorio. Todos fueron elegidos en asambleas de sus respectivas federaciones, en donde se utilizaban mecanismos democráticos y no había incidencia de la CODAE.

Para agregar en el análisis al tema de la autonomía, cabe recordar que los delegados de las organizaciones siempre mantuvieron una posición crítica frente a los secretarios ejecutivos, quienes a pesar de haber sido designados por los Presidentes de los respectivos gobiernos, casi siempre tuvieron en los delegados una gran oposición y divergencia de criterios. Por otra parte, si bien debían cumplir con ciertas formalidades estatales, en general la gestión de los delegados se desarrolló de acuerdo a la experiencia organizativa, de allí que hay dirigentes que afirman que “la institución se manejaba desde una visión organizativa o como una ONG” (OA: entrevista: 2010).

Si bien a nivel interno las organizaciones tenían autonomía para coordinar su dinámica, en la interacción con la CODAE las organizaciones debían regirse bajo reglas institucionales, es decir, la forma de comunicación era impuesta por la entidad hacia los dirigentes y miembros de las organizaciones. Las reglas más claras se enfocaban en el

mecanismo de presentación de las demandas, lo cual debía darse a través de proyectos, y correspondientes a organizaciones legalmente reconocidas.

## **4.2 A modo de resumen**

Para el movimiento afroecuatoriano (para unas organizaciones más que otras), las características institucionales de la CODAE favorecían la articulación de demandas, la representación de intereses, la participación en la toma de decisiones y la incidencia en la estructura institucional del Estado, desde una entidad que en cierta medida era marginal dentro de esa estructura, pero que constituía en sí un espacio de representación.

La participación de representantes de las organizaciones afroecuatorianas en una entidad corporativa de mediana intensidad, incidió en la dinámica organizativa del movimiento. Por una parte facilitó la participación y representación dentro del proceso de toma de decisiones en una entidad estatal (lo cual representa un gran logro), pero por otra, también provocó conflictos entre las y los dirigentes y quienes estaban en los puestos directivos de la CODAE. Los conflictos evidenciaron, problemas de liderazgo y desigualdad en la participación y representación de ciertos sectores organizativos, pues había sectores que tenían mayor posibilidad de recibir financiamiento.

Cada delegado priorizaba a su organización o provincia, por ello la representación de intereses organizativos y provinciales a través de la influencia de los delegados y delegadas permite destacar un neo-corporativismo de fuerte base organizativa.

El movimiento afroecuatoriano durante los primeros años de la CODAE se alimentó con la creación de organizaciones de primer grado, sin embargo muchas de ellas se formaron para poder recibir financiamiento para proyectos, pero a la larga trajo decepción porque no todas podían ser beneficiarias.

Los problemas de representación de las organizaciones al interior de la CODAE se pueden analizar a partir de las debilidades del diseño del mecanismo de participación, pero también por la complejidad de la dinámica del movimiento afroecuatoriano, el cual posee problemas de desunión que le han acompañado desde hace mucho tiempo, problemas que

confluyeron y se exacerbaron con la presencia de los dirigentes en la toma de decisiones dentro de la institución.

Sin embargo, a pesar de que muchos dirigentes y miembros las organizaciones están en desacuerdo con algunas de las gestiones realizadas por la CODAE, reconocen el avance en términos organizativos y de estructuración que ha tenido la entidad a lo largo de los últimos años y además reconocen la importancia que tiene esta entidad para el Pueblo Afroecuatoriano.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES**

Los años 90 establecieron un gran hito en la representación de las mujeres, afroecuatorianos, indígenas y montubios, a través de la creación de entidades estatales como CONAMU, CODAE, CODENPE, CODEPMOC y otras, las cuales respondían a la problemática de esos grupos poblacionales.

En un escenario caracterizado por la emergencia de respuestas institucionales sectoriales, cobra fuerza el análisis del corporativismo, y aunque los mayores aportes teóricos analizan las experiencias Europeas, en Latinoamérica la temática también despierta un debate teórico al calor de nuevos elementos de análisis como: el surgimiento de nuevos escenarios, nuevos actores, y nuevas formas de acción y relación de aquellos. En ese contexto se propone al neo-corporativismo como un término que describe mejor esos nuevos elementos.

Pero en general el corporativismo y el neo-corporativismo plantean el encuentro de dos actores bien definidos: el Estado y la sociedad civil organizada. En el caso de la CODAE están el Estado y el movimiento afroecuatoriano, expresado a través de diversas organizaciones provinciales, que confluyeron en una dinámica institucional estatal que facilitaba la participación y representación de las organizaciones afroecuatorianas en un ente directivo denominado Directorio.

La vida institucional de la CODAE presenta características que al analizarse bajo el lente del neo-corporativismo permitieron obtener algunas conclusiones, en el marco de varias interrogantes planteadas al inicio de la presente tesis y que son presentadas a continuación:

1. La CODAE se creó como resultado de la apertura político gubernamental ofrecida con el ascenso de Fabián Alarcón a la presidencia de la república, y la gestión de dirigentes y políticos afroecuatorianos, quienes habían buscado canales de diálogo dentro del congreso cuando el presidente interino estaba al frente del legislativo, planteándole la

creación de una entidad para los afroecuatorianos. Diálogo que se concretó en 1998 con la publicación del decreto No. 1747 que expedía la creación de la CODAE. Sin embargo, la falta de acciones del gobierno de Fabián Alarcón y de Jamil Mahuad para darle operabilidad a la CODAE, fueron el motor que permitió que el movimiento mostrara su capacidad de gestión y trabajo para impulsar una entidad que representaba una gran oportunidad política.

El desarrollo institucional de la CODAE fue alimentado por las acciones del movimiento afroecuatoriano, en una dinámica que se fue construyendo con el aporte de personas que provenían de organizaciones, lo cual era una fortaleza para el proceso de participación en la entidad pero un problema para las necesidades técnicas y administrativas de la institución. Debido a eso la gestión pública se realizaba bajo criterios organizativos, no técnicos, pues los integrantes de la CODAE eran miembros de organizaciones, no personas con experiencia en gestión pública.

Una entidad que se forma como resultado de la gestión entre actores estatales y sociales puede enfrentar situaciones de gran dificultad para estructurarse, dadas las diferentes posiciones, experticias, niveles y formas de gestión que tratan de converger en una entidad estatal.

2. El mecanismo de participación de las organizaciones desarrollado hasta el año 2005, favoreció su representación a través de 9 delegados, lo cual significaba un gran logro político, pero que generaba inconformidades en los sectores que no podían participar en el proceso y que se sentían excluidos.
3. Schmitter (1998), plantea algunas variables para identificar neo-corporativismos más puros, pero en la CODAE el neo-corporativismo toma cuerpo al calor de ciertas características que presentan algunas variaciones o atenuantes en relación a la propuesta realizada por ese teórico.

El propone a la representación de intereses, la organización, la jerarquía, el control de los dirigentes, entre otros, como aspectos que definen un arreglo corporativo. Sin embargo en la CODAE algunas de esas variables pierden peso en la dinámica institucional. En donde destaca un acercamiento de las demandas de las organizaciones

afroecuatorianas a través de los representantes, en el marco de una organización establecida bajo lineamientos estatales, pero que recibía una gran influencia de la experiencia organizativa, no había control de dirigentes, ni pérdida de autonomía organizativa, ni tampoco coerción en los posicionamientos y críticas de los dirigentes al interior de la CODAE.

De allí que las características institucionales de la CODAE permiten definirla como un arreglo neo-corporativo de mediana intensidad con una fuerte base organizativa con dirigentes y organizaciones que tenían una gran capacidad de influencia en la toma de decisiones, todo eso hasta el año 2005. Además destaca la presencia de los delegados de las organizaciones en el directorio de la entidad a través de categorías de participación (geográficas, de género y de orden legal).

Pero a partir del 2005 cuando deja de existir el directorio, disminuye la capacidad de influencia de las organizaciones y por tanto el modelo corporativista queda reducido a un neo-corporativismo de baja intensidad, en donde las organizaciones son actores de diálogo y también de oposición desde el exterior de la entidad, sin una influencia potencial. Sin embargo, las organizaciones y sus dirigentes siguen representando uno de los elementos principales en la gestión de la CODAE.

4. Por la constante divergencia de ideas sobre el funcionamiento de la entidad, en la CODAE existieron situaciones de conflictividad y disputas que derivaron en enfrentamientos verbales y físicos entre los representantes de las organizaciones afroecuatorianas y los secretarios ejecutivos. Este tipo de conflictos también tenían de fondo la imposición de un secretario ejecutivo por parte del presidente de la república, quien lo nombraba sin tomar en cuenta la presentación de una terna enviada por las organizaciones, que era lo que establecían los decretos No. 2715 emitido en el 2005 y el decreto No. 607 publicado en el 2003.

Los conflictos y divergencias entre los delegados en el directorio y el secretario ejecutivo terminaron por ponerle fin al directorio en el periodo de José Arce, quien dada los antecedentes de enfrentamientos entre esas dos instancias decide no reconocer al directorio que había existido desde el inicio de la CODAE y tampoco convocar a uno nuevo.

5. El no establecimiento de roles claros, falta de “líneas demarcatorias” que permitan identificar hasta donde la dinámica organizativa podía incidir y conjugarse con la estatal, fue una de las grandes trabas que impidieron que la entidad diera más. Pero también resulta inapropiado pedir que una entidad construida al calor de una dinámica organizativa que tenía poca experiencia en procesos institucionales, pueda consolidarse sin tropiezos. La inestabilidad es parte de procesos de construcción de entidades con mecanismos de participación y representación social.
6. El escaso presupuesto y la falta de acompañamiento técnico ofrecido por el Estado, se encuentran entre las principales limitantes para una adecuada gestión de la entidad. Lo cual denota la poca importancia que el Estado asignó a la entidad especialmente en los primeros años de ésta.
7. A pesar de las dificultades de la entidad para consolidarse institucionalmente, la CODAE siempre tuvo una misión y objetivos bien definidos, debía y debe impulsar el desarrollo afroecuatoriano a través de la organización. Ese horizonte fue una fortaleza para la institución, lo cual enfatizaba la vigencia y el sentido de existencia de la entidad.

La incidencia del movimiento afroecuatoriano se identifica precisamente en la misión, roles y funciones de la entidad, pensada para apoyar el proceso organizativo, y aunque la participación de las organizaciones en el directorio ya no exista, se sigue viendo a la organización y su fortalecimiento como herramientas poderosas para alcanzar el desarrollo de la población afroecuatoriana, y para lograr una presencia del movimiento como un actor político con mayor fuerza y presencia nacional.

Por eso, la gestión de la entidad le dio una alta prioridad al fortalecimiento de las organizaciones, acogiendo las necesidades y propuestas provenientes de ellas, de allí el esfuerzo realizado en los primeros años por desarrollar reuniones itinerantes en las provincias.

Pero un elemento de primer orden que impulsaba a la CODAE a realizar acciones en favor de la consolidación de las organizaciones es su marco jurídico, bajo el cual se

direccionaba a la entidad. Ese marco jurídico es fruto de la influencia inicial que dio el movimiento afroecuatoriano en los primeros años en que se estaba construyendo algunos de los aspectos que normarían la gestión posterior de la entidad.

Los delegados o representantes en el directorio se convirtieron en los voceros de los requerimientos, expectativas, necesidades y demandas de las organizaciones. Y a pesar de que se beneficiaron solo ciertos sectores del Pueblo Afroecuatoriano, y pese a diversas fallas de los delegados, el mecanismo de participación garantizaba el acercamiento de las demandas locales al Estado.

8. El conflicto entre los dirigentes de las organizaciones y secretarios ejecutivos puede entenderse en el marco de una debilidad organizativa presente desde antes de la creación de la CODAE, debilidad caracterizada por la dispersión y falta de unidad de las organizaciones.
9. La dinámica organizativa sí incide en el funcionamiento de una entidad que contempla mecanismos de representación. En el caso de la CODAE, las debilidades del movimiento afroecuatoriano se trasladaron a la dinámica institucional y contribuyeron a que la entidad no se consolide tempranamente. La incidencia de las organizaciones se manifiesta hasta el 2005, en adelante pierde totalmente su fuerza.
10. En sentido contrario, la dinámica institucional de la CODAE también influyó en la dinámica organizativa, exacerbando los conflictos y disputas entre los dirigentes, lo cual puso en evidencia las debilidades del movimiento afroecuatoriano, como: falta de líderes reconocidos nacionalmente y desunión entre organizaciones.
11. A pesar de las dificultades atravesadas por la CODAE durante su vida institucional y de la problemática que ha caracterizado su gestión, su existencia tiene gran importancia y cumple un papel fundamental en la generación de acciones para impulsar el desarrollo afroecuatoriano. Su papel en el desarrollo de políticas públicas y como representante de los afroecuatorianos en la estructura estatal, son una respuesta institucional ante la ineficiencia del Estado en la representación de un grupo social y étnico que enfrenta niveles de exclusión y discriminación. Lo cual permite reconocer en

los arreglos corporativos como el estudiado en este trabajo, una vía alternativa y funcional.

12. No obstante las críticas que se han levantado en contra el corporativismo, instituciones como la CODAE son en cierta medida una respuesta a la falta de representación de un grupo poblacional con características y necesidades culturales propias, en la estructura estatal. Por eso de acuerdo a las y los dirigentes, la capacidad de participar en la toma de decisiones no solo en temas relacionados con proyectos, sino en todos los ámbitos que involucraban a la CODAE, era y es considerado como uno de los mayores logros para el movimiento afroecuatoriano en términos políticos<sup>79</sup>. “Una forma de estar presentes” (OG: entrevista: 2010), justificando su existencia.

Aunque cada capítulo exponía sus propias interrogantes, las preguntas principales que han regido el desarrollo del presente trabajo investigativo planteaban la necesidad de saber cuáles son las características institucionales de la CODAE y las formas como se constituye la representación de las organizaciones en la entidad. Al respecto, la investigación dilucidó las interrogantes al mostrar a la CODAE, como una entidad estatal con características neo-corporativas, que facilitaba la interacción del Estado y las organizaciones afroecuatorianas a través de un mecanismo de participación y representación de las organizaciones sociales, a través de lo cual los dirigentes ejercieron una fuerte influencia en los primeros años de vida de la entidad.

Todo ello en el marco de una institución cuyo mecanismo de participación sacó a flote los conflictos entre dirigentes de un movimiento social que ha afrontado problemas de falta de cohesión organizativa a nivel nacional, aspectos que influyeron la dinámica institucional de la entidad.

---

<sup>79</sup> Ver entrevista DG, julio, 2010 y entrevista DE, mayo, 2010.

## **Bibliografía.**

- **ANTON, John**, (2003), “Organizaciones de la sociedad civil afroecuatoriana. Diagnóstico”, BID, Quito.
- **ANTON, John**, (2007a), “Afrodescendientes: sociedad civil y movilización en el Ecuador”, en *Journal of Latin America and Caribbean Anthropology*, Vol 12, No. 1, Abril.
- **ANTON, John**, (2007) “Afroecuatorianos: Una historia dinámica de identidad, resistencia y ciudadanía” en *Afrodescendientes*, Fundación Museos de la Ciudad, Quito.
- **ANTON, John**, (2008), “Multiethnic Nations and Cultural Citizenship. Proposals from de Afro-Descendant Movement in Ecuador”, in *New Social Movements in the African Diaspora I, Souls*, Vol. 10, No. 3
- **ARMINGEON, Klaus**, (1986), “Formation and Stability of Neo-Corporatist Incomes Policies: A Comparative Analysis”, *European Sociological Review*, Vol. 2, No. 2, pp. 138-147.
- **ARMINGEON, Klaus**, (2002), “The effects of negotiation democracy: A comparative analysis”, *European Journal of Political Research*, No. 41.
- **BARRERA Augusto**, 2001 “Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa”, OSAL /CLACSO, Centro de Investigaciones Ciudad y Abya Yala, Quito.
- **BACCARO, Lucio**, (2004), “What is alive and What is dead in the theory of corporatism?”, *International Labor Office*, Italia.
- **BOHLE, Dorothee y GRESKOVITS, Béla**, (2007) “Neoliberalism, Embedded Neoliberalism, and Neocorporatism: Paths towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe”, *Duke University*.
- **BRETON, Victor**, (2005), “Capital social y etnodesarrollo en los Andes”, *Estudios y Análisis*, CAAP.
- **COHEN, Youssef y PAVONCELLO, Marco**, (1987), “Corporatism and Pluralism: A Critique of Schmitter's Typology”, *Cambridge University Press* , *British Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 1, pp. 117-122.

- **COHEN** Jean, y **ARATO** Andrew, (2000), *Sociedad civil y teoría política*, Capítulo X, FCE, México.
- **COLLIER**, David, **COLLIER**, Ruth, (1998), “Quién hace qué, a quine y cómo. Hacia un análisis comparativo del corporativismo latinoamericano”, en Jorge Lanzaro (comp.), *El fin del siglo del corporativismo*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.
- **CREPAZ**, Markus M.L, (1994) “Sovereignty: The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria”, *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 1, pp. 45-65
- **CUNILL**, Grau Nuria, 2006, “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Insunza Vera y Alberto Olvera (editores), CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México.
- **GRET**, Marion y **SINTOMER**, Ives, 2002, “Porto Alegre. Desafíos de la democracia participativa”, Centro de Investigaciones, CIUDAD, Abya Yala, Quito.
- **GUERRERO** Cazar, Fernando y **OSPINA** Peralta, Pablo (2003), “El poder de la comunidad: ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos”, CLACSO, Buenos Aires.
- **HERMANSON**, Jeff (2005), “El corporativismo y las nuevas luchas en las maquilas de México: El papel de las redes internacionales de apoyo”, en *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Enrique de la Garza Toledo (compilador), CLACSO, Buenos Aires.
- **HOOKER**, Juliet (2008), “Afro-descendant struggles for collective rights in Latin America” in *New Social Movements in the African Diaspora I*, Souls, Vol. 10, No. 3
- **IANKOVA**, Elena, (2007), “Europeanization of social partnership in E.U. acceding Countries”, Johnson Graduate School of Management, Cornell University.
- **IANKOVA**, Elena, (2008), “Business, government, and EU accession: strategic partnership and conflict”, Johnson Graduate School of Management, Cornell University.
- **IANKOVA**, Elena, (2008b), “From corporate paternalism to corporate social responsibility in Post-communist Europe”, Johnson Graduate School of Management, Cornell University.

- **IBARRA**, Pedro; **GOMÁ** Ricard; **MARTÍ** Salvador, 2002, “Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión”, en Pedro Ibarra, Ricard Gomá y Salvador Martí (eds.), *Creadores de democracia radical*, Icaria, Barcelona.
- **INSUNZA**, Ernesto, 2006, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces societales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Insunza Vera y Alberto Olvera (editores), CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México.
- **KENWORTHY**, Lane, (2002), “Corporatism and Unemployment in the 1980s and 1990s”, American Sociological Association, *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 3, pp. 367-388.
- **LANZARO, Jorge**, (1998), “El fin del siglo del corporativismo”, en Jorge Lanzaro (comp.), *El fin del siglo del corporativismo*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela
- **LEHMBRUCH**, Gerhard, (1993), “Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland”, *Oxford Journals*, Oxford University Press, Vol. 23, No. 2.
- **LEON, Jorge**, (1997), “Entre la propuesta y el corporativismo”, *Revista ICONOS*, FLACSO, No. 2, Mayo – Julio.
- **LIJPHART**, Arend and **CREPAZ**, Markus M. L., (1991), “Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages” , Cambridge University Press, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2, pp. 235-246.
- **LUNA**, Matilde, 2005, “Las redes de la acción pública: ¿Un nuevo circuito de la ciudadanía?”, en Benjamin Arditi (ed), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Antropos, España.
- **MARKS**, Gary, (1986), “Neocorporatism and Incomes Policy in Western Europe and North America”, *New York University, Comparative Politics*, Vol. 18, No. 3, pp. 253-277
- **MAESTRO**, Gonzalo, (1985), “Acerca del neocorporativismo”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*.
- Núm. 48. Noviembre-Diciembre 1985
- **MEDINA**, Henry y **CASTRO**, Mary, 2006, “Afroecuatorianos. Un movimiento social emergente”, *Centro Cultural Afroecuatoriano*, Quito

- **MELUCCI**, Alberto, 1994, “Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales”, en Zona Abierta 69.
- **O’DONNELL, Guillermo**, (1998), “Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado”, en Jorge Lanzaro (comp.), El fin del siglo del corporativismo, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.
- **OFFE, Claus**, (1992), “Partidos políticos y nuevos movimientos sociales”, cap. VI “Neocorporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática”, Madrid.
- **OLSON**, Mancur, (1991), “La lógica de la acción colectiva” a VVAA: Diez Textos Básicos de Ciencia Política, Barcelona.
- **OSPINA**, Pablo, **LARREA**, Carlos, **ARBOLEDA**, María y **SANTILLANA** Alejandra. (2006), “En las fisuras del poder. Movimiento Indígena y cambio social y gobiernos locales”, IEE, CLACSO, Quito.
- **PACHANO**, Simón (2000), “Representación, Clientelismo y Corporativismo en Ecuador”, en La crisis ecuatoriana: Sus bloqueos económicos, políticos y sociales, CEDIME, Quito.
- **PRIESTLEY** George y **BARROW**, Alberto (2008), “The Black Movement in Panamá. A historical and political interpretation, 1994 – 2004”, in New Social Movements in the African Diaspora I, Souls, Vol. 10, No. 3.
- **PUKREIN**, Gary, (2000), “El movimiento de los derechos civiles y el legado de Martin Luther King” en Afrodescendientes, Fundación Museos de la Ciudad, Quito.
- **RAMOS**, Ma. Luisa, (1997), “La dimensión política de los movimientos sociales: Algunos problemas conceptuales”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Reis, No. 79, pp. 247-263.
- **ROYO**, Sebastián, (2005), “Varieties of Capitalism in Spain: Business and the Politics of Cooperation”, American Political Science Association, United States.
- **SCHMITTER, Phillippe**, (1985), “Neocorporatismo y Estado”, Centro de Investigaciones Sociológicas, No. 31, pp. 47-77.
- **SCHMITTER, Phillippe**, (1998), “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Jorge Lanzaro(comp.), El fin del siglo del corporativismo, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela

- **SCHMITTER**, Philippe, 2005, “Un posible esbozo de una democracia post-liberal”, en Benjamin Arditi (ed), ¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones, Antropos, España.
- **SCHMITTER, Phillippe**, (2007), “Corporatism”, European University Institute and Central European University.
- **SCHMITTER, Phillippe**, (2009), “Will The Present Crisis Revive the Neo-Corporatist Sisyphus?”, European University Institute and Central European University
- **SCHMITTER, Phillippe**, (2009b), “Business and neo-corporatism or business Interests and neo-corporatist practices or what happened to business and neo-corporatism?”, European University Institute and Central European University
- **SOLE**, Carlota, (1984) “El debate corporativismo - neocorporativismo”, Centro de Investigaciones Sociológicas, No. 26 (Apr. - Jun.), pp. 9-27.
- **STEPAN, Alfred**, (1998), “La instalación de regímenes corporativistas. Marco analítico y análisis comparativo”, en Jorge Lanzaro (comp.), El fin del siglo del corporativismo, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela
- **TADEO**, Renán (1998), “Movimiento negro en Quito”, Abya Yala, Quito
- **TARROW**, Sidney, (2004), “El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”, Alianza Editorial, España.
- **TILLY**, Charles, 2004, “Social Movements, 1768 – 2004”, Paradigm Publishers, USA.
- **DE LA TORRE**, Carlos, (2002), “Afroquiteños: Ciudadanía y Racismo”, Centro Andino de Acción Popular, Quito.
- **DE LA TORRE**, Carlos, (2007), “Entre el corporativismo y las ciudadanías débiles, en Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo, Victor Breton y otros (eds), Catarata, Madrid.
- **TOURAINÉ** Alain, 1987, “Los movimientos sociales, ¿Objeto particular o problema central del análisis sociológico?”, en el Regreso del actor, Editorial Barcelona, Buenos Aires.
- **TOURAINÉ** Alain, 1997, “¿Podremos vivir juntos?”, Capítulo 3, FCE, Buenos Aires.
- **TRAXLER**, Franz, (2008), “The Long-term Development of Organized Business and its Implications for Corporatism: A Cross-national Comparison of Membership,

Activities and Governing Capacities of Business Interest Associations, 1980 – 2003”, University of Vienna, Austria.

- **TRAXLER**, Franz y **BRANDL**, Bernd, (2008), “Preconditions for pacts on income policy: bringing structures back in a comparison of western Europe, 1980-2003”, University of Vienna, Austria.
- **VITE**, Francisco, 2005, “Offe, Schmitter y la institucionalización de un segundo circuito de la política?”, en Benjamin Arditi (ed), ¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones, Antropos, España.
- **WALSH**, Catherine y **GARCIA**, Juan, (2002), “El pensar del emergente movimiento afroecuatoriano. Reflexiones (des)de un proceso”. En Daniel Mato (coord.): Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder. CLACSO, CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- **WIARDIA**, Howard, (1997), “Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición burocrática-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo”, en Menno Vellinga (coord.) El cambio del papel del Estado en América Latina, México.
- **WILSON**, Frank, (1983), “Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach”, University of New York, Comparative Politics, Vol. 16, No. 1, pp. 105-123.

#### **DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES**

- CODAE, UNFPA (2002), “Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano”. El pueblo afroecuatoriano vital e integrado en la diversidad, Quito.
- “Los afroecuatorianos en cifras. Desigualdad, discriminación, y exclusión según las estadísticas sociales del Ecuador”, Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano, SISPAE-INEC, BID, 2004.
- Plataforma Política del Pueblo Afroecuatoriano, Proyecto: Incidencia política en las organizaciones afroecuatorianas, Auspicio, NED – National Endowment for Democracy, Quito, 2008.

- Consejo de Coordinación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Afroecuatoriana – **CCOSCA**, (2004), “Diagnóstico de la Problemática Afroecuatoriana y Propuestas de Acciones Prioritarias”, BID, Quito.
- **CODAE** (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2010. Pueblos Afroecuatorianos”; Quito.
- **CODAE** (2008a), “Validación del Marco Legal e Institucional de la CODAE por el Pueblo Afroecuatoriano”, Quito.
- **CODAE** (2008b), “CODAE Transparente 2008”, Quito.
- **CODAE** (2008c), “Ley de Derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos”, Quito.

## **ENTREVISTAS**

AA - (04- 11 -2009).

FA – (02 – 03 – 2010).

FB – (02 – 03- 2010).

FC – (03 – 03 - 2010)

FD – (04 – 03- 2010)

SA – ( 23 – 03 - 2010)

SB – (20 – 04 - 2010)

SC - (20 – 04 - 2010)

SD – (11- 04- 2010)

DA – (06- 04 - 2010)

DB – (20 – 04- 2010)

DC – (23 – 03 - 2010)

DD – (23 – 01 - 2010)

DE – (04 – 05 – 2010)

DF – (24 – 04 – 2010)

DG – (24 – 07 – 2010)

DH – (24 – 04 – 2010)

OA – (15 – 04 – 2010)

OB – (10 – 04 – 2010)

OC – (10 – 03 – 2010)

OD – (10 – 04 - 2010

OE - (20 – 04 - 2010)

OF – (20 – 04 - 2010)

OG – (07 – 07 - 2010)