

# Estado plurinacional y autodeterminación indígena: democracia plural e identidad en Ecuador y Bolivia

## Plurinational state and indigenous self-determination: plural democracy and identity in Ecuador and Bolivia

*Sofía Cordero Ponce*<sup>1</sup>  
*cordero.sofia@gmail.com*

**Recibido: 2017-11-24**  
**Aprobado: 2017-12-27**

### Resumen

Ecuador y Bolivia se reconocen como Estados plurinacionales desde 2008 y 2009, respectivamente. Las nuevas constituciones son resultado de procesos constituyentes impulsados por movilizaciones sociales. En ambos casos las demandas por Estado plurinacional y autonomía indígena, entendida como autogobierno territorial, tienen una larga trayectoria que obedece a procesos de cada contexto. En este ensayo se analizan los desafíos prácticos y conceptuales del Estado plurinacional y las autonomías indígenas a partir del multinacionalismo y el nacionalismo indígena. Se replantea el esquema teórico del Estado-nación que establece una relación unívoca entre nación y autodeterminación y se revisan propuestas teóricas sobre la convivencia pacífica de diversas naciones en un Estado. Para cumplir este objetivo se evalúa el proceso de construcción de autonomías en Bolivia y Ecuador poniendo atención a su carácter político mediante el análisis de sus dimensiones performativa, experimental y democrática. Así se evalúan sus aportes al debate sobre Estado, nación y autodeterminación y las novedades institucionales que surgen de las autonomías indígenas.

**Palabras clave:** Estado plurinacional, autodeterminación, pueblos indígenas, Ecuador, Bolivia.

### Abstract

Ecuador and Bolivia are recognized as plurinational States since 2008 and 2009, respectively. Their new constitutions are the result of constituent processes driven by social mobilizations. In both cases, the demands for plurinational State and indigenous autonomy, understood as territorial self-government, have a long history that obeys to processes of each context. This essay analyzes the practical and conceptual challenges of the plurinational State and indigenous autonomies based on multinationalism and indigenous nationalism. The theoretical scheme of the nation-state that establishes a

---

<sup>1</sup> Cuenta con una Licenciatura en Artes Liberales por la Universidad San Francisco de Quito. Es Maestra en Ciencia Política y Doctora (PhD.) en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Fue docente investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador, y es actualmente docente en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

univocal relationship between nation and self-determination is reconsidered and theoretical proposals on the peaceful coexistence of different nations in a State are reviewed. To achieve this objective, the process of building autonomies in Bolivia and Ecuador is evaluated, paying attention to its political character through the analysis of its performative, experimental and democratic dimensions. This is how their contributions to the debate on State, nation and self-determination and the institutional novelties that arise from indigenous autonomies are evaluated.

**Keywords:** Plurinational state, self-determination, indigenous people, Ecuador, Bolivia.

## Introducción

Ecuador y Bolivia se reconocen como Estados plurinacionales y lo ratifican en sus nuevas constituciones aprobadas en referéndum a partir del año 2008 y 2009 respectivamente. Las Asambleas Constituyentes de Bolivia y Ecuador<sup>2</sup> fueron resultado de procesos de agitación social en donde se plasmaron las demandas por Estado plurinacional construidas durante décadas por los pueblos indígenas de ambos países. El Estado plurinacional<sup>3</sup> para los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia se asienta sobre la base del reconocimiento de las *nacionalidades y pueblos indígenas* y las *naciones y pueblos indígena originario campesinos*<sup>4</sup> respectivamente, lo que implica la aceptación de una serie de derechos colectivos a través de los cuales estos sujetos pueden ejercer su derecho a la autodeterminación mediante la construcción de *autonomías indígenas*. Así, han pasado a formar parte de aquellos países que reconocen la diversidad de sus sociedades y desafían la ficción del Estado nación que se asienta en una relación unívoca entre una nación y un Estado, en donde la nación única y homogénea ejerce su derecho de autodeterminación en un territorio delimitado que coincide con las fronteras estatales. En este trabajo se evidencia cómo a partir de los casos de Ecuador y Bolivia se puede discutir y enriquecer los debates presentes en la teoría política respecto a los desafíos que tienen las sociedades heterogéneas de construir esquemas institucionales que permitan la convivencia pacífica de varias “naciones” dentro de un mismo Estado.

Estas experiencias permiten reflexionar de otra manera, por fuera del esquema nacionalista, las nociones de Estado, nación y autodeterminación. Para evaluar sus aportes en el debate sobre el plurinacionalismo y en los desafíos de diseño institucional que enfrentan los Estados plurinacionales, abordamos cuatro aspectos: 1) la crisis del nacionalismo tradicional expresado en la figura del Estado nación como modelo homogéneo y las críticas desde el multinacionalismo y,

sobre todo, del nacionalismo indígena que parten de reconocer la diversidad étnica y cultural de la sociedad; 2) las nuevas ideas de Estado, nación y autodeterminación sobre las que es posible pensar el Estado plurinacional a partir de los casos de Ecuador y Bolivia en un ejercicio en donde la lógica y los conceptos del multinacionalismo y el nacionalismo indígena permiten pensar los procesos de autodeterminación como autonomía indígena; 3) el proceso de construcción de autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador evaluando su carácter político mediante el análisis de sus dimensiones performativa, experimental y democrática; y 4) los aportes para el debate sobre las nociones de Estado, nación y autodeterminación y las novedades institucionales que surgen de las autonomías indígenas.

### 1. Nacionalismo, multinacionalismo y nacionalismo indígena

Ciertos autores como Ernest Gellner (2008) y Elie Kedourie (2000) se plantearon las limitaciones del nacionalismo para pensar en posibilidades de convivencia pacífica entre múltiples naciones dentro de las fronteras de un mismo Estado. Ambos autores comprenden al nacionalismo como una doctrina o ideología política cuya aplicación histórica permitió la construcción de naciones basadas en el exterminio o asimilación de otras naciones y culturas rechazando su carácter de sociedades diversas. Sin embargo, estos autores no dieron el salto hacia la formulación de posibilidades teóricas e institucionales que viabilicen la convivencia pacífica en sociedades heterogéneas étnica y culturalmente.

El multinacionalismo como corriente teórica surge a partir de las críticas al nacionalismo, pero también de experiencias de países que se han visto ante el reto de construir esquemas institucionales que permitan la convivencia pacífica de sus sociedades heterogéneas. Canadá, Bélgica, Nueva Zelanda, Australia, y países que han vivido procesos de descolonización durante el siglo XX como los de la ex URSS, África y la India son los que han aportado a una serie de reflexiones que desde el multinacionalismo cuestionan la lógica nacionalista que supone la coincidencia obligatoria entre una nación y un Estado (Máiz y Safran 2002; Requejo 2001; Keating 2001). El multinacionalismo brinda las herramientas teóricas necesarias para replantear las ideas de Estado, nación y autodeterminación a partir de una lógica plurinacional.

Bajo la misma lógica del multinacionalismo surge el nacionalismo indígena como corriente teórica que toma en cuenta la especificidad de las experiencias de pueblos indígenas que han

2 En ambos países se dieron procesos constituyentes como respuesta a demandas y movilizaciones de los movimientos indígenas y campesinos.

3 Cabe aclarar que cuando nos referimos a los casos de Ecuador y Bolivia usamos el término Estado plurinacional, tal como se plantea desde la demanda de los pueblos indígenas. En cambio, el término Estado multinacional se refiere a los planteamientos del multinacionalismo como corriente teórica.

4 En los textos constitucionales se utiliza tanto el término convencional de naciones, como los términos *nacionalidades y naciones y pueblos indígena originario-campesinos* para referirse a los pueblos indígenas.

sufrido procesos de colonización y plantean sus reivindicaciones a partir de dos elementos fundamentales: la continuidad histórica y la experiencia colonial (Buchanan 2004; Keal 2003; Poole 2004; Murphy 2004; Máiz y Safran 2002; Máiz 2007). El nacionalismo indígena constituye la herramienta adecuada para explicar los procesos de cuestionamiento al Estado nación a partir de las reivindicaciones de los pueblos indígenas latinoamericanos por un Estado plurinacional.

A continuación, se plantean las nuevas ideas de Estado, nación y autodeterminación sobre las que es posible pensar el Estado plurinacional y analizar los casos de Ecuador y Bolivia para un ejercicio de doble vía en donde la lógica y conceptos del multinacionalismo y el nacionalismo indígena permiten pensar los procesos mencionados, pero estos también dan pautas para enriquecer la propuesta teórica a partir de las experiencias.

## 2. Estado, nación y autodeterminación en el multinacionalismo y el nacionalismo indígena

### *Otra idea de Estado*

La ficción del Estado-nación se basa en el argumento de que una nación única es titular de la soberanía y ejerce su derecho de autodeterminación en el territorio que ocupa, dándose y legitimando un gobierno propio. En esta lógica los conceptos de nación, autodeterminación y Estado se entrelazan para dar vida al Estado-nación. Sin embargo, la aceptación de la existencia de varias naciones, pueblos o nacionalidades dentro de un mismo Estado exige discutir esta ficción, así como la construcción teórica que lo solventa y los canales institucionales que son resultado de la lógica nacionalista.

El multinacionalismo cuestiona la noción de Estado-nación en toda su complejidad, como entramado conceptual y como aparato que regula el orden en la comunidad política. El multinacionalismo tiene alcances e implicaciones que replantean las formas y capacidades del Estado-nación que obedece según Ernest Gellner al período de la era industrial. Resulta interesante plantear los desafíos que el Estado multinacional impone a una supuesta “realidad ineludible” que corresponde a un período histórico y que llegó a nuestros países a través de la colonización. El Estado multinacional no es la expresión política de una identidad nacional única y homogénea que es la expresión de la cultura de la sociedad industrial.

Lo anterior nos remite a una de las bases fundamentales del Estado multinacional que es el cuestionamiento a la relación unívoca supuesta por el nacionalismo entre Estado y cultura. Así los autores del multinacionalismo han problematizado esa relación reconociendo la necesidad de replantear el Estado nación en tanto “entidad monocultural y uninacional que dio paso al centralismo político” (Requejo, 2001: 8).

El Estado multinacional en ese sentido surge de un profundo debate entre el liberalismo político y el pluralismo cultural así como del reconocimiento de los límites del liberalismo para comprender la diversidad cultural. Requejo propone revisar los derechos universales planteados por el liberalismo y su capacidad de abarcar derechos culturales. Afirma que, para poder pensar el Estado multinacional, la democracia liberal no puede basarse solo en concepciones abstractas que descalifican cualquier forma de particularismo cultural, sino que es necesaria una “[...] revisión que refuerza una mayor negociación normativa y reconocimiento entre diferentes tradiciones culturales” (Ibid.: 112). Con esto, el autor quiere romper la brecha entre los valores universales del liberalismo y los componentes culturales de la identidad.

El Estado multinacional se constituye como el garante de la negociación normativa y reconocimiento entre diferentes tradiciones culturales, así como de la renegociación de los términos para la acomodación de la diversidad a partir de repensar la distribución del poder, y en último término de la soberanía (Keating, 2001: 47).

### *Otra idea de nación*

El multinacionalismo replantea la idea de nación para dejar de considerarla un hecho social objetivo e independiente de las artificiales fronteras del Estado y de la eventual conciencia nacional de sus integrantes, una comunidad que comparte una misma etnicidad diferenciada frente a otras, articulada a partir de elementos diacríticos como raza, lengua, cultura, tradiciones, territorio, mitos y símbolos (Máiz y Safran, 2002: 71). Se trata de abandonar la idea de nación como un cuerpo colectivo homogéneo que presenta evidencias indiscutibles para distinguir un “nosotros” y un “ellos”. Las naciones en la lógica multinacional son procesos abiertos, inacabados, que pueden replantearse a lo largo del tiempo y que se construyen en la interacción entre las distintas identidades y comunidades pero también en las relaciones con las instituciones del Estado (Máiz y Safran, 2002).

### *Otra idea de autodeterminación*

La autodeterminación en el multinacionalismo deja de tener como horizonte la estatalidad y por tanto, la secesión. La autodeterminación en la lógica multinacional implica el derecho de los pueblos para definir su forma de vida y configuración cultural, social y política (Máiz, 2007; Keating, 2003; Buchanan, 2004; Requejo, 2001). La autodeterminación así entendida supone límites y compromisos para su ejercicio que se traducen en consideraciones jurídicas y políticas que regulan la diversidad interna de la comunidad plurinacional (Máiz, 2007).

La autodeterminación también se refiere a la articulación política de las demandas de autogobierno de las distintas naciones que componen la comunidad plurinacional, lo que exige que la posición de las distintas naciones en el orden institucional sea negociada (Keating, 2001: 43).

### *Estado, nación y autodeterminación indígena*

El nacionalismo indígena asume todos los preceptos que componen las nuevas ideas de Estado, nación y autodeterminación hasta aquí presentados. Sin embargo, se inscribe en un campo de elaboraciones conceptuales que surgen de las experiencias de los pueblos indígenas colonizados en distintos contextos nacionales. El nacionalismo indígena va más allá de la discusión conceptual sobre los alcances de la soberanía y los criterios diferenciadores de las naciones para tomar en cuenta la continuidad histórica y la experiencia colonial como elementos fundamentales para definir el nuevo entramado que compone el Estado plurinacional.

La idea de autodeterminación como autonomía indígena se refiere a la articulación de las demandas de autogobierno de los pueblos, naciones y nacionalidades indígenas reconocidos por el Estado plurinacional. La autodeterminación adquiere un sentido reivindicativo que parte de la experiencia colonial de los pueblos indígenas en donde fueron despojados no sólo de sus territorios y medios de sobrevivencia material, sino de su derecho a existir como comunidades con cultura, formas de convivencia e historicidad propias. Por tanto, se vuelve fundamental también la noción de continuidad histórica, porque sólo a través de la recuperación de las historias particulares de estas comunidades pueden ellas mismas plantear reivindicaciones respecto a su derecho a la autodeterminación con implicaciones territoriales. La articulación

política de las demandas de autodeterminación de los pueblos y la negociación de su posición en el orden institucional implica el reconocimiento de sus demandas por autogobiernos territoriales, y por tanto, el reconocimiento de esquemas institucionales que contemplen la posibilidad de autonomías indígenas. La autodeterminación se expresa en la autonomía indígena como un derecho colectivo que ejercen los pueblos indígenas en sus territorios ancestrales sin cuestionar la soberanía del Estado, pero modificando las relaciones entre las instituciones estatales y las comunidades lo que implica una ruptura de la herencia colonial.

La idea de nación en el nacionalismo indígena también está atravesada por los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial porque surgen de procesos críticos con la idea de nación mestiza. La nación propia del nacionalismo indígena plantea el desafío de revertir las relaciones de dominación heredadas desde la conquista española (Keal, 2003; Buchanan, 2004; Poole, 2004; Murphy, 2004). Con las nociones de naciones, pueblos y nacionalidades indígenas y de autonomía indígena, el Estado plurinacional se constituye como aquel que es capaz de construir esquemas institucionales que satisfacen las necesidades y demandas tanto de los pueblos indígenas como de la comunidad mestiza, ya que se atraviesan, se sobreponen y conviven en su territorio.

A continuación, se exponen cuatro criterios de análisis derivados de la *teoría política de la autonomía* de Máiz<sup>5</sup> con el objetivo de utilizarlos como herramientas metodológicas para la "evaluación" de experiencias empíricas de autogobierno con base territorial, como son las autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador.

5 Ramón Máiz (2007) plantea algunos elementos claves sobre la posibilidad de acomodar el autogobierno de pueblos y naciones diversas dentro de un mismo Estado. Propone una *teoría política de la autonomía* que supera visiones autonomistas "insolidarias" -como cataloga a las experiencias de Cataluña y Euskadi en España, y Guayaquil, Santa Cruz y Maracaibo en América Latina-, que, según el autor, mantienen una lógica secesionista. Máiz elabora una propuesta inicial de una *teoría política de la autonomía* en base a once tesis, vinculadas entre sí, que se refieren a distintos aspectos normativos, con el objetivo de alimentar el debate sobre las experiencias de autonomía en países de América Latina y en España específicamente.

### 3. Autonomías indígenas en Ecuador y Bolivia: una mirada al carácter político y sus dimensiones experimental, performativa y democrática

El multinacionalismo y el nacionalismo indígena construyen esquemas teóricos a partir de experiencias de pueblos que plantean sus reivindicaciones alrededor del mundo y permiten mantener activa una constante retroalimentación entre la teoría y la experiencia. A partir del análisis del *carácter político* de las autonomías indígenas, este trabajo pretende enriquecer el debate sobre las autonomías y la plurinacionalidad, y también proporcionar herramientas metodológicas capaces de dar cuenta de la complejidad de los procesos en marcha en Ecuador y Bolivia.

Al referirnos al *carácter político* de las autonomías indígenas hablamos de su capacidad de constituirse como espacios de autogobierno y no solo de autoadministración. La diferencia entre el autogobierno y la simple administración radica en la existencia de actores cuyas trayectorias históricas han llevado a plantear demandas y propuestas propias para la construcción del autogobierno. Los actores que asumen la tarea de construir autogobierno indígena despliegan una serie de relaciones, intereses, identidades y lógicas de organización que se distinguen de las de los actores que intervienen en nivel nacional de gobierno (Máiz, 2007: 33).

El carácter político de las autonomías presenta una dimensión *experimental*, esto es, existe la capacidad de experimentar nuevas formas de autogobierno a partir de los pactos que dan origen a los esquemas institucionales y de la capacidad de las autonomías para innovarse y acomodarse a las demandas de los pueblos indígenas. Otra dimensión es la *performativa*, que contempla una relación de “doble vía” entre las instituciones de las autonomías y los pueblos indígenas. Las instituciones reflejan los intereses, demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas, pero también tienen la capacidad de moldear sus identidades y tradiciones. Por último, analizamos la dimensión *democrática* de las autonomías indígenas observando los esquemas que plantean para la toma de decisiones y la resolución de conflictos, en donde la democracia liberal se combina con otras modalidades de participación y representación de los pueblos indígenas que provienen de sus usos y costumbres y se reconocen como democracia comunitaria.

### 4. Experiencias de autonomía indígena en la región andina en contextos plurinacionales

#### *Bolivia: retos y dificultades de un proyecto con impulso estatal*

En el caso boliviano utilizamos como ejemplo dos municipios con población mayoritaria originaria y campesina (Jesús de Machaca y Charazani) que ingresaron al proceso de autonomía indígena desde diciembre de 2009, cuando el gobierno de Evo Morales convocó a referéndum para la conversión de municipios en autonomías indígenas y catorce de quince municipios aprobaron ese cambio en las urnas. La trayectoria de lucha de estos municipios es anterior a la instauración del Estado plurinacional y la riqueza de estos casos nos permite analizar su carácter político a pesar de que no han culminado su consolidación como autonomías.

La evaluación de la dimensión experimental de las autonomías implica mirar los pactos que se establecen entre los actores y les dan origen. En este caso, los pactos se dieron entre el Estado y los pueblos indígenas a través de los debates en la Asamblea Constituyente que tuvieron como resultado una nueva Constitución, aprobada en enero de 2009 vía referéndum. Para evaluar en qué medida la nueva Constitución canalizó las demandas de los pueblos indígenas tomamos tres ejes que obedecen a la discusión teórica elaborada hasta aquí: Estado plurinacional, nación y autodeterminación. Respecto a las nociones de Estado plurinacional y nación, la nueva Constitución incluye las demandas de los pueblos indígenas, al dejar de lado la noción de Estado-nación y mencionar un concepto de nación que está integrado en sí mismo al sujeto colectivo: *naciones y pueblos indígena originario campesinos*<sup>6</sup>. Respecto a la autodeterminación, la nueva Constitución no incluyó la demanda de los pueblos indígenas de manera total porque reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero deja de lado la demanda de reconstitución territorial e identitaria. Para los pueblos indígenas la forma de ejercer una real autodeterminación es reconstituyendo los territorios antes habitados por ellos y sus antepasados, y reincorporando usos y cos-

6 Este término incluye a las “naciones originarias” de tierras altas, sobre todo aymaras y quechuas; a los “pueblos indígenas” de tierras bajas, que son más de treinta colectividades, y a los “campesinos” propietarios individuales de tierra desde la reforma agraria de 1953.

tumbres en la práctica política. Sin embargo, en la nueva Constitución el reconocimiento de la libre determinación se plantea solo en tanto no se altere la actual división territorial del país. Las autonomías indígenas en Bolivia son procesos que van mucho más allá de su reconocimiento en la Constitución del Estado plurinacional. Esto se hizo evidente cuando fue necesario mirar al pasado para comprender a sus actores, su capacidad de adaptarse a las demandas de los pueblos indígenas y las formas de democracia comunitaria que se despliegan y que se renuevan constantemente.

La dimensión experimental de las autonomías en Bolivia puede analizarse en la historia larga; sin embargo, fue necesario tomar un punto de referencia para comprender los alcances y limitaciones del nuevo contexto político y normativo del Estado plurinacional. Durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se emprendió el proyecto más ambicioso desde el retorno a la democracia para establecer un modelo de descentralización planificado “desde arriba” a través de la Ley de Participación Popular (LPP)<sup>7</sup>, promulgada en 1994. El esquema de municipalización fortaleció liderazgos locales campesinos e indígenas que entraron a la competencia electoral ya sea con sus propias organizaciones o a través de partidos y movimientos políticos, como el Movimiento al Socialismo (MAS)<sup>8</sup>. A partir de entonces inició un proceso de convivencia entre las instituciones municipales y las tradiciones de las organizaciones originarias con sus usos y costumbres. La hibridación de formas comunitarias y occidentales de hacer política se fortaleció desde 1996 con el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen mediante una ley agraria (INRA) que permitió el fortalecimiento de la organización comunitaria que está muy vinculada a la tenencia colectiva de la tierra. Estas dos leyes han sido reconocidas como el avance más significativo de

la historia hacia la descentralización y como el “embrión” de las autonomías indígenas.

La convivencia de las instituciones municipales con los usos y costumbres generó escenarios locales con una alta capacidad de experimentación porque las demandas de los pueblos indígenas se canalizaron hacia complejos sistemas de toma de decisiones donde las relaciones algunas veces eran fluidas y otras veces conflictivas.

Así ocurrió en el caso de Jesús de Machaca desde la década del noventa cuando las autoridades originarias buscaron las maneras de ser un municipio autónomo. Aprovechando los instrumentos legales lograron primero ser reconocidos como distrito indígena y, con ese estatus, los concejales que lo representaban en el espacio municipal plantearon sus demandas como autoridades originarias frente a otros concejales de carácter más urbano. Es importante mencionar que este municipio tiene una población de 13.247 habitantes, de los cuales 97% son indígenas, predominantemente aymaras. Más adelante, Jesús de Machaca fue reconocido como municipio autónomo y se consolidó como uno de los casos emblemáticos por combinar la forma distrital urbana de dividir el territorio y la forma tradicional de los ayllus, que divide el territorio en dos parcialidades, una arriba y otra abajo. El sistema de elección de autoridades por distritos se adaptó al sistema rotativo de elección de autoridades conocido como *muyu* o por trayectoria como *thaki*.

El caso de Charazani tiene una trayectoria distinta que desde los noventa va dibujando un escenario complejo que determina su dimensión experimental. Su lucha no fue tanto por el reconocimiento como municipio, sino por el reconocimiento de la identidad kallawayaya y por la convivencia de una diversidad de identidades asentadas en diversos pisos ecológicos. De sus 9.161 habitantes, el 96,62% se autoidentificó como pueblo indígena en el año 2001, el 82,10% como quechua y el resto como aymara. Por sobre las dos identidades predominantes en las tierras altas de Bolivia (aymara y quechua) se sobrepone la identidad del pueblo kallawayaya. A partir del año 2000, los kallawayas del municipio lucharon por el reconocimiento como pueblo y en el año 2003 la UNESCO los declaró patrimonio oral intangible de la humanidad por su tradición de medicina tradicional ancestral. La identidad de la nación kallawayaya se fortaleció a partir de los debates y el clima generado en la Asamblea Constituyente y desde entonces juega un papel fundamental en el proceso de construcción de la autonomía en Charazani porque es el eje de la reconstitución de usos y costumbres en el municipio.

7 La Ley de Participación Popular estableció que todas las secciones de provincia sean reconocidos como municipios con gobiernos autónomos, definió sus ingresos por cantidad de habitantes, estableció la participación de juntas de vecinos, sindicatos agrarios y comunidades indígenas en la gestión del desarrollo local. A partir de entonces se incrementó de manera notable la participación de campesinos e indígenas como autoridades (alcaldes) y legisladores (concejales) en el ámbito local.

8 Fundado en 1999, este partido ganó tres elecciones presidenciales consecutivas con mayoría absoluta (2005, 2009 y 2014) con Evo Morales como candidato. Se define como un “instrumento político” de las organizaciones campesinas e indígenas, y de otros sectores populares, porque fue gestado como medio de auto representación política.

La complejidad identitaria de Charazani está atravesada por factores territoriales que generan además distintas formas de organización política. El municipio se divide en tres regiones: el trópico, que se caracteriza por el cultivo de la hoja de coca y sus pobladores se organizan en la Federación Originaria Yungas Carijana Agroecológica (FOYCAE). Esta se fortaleció en la década del noventa a partir del ascenso del MAS, cuyo núcleo organizativo reside en las federaciones de cultivadores de hoja de coca del Chapare. La región de los valles se caracteriza por el cultivo de productos como maíz, arveja, frejol, y sus pobladores se organizan desde principios de los años ochenta en la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz-Tupaj Katari (FSUTCLP-TK), filial departamental de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia de nivel nacional. En la región altiplánica se encuentra una mayoría de población aymara que se dedica al cultivo de papa y la crianza de llamas y se organizan desde 1999 en el Consejo de Ayllus y Marcas del Qollasuyo (CONAMAQ) que articula a comunidades, ayllus y marcas que preservan su organización tradicional. Esta es la complejidad identitaria y organizativa que se consolidó en las décadas previas al proceso de transición a la autonomía y que sin duda determina la capacidad experimental de la autonomía indígena en Charazani.

En términos generales, como vimos, a fines de 2009 se inició el proceso de conversión de municipio a autonomía indígena mediante referéndum y en catorce casos se aprobó esa transición. Sin embargo, debido al carácter fluido y conflictivo que mencionamos, ni en Jesús de Machaca ni en Charazani hubo acuerdos para aprobar sus estatutos y no se avanzó en la consolidación de sus autonomías<sup>9</sup>.

Para evaluar el carácter político de las autonomías también es necesario considerar lo acontecido en la década del noventa, porque las experiencias de convivencia de las autoridades originarias y las municipales generaron sistemas de actores locales propios. Las autoridades originarias tuvieron acceso a las instancias

municipales y las cuestionaron desde adentro. La Marca de Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA) se consolidó como organización propia de los ayllus de Jesús de Machaca y desafió a los partidos políticos “occidentales” en el terreno electoral. En Charazani la experiencia fue distinta, porque en lugar de que las organizaciones locales propias se consoliden como vías para la participación electoral, estas se sumaron al MAS por las oportunidades de acceso a la competencia electoral abiertas por ese partido. La FSUTCLP-TK creada en los ochenta, FOYCAE creada en los noventa y CONAMAQ<sup>10</sup> creada en 1999, se articularon al MAS incluyendo en sus listas a sus autoridades originarias.

En Jesús de Machaca se consolidó un sistema de actores desde los años noventa que fue capaz de llevar adelante un proceso exitoso hacia la conversión a la autonomía indígena al menos en su primera fase. En Charazani, en cambio, el proceso hacia la autonomía indígena se inició recién en 2006 cuando el MAS entró a ocupar cargos en el municipio con alcalde y tres concejales. Se puede diferenciar dos procesos: en el caso de Jesús de Machaca, el MAS estuvo involucrado, pero sólo fue el vehículo para que las autoridades originarias lleven adelante el proceso a la autonomía madurado durante años de la mano de MACOJMA y la organización de los ayllus; en el caso de Charazani, el MAS lideró el proceso hacia la conversión del municipio en autonomía.

Las autonomías indígenas en Bolivia se constituyen como procesos en constante cambio. El ejemplo de Jesús de Machaca mostró que hasta el año 2010, en la primera fase hacia la autonomía, tanto MACOJMA como el MAS apoyaron la transición y que, a partir de ese año, el MAS se convirtió en el principal obstáculo y boicoteó el proceso desde el espacio municipal a través de autoridades electas que buscaban mantener sus cargos en lugar de promover la transición a la autonomía. Un obstáculo que se mantiene hasta el presente. Aquí se pudo perci-

9 Hasta la fecha, y recién desde 2017, se han conformado autogobiernos en tres autonomías indígenas, aunque más de una docena están en proceso. El caso más importante es Charagua, el municipio más grande de Bolivia ubicado en el departamento de Santa Cruz. En unos casos se plantea una convivencia entre las formas occidentales y originarias, en otros predomina el retorno a los usos y costumbres y el abandono de las anteriores formas de gestión municipal.

10 Estas tres organizaciones corresponden a las distintas regiones que forman parte del municipio de Charazani. En la región trópico la principal actividad es la siembra de hoja de coca y en la FOYCAE se articulan los productores en la misma lógica sindical campesina con que lo hacen los coccaleros del Chapare en las seis federaciones de las cuales Evo Morales es presidente. La FSUTCLP-TK corresponde a la región de los valles, en donde la actividad económica incluye cultivo de granos, leguminosas, entre otras, y CONAMAQ corresponde a la región altiplánica en donde la principal actividad es la cría de camélidos.

bir los cambios en los actores que intervienen en las autonomías, y cómo estos juegan distintos roles de acuerdo a los contextos que se van configurando y que están influenciado por los cambios en otros niveles de gestión estatal. En Bolivia se puede ver, entonces, que el MAS se comporta de maneras distintas en el nivel nacional y en los niveles locales, así como diverge de un municipio a otro, dependiendo de los actores con los que establece relaciones, de los intereses en juego en el municipio, y de las características de sus militantes y dirigentes.

Se evidenció que los municipios en Bolivia son escenarios en donde se reflejan trayectorias históricas de los pueblos indígenas y las relaciones que han tenido con el Estado. El caso de Charazani refleja nítidamente la realidad compleja de los pueblos indígenas en las tierras altas de Bolivia a través de sus tres organizaciones: la tradición e identidad cocalera del trópico en FOYCAE, la tradición sindical campesina de la FSUTCLP-TK, y la tradición de organización comunal en torno al ayllu de CONAMAQ.

Respecto a la dimensión performativa de las autonomías en Bolivia, las instituciones de los municipios indígenas consolidados durante la década del noventa demostraron ya su carácter performativo porque, en lugar de establecer una división entre las instituciones “occidentales” y las originarias, generaron un nuevo sistema complejo donde las fronteras son difusas y lo indígena originario permea todas las instancias de decisión municipal. El sentido de doble vía entre las instituciones municipales y los usos y costumbres permitió la complejización de las instituciones y esto fue de la mano con procesos de complejización identitaria vividos por los pueblos aymaras y quechuas en las últimas décadas.

El proceso de transición a la autonomía indígena también evidencia la dimensión performativa de las autonomías cuando en la redacción de los estatutos se hace énfasis en aspectos identitarios y culturales y se plasman las demandas de los pueblos quechuas y aymaras que consisten en retornar, con más profundidad que nunca, a sus usos y costumbres. Los estatutos autonómicos, tanto en Jesús de Machaca como en Charazani, reflejan el fortalecimiento de las identidades aymara y quechua a través de la puesta en marcha de un sistema de instituciones autónomas que obedece a usos y costumbres que, en algunos casos, se habían debilitado. Ejemplos claros al respecto fueron el retorno a las divisiones tradicionales del territorio en parcialidades, en ambos casos, y la reconstitución de la forma tradicional de elegir autoridades y manejar el poder a partir de la rotación o muyu y de la trayectoria o thaki.

Sin embargo, como vimos, las relaciones complejas entre actores provocaron que se paralizara ese proceso de consolidación de autonomía indígena y se mantenga, hasta la fecha, el modelo municipal pese a los avances en la recuperación de usos y costumbres.

Evaluar la dimensión democrática de las autonomías constituye el más complejo desafío porque se refiere a las formas y procesos de toma de decisión activados en las mismas. Se pudo establecer que las autonomías cuentan con instrumentos y procedimientos que se inscriben en el ámbito de lo formal, en este caso, en los procedimientos establecidos tanto para la entrada en el proceso de transición (referéndum) como para la redacción de los estatutos (que deben ser aprobados por el Tribunal Constitucional) y su ratificación mediante otro referéndum; pero también en los usos y costumbres de las organizaciones originarias (muyu y thaki) que se encuentran fuera de esta formalidad y amplían la capacidad representativa de la democracia; sin embargo, como vimos, los vínculos entre ambos dependen de la disposición de los actores y del contexto político en el que están inmersos. Los casos muestran que en Jesús de Machaca las autoridades originarias tuvieron que luchar contra los obstáculos impuestos por el partido de gobierno recurriendo a procedimientos improvisados para la resolución de los conflictos; en cambio, en Charazani, el MAS puso en marcha los dispositivos previstos en los procedimientos formales para viabilizar y resolver los conflictos entre los actores locales. Los avances en ampliar la democracia tuvieron un freno porque no hubo consenso sobre los estatutos autonómicos respecto, precisamente, al tipo de vinculación entre la formalidad liberal “occidental” y los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

### *Ecuador: nacionalidades y autonomía indígena, un proceso heterogéneo y “desde abajo”*

En el caso ecuatoriano destacamos tres casos que muestran la variedad de un proceso que tiene un importante impulso con la Constitución de 1998 y vive cambios desde el primer gobierno de Alianza País en 2006. Se trata de la Circunscripción Indígena Territorial y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT), la Comunidad de Pijal y la agregación de Juntas Parroquiales en una “mancomunidad”, y la experiencia de la Federación del Pueblo Cayambe. La CITIGAT se constituye como la articulación de varias comunidades en un territorio común que corresponde a la parroquia de Guangaje del cantón Pujilí en la provincia

de Cotopaxi. La comunidad de Pijal se ubica en la parroquia de González Suárez del cantón Otavalo en la provincia de Imbabura y el proyecto del pueblo Cayambe corresponde a la articulación de experiencias comunitarias que se asientan entre las provincias de Pichincha e Imbabura y forman la Federación del Pueblo Cayambe.

La dimensión experimental de las autonomías indígenas en Ecuador tiene dos momentos que se pueden diferenciar. El momento previo a la elección del gobierno de Alianza País en 2006, cuando los pueblos indígenas llevaron adelante una serie de iniciativas de autonomías apoyados en los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 1998 que, si bien no reconocía al Ecuador como un Estado plurinacional, sí lo calificaba como pluricultural y multiétnico.<sup>11</sup> La Asamblea Constituyente de 1998 incluyó por primera vez en la Constitución a las nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos.<sup>12</sup> El compromiso de respetar y promover la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, así como de conservar y desarrollar las formas tradicionales de organización y ejercicio de autoridad, se fortalecieron con el reconocimiento del derecho a conformar Circunscripciones Territoriales Indígenas.<sup>13</sup> Con ese marco constitucional, los pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía emprendieron procesos de formación de autonomías indígenas, algunos bajo la

forma de Circunscripciones Territoriales Indígenas, y otros solamente acogiéndose al derecho del ejercicio de sus autoridades en sus territorios ancestrales. La falta de una ley que viabilice su conformación llevó a que estas autonomías funcionen “de facto” y que en algunos casos pidan su reconocimiento a través del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

Hasta el año 2006, el contexto para la formación de autonomías indígenas estuvo marcado por un proceso de descentralización que se caracterizó por ser un modelo mixto en donde se combinaron los esquemas “abajo-arriba” y “arriba-abajo”. Desde el gobierno central se establecieron los mecanismos legales para que las autoridades locales asuman el traspaso de responsabilidades y recursos, pero a la vez se desplegó un diseño institucional flexible que permitió que los pueblos indígenas a través de Pachakutik y la CONAIE experimenten formas de gestión y toma de decisiones innovadoras (Van Cott 2008). Los pueblos indígenas a través de Pachakutik generaron vínculos entre las comunidades y las instancias de gobiernos locales como las juntas parroquiales, municipios y prefecturas. Como señalamos, la Circunscripción Indígena Territorial y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT), la Comunidad de Pijal y la Federación del Pueblo Cayambe pusieron en marcha sus iniciativas de autogobierno en ese contexto anterior al año 2006 y han vivido cambios a partir del primer gobierno de Alianza País.

En el primer momento, antes de 1998 y hasta 2006, los tres casos funcionaron como autonomías “de facto”. En ausencia de una ley que viabilice la conformación de circunscripciones, la CITIGAT se creó a partir de la reforma de los estatutos de la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas del Norte (UNOCAT) que se fundó en 1984 y formó parte de la organización territorial de la CONAIE. En el año 2007, la CITIGAT fue reconocida como circunscripción indígena por el CODENPE. La comunidad de Pijal inició su proceso como gobierno autónomo comunitario en los años ochenta cuando la creación de la CONAIE impulsó el fortalecimiento del entramado organizativo que permitió a sus autoridades llegar a niveles nacionales de liderazgo gubernamental, primero a través de la Federación de Indígenas y Campesinos de

11 Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

12 Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico; Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial; Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley; Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen; Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural; Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad; A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.

13 Art. 224.- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Imbabura (FICI), en el nivel provincial, y de la Confederación Quichua del Ecuador, Ecuador Runakunapak Rikcharimuy-Ecuarunari a nivel regional. La Comunidad de Pijal, a diferencia de la CITIGAT, no fue reconocida por ninguna instancia estatal en ese período, pero consolidó su organización autónoma y el ejercicio de autoridades comunitarias. La Federación del Pueblo Cayambe se distingue de los dos ejemplos anteriores porque pone en marcha -desde fines de los años noventa- un proyecto que consiste en recuperar y reinventar formas comunitarias de organización y articularlas en la Federación del Pueblo Cayambe para consolidar una red de gobiernos autónomos comunitarios que supera la dispersión territorial de sus comunidades. Su funcionamiento “de facto” se asentó en la Constitución de 1998 e implicó aproximadamente a 160 comunidades dispersas entre los cantones de Quito, Pedro Moncayo, Cayambe, Otavalo, en las provincias de Pichincha e Imbabura.

Desde el año 2006 está vigente un nuevo marco normativo que permite evaluar la dimensión experimental de las autonomías indígenas mirando los pactos que dieron origen a la nueva Constitución aprobada en referéndum en el año 2008. A diferencia de Bolivia, donde los pactos se establecieron en el contexto de una Asamblea Constituyente compuesta en su mayoría por pueblos indígenas y campesinos organizados, en Ecuador el movimiento indígena no participó en la Asamblea Constituyente. La incorporación del reconocimiento del Estado plurinacional, así como los derechos colectivos y una serie de demandas históricas de la CONAIE en la nueva Constitución se dio en un contexto hostil caracterizado por enfrentamientos entre la CONAIE y el gobierno de Rafael Correa provocados por la política extractivista del gobierno en materia minera y petrolera.

El reconocimiento del Estado plurinacional vino de la mano de un proyecto de descentralización “desde arriba” basado en un régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados con un modelo de gestión uniforme y progresivo.<sup>14</sup> El

14 El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su primer artículo: “Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial” (COOTAD, 2010: 4).

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) contempla por primera vez, los procedimientos para la conformación de Regímenes Especiales y establece que estos se conformarán a partir de la división político administrativa de la parroquia, el municipio o la provincia, poniendo límites a la demanda de autodeterminación original de la CONAIE que planteaba la reconstitución territorial.<sup>15</sup> Por otro lado, el gobierno de Alianza País ocupó las instancias de gobiernos locales e impulsó el modelo de gestión uniforme de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En esa lógica de manejo del poder quedó poco o ningún espacio para las autonomías indígenas, que requieren de amplios márgenes de experimentación para desarrollarse. Los pueblos indígenas no sólo se toparon con obstáculos por no cumplir los requisitos para constituirse como Circunscripciones Territoriales Indígenas a partir de la coincidencia con una parroquia, un cantón o una provincia, sino que también empezaron a encontrar obstáculos para canalizar sus demandas a través de las redes informales generadas entre las comunidades y las distintas instancias de gobiernos locales que, hasta entonces, habían servido como espacios de convivencia entre las formas de gestión previstas por el Estado y las asambleas o cabildos comunitarios. La injerencia del partido de gobierno en las juntas parroquiales, municipios y prefecturas puso en peligro las formas de autogobierno que habían funcionado “de facto” hasta entonces. La CITIGAT, la Comunidad de Pijal y la Federación del Pueblo Cayambe no coinciden con ninguno de los niveles administrativos de parroquia, cantón o provincia. En el caso de la CITIGAT, sólo 13 de las 15 comunidades que componen la parroquia de Guangaje forman parte del proyecto; en la Federación del

15 Los límites a las demandas de la CONAIE son evidentes: “Son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la división política administrativa del Estado, que ejercerán las competencias de nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del presupuesto general del Estado que les correspondan” (COOTAD, 2010, artículo 93). Además, establece que, “Los regímenes especiales son de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado” (COOTAD, 2010, artículo 72).

Pueblo Cayambe, sus gobiernos comunitarios están dispersos por el territorio de dos provincias; y la comunidad de Pijal no coincide con el territorio de la parroquia González Suárez que incluye al pueblo con pobladores mestizos y urbanos. En los tres casos, las redes generadas entre los cabildos y asambleas de las comunidades y las juntas parroquiales, municipios y prefecturas han sido afectadas por la injerencia de Alianza País. La CITIGAT sufrió los cambios de autoridades de la junta parroquial de Guangaje y del municipio de Pujilí, donde perdieron fuerza las autoridades comunitarias electas a través de Pachakutik. Sin embargo, la prefectura, bajo control del partido de gobierno, fue la instancia que emprendió una agresión directa contra el proceso autonómico estableciendo relaciones -por fuera de los canales comunitarios- en base a ofrecimientos de recursos y obras con dirigentes que se oponen a la consolidación de la CITIGAT. Como estrategia alternativa, un dirigente de la CITIGAT fue candidato al municipio de Pujilí en las elecciones seccionales del año 2014 para hacer frente a ese contexto hostil y, como alcalde, seguir canalizando demandas para el fortalecimiento de la CITIGAT.

La comunidad de Pijal, que ha accedido a la Junta Parroquial de González Suárez a través de sus autoridades comunitarias como candidatos por Pachakutik, también encontró obstáculos con las nuevas autoridades electas en el nivel parroquial, municipal y prefectural por Alianza País. Sin embargo, las autoridades electas por Pachakutik continúan defendiendo sus intereses desde ese espacio, pero desplegando un novedoso proyecto de “mancomunidad” que consiste en agrupar varias juntas parroquiales utilizando las opciones que proporciona el COOTAD para la creación de nuevas circunscripciones indígenas, aunque el término “mancomunidad” es utilizado soalmente por los dirigentes indígenas puesto que formalmente no existe esa figura. La Federación del Pueblo Cayambe, frente al contexto adverso postuló a su presidente Guillermo Churuchumbi como candidato para la alcaldía de Cayambe en las elecciones de 2014 a través de Pachakutik, lo que le ha permitido que esa instancia apoye sus iniciativas de articulación y fortalecimiento comunitario.

La evaluación del carácter político de las autonomías indígenas en Ecuador permite ver que, a partir del 2006, la injerencia del partido de gobierno trastocó los sistemas de actores propios de las autonomías. En los tres ejemplos estudiados existe una estructura organizativa que vincula las comunidades (asamblea o cabildos) con las organizaciones de segundo grado, y las instancias provinciales y regionales de la

CONAIE. En esa organización, Pachakutik se constituye en el partido que canaliza las candidaturas de las autoridades para que ocupen cargos en las juntas parroquiales, municipios y prefecturas. Dentro de esta estructura general, existen variaciones. La CITIGAT, por ejemplo, se fundó a partir de la UNOCAT, organización de segundo grado creada en 1984, que se transformó en CITIGAT para su reconocimiento en el CODENPE. En el nivel provincial, la CITIGAT forma parte del Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC) que se articula con otras organizaciones en la Ecuatorunari, que forma parte de la CONAIE. Pachakutik ha permitido poner autoridades en la Junta Parroquial de Guangaje y en el municipio de Pujilí. Frente a este panorama, Alianza País ha intervenido con estrategias clientelares mediante ofertas para obras y entrega de recursos, además, ha puesto en marcha la “refundación” de una nueva UNOCAT “opositora”, que interfiere como un nuevo actor que boicotea “desde dentro” el proceso de consolidación de la CITIGAT. En el caso de la comunidad de Pijal, al funcionar como gobierno autónomo, sus instancias más activas e influyentes son las “juntas de agua” que se vinculan con la Federación Indígena y Campesina de Imbabura (FICI) que forma parte de Ecuatorunari y la CONIAE. Pachakutik ha puesto sus autoridades en la Junta Parroquial de González Suárez. El cabildo de la comunidad ha sufrido las consecuencias de la dependencia que tiene la comunidad con otras instancias de gobierno de la provincia, el cantón o la junta parroquial. Este cabildo se ha dividido entre aquellos que optaron por aceptar los recursos del municipio de Otavalo, gobernado por Alianza País y aquellos que lo rechazan y se mantienen leales a Pachakutik impulsando el proyecto de “mancomunidad” que agrupa a varias juntas parroquiales. En el caso del pueblo Cayambe, su sistema de actores articula distintas formas de gestión y organización comunitaria como los cabildos y las juntas de agua, con organizaciones de segundo grado como la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cangahua (COINCA) que, a su vez, forman parte de la Federación del Pueblo Cayambe que se articula en la Ecuatorunari y en la CONAIE. Como vimos, Pachakutik postuló al presidente de la Federación del pueblo Cayambe como alcalde de Cayambe en las elecciones de 2014 y su victoria permite integrar al municipio en el proyecto de gobiernos autónomos y fortalecer el proyecto autonómico puesto que cuenta con una instancia municipal no sólo para el progreso político de los liderazgos comunitarios sino para la gestión de recursos y obras.

La evaluación de la dimensión performativa de las autonomías indígenas permite observar el tipo de instituciones que estos tres casos promueven y luchan por mantener vigentes en un contexto adverso donde los “modelos de gestión” del COOTAD son sobrevalorados y forman parte de un proyecto político que los promueve “desde arriba”. La CITIGAT pretende fortalecer los cabildos y comunidades y, con ellos, una estructura piramidal de distribución del poder con un congreso en la cúspide, un consejo de gobierno, una asamblea general y, en la base, los cabildos y comunidades. Sus estatutos así lo establecen y sus autoridades luchan por su promoción y fortalecimiento, aunque en la práctica se están debilitando. En la comunidad de Pijal existe un nivel más micro de organización puesto que la instancia principal es un cabildo, donde se resuelven y canalizan las demandas de la comunidad. Sin embargo, a partir de año 2006, el cabildo ha sido intervenido por el partido de gobierno a través del ofrecimiento de obras, servicios e infraestructura con recursos del municipio de Otavalo. Esto ha debilitado al cabildo y le ha quitado su función de ser el espacio donde se deciden las necesidades de la comunidad y las vías para canalizar sus demandas hacia otros niveles de gobierno. Sin embargo, todavía persiste la estructura organizativa en la cual el cabildo es la cabeza y articula instancias más pequeñas como las juntas de agua y juntas de páramo. La comunidad de Pijal como proyecto de autonomía indígena está muy debilitada por su estructura mínima frente a otros proyectos, como el de la CITIGAT o de la Federación del Pueblo Cayambe, que por su tamaño y capacidad de articulación han podido enfrentar de mejor manera un contexto político adverso. El proyecto del pueblo Cayambe tiene como objetivo fortalecer instancias que sean funcionales a la articulación de la dispersión territorial de las comunidades y, también, a la idea de reconstitución identitaria a través de gobiernos comunitarios autónomos que recojan las formas tradicionales de ejercicio del poder de cada comunidad. En ese sentido existe un debate en la Federación del Pueblo Cayambe respecto a las posibilidades de consolidar organizaciones de segundo grado o gobiernos comunales e, incluso, de eliminar la figura de las juntas parroquiales como parte del proyecto de autonomía.

Ante un contexto político adverso, las autonomías indígenas generan nuevos procesos que ponen en evidencia su dimensión democrática. Su capacidad de reacción a las amenazas depende de las experiencias previas y la propia capacidad de los actores. La CITIGAT recurre a asam-

bleas para la toma de decisiones que afectan a las comunidades. La coyuntura de las elecciones seccionales de 2014 permitió observar que las candidaturas para la alcaldía del municipio de Pujilí y para la junta parroquial de Guangaje fueron propuestas por las comunidades y electas en asamblea general por mayoría de votos. La crisis del cabildo en la comunidad de Pijal demostró que los procesos de toma de decisiones están rotos y se salen de los canales tradicionales, en estas circunstancias, Alianza País -a través de negociaciones por fuera del cabildo- impulsa que las autoridades tomen decisiones sin procesos de consenso ni debate. La Federación del Pueblo Cayambe se ha constituido en la principal instancia que sostiene los procesos de debate y toma de decisiones del proyecto. El proceso de articulación ha implicado un trabajo minucioso de convocatoria a las comunidades que se encuentran dispersas territorialmente y que han llegado a formar parte activa de la federación. Esta articulación ha implicado la participación de 160 comunidades en debates sobre el manejo del agua y de la tierra, dos temas que trascienden el espacio de la Federación del pueblo Cayambe y constituyen una preocupación central de la CONAIE, y que en la coyuntura de conflictos con el gobierno se volvieron puntales para sostener al movimiento indígena activo y articulado.

En suma, las respuestas de resistencia o adaptación a un contexto adverso -desde el arribo de Alianza País al gobierno- muestran que persiste la dimensión democrática en los procesos de lucha por la autonomía indígena en el Ecuador.

##### 5. Aportes al debate sobre nación y autodeterminación desde las autonomías indígenas

El proceso de autonomía indígena en Ecuador y, en particular, Bolivia es una demostración de que la idea de autodeterminación puede ser asumida como demanda sin cuestionar la soberanía del Estado, pero modificando la idea de Estado-nación de carácter homogéneo y asimilacionista. La autodeterminación indígena no implica secesión, pero sí implica autonomía territorial y capacidad de autogobierno a partir de sus usos y costumbres. Es decir, existen otras maneras de construir o rediseñar la institucionalidad estatal a partir de las demandas y derechos colectivos de los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia y se expresan en la lucha por su autonomía en procesos que muestran su carácter político y sus dimensiones performativa, democrática y experimental.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional (2010). “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, Asamblea Nacional, Quito.
- Buchanan, A. (2004). *Justice, Legitimacy and Self-determination. Moral Foundations for International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Constitución de la República del Ecuador (1998).
- Gellner, E. (2008). *Naciones y Nacionalismo*. México: CONALCUTA.
- Keal, P. (2003). *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples. The Moral Backwardness of International Society*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Keating, M. (2001). “So many nations, so few states: territory and nationalism in the global era”. En *Multinational Democracies*, editado por Alain G. Gagnon y James Tully. New York: Cambridge University Press.
- Kedourie, E. (2000). *Nationalism*. Oxford: Blackweel Publishers.
- Máiz, R. (2007). “Once tesis para una teoría política de la Autonomía” en Gutiérrez Chong, Natividad (compiladora). *Estados y Autonomías en democracias contemporáneas*. México DF: Plaza y Valdés/ UNAM.
- Máiz, R. y Safran, W. (2002). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. España: Ariel.
- Murphy, M. (2004). “Understanding Indigenous Nationalism”. En *The Fate of the Nation-State*, 271-294. Montreal: McGill.
- Poole, R. (2004). “The Nation-State and Aboriginal Self-Determination”. En *The Fate of the Nation-State*, editado por Michel Seymour. Montreal: McGill.
- Requejo, F. (2001). “Political liberalism in Multinational States”. En *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Cott, D.L. (2008). *Radical Democracy in the Andes*. New York: Cambridge University Press.