

Sofía Cordero Ponce

La plurinacionalidad desde abajo Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Con el apoyo de la
Embajada de Suecia en Bolivia



© 2018 FLACSO Ecuador y Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo Bolivia

Impreso en Ecuador y Bolivia, diciembre de 2018

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador
ISBN: 978-9978-67-502-1

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia
Calle 14, esq. Av. Sanchez Bustamante
Edif. Metrobol II, Calacoto
La Paz, Bolivia
Telf.: (591 2) 279 5544 Fax: (591 2) 279 5820
www.bo.undp.org

Cordero Ponce, Sofía

La plurinacionalidad desde abajo Autogobierno indígena en
Bolivia y Ecuador / Sofía Cordero Ponce. Quito ; Bolivia :
FLACSO Ecuador : Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo Bolivia : Suecia Sverige, 2018

xxi, 222 páginas. - (Serie Académica Atrio)

Bibliografía: p. 213-222

ISBN: 9789978675021

NACIONALISMO ; CAMPESINOS ; ETNOLOGÍA ;
INDÍGENAS ; MOVIMIENTOS SOCIALES ; ESTADO ;
BOLIVIA ; ECUADOR

320.54 - CDD

A mi familia, por estar muy cerca
y ayudarme a poner fin.
A los amigos de allá y de acá, porque con
ellos esta fue una hermosa experiencia.

Índice de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Abreviaturas | IX |
| Presentación | XIII |
| Prólogo. | XV |
| Agradecimientos. | XXI |
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1 | |
| Autodeterminación: una aproximación desde el multinacionalismo y el nacionalismo indígena. | 9 |
| Las críticas al nacionalismo | 11 |
| Hacia un cambio de lógica argumentativa y conceptual | 19 |
| Enfoques sobre autogobierno, autonomía y autodeterminación indígena | 29 |
| Una propuesta dentro del debate sobre autonomías | 36 |
| Capítulo 2 | |
| Autonomías en Bolivia: la lucha por la autodeterminación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. | 41 |
| Primera parte. Pueblos indígenas y Estado nacional | 42 |
| Segunda parte: autonomías indígenas en Jesús de Machaca y Charazani | 80 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo 3 | |
| Pueblos indígenas y Estado en Ecuador: entre la inclusión y el autogobierno | 121 |
| Primera parte. Emergencia y articulación del movimiento indígena | 123 |
| Segunda parte. Autonomías indígenas: diversas rutas y un mismo objetivo | 154 |
| | |
| Conclusiones. De lo teórico a lo empírico: hallazgos de un estudio de experiencias de autogobierno indígena | 195 |
| Fundamentos teóricos: un debate abierto. | 195 |
| Autodeterminación y autonomías indígenas: reflexiones comparadas | 199 |
| Más que una respuesta, la continuación del debate | 209 |
| | |
| Referencias | 213 |
| Documentos públicos y legales | 221 |

Abreviaturas

| | |
|--------------|--|
| ADN | Acción Democrática Nacionalista |
| AIOC | Autonomías Indígena Originario Campesinas |
| ASP | Alianza Social Patriótica |
| CEDOC | Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas |
| CIDOB | Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano |
| CIOIS | Coordinadora Interprovincial de Indígenas Saraguros |
| CITIGAT | Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua |
| CNCB | Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia |
| CNMCIQB-“BS” | Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” |
| CNTCB | Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia |
| COB | Central Obrera Boliviana |
| CODENPE | Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador |
| COINCA | Confederación de Organizaciones Indígenas de Cangagua |
| COMIBOL | Corporación Minera de Bolivia |
| CONACNIE | Consejo Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador |
| CONAIE | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador |
| CONAMAQ | Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu |
| CONFENIAE | Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana |

Abreviaturas

| | |
|---------------|--|
| COOTAD | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización |
| CSCIB | Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia |
| CSUTCB | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia |
| CTI | Circunscripciones Territoriales Indígenas |
| CV | Comités de vigilancia |
| ECUARUNARI | Ecuador Runakunapak Rikcharimuy |
| FCA | Federación de Centros Awa |
| FECAB-BRUNARI | Federación Campesina de Bolívar |
| FEI | Federación Ecuatoriana de Indios |
| FENOC | Federación Nacional de Organizaciones Campesinas |
| FETAP | Federación Ecuatoriana de Trabajadores Agropecuarios |
| FICI | Federación Indígena Campesina de Imbabura |
| FMC-BS | Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa |
| FOICH | Federación de Organizaciones Indígenas de Chimborazo |
| FOIN | Federación de Organizaciones Indígenas del Napo |
| FOYCAE | Federación Originaria Yungas Carijana Agroecológica |
| FSTMB | Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia |
| FSUTCLP-TK | Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz-Tupaj Katari |
| FUT | Frente Unitario de Trabajadores |
| GAD | Gobiernos Autónomos Descentralizados |
| IERAC | Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización |
| INRUJTA | Imbabura Runacuna-pac Jatun Tanlanacui |
| LMAD | Ley Marco de Autonomías y Descentralización |
| LPP | Ley de Participación Popular |
| MACOAS | Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta |
| MACOJMA | Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca |
| MAS-IPSP | Movimiento al Socialismo, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos |
| MIC | Movimiento Indígena de Cotopaxi |
| MICH | Movimiento Indígena de Chimborazo |

Abreviaturas

| | |
|---------|--|
| MIP | Movimiento Indio Pachakutik |
| MIR | Movimiento de Izquierda Revolucionaria |
| MIT | Movimiento Indígena de Tungurahua |
| MITKA | Movimiento Indio Tupaj Katari |
| MNR | Movimiento Nacionalista Revolucionario |
| MRTK | Movimiento Revolucionario Tupaj Katari |
| MSM | Movimiento Sin Miedo |
| MUPP-NP | Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País |
| NPE | Nueva Política Económica |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OPIP | Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza |
| OTB | Organizaciones territoriales de base |
| OXY | Occidental Petroleum Corporation |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PP | Provincias en Progreso |
| SENAGUA | Secretaría Nacional del Agua |
| TCO | Tierras Comunitarias de Origen |
| TIOC | Territorios Indígenas Originarios Campesinos |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| UN | Unidad Nacional |
| UNASAY | Unión de Organizaciones Campesinas del Azuay |
| UNOCAT | Unión de Organización y Cabildos de Tigua |
| UOCE | Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas |
| UOCLI | Unión de Organizaciones Campesinas de Limón In-danza |
| UPCCC | Unión Provincial de Cooperativas y Comunas del Cañar |
| YFPB | Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos |

Presentación

Los nexos que vinculan a Bolivia y Ecuador son muchos, uno de ellos, las luchas de los pueblos indígenas que a pulso se han abierto espacios en el escenario político de ambas sociedades andinas. Sofía Cordero Ponce aborda, en su libro, este vínculo entre ambos Estados, pues da cuenta de cómo los pueblos indígenas de dichos países han buscado formas de concretar el carácter plurinacional del Estado.

El punto de partida de la autora es la aprobación de nuevas constituciones en Bolivia, en 2009, y en Ecuador, en 2008. Los dos instrumentos legales marcan un hito en el arduo camino de los pueblos indígenas en el ámbito de la política, pues ambos Estados adoptaron la plurinacionalidad como un principio constitucional. Pero, ¿cómo transformar este principio en una práctica política? La historia que Sofía Cordero Ponce relata –recuperando la voz y la perspectiva de mujeres y hombres indígenas en Bolivia y Ecuador– es la historia de los intentos, las dudas, las resistencias y las propuestas para hacer de la plurinacionalidad una práctica.

FLACSO Ecuador se complace en presentar *La plurinacionalidad desde abajo. Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador* en coedición con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Bolivia. El marco de esta coedición es la ejecución del “Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional y de la Democracia Intercultural” que lleva adelante dicha agencia de Naciones Unidas con apoyo de la Embajada de Suecia en Bolivia. Esta asociación FLACSO Ecuador-PNUD Bolivia potenciará la circulación de la obra entre las organizaciones, comunidades y personas

involucradas en los dos países. Favorecerá, en definitiva, que el libro llegue hasta manos de sus protagonistas y estimule el debate sobre un proceso que sigue en curso: la materialización del carácter plurinacional de los Estados boliviano y ecuatoriano.

Ph.D. Juan Ponce Jarrín
Director de FLACSO Ecuador

Mauricio Ramírez Villegas
Representante Residente PNUD Bolivia

Prólogo

Hacia fines de la década de 2000, y con solo algunos meses de diferencia, se promulgaron las nuevas constituciones de Ecuador (octubre de 2008) y Bolivia (febrero de 2009). Ocurrió en medio de una ola de optimismo por lo que se entendía como un cambio de régimen, y la llegada al poder de gobiernos progresistas que se identificaban con las causas populares. En este marco, ambos Estados reconocieron la existencia de las nacionalidades indígenas que los conformaban y se declararon plurinacionales (artículos 1 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador 2008; artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política del Estado de Bolivia). Así se coronaban los esfuerzos de organización y las demandas de reconocimiento que los pueblos indígenas de los dos países habían iniciado muchos años atrás y que se expresaron, con mayor fuerza, en las movilizaciones masivas de los años noventa del siglo XX y principios de la década de 2000.

Constituirse como Estados plurinacionales fue, no cabe duda, un acto sin precedentes, que colocó a los gobiernos y a las sociedades de Bolivia y Ecuador frente al desafío de crear nuevas instituciones y mecanismos –hasta entonces inexistentes– para hacer de la plurinacionalidad una realidad vivida, y no solo enunciada en la ley.

Para ese momento, en otras partes del mundo, algunos Estados profundamente divididos a lo largo de líneas étnicas y etnonacionales ya habían ensayado arreglos institucionales variados para acomodar la diversidad. En ese contexto, pusieron en funcionamiento estructuras para posibilitar que los distintos grupos en conflicto se vieran representados y compartieran

el poder político. El federalismo en Canadá, la confederación en Suiza, el consociativismo en Bélgica, así como los procesos de descentralización en los que varios países se embarcaron con el fin de dar autonomía a grupos minoritarios, son testimonio de esos esfuerzos para administrar pacíficamente la diferencia (McGarry y O’Leary [1993] dan cuenta de los distintos arreglos).

Con sus aciertos y limitaciones, todos esos modelos de gestión de la diversidad comparten una característica central: aceptan el paradigma del Estado-nación, según el cual debe existir coincidencia plena entre el territorio del Estado, la comunidad nacional que lo habita y el gobierno que la representa (Gellner 2008). Si bien estos esquemas se han implementado luego de admitir la diversidad étnica que cruza y divide a las poblaciones, bien lejos queda todavía aceptar que existen múltiples naciones en el interior del Estado. Hacerlo podría –se teme– abrir la puerta a movimientos secesionistas amparados por el principio de autodeterminación.

En contraste con esas experiencias, al entronizar la plurinacionalidad en las constituciones de Bolivia y Ecuador, se desafía la relación única, implícita en el principio nacional entre nación, autodeterminación y Estado; pero también se descarta el desmembramiento del Estado como una consecuencia ineludible. Más aún, en ambas cartas magnas el Estado se concibe como unitario. Se contempla, además, una nacionalidad cívico-jurídica que aglutina a toda la población, y que convive cómodamente –al menos en la legislación– con la pertenencia individual a las nacionalidades indígenas y a otras comunidades étnicas.¹

Esta novedosa formulación del Estado plurinacional entraña no solo retos conceptuales, sino –más importante aún– enormes desafíos para su implementación. Pasar de la enunciación legal del principio a la realidad política de la plurinacionalidad implica conciliar los autogobiernos locales

1 En el artículo 3 de la Constitución de Bolivia se establece: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”. En el artículo 6 de la Constitución de Ecuador se enuncia: “La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional”.

y regionales con un gobierno compartido en el ámbito nacional; requiere construir y fortalecer identidades indígenas y nacionales traslapadas o francamente antagónicas; supone que surjan y se institucionalicen nuevos actores y movimientos políticos, repertorios de contención e, inclusive, nuevos vocabularios; exige, por último, crear nuevos mecanismos de representación y participación, que permitan la expresión cultural y política de las nacionalidades indígenas y otros grupos étnicos, con lo que se garantiza su libre determinación en el marco del Estado unitario.

En 2010 se publicaron la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en Bolivia, y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización en Ecuador. Con ello se estableció el entramado legal en el cual las nacionalidades indígenas y otras comunidades, que se asumían acreedoras a la autonomía dentro del Estado plurinacional, iniciaron sus esfuerzos de organización para conformar entidades autónomas. El proceso, aún inconcluso, ha evidenciado la multiplicidad de experiencias y aspiraciones de las distintas colectividades, así como las grandes dificultades de origen interno y externo que han debido enfrentar para concretar el principio de plurinacionalidad.

Es esta complejidad intrínseca al proceso de construcción del Estado plurinacional que este libro captura con maestría. Su autora, Sofía Cordero Ponce, no ha escatimado recursos para producir un análisis rico y matizado sobre los desafíos y vicisitudes de la construcción del Estado plurinacional en los dos países andinos. Con sólidos fundamentos teóricos y metodológicos, y en un constante diálogo con la historia de los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador, la autora nos adentra en los esfuerzos previos que las nacionalidades indígenas hicieron por obtener reconocimiento y representación en las instituciones políticas de sus respectivos Estados. Nos transmite, asimismo, la significancia de las constituciones de 2008 y 2009 para la irrupción de los pueblos indígenas como sujetos políticos por derecho propio.

La autora analiza cinco experiencias concretas de construcción de autonomías indígenas: Jesús de Machaca y Charazani, en Bolivia; la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua; la comunidad de Pijal y el proyecto de autonomía de la Federación del Pueblo Cayambe, en Ecuador. Mediante este análisis, Cordero Ponce evidencia

los avances y las dificultades de un proceso innovador que todavía está en curso, y que presenta tantas variantes como son diversas las nacionalidades y los grupos étnicos que reclaman autonomía.

Al reproducir las palabras de las mujeres y los hombres que han protagonizado estos esfuerzos de creatividad política, la autora nos hace partícipes del orgullo de los pueblos indígenas por su historia y su cultura, de sus aspiraciones políticas y sus visiones de futuro, al tiempo que nos ofrece una mirada de las tensiones, tanto internas como externas, que el proceso de construcción de las autonomías supone.

El trabajo etnográfico de Cordero Ponce le permite capturar y plasmar, en este libro, las problemáticas de carácter generacional y de género, en el interior de las comunidades indígenas, que dificultan la constitución de las autonomías. La autora señala, por ejemplo, el tema de la preeminencia de los hombres mayores en las instituciones tradicionales, que en varios casos se pretende funjan de base para las instituciones autonómicas. Esta particularidad despierta rechazo entre las mujeres y los jóvenes, lo que podría explicar cierta resistencia a establecer la autonomía, así como su preferencia por la participación política por la vía municipal. De manera similar, los testimonios de las lideresas y los líderes indígenas dan cuenta de las tensiones entre las instituciones tradicionales de participación política y los mecanismos de movilización clientelar que marcaron buena parte de la gestión de Rafael Correa, en Ecuador, y que siguen presentes en Bolivia bajo el gobierno de Evo Morales.

Las tensiones externas sobre el esfuerzo de construcción de autonomías indígenas, como medio de concretar el principio de plurinacionalidad, quedan igualmente expuestas en esta obra. La imposibilidad legal de acomodar la diversidad etnonacional presente en territorios dispersos se identifica, aquí, como una limitación seria de los modelos de construcción plurinacional implementados en Bolivia y Ecuador. Además, la autora deja al descubierto la contradicción entre los impulsos de concentrar poder de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, y el modelo de autonomías indígenas que, por definición, implica dispersarlo.

Los méritos de esta obra son muchos. Sofía Cordero Ponce ha logrado sistematizar una discusión teórica amplia y compleja, y su abordaje teóri-

co-metodológico permite evaluar experiencias concretas de construcción de autonomías indígenas a la luz de criterios claros. Un segundo mérito es su profusa y bien desarrollada discusión histórica, que permite entender cómo se forjaron las demandas de autodeterminación de los pueblos indígenas en Bolivia y Ecuador, y sirve de referencia para comprender los desarrollos contemporáneos. Pero acaso la mayor virtud de este notable esfuerzo sea haber recuperado la voz de las mujeres y los hombres que han liderado los procesos de construcción de autonomías indígenas en Jesús de Machaca, Charazani, Tigua, Pijal y Cayambe. Un halo de autenticidad envuelve la exposición de lideresas y líderes indígenas acerca de los esfuerzos emprendidos en sus comunidades. Dichas reflexiones señalan los obstáculos que enfrenta la construcción de autonomías en cada contexto particular y ponen de manifiesto las tensiones entre las nuevas y las viejas instituciones políticas, entre las prácticas tradicionales y las prácticas modernas. En última instancia, en este libro se evidencian las dificultades de abandonar el principio nacional como eje articulador de las relaciones sociales y políticas en el interior del Estado y sustituirlo por el principio de plurinacionalidad, cuya forma institucional aún está en evolución.

Beatriz Zepeda
CentroGeo, México

Agradecimientos

A FLACSO Ecuador y al Departamento de Estudios Políticos, en especial a mi tutora y amiga, Beatriz Zepeda, por recorrer conmigo este camino; a Felipe Burbano de Lara quien, como coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos, fue un apoyo fundamental.

A todos en La Paz, Cochabamba, Tarija, Jesús de Machaca, Charazani, Sucre, Quito, Tigua, Pijal y Cayambe, por abrirme las puertas y mostrarme otros mundos que ahora son parte de mi vida.

Introducción

El carácter plurinacional del Estado en Ecuador y Bolivia fue reconocido durante la segunda década del siglo XXI, tras profundas reformas constitucionales llevadas a cabo mediante Asambleas Constituyentes, culminación de intensos procesos de movilización social. Desde entonces, ambos países experimentan procesos de reconstrucción estatal en los cuales los pueblos indígenas enfrentan nuevos contextos políticos y normativos, que implican desafíos y oportunidades inéditas para construir autonomías indígenas.

En Ecuador, la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen un régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En este constan las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) o Regímenes Especiales, espacios para el ejercicio de la autodeterminación de esos pueblos. En Bolivia, la nueva Constitución de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establecen un régimen dentro del cual las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) son un nuevo espacio para ejercer la autodeterminación.

En este libro se aborda la construcción de autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador recurriendo a los planteamientos teóricos del multinacionalismo y del nacionalismo indígena. Se caracterizan distintas experiencias locales desarrolladas hasta el año 2013 y se evalúa la capacidad de las nuevas instituciones para canalizar el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Además, se discute sobre los alcances de las teorías que

analizan los regímenes de autonomía y la acomodación de la diversidad en Estados plurinacionales. Desde las perspectivas del multinacionalismo y del nacionalismo indígena, se cuestionan las ideas de nación, Estado y autodeterminación, para abandonar el paradigma teórico del nacionalismo y acudir a un enfoque que permite pensar la convivencia pacífica de diversas naciones y el ejercicio de su autodeterminación dentro de un Estado.

Ecuador y Bolivia cuentan con experiencias de reforma estatal bajo la lógica plurinacional. En estas salen a la luz desafíos y contradicciones en los intentos de ejercer la autodeterminación de los pueblos indígenas en contextos caracterizados por proyectos de gobierno que tienden a fortalecer el Estado mediante la centralización y la concentración del poder. Evo Morales y Rafael Correa, elegidos en 2005 y 2006, respectivamente, llegaron al poder con la promesa de “refundar” el Estado.

En Bolivia, el carácter refundacional estuvo estrechamente ligado a los procesos de movilización que, desde principios de este siglo, permitieron a los pueblos indígenas y campesinos de diferentes regiones configurar una agenda común, que incluyó reivindicaciones identitarias y demandas por mejores condiciones de vida. Ese ciclo de protestas generó una articulación colectiva que permitió a estos pueblos y a los sindicatos campesinos no solo liderar la movilización en las calles, sino también disputar el poder político mediante la competencia electoral. El proceso culminó con la victoria del Movimiento al Socialismo, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), en diciembre de 2005.

Las protestas expresaron el descontento popular respecto a tres temas fundamentales. En primer lugar, la aplicación de una serie de medidas económicas enmarcadas en el Consenso de Washington que, desde 1985, formaron parte de la Nueva Política Económica, de corte neoliberal. En segundo lugar, el sistema político inaugurado en 1985, denominado “democracia pactada”, que se basó en la formación de gobiernos de coalición alrededor de tres partidos políticos tradicionales, que se turnaron en el poder. Finalmente, las formas de exclusión heredadas de la Colonia, reafirmadas en la República y superadas solo parcialmente con la Revolución de 1952, que impedían la construcción de una comunidad política incluyente. Estas protestas se transformaron en acciones políticas y movilización

electoral del movimiento campesino e indígena; concluyeron con el arribo de Evo Morales a la presidencia y el inicio del “proceso de cambio”.

En Ecuador, dos momentos configuraron un escenario óptimo para el fortalecimiento de la idea de refundación. En primer lugar, en la década de los años noventa, el movimiento indígena articulado en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) logró liderar una serie de movilizaciones con el lema “nada solo para los indios” y con demandas que contemplaban desde el reconocimiento del Estado plurinacional hasta cambios en la política económica. El proceso de movilización social culminó en la Asamblea Constituyente de 1998, cuando, por primera vez, se reconoció en la Constitución a los pueblos y nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos, así como el carácter pluricultural y multiétnico del Estado. En segundo lugar, a partir de 2005 se desataron conflictos que condujeron al derrocamiento de Lucio Gutiérrez, quien había arribado a la presidencia gracias a una alianza con el movimiento indígena, representado por su brazo político, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP).

La caída de Lucio Gutiérrez fue provocada por sectores urbanos y sumió al movimiento indígena en una grave crisis. Sin embargo, la CONAIE tuvo la capacidad de incluir sus propuestas en la Asamblea Constituyente de 2007. El carácter refundacional de las demandas colectivas incluyó tres temas principales. Primero, un total rechazo a la corrupción e inestabilidad del sistema político, demostrado en el derrocamiento de tres presidentes en menos de diez años. Segundo, la insatisfacción respecto a un Estado ineficiente, que protegía a las elites, cuyas políticas económicas llevaron a la crisis financiera y a la dolarización, las cuales trajeron consecuencias como un masivo éxodo migratorio. Tercero, la demanda de Estado plurinacional construida por el movimiento indígena desde los años noventa, que puso en la palestra los reclamos por una sociedad y un Estado incluyente y por el reconocimiento constitucional de sus demandas.

Tales antecedentes expresan con claridad el rol fundamental que cumplieron los pueblos indígenas en la construcción de agendas políticas con carácter refundacional, cuyo mérito fue abarcar temas de interés para el conjunto de la sociedad. Aunque es evidente que en ambos países fueron

actores con liderazgo y capacidad para articular las demandas sociales construidas desde años anteriores, existe una radical diferencia en el rol que desempeñaron en el ascenso al gobierno de Rafael Correa y Evo Morales, así como en las Asambleas Constituyentes. Este será un factor determinante para la construcción del Estado plurinacional y la puesta en marcha de las autonomías indígenas.

En Ecuador, el nuevo gobierno elegido en 2006 no construyó alianzas con el movimiento indígena articulado en la CONAIE; por el contrario, sus vínculos siempre fueron conflictivos. Los pueblos indígenas carecieron de una presencia representativa en la Asamblea Constituyente de 2007, puesto que Pachakutik solamente consiguió cuatro de 130 escaños y estuvo confinado a plantear sus propuestas en espacios diseñados por la sociedad civil. El hecho de que la demanda de Estado plurinacional fuera incluida en la Constitución se explica, en parte, por la presencia de liderazgos fuertes que estaban vinculados con la lucha indígena, como es el caso del presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, y por la capacidad del movimiento indígena para situar sus planteamientos en el escenario político desde 1990. En cambio, en Bolivia los indígenas y campesinos fundaron el MAS, fueron protagonistas del ascenso electoral de Evo Morales, desde 2002, y tuvieron 137 de 255 representantes en la Asamblea Constituyente (2006-2008).

A partir de la propuesta de Estado plurinacional, Bolivia y Ecuador cuestionan la idea de nación única, al reconocer nuevos sujetos colectivos: las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en el caso boliviano, y los pueblos y nacionalidades indígenas, en el caso ecuatoriano. No obstante, en este libro se utiliza el término genérico de pueblos indígenas para aludir a ambos casos. En los dos países se han implementado también nuevos regímenes de autonomía, que contemplan la posibilidad de construir autogobiernos territoriales indígenas: en Bolivia, a través de la figura de las AIOC y en Ecuador, con la posibilidad de constituir CTI.

El objetivo de este libro es evaluar los procesos de construcción de autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador y evidenciar los retos y posibilidades que enfrentan los pueblos indígenas con el reconocimiento de la plurinacionalidad. El tema ha sido estudiado en Latinoamérica desde

cuatro enfoques: en el primero, la autonomía es la demanda central de los pueblos; el segundo analiza sus desafíos frente a diferentes contextos nacionales; el tercero destaca la relación entre descentralización y autonomías; finalmente, en el cuarto la autonomía es percibida como un nuevo paradigma para reflexionar sobre la autodeterminación indígena.

Precisamente, al definirse como Estados plurinacionales, Bolivia y Ecuador permiten que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la autodeterminación a través de nuevos esquemas de autonomía. Ahora bien, en este libro se asume un fundamento teórico-conceptual que parte de la idea de que el Estado plurinacional se basa en abandonar el principio de legitimidad nacional e incorporar el de legitimidad plurinacional. A diferencia de lo que supone el nacionalismo —una nación única y homogénea ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado— el principio plurinacional implica la posibilidad de que coexistan en el territorio de un mismo Estado múltiples naciones que ejercen su autodeterminación. Partiendo de esta premisa, los Estados plurinacionales asumen el reto de acomodar la diversidad social en esquemas institucionales que permitan lo anterior.

La interpretación propuesta se basa en tres corrientes teóricas. La primera incluye autores que comprenden al nacionalismo como una doctrina o ideología política cuya aplicación histórica ha generado consecuencias violentas. La segunda es el multinacionalismo, referido a la necesidad de replantear la lógica nacionalista que supone la coincidencia obligatoria entre una nación y un Estado. El multinacionalismo brinda herramientas teóricas y lógicas para transformar las ideas de Estado, nación y autodeterminación. Genera sus reflexiones de acuerdo con experiencias en países como España, Bélgica y Canadá, los cuales han asumido el reto de acomodar la diversidad de sus sociedades en nuevos esquemas institucionales. La tercera corriente es el nacionalismo indígena, que permite pensar el Estado, la nación y la autodeterminación bajo la lógica plurinacional, pero con la especificidad de la demanda de los pueblos indígenas a partir de dos ideas fundamentales: continuidad histórica y experiencia colonial.

Con esos criterios se indaga en qué medida los regímenes de autonomía adoptados en Bolivia y Ecuador constituyen canales institucionales aptos

para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad. Para tal fin se realizaron estudios de casos elegidos a partir de criterios regionales, contextuales, y considerando las características y trayectorias de las poblaciones indígenas. El libro se circunscribe a los pueblos y comunidades de la Sierra, en Ecuador, y de las tierras altas, en Bolivia –aunque en un caso existe diversidad geográfica– porque ello permite centrarse en contextos históricos comunes y profundizar en el análisis contextual, prestando atención a las características poblacionales y organizativas, así como a trayectorias comunes en su contacto con el Estado.

El Estado plurinacional de Bolivia inició un proceso de transición en el cual 11 municipios decidieron, a través de un referendo celebrado en 2009, convertirse en AIOC. Esos municipios están dispersos en la región occidental y oriental del país, por lo que se escogieron los municipios de Jesús de Machaca y Charazani, ubicados en el departamento de La Paz. Jesús de Machaca cuenta con una población de 13 247 habitantes, de los cuales 97 % son indígenas, sobre todo aymaras. Charazani tiene una población de 9161 habitantes, de los cuales 97 % son indígenas, mayoritariamente quechuas.

A diferencia de lo que ocurre en Bolivia, en Ecuador no existe un proceso impulsado por el Estado para conformar gobiernos autónomos indígenas, por lo que se ha optado por elegir casos que ilustran distintas iniciativas, desafíos y retos de construir gobiernos indígenas desde abajo. El primero de ellos es la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT) en la provincia de Cotopaxi. El segundo, la comunidad de Pijal y su proyecto de nueva circunscripción –o mancomunidad, según su dirigencia– mediante la agregación de parroquias en torno a la junta parroquial de González Suárez, en la provincia de Imbabura. El tercer caso es el proyecto de autonomía de la Federación del Pueblo Cayambe, que articula a poblaciones que habitan entre las provincias de Pichincha e Imbabura.

Este libro se divide en tres capítulos. El primero tiene como objetivo establecer las herramientas teóricas y conceptuales para analizar cómo se pueden viabilizar la autodeterminación y el autogobierno de diversos pueblos indígenas en un mismo Estado. Con base en la idea de que el Estado-nación es una ficción que rige el comportamiento y la organización política de las sociedades, se plantea la necesidad de cuestionarla y replan-

tear las nociones de Estado, nación y autodeterminación que la sustentan. Para esto, se recurre a autores inscritos dentro del multinacionalismo y del nacionalismo indígena, cuyas reflexiones sobre la acomodación de la diversidad constituyen dos corrientes fundamentales: el federalismo multinacional y los regímenes de autonomías. El recorrido permite analizar los estudios de caso en Bolivia y Ecuador tomando en cuenta algunos elementos de la teoría política normativa. Así, se evalúa empírica y normativamente el carácter político del proceso de conformación de las autonomías indígenas, a partir de sus dimensiones experimental, performativa y democrática.

El segundo capítulo, concentrado en Bolivia, se divide en dos partes. La primera abarca los antecedentes históricos, y parte de la premisa de que durante el siglo XX se fortalecieron la organización y los vínculos entre pueblos indígenas, así como sus demandas por la autodeterminación, el reconocimiento y la inclusión, a partir de la institucionalización del Estado plurinacional. La segunda comprende el análisis de las dimensiones experimental, performativa y democrática del proceso político de las autonomías en Jesús de Machaca y Charazani, que desde 2009 entraron en una lenta conversión de municipios a autonomías indígenas.

El tercer capítulo, referido a Ecuador, también está dividido en dos partes. La primera expone el recorrido de los pueblos indígenas por distintas fases estatales, para mostrar el fortalecimiento de sus vínculos y de su entramado organizativo, así como sus propuestas para constituir un Estado plurinacional mediante el reconocimiento de las nacionalidades indígenas. La segunda recoge el análisis de las dimensiones experimental, performativa y democrática del proceso político de las autonomías indígenas en tres casos: la CITIGAT, la comunidad de Pijal y la junta parroquial de González Suárez, y el proyecto de gobierno autónomo del pueblo cayambe.

Las conclusiones abarcan los principales ángulos del debate en torno a Estado, nación y autodeterminación, a partir de las experiencias de autonomía indígena en Bolivia y Ecuador. Los hallazgos generales del estudio propician las reflexiones sobre los retos y dificultades para construir el Estado plurinacional. Se realiza un balance del carácter político del proceso de construcción de autonomías indígenas en ambos países, privilegiando el análisis de sus dimensiones performativa, experimental y democrática.

Capítulo 1

Autodeterminación: una aproximación desde el multinacionalismo y el nacionalismo indígena

En Bolivia y Ecuador, los pueblos indígenas se encuentran en un nuevo contexto político, a raíz del reconocimiento del Estado plurinacional, que abre nuevas puertas a la posibilidad de crear formas de autonomía y autogobierno para ejercer su autodeterminación. El análisis en este capítulo parte de reconocer que el Estado-nación es una ficción que implica una relación unívoca entre nación, autodeterminación y Estado. Precisamente, el reconocimiento de la existencia de varias naciones, pueblos o nacionalidades dentro de un mismo Estado exige discutir la idea de Estado-nación, la construcción teórica que la solventa y los canales institucionales que resultan de la lógica nacionalista. Para viabilizar la coexistencia pacífica de esa diversidad dentro de un mismo Estado, es necesario abandonar el principio nacionalista y la idea de autodeterminación entendida como estatalidad. En su lugar, se debe recurrir al principio de plurinacionalidad, en el cual la autodeterminación incluye el autogobierno como una posibilidad dentro de las fronteras de un mismo Estado. Los aportes teóricos de autores críticos de la doctrina nacionalista permiten pensar dicha posibilidad, al igual que las propuestas del multinacionalismo y el nacionalismo indígena.

El capítulo se divide en cinco partes. En la primera se presentan las reflexiones de Ernest Gellner (2008) y Elie Kedourie (2000) acerca del nacionalismo, como doctrina, y las implicaciones de su aplicación. Complementa la discusión la crítica que Monserrat Guibernau (1999) realiza, a partir del etnonacionalismo. El análisis profundiza en el nacionalismo y la

relación que este supone entre Estado y nación. Los conceptos de nación, Estado y autodeterminación son examinados de manera independiente, con el objetivo de disponer de los insumos necesarios para comprender las propuestas del multinacionalismo y pensar estas nociones en términos de plurinacionalidad.

En la segunda parte del capítulo se discuten las propuestas de autores del multinacionalismo, como Buchanan (2004), Guibernau (1999), Safran y Máiz (2002), Máiz (2008), Máiz y Requejo (2005) y Keating (2001), quienes replantean las nociones de Estado, nación y autodeterminación en nuevos marcos interpretativos, teóricos y normativos. En esas reflexiones son determinantes las posibilidades abiertas por varias experiencias alrededor del mundo sobre la acomodación de la diversidad nacional dentro de los Estados. Conviene notar que los autores del multinacionalismo se han enfocado mayoritariamente en casos como Bélgica, Canadá y España, sin profundizar en la realidad de los Estados latinoamericanos cuyas poblaciones indígenas plantean discursos y demandas de autogobierno que no cuestionan su pertenencia a la comunidad nacional.

El enfoque del nacionalismo indígena, discutido en la tercera parte, constituye un campo de reflexión que permite replantear las ideas de nación, autodeterminación y Estado, en una lógica plurinacional cuya especificidad proviene de la experiencia de los pueblos indígenas, y enfatiza la continuidad histórica y la experiencia colonial.

La cuarta parte se refiere a las propuestas para acomodar la diversidad nacional enmarcadas en el multinacionalismo y el nacionalismo indígena, con base en los conceptos repensados a la luz de la plurinacionalidad. Finalmente, se presentan las herramientas conceptuales y la estrategia metodológica utilizadas para los estudios de caso. Estas resultan, por un lado, de la reflexión en torno a la reformulación de las ideas de Estado, nación y autodeterminación. Por otro, de la revisión de los enfoques sobre las autonomías y su pertinencia para el análisis de la construcción de autogobiernos indígenas en Estados plurinacionales, como Bolivia y Ecuador.

Las críticas al nacionalismo

El cuestionamiento al nacionalismo no es un fenómeno aislado. Se inscribe en una serie de reflexiones que reconocen la imposibilidad de aplicar los preceptos de esta doctrina por vía pacífica y toman en cuenta los procesos de exclusión, exterminio y asimilación violenta que ha provocado en distintos momentos históricos. Entonces, ¿por qué hacer énfasis en las críticas al nacionalismo en cuanto doctrina o teoría? Porque este constituye una lógica argumentativa que establece una relación unívoca y necesaria entre la nación y el poder político, atravesada por la noción de autodeterminación, comprendida a partir de la idea de soberanía popular.

Autores como Kedourie (2000) y Gellner (2008) reflexionan críticamente sobre el nacionalismo y debaten sobre las implicaciones de adoptar las ideas contempladas en esta doctrina. Guibernau (1999) discute las reflexiones de ambos autores y coincide con ellos en que la doctrina nacionalista debe ser revisada y cuestionada. Sin embargo, al plantear la necesidad de tomar en cuenta las demandas de autodeterminación de las que denomina “naciones sin Estado”, se ubica en los debates del multinacionalismo.

Kedourie (2000, 68) considera que el nacionalismo, “lejos de ser un fenómeno universal”, es “una doctrina comprensiva que deriva en un estilo político determinado”, producto del pensamiento europeo de inicios del siglo XIX. Esta doctrina implica un estilo político y plantea relaciones ideales entre el ser humano, la sociedad y la política, en las cuales la nación es la única que puede ejercer legítimamente el poder político dentro de su propio Estado. “En pocas palabras, la doctrina sostiene que la humanidad está dividida naturalmente en naciones, que las naciones son conocidas por ciertas características verificables y que el único tipo de gobierno legítimo es el gobierno nacional” (1).

Para Gellner (2008, 15), el nacionalismo es una teoría de legitimidad política que se basa en la coincidencia entre la unidad política y la unidad nacional, también es un principio político que prescribe que quienes detentan el poder y quienes son gobernados deben tener una misma cultura e identidad. Guibernau (1999, 11), por su parte, lo concibe como “una ideología estrechamente relacionada con la emergencia y consolidación del

Estado-nación, y que aparece ligada a las ideas sobre la soberanía popular y la democracia engendradas en torno a las revoluciones francesa y americana”. Según la autora, el nacionalismo tiene dos características fundamentales: su carácter ideológico, el cual establece que debe haber congruencia entre una nación y un Estado, y su capacidad para generar identidades en términos nacionales y, así, construir naciones (12).

Los tres autores critican minuciosamente el nacionalismo, en su condición de doctrina cuyas ideas se han naturalizado en el mundo occidental. Sus reflexiones permiten analizarlo como propuesta teórica y conceptual; dan el salto para evaluar críticamente las implicaciones de adoptar de manera dogmática dichas ideas y aplicarlas en distintos contextos del planeta.

La crítica de Gellner (2008, 160) se enfoca en el carácter de “principio manifiesto y evidente” que ha adquirido el nacionalismo. Este se debe a circunstancias y condiciones específicas de la historia de la humanidad, que han sido ajenas a la mayoría de los pueblos a los que se les ha exigido su adopción. Para Gellner, cuestionar los supuestos teóricos del nacionalismo, sus normas y principios, es necesario y “constituye una auténtica iluminación” (162). Si bien reconoce la necesidad de mirar críticamente el nacionalismo, no considera a la nación y al Estado simplemente como elaboraciones teóricas, sino como el resultado de un contexto social, histórico y económico en el que fue posible su creación y generalización. “Como fenómeno –y no como doctrina presentada por los nacionalistas– el nacionalismo es inherente a cierto conjunto de condiciones sociales; y estas condiciones, casualmente, son las de nuestro tiempo” (221).

El autor se refiere, por otra parte, a las implicaciones violentas de aplicar el nacionalismo, dado que, para lograr la supuesta coincidencia entre un Estado y una nación, son necesarios procesos violentos en los que aquellas naciones que se consolidan y forman su propio Estado lo hacen a costa de la frustración, eliminación o asimilación de otras. Así, considera imposible que todas las naciones “potenciales” que desean gobernarse a sí mismas en un Estado propio puedan cumplir su deseo; por tanto, el principio nacionalista no puede realizarse por vía pacífica.

Con una postura diferente, Kedourie (2000, 136) considera al nacionalismo como una doctrina cuyo origen está en el pensamiento de la Re-

volución francesa y responde más a las elaboraciones teóricas e intereses de elites intelectuales que a condiciones históricas, económicas y políticas. A través de un recuento histórico, pretende demostrar que “el nacionalismo no es un sentimiento inarticulado y poderoso que está presente siempre y en todas partes; y que tampoco es el reflejo de fuerzas económicas y sociales particulares”. El autor busca dilucidar las características del contexto intelectual que originó la doctrina nacionalista y las dificultades de aplicarlo.

Según Kedourie (2000), solamente el análisis de los eventos en un contexto determinado permite reflexionar acerca de las implicaciones de difundir el nacionalismo y transformarlo en fuerza política. Su objetivo es hacer inteligible la difusión de la doctrina no solo en Europa sino en el resto del mundo, mirando el éxito o fracaso de los movimientos nacionalistas (139). Para el autor, adquirió su carácter de “ideología política” a partir de la Revolución francesa. Desde entonces se difundió con éxito y provocó la anulación de fronteras, tratados y alianzas previas a la era nacionalista. Quedó establecido que “(...) si los ciudadanos de un Estado no aprueban los acuerdos políticos de su sociedad, entonces tienen el derecho y el poder de reemplazarlos por otros más satisfactorios” (4). El autor critica la arbitrariedad de la doctrina nacionalista en cuanto no respeta procesos sociales, económicos y políticos de una época determinada, sino que pretende modificarlos, con base en un modelo ideológico o teórico.

La ideología nacionalista y la Revolución francesa provocaron que en el siglo XIX se consolidara un nuevo orden; este cuestionó la distribución del poder y las fronteras estatales desde el principio de soberanía y autodeterminación que entregó el poder al pueblo, como nación (Kedourie 2000). Así, esta ideología se volvió “una pelea de principios, no la composición final de objetivos en conflicto” (10). El nacionalismo es capaz de establecer una nueva forma de concebir la política, a partir de cambios radicales. Interpretó los conflictos entre Estados y naciones rivales mediante una postura principista: el modelo ideal de sociedad y política requiere *tabula rasa* para ser aplicada sobre la base de conceptos y principios incuestionables (XIV).

Guibernau (1999) observa una contradicción permanente entre la pretensión universalista del nacionalismo y su propia naturaleza, porque se constituye como la afirmación de las particularidades, privilegios y dere-

chos específicos de los pueblos. Habla de su ambivalencia: pregona el derecho de todos los pueblos a dirigir su vida política, pero no reconoce que la realización de aquel ideal implica, sin excepciones, procesos de violencia, sometimiento o asimilación de unos pueblos sobre otros.

A continuación, se analizan las nociones de nación, Estado y autodeterminación, se consideran las posiciones críticas de los autores y se incluyen las propuestas del multinacionalismo y del nacionalismo indígena.

La idea de nación

Según Gellner (2008), la nación no es un hecho “natural”, sino una idea creada por el nacionalismo. Concuere con las necesidades de la sociedad industrial y el desarrollo del capitalismo, marco en que toman fuerza los procesos de división del trabajo y movilidad social. Garantiza la homogeneidad cultural e identitaria requerida para consolidar el Estado moderno y el capitalismo industrial, en el que los trabajadores están expuestos a una gran movilidad social y, por tanto, requieren formas de comunicación uniformes, que no dependan del contexto. La congruencia entre la nación y el Estado solo puede darse si la primera constituye un conjunto de “grupos humanos en unidades grandes, centralmente educadas y culturalmente homogéneas”. Así, el nacionalismo crea “invenciones históricas arbitrarias”, basadas en una cultura desarrollada y funcional a la era industrial, que se caracteriza por el manejo de un idioma generalizado a través de la educación y de “individuos atomizados intercambiables” (53).

¿Por qué, empero, la construcción de naciones culturalmente homogéneas y su coincidencia con unidades políticas propias genera procesos de violencia? Primero, porque existen limitaciones territoriales que no siempre permiten satisfacer las múltiples demandas de naciones que desean constituirse como Estados independientes (Gellner 2008, 15). Segundo, porque la mayoría de aquellas “naciones potenciales” no han vivido aisladas en espacios territoriales, sino coexistiendo unas con otras. Por eso, una nación solo puede llegar a ser étnicamente homogénea a través del exterminio, la asimilación o la expulsión.

Gellner (2008, 20) conceptualiza y define a la nación integrando los dos enfoques fundamentales en la discusión teórica sobre el tema. El primero se refiere a los factores culturales. Implica que “dos hombres son de la misma nación si y solo si comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación”. El segundo se refiere a la voluntad de los miembros de una nación de pertenecer a esa comunidad política.

Sin embargo, la cultura y la voluntad no bastan para la constitución de las naciones; se requiere consolidar un vínculo político dado por el ejercicio de la autodeterminación y la construcción de un Estado. Este vínculo solo puede darse en la era del nacionalismo.

El hombre quiere estar políticamente unido a aquellos, y solo a aquellos, que comparten su cultura. Es entonces cuando los Estados quieren llevar sus fronteras hasta los límites que definen su cultura y protegerla e imponerla gracias a las fronteras marcadas por su poder. La fusión de voluntad, cultura y Estado se convierte en norma, y en una norma que no es fácil ni frecuente ver incumplida (Gellner 2008, 80).

Así, Gellner establece que el nacionalismo crea las naciones y no a la inversa: lo hace transformando una multiplicidad de culturas, para lograr la homogeneidad cultural y el deseo de autogobierno.

Kedourie (2000, 1), por su parte, afirma que el nacionalismo “pretende brindar un criterio para determinar la unidad de población adecuada para gozar de un gobierno propio”. Esa unidad es la nación. Kedourie critica las acepciones que tanto el nacionalismo cívico de la Revolución francesa como el nacionalismo étnico de tradición alemana establecen para caracterizar la nación.

Para los revolucionarios franceses, significa un número de individuos que han traducido su voluntad a través de su gobierno. Una nación [en la teoría del nacionalismo étnico] se vuelve una división natural de la raza humana, otorgada de su propio carácter por Dios, en la cual sus ciudadanos deben preservarlo puro e inviolable (Kedourie 2000, 51).

Su distanciamiento con respecto a estas dos visiones consiste en defender una identidad étnica que está por delante o existe previamente a la identidad nacional. Para Kedourie (2000), la identidad étnica es maleable y cambiante en el tiempo. Se sustenta en la autopercepción; poniendo atención a sus rasgos, se pueden comprender mejor los elementos constitutivos de grupos humanos que el nacionalismo pretende llamar “naciones”. A ellos les adjudica una serie de atributos basados en la identidad nacional, idea creada por la doctrina nacionalista para justificarse a sí misma y esconder relaciones de poder. El autor destaca la complejidad del mundo y la diversidad de tradiciones lingüísticas, religiosas y políticas que se mezclan y que generan lealtades que escapan de la lealtad nacional. Encuentra que los argumentos del nacionalismo

no pueden ser una razón convincente para que pueblos que hablan el mismo lenguaje, pero cuya historia y circunstancias son muy diversas, deban formar un Estado, o para que pueblos que hablan diferentes lenguajes y que las circunstancias los han juntado no deban formar un Estado (Kedourie 2000, 74).

Así, el autor considera ingenuo el argumento del nacionalismo según el cual la humanidad está dividida en naciones distintas y separadas y, con base en su identidad nacional, construye Estados soberanos que le permitirán llegar a la libertad y la realización como naciones (Kedourie 2000, 67).

Por su parte, Guibernau (1999) considera que la idea de nación cobra importancia en la modernidad y pone atención a las consecuencias que ha tenido para la historia contemporánea. Para la autora, la congruencia entre la nación y el Estado que presupone el nacionalismo solo se puede lograr a través del predominio de una nación que asimila, controla o elimina a aquellas minorías étnicas que conviven en un mismo territorio. Lo que define a la nación, según la autora, son los vínculos que generan las comunidades y grupos humanos como reacción a las amenazas de asimilación y homogeneización. Las naciones surgen de la confrontación y diferenciación de unas con otras, en el contexto de la modernidad, debido a la intensificación del comercio, la generación de diversos mercados,

las guerras y el progresivo fortalecimiento del Estado. Comparten cultura, historia, proyecto de futuro y sentimiento de pertenencia a un territorio común (3, 4, 62, 115).

La autora resalta dos criterios de la identidad nacional: la continuidad en el tiempo y la diferenciación respecto a otros. Con ellos reivindica las raíces históricas de la nación y la conciencia de los miembros de formar parte de una comunidad con cultura compartida y vínculos territoriales (Guibernau 1999, 85). Lo que diferencia a la nación de un grupo étnico es el ejercicio de la autodeterminación que, a su vez, depende de circunstancias históricas que marcan un destino particular. Por tanto, en unos casos, las naciones conforman Estados-nación y en otros, permanecen como naciones sin Estado.

La coincidencia entre una nación y un Estado solo puede darse cuando ha tenido éxito el proceso de asimilación para la construcción homogénea de la primera. Las naciones sin Estado surgen, en cambio, por la ausencia de un multiculturalismo capaz de garantizar la convivencia pacífica.

El nacionalismo tendría poco sentido en un mundo en el que las buenas relaciones entre las culturas fueran posibles, donde los Estados poderosos no sintieran la tentación de absorber a los más pequeños. Cuando, en vez de disfrutar de un multiculturalismo pacífico, las naciones sienten la amenaza constante de ser aniquiladas y los países subdesarrollados necesitan luchar contra la explotación extranjera, librando un combate desesperado para poner fin al hambre de su población o para explicar por qué pasa hambre, el nacionalismo proporciona una herramienta potente y útil, capaz de despertar sentimientos apasionados, en defensa de la comunidad nacional propia (Guibernau 1999, 76).

La autora elabora su teoría de naciones sin Estado con base en las experiencias de minorías nacionales en la Unión Europea, como la población vasca, catalana, escocesa y galesa. Estas naciones sin Estado buscan el reconocimiento de la Unión Europea, pero también plantean demandas de autodeterminación dentro de cada uno de sus Estados (Guibernau 1999, 127).

En resumen, se pueden identificar dos elementos clave en estos autores. Por un lado, las implicaciones violentas y “asimilatorias” de la consolidación

del ideal nacionalista y, por otro, las consecuencias de definir las naciones de acuerdo con este. Las reflexiones de Gellner evidencian su preocupación por los procesos de violencia y asimilación a través de los cuales el nacionalismo crea las naciones y transforma elementos culturales, para generar “invenciones históricas arbitrarias”. Kedourie, en cambio, remite a las limitaciones de concebir el mundo a partir de la identidad nacional y sus lealtades. Guibernau afirma que la coincidencia entre nación y Estado es producto de circunstancias históricas y que las primeras pueden existir independientemente del segundo, como naciones sin Estado. Por tal razón, sus planteamientos son retomados en el debate sobre el multinacionalismo.

Las ideas de Estado y autodeterminación

En este acápite se presentan las diferentes críticas de Gellner, Kedourie y Guibernau respecto a la idea de Estado-nación y autodeterminación. Gellner afirma que las características del Estado-nación han sido generadas por la división del trabajo correspondiente a la era industrial, que es el resultado de un proceso histórico en tres etapas: preagraria, agraria e industrial. En la era preagraria no se dieron las circunstancias para que existiera alguna forma de Estado. En la era agraria, para algunos tipos. En la era industrial el Estado-nación se vuelve una “realidad ineludible” (Gellner 2008, 18) y la expresión política de una identidad nacional única y homogénea, que refleja la cultura de la sociedad industrial.

Kedourie (2000) critica las ideas de teóricos alemanes y franceses, según las cuales el Estado expresa la realización de la libertad o la voluntad general del pueblo. El autor afirma que la teoría de la soberanía popular de Rousseau esconde procesos de dominación de unos pueblos sobre otros y que el nacionalismo, como ideología política, también oculta las verdaderas implicaciones del ejercicio del poder. Guibernau (1999) se enfoca en las consecuencias del nacionalismo y su planteamiento de construir comunidades políticas homogéneas con Estados propios. La principal es la agresión de unos grupos humanos a otros y la multiplicación de naciones que defienden su existencia y su derecho de constituirse en Estados propios.

Respecto a la idea de autodeterminación, Gellner (2008) considera que la cultura y la voluntad son elementos constitutivos de las naciones, pero lo que las define es su pertenencia a una misma comunidad política, así como su capacidad de autogobernarse. El autor enfatiza en los procesos de violencia que implica el ejercicio de la autodeterminación, debido a la imposibilidad de que las “naciones potenciales” se constituyan en Estados-nación. Kedourie (2000) analiza de manera crítica las ideas de autodeterminación y soberanía que, a raíz de la Revolución francesa, pasaron a distinguir la nación de otros grupos humanos. Encuentra que la idea de autodeterminación ha sido uno de los mecanismos para esconder teóricamente, detrás de conceptos y principios, las verdaderas implicaciones del ejercicio del poder de unos pueblos sobre otros. Por ende, el nacionalismo, en cuanto ideología política, no pone en evidencia los conflictos del ejercicio del poder. Guibernau (1999) establece que el ejercicio de la autodeterminación solo puede darse a través de procesos violentos, en los que unos pueblos oprimen a otros para poder cumplir el deseo de dirigir su destino político. La autora da un paso importante al considerar la existencia de naciones sin Estado. Este concepto implica que lo que define a las naciones no es la conformación de un Estado propio, sino la voluntad y la capacidad de ejercer su autodeterminación como grupo.

De todas formas, las críticas a la generalización de la doctrina nacionalista y su lógica argumentativa, así como a su aplicación en el mundo real, no se traducen en nuevas definiciones de Estado, nación y autodeterminación. Tampoco proponen otras formas de acomodación o adaptación de la diversidad nacional al margen del Estado-nación. En este libro el tema se aborda de acuerdo con los planteamientos del multinacionalismo y el nacionalismo indígena.

Hacia un cambio de lógica argumentativa y conceptual

Los autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena hablan de un “cambio de paradigma” y del “desarrollo extraordinario en la teoría política” (Safran y Máiz 2002, 68) causado por la evolución política y teórica

hacia la implementación del pluralismo cultural y nacional en sociedades contemporáneas. Se refieren a la necesidad de examinar las tensiones constitutivas de las sociedades democráticas contemporáneas.

El multinacionalismo replantea los análisis e interpretaciones de los procesos de construcción nacional, con base en experiencias históricas que evidencian lo contradictorio del nacionalismo y la necesidad de acomodar la diversidad en esquemas institucionales viables para tal efecto. Esas experiencias históricas ocurrieron en países como España, Bélgica, Canadá y en los nuevos Estados surgidos después de la desaparición de la URSS y Yugoslavia. El enfoque del nacionalismo indígena, por su parte, ha abarcado las experiencias de Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos. En Latinoamérica, se ha centrado en las experiencias de México, Guatemala, Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia, cuyas poblaciones incluyen pueblos indígenas que plantean sus reivindicaciones bajo esquemas nacionalistas, pero con demandas de acomodación en lugar de secesión.

¿Por qué es necesario distinguir el multinacionalismo y el nacionalismo indígena como enfoques de estudio? Porque si bien ambas vertientes teóricas responden a la necesidad de reconocer la diversidad de las sociedades y, por ende, de replantear los análisis teóricos, dejando atrás los supuestos del nacionalismo, el nacionalismo indígena se enfoca en la particularidad de las demandas de los pueblos indígenas, considerando su continuidad histórica y la experiencia colonial de las sociedades.

Reflexiones enmarcadas en el multinacionalismo

El multinacionalismo tiene como punto de partida superar la idea básica del nacionalismo: la correspondencia estricta entre Estado y nación. En esa medida, se propone diseñar instituciones aptas para la coexistencia pacífica de diversas naciones en un solo Estado, lo que implica replantear las ideas convencionales de nación, Estado y autodeterminación. A diferencia del nacionalismo indígena, centrado en la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas, el multinacionalismo enfatiza en la soberanía y en aspectos que distinguen a las naciones.

Otra idea de nación

El multinacionalismo reformula la lógica nacionalista que define a la nación como una comunidad con identidad colectiva, con base en elementos objetivos como lengua, raza, territorio y cultura, que la diferencian frente a otras comunidades, y cuya existencia no depende de una supuesta conciencia nacional de sus miembros (Safran y Máiz 2002, 71).

Esta definición considera a la nación como un cuerpo colectivo homogéneo que distingue entre “nosotros” y “ellos”. Esto plantea dificultades para acomodar la diversidad institucional dentro del Estado multinacional y para la formación de una comunidad política distinta a la nación homogénea. Si la nación es una entidad definida y homogénea, lo es en cuanto resultado de un proyecto de carácter monocultural basado en políticas de asimilación o exterminio. La adaptación de la diversidad se vuelve innecesaria porque las naciones minoritarias son consideradas “residuos a asimilar por la cultura nacional dominante” (Safran y Máiz 2002, 73).

En cuanto a la formación de la comunidad política, el multinacionalismo la redefine en los siguientes términos:

Individuos singulares y miembros de la mayoría y de las minorías internas, que deben participar libremente y de modo plural en la definición de la propia comunidad, en la recreación del conjunto de mitos, relatos y símbolos, en la articulación política interna y externa de las demandas de autogobierno (Safran y Máiz 2002, 73).

Esta nueva idea de comunidad política exige una politización para que su construcción sea un proceso abierto en el que participen todos sus miembros y decidan sobre la configuración cultural, social y política de la comunidad. Exige también replantear las fronteras entre un “nosotros” y un “ellos”, para lograr la coexistencia de múltiples lealtades, mediante la negociación y acomodación de identidades diversas en un mismo territorio (Safran y Máiz 2002, 73).

El multinacionalismo considera a las naciones abiertas e inacabadas, maleables a lo largo del tiempo. Dentro de ese campo teórico, Safran y Máiz introducen un criterio fundamental, que toma en cuenta no solo el

carácter de proceso abierto de las naciones, sino también la interacción que se da entre la formación de las identidades y las instituciones.

Si en los procesos de construcción nacional las instituciones desempeñan un papel capital en la conformación de los intereses y las identidades, a la lógica del Estado-nación nacionalizador puede oponerse, como mejor argumento, la negociación de formas institucionales flexibles y generadoras de tolerancia y de acomodación democrática (Safran y Máiz 2002, 75).

Máiz y Requejo (2005) enfatizan en la necesidad de reconocer el carácter político de las naciones y comprenderlas como procesos de construcción identitaria, a partir de la diversidad cultural, en los que es posible la existencia de “identidades sobrepuestas”. Sostienen que la dimensión liberal de la democracia debe incorporar elementos que permitan plantear una teoría liberal-democrática de la nacionalidad y la cultura, que asuma el hecho de que “una comunidad cultural o nacional incluye activa participación en la discusión que la crea” (Máiz y Requejo 2005, 4; traducción de la autora).

Las naciones que, por circunstancias históricas, no consiguieron construir su propio Estado se basan en vínculos comunitarios generados como reacción a violentos procesos de asimilación u homogeneización. Comparten la conciencia de pertenecer a una misma comunidad y cultura, así como reivindican el derecho de autogobernarse (Guibernau 1999, 115). Keating (2001, 41) utiliza la idea de naciones sin Estado y les atribuye una naturaleza fluida e indeterminada. Sostiene que es necesario abandonar la estatalidad como característica que define a las naciones y reconocer que las ideas de soberanía y estatalidad son, en sí mismas, maleables y problemáticas, además de que evolucionan con el tiempo. El autor critica el enfoque del nacionalismo que considera a la nación como un fenómeno eminentemente moderno, que solo existe en el contexto del Estado-nación. Aunque plantea la necesidad de desvincular el concepto de nación de la idea de estatalidad, también afirma que igualar la nación a la simple identidad étnica no es adecuado. Propone la categoría de naciones sin Estado, para no limitar la nacionalidad a lo cultural y abarcar la multiplicidad de demandas de los distintos pueblos (42).

Keating (2001, 43) asume una definición amplia, que parte de aceptar que las naciones se crean y reinventan todo el tiempo, por lo que las demandas de autodeterminación, territorialidad y regulación social adquieren un carácter particular. Las naciones siguen lo que denomina líneas culturales, territoriales y políticas previamente existentes; se remiten al pasado histórico para formarse como tales. Paradójicamente, esto puede dificultar más la convivencia, pues no se trata solo de demandas culturales, sino de reivindicaciones de Estado y de poderes generales de regulación social (45).

Otras ideas de Estado y autodeterminación

El multinacionalismo cuestiona la lógica argumentativa del nacionalismo en torno al Estado-nación. Uno de sus efectos es la posibilidad de diseñar nuevos esquemas institucionales que permitan plantear la coexistencia pacífica de varias naciones en un mismo Estado, de otro tipo: multinacional. El multinacionalismo proporciona un nuevo anclaje conceptual que evita reiterar la simple formulación de nuevos Estados nacionalizadores (Safran y Máiz 2002, 72).

Estos autores consideran que el Estado multinacional requiere la reconciliación de varios campos de estudio, como la teoría de la democracia, los estudios comparados sobre federalismo y la teoría del nacionalismo. Definen a los Estados multinacionales como aquellos que

han problematizado en su raíz la autoevidente ecuación nación/estado heredada del siglo XIX y replanteado las condiciones de posibilidad de coexistencia plural y democrática, en el seno del mismo Estado, de varias nacionalidades (...) Albergan en su interior una o varias minorías nacionales, conjuntamente con la nación mayoritaria, en torno a cuya hegemonía se ha vertebrado históricamente el estado (Safran y Máiz 2002, 68).

No basta con repensar la idea de Estado-nación y colocar el Estado multinacional en su lugar; se trata de superar la lógica nacionalista, según la cual la nación única y homogénea es titular de la soberanía y ejerce el derecho

de autodeterminación en un Estado propio. Si las diversas naciones que conviven en un Estado multinacional no abandonan esa lógica y adoptan una idea distinta de nación y autodeterminación, es imposible que puedan pensarse a sí mismas dentro de un Estado multinacional.

Máiz y Requejo (2005, 8; traducción de la autora) reconocen la necesidad de replantear la idea de Estado-nación en cuanto “entidad monocultural y uninacional que dio paso al centralismo político”. Por su parte, Requejo (2001) destaca la necesidad de pensar el Estado multinacional con base en un profundo debate sobre el liberalismo político y el pluralismo cultural, puesto que critica las limitaciones del liberalismo para comprender la diversidad cultural (111). El autor propone revisar los derechos universales planteados por el liberalismo y su capacidad de abarcar derechos culturales. Afirma que, para pensar el Estado multinacional, la democracia liberal no puede basarse solo en concepciones abstractas, que descalifican cualquier forma de particularismo cultural. En lugar de ello, es necesaria una “revisión que [refuerce] una mayor negociación normativa y reconocimiento entre diferentes tradiciones culturales” (112; traducción de la autora). Con esto, Requejo pretende romper la brecha entre los valores universales del liberalismo y los componentes culturales específicos de la identidad.

Por otro lado, Keating (2001, 47) discute los argumentos nacionalistas que asumen que la estatalidad y la soberanía son elementos constitutivos para la existencia del Estado-nación y de las naciones y, sobre todo, el resultado inevitable de ejercer su autodeterminación. Plantea la unión multinacional en un Estado capaz de renegociar los términos para acomodar la diversidad nacional, que provenga de repensar la autodeterminación y la distribución del poder.

Safran y Máiz (2002, 68) parten de una afirmación clave sobre la autodeterminación: “Estamos, pues, en un inmejorable momento para, provistos de nuevas experiencias y desarrollos teóricos, proceder a una reconsideración de la problemática del autogobierno, la descentralización política y la producción/reconocimiento de las identidades políticas colectivas”. En ese sentido, la idea de autodeterminación adquiere un carácter central, ya que se refiere a la capacidad de la comunidad política de definir su forma de vida y articular las demandas de autogobierno en el Estado multina-

cional. Así, para superar la lógica nacionalista se debe dejar de lado el horizonte de la secesión, que obstaculiza la coexistencia armoniosa de varias colectividades dentro del Estado multinacional.

El multinacionalismo trata de establecer límites y compromisos para el ejercicio del autogobierno, así como consideraciones jurídicas y políticas con la diversidad interna de las propias naciones (Safran y Máiz 2002, 71). Eso significa que la autodeterminación no implica la ruptura con el Estado y la búsqueda de un Estado propio e independiente para cada nación. Desde el punto de vista del pluralismo y la solidaridad, cuando ha fracasado el intento de viabilizar la diversidad nacional dentro del Estado, la secesión debe considerarse el último recurso porque implica la pérdida de riqueza cultural, política, social y económica (74).

El derecho a la secesión se opone a la autodeterminación entendida como la posibilidad de que las naciones decidan y negocien su posición dentro del orden institucional (Keating 2001, 43). Con base en esa definición, la convivencia de las diversas naciones dentro del Estado multinacional es un reto posible, y para ello es necesario hacer una revisión histórica de las tradiciones y prácticas de acomodación nacional y territorial dentro de los Estados multinacionales. El criterio de manejo territorial se vuelve un elemento central para organizar la diversidad en el Estado multinacional, que permite repensar la distribución del poder y la soberanía.

Desde otra perspectiva, Buchanan revisa en profundidad la idea de autodeterminación concebida como derecho a la secesión en el derecho internacional. Propone una nueva “teoría moral del derecho internacional”, que articula una serie de principios para enfrentar conflictos étnicos y demandas de autodeterminación que ponen en crisis al Estado nacional (Buchanan 2004, 330). Entiende la autodeterminación como un recurso del derecho internacional, en defensa de los derechos básicos de pueblos e individuos. Sin embargo, considera la secesión como la forma más dramática de resolver las demandas por autodeterminación porque impide una reflexión teórica adecuada, en términos de garantía de derechos, y porque lograr un Estado independiente mediante una demanda nacionalista no garantiza la protección de los derechos básicos. Con ese objetivo, el autor plantea la idea de la autodeterminación como autogobierno que no requiere secesión.

Para autogobernarse un pueblo debe ejercer algún control político independiente sobre aspectos significativos de su vida común. Con respecto a algunos temas de importancia, este debe ostentar el poder político por derecho propio, y no solo ostentar poder delegado de la unidad política mayor sujeto a ser revocado (Buchanan 2004, 333).

La secesión, en el derecho internacional, debe considerarse solamente en términos de “remediación”, lo que la convierte en último recurso de respuesta a injusticias ejercidas por unos pueblos sobre otros. Se trata de apoyar a los Estados en la defensa de su integridad territorial, siempre y cuando estos protejan los derechos humanos básicos. En ese sentido, una nueva teoría comprensiva de la autodeterminación debe enfocarse en la búsqueda de alternativas a la secesión. En ese objetivo, el autor construye su propuesta de “autonomía intraestatal”, que supone arreglos para el autogobierno, basados en limitar la soberanía (Buchanan 2004, 331). Los planteamientos sobre la autodeterminación coinciden en la necesidad de separarla de las ideas de secesión y estatalidad, para lograr la convivencia pacífica de varias naciones dentro de un Estado multinacional.¹

A continuación, se discuten las ideas de Estado, nación y autodeterminación en el enfoque del nacionalismo indígena, con el objetivo de destacar sus particularidades, pero también sus similitudes y conexiones con el multinacionalismo.

Reflexiones enmarcadas en el nacionalismo indígena: autogobierno y autodeterminación

Igual que el multinacionalismo, el nacionalismo indígena replantea las ideas de Estado, nación y autodeterminación, con la diferencia de que toma en cuenta contextos y criterios específicos que surgen de las demandas de los pueblos indígenas. Esta corriente va más allá de la discusión

¹ Es preciso aclarar que, si bien no habla específicamente de un Estado multinacional, Buchanan (2004) se refiere a un Estado donde sea posible ejercer el autogobierno en lo que denomina autonomía intraestatal.

conceptual sobre los alcances de la soberanía y los criterios diferenciadores entre naciones, porque considera la continuidad histórica y la experiencia colonial como aspectos fundamentales que definen a los pueblos indígenas y a su demanda por autodeterminación.

Paul Keal (2003, 8) se refiere a la complejidad de definir a los pueblos indígenas y propone cuatro elementos para caracterizarlos: ocupación colonial, continuidad histórica, búsqueda de autodeterminación y autoidentificación. El primero está relacionado estrechamente con la conquista europea de Asia, África y América, y con la experiencia de los pueblos colonizados que no son libres para decidir sobre su cultura, controlar sus recursos y definir su destino. La continuidad histórica implica concebir a los pueblos indígenas como aquellos descendientes de los pobladores originales de los territorios que fueron colonizados por los europeos (9). La complejidad del proceso se utiliza como argumento para considerar a los pueblos indígenas titulares de derechos inalienables (9, 11).² Estos pueblos tienen demandas comunes referidas al control del territorio, el aprovechamiento de recursos naturales y la preservación de su cultura, elementos que convergen en la reivindicación por autodeterminación. La base de la autodeterminación está en reconocer una identidad que reclama lo perdido a partir de la conquista, que despojó a los pueblos de sus derechos culturales, económicos y políticos (Keal 2003, 12).

La demanda por autodeterminación surge cuando los pueblos indígenas son incluidos en Estados nacionales que, luego de independizarse, discriminaron y negaron sus diferencias culturales. En términos generales,

para los pueblos indígenas la autodeterminación es un medio para recuperar su identidad en Estados que los han incluido y excluido simultáneamente con respecto a aspectos cruciales (...) El derecho de autodeterminación es visto como “un derecho inherente de pueblos distintos”, con distintas identidades para tomar decisiones vitales para la integridad de aquellas identidades (Keal 2003, 126).

² La continuidad histórica en sociedades previas a la invasión y la Colonia también está presente en la definición de pueblos indígenas del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Con esos criterios, el autor comprende la autodeterminación indígena como el derecho a tomar decisiones dentro del Estado, sin la necesidad de construir nuevos Estados soberanos (Keal 2003, 131). Buchanan (2004, 408) también analiza la demanda por autodeterminación desde la particularidad de los pueblos indígenas. Concibe la autonomía intraestatal como la manera más adecuada para proteger los derechos de los pueblos indígenas y viabilizar las demandas que exigen niveles de autonomía dentro del Estado. La autonomía intraestatal permitiría viabilizar las demandas de los pueblos indígenas sin que implique secesión.

Por su parte, Ross Poole (2004, 96) encuentra que el nacionalismo indígena tiene un carácter especialmente intransigente. Se refiere a las dificultades de negociar y encontrar acuerdos cuando se trata de defender el derecho de autodeterminación de los pueblos. Considera fundamental el criterio de la continuidad histórica tanto para la definición de los pueblos indígenas como para su demanda por autodeterminación. Ello obedece a la pérdida de este derecho y no de meros recursos. El autor problematiza sobre los conflictos desatados a partir de las demandas de los pueblos indígenas por recuperar derechos perdidos por efecto de la conquista y colonización. No se trata de que vivan desvinculados de los cambios acontecidos en el mundo, ni de que tengan el derecho a ocupar de nuevo aquellas tierras usurpadas en la Colonia; los derechos políticos no pueden ser absolutos y, por tanto, su autodeterminación implica definir su capacidad de respuesta a las transformaciones globales (98).

Michael Murphy (2004, 274) reconoce que cada vez más pueblos indígenas están adoptando el lenguaje del nacionalismo para plantear sus demandas de autodeterminación y desafiar la autoridad de los Estados nacionales que se han asentado sobre territorios que históricamente les han pertenecido. La autodeterminación es una demanda democrática que busca la recuperación del control de los pueblos indígenas sobre sus decisiones en los actuales contextos socioeconómicos y geopolíticos. Es preciso resaltar la importancia de la experiencia colonialista que sufrieron los pueblos indígenas de Latinoamérica porque fue una usurpación territorial que implicó la modificación radical de su historia, al ser sometidos por un Estado ajeno y hostil.

La revisión de distintas reflexiones sobre la autodeterminación indígena muestra que esta idea, al igual que la de nación, adquiere un carácter particular al considerar la continuidad histórica y la experiencia de la colonización de los pueblos indígenas. A continuación, se analizan algunas propuestas para la acomodación y adaptación al Estado y para el ejercicio del autogobierno indígena.

Enfoques sobre autogobierno, autonomía y autodeterminación indígena

Autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena han reflexionado sobre el acomodar la diversidad nacional a través de instituciones que desafían las formas tradicionales del Estado-nación. Lo han hecho a partir de dos enfoques: federalismo multinacional y regímenes de autonomías.

El federalismo multinacional, por un lado, es parte fundamental de los desafíos al modelo de Estado-nación. Desde la década de los setenta, con la mirada puesta en Canadá, Bélgica, España, Nueva Zelanda, Australia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos, este exige repensar las formas del federalismo que han integrado concepciones monoculturales y políticas de asimilación. A partir de las experiencias de los países mencionados, Safran y Máiz (2002, 68) encuentran una oportunidad para explorar “nuevas vías en lo que atañe a la reformulación de las estructuras clásicas del federalismo y el consociativismo, a la flexibilización específica de las soluciones y modelos clásicos de descentralización política y autogobierno”.

El federalismo multinacional ha sido pensado para impulsar el reconocimiento de poblaciones migrantes, grupos culturales, religiosos y étnicos de distinto tipo. Asimismo, permite ejercer el autogobierno con base en una noción de autodeterminación que se sale de la lógica nacionalista porque no implica la secesión. Las instituciones de autogobierno permiten acomodar la diversidad a partir de una nueva idea de nación, en la que conviven diversas identidades nacionales. Por tanto, se necesitan “instituciones flexibles y generadoras de tolerancia y de acomodación democrática” (Safran y Máiz 2002, 75).

Requejo (2001) plantea los fundamentos del federalismo multinacional tomando los ejemplos de Canadá, Bélgica e India. Señala que el federalismo uninacional se basa en el modelo liberal del federalismo; en cambio, el multinacional rompe con él y busca un mayor reconocimiento de las identidades nacionales y sus demandas. El objetivo central del federalismo multinacional es regular diferentes tipos de acuerdos, considerando lo simbólico, lingüístico, institucional, jurisdiccional, fiscal e internacional. Surge a partir de exigencias de mayor nivel de autogobierno de las minorías nacionales dentro de una federación. Así, regula el establecimiento de acuerdos que permitan el desarrollo de los grupos nacionales y su relación con la federación y con el contexto internacional. También impulsa procesos de reforma constitucional, con el fin de que se incluyan cláusulas que permitan la constante discusión y renovación de los acuerdos. El federalismo multinacional es un importante aporte al desafío de acomodar la diversidad nacional dentro del Estado.

El enfoque de regímenes de autonomía, por otro lado, permite comprender su potencial y las demandas de autodeterminación del movimiento indígena latinoamericano. Ramón Máiz, William Safran y Allen Buchanan reflexionan sobre el problema de las autonomías sin enfocarse estrictamente en las experiencias de los pueblos indígenas ni circunscribirse al continente latinoamericano. Safran y Máiz analizan el reto de construir autonomías territoriales y no territoriales. Esto quiere decir que se trata de una posibilidad para aquellas poblaciones que demandan autodeterminación en territorios específicos, pero también para aquellas que, por razones diversas –como los migrantes del campo a la ciudad o de una región a otra dentro de un país– se encuentran dispersas territorialmente. Sostienen que la autonomía territorial es “la concesión de autoridad jurisdiccional formal dentro de una entidad política más amplia definida como un Estado”, mientras que la autonomía no territorial corresponde a “propuestas parciales de resolución” (Safran y Máiz 2002, 20). A esta última la denominan “autonomía funcional” y beneficiaría a grupos étnicos dispersos a lo largo del territorio de un Estado, que forman nuevas concentraciones poblacionales en barrios, guetos y asentamientos.

La autonomía funcional no proporciona las fronteras jurisdiccionales que a menudo sirven para mantener la identidad particular de las comunidades étnicas minoritarias. Bajo la autonomía funcional, tal identidad es, sin embargo, salvaguardada en enclaves urbanos y otros entornos espaciales en el sentido de que el mundo “de afuera” deja a la comunidad más o menos libre a cambio de que la comunidad no amenace la integridad política del Estado o de la región (Safran y Máiz 2002, 21).

La identidad que no está resguardada en límites territoriales funciona como el marco que articula a las poblaciones para reclamar el reconocimiento de derechos que garanticen mayores niveles de autonomía en el manejo de asuntos de interés común. A pesar de que no son poblaciones asentadas en territorios definidos, los autores consideran que es necesario reconocer una dimensión espacial a la autonomía funcional, a partir de redes de instituciones culturales, educativas, sociales, comerciales o religiosas, que respondan a las demandas e intereses de las minorías étnicas. En la actualidad, en la mayoría de países con población indígena, la migración a las ciudades y la dispersión territorial obligan a enfrentar el reto de acomodar la diversidad en espacios no delimitados territorialmente, es decir, a poner en práctica formas de autonomía funcional.

Desde otra perspectiva, Buchanan (2004, 403) plantea que la autonomía intraestatal es el mejor recurso para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y considera que el derecho internacional debe impulsar dichos regímenes. La propuesta de Buchanan (408) analiza específicamente los derechos de los pueblos indígenas y su relevancia para el derecho internacional. Si bien se enmarca en la construcción de autonomías tomando en cuenta el carácter particular de las poblaciones indígenas, atravesadas por la continuidad histórica y la experiencia colonial, su teoría está concentrada en regímenes de autonomía intraestatal, desde la perspectiva del derecho internacional.

La defensa de la propuesta de Buchanan (2004, 416) se basa en cuatro justificaciones. La primera se refiere a la autonomía intraestatal como forma de justicia rectificatoria, que permite recuperar el derecho de autogobierno, arrebatado a los pueblos indígenas con la colonización. La

segunda la considera un mecanismo no paternalista para proteger a los pueblos indígenas contra violaciones a sus derechos humanos y para contrarrestar los efectos de pasadas violaciones. La tercera la presenta como un mecanismo para crear instituciones capaces de implementar acuerdos para recuperar territorios usurpados a comunidades a partir de la colonización. La cuarta justificación es que la autonomía intraestatal puede funcionar como dispositivo para garantizar el ejercicio de las reglas consuetudinarias de estos pueblos, el derecho a practicar sus propias leyes y crear otras nuevas que se adapten al nuevo contexto social, económico y político del conjunto del Estado.

Ahora bien, desde principios del siglo XXI, en el contexto latinoamericano existe una interesante producción de investigaciones en torno a las autonomías indígenas, que puede agruparse en varias perspectivas. La primera se encuentra en los textos de Natividad Gutiérrez y Francisco López Bárcenas, quienes conciben la autonomía como principal demanda de los pueblos indígenas organizados. A través de ella cuestionan las relaciones de exclusión y subordinación de las que han sido víctimas e interpelan al Estado-nación asentado en ese tipo de relaciones. Para ambos autores, la demanda surge como resultado del proceso de colonización, que dejó secuelas difíciles de superar y cuyas consecuencias se reeditan en expresiones de exclusión y discriminación de la sociedad mestiza hacia los pueblos indígenas. Los Estados nacionales son fruto de ese proceso y, por tanto, son el “otro” al que cuestionan los movimientos indígenas, ante el que confrontan y debaten su demanda por autonomía, que reivindica la autodeterminación.

De manera específica, López Bárcenas (2011) entiende las luchas de los movimientos indígenas como búsquedas de resistencia y emancipación, que se articulan en la demanda por autonomías. El autor analiza las de varios movimientos indígenas, particularmente el movimiento zapatista, en México, y los casos de Colombia, Ecuador y Bolivia. Afirma que se trata del tránsito de demandas de reconocimiento constitucional a procesos de construcción de autonomías territoriales. También sostiene que, aparte del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, es necesario refundar los Estados para dar cabida a sociedades multiculturales.

Para profundizar en la relación entre Estado y autonomías indígenas, Natividad Gutiérrez (2009) reflexiona sobre la importancia de las autonomías en los actuales procesos de democratización del Estado. Las autonomías indígenas permiten el ejercicio de la libre determinación, creando nuevas articulaciones entre el Estado y estos pueblos, así como nuevos diseños institucionales y constitucionales que no buscan el desmembramiento del Estado, sino su democratización. De esa forma, la demanda de autonomía es fundamental en el activismo político indígena y la etnicidad, que se nutren de identidades heterogéneas, experiencias y dinámicas propias de los distintos pueblos indígenas del continente. Si bien el activismo político indígena no se construye como ideología uniforme, sí articula una lucha común por la libre determinación e integra el discurso de la etnicidad. A través de esta última los pueblos indígenas marcan sus diferencias respecto a las mayorías nacionales, y aluden a la conquista y a la experiencia colonial como el origen de la pérdida de sus territorios y la devaluación de sus lenguas y culturas ancestrales. Así, la etnicidad es una estrategia política que plantea las demandas por libre determinación y autonomía como una lucha por el resurgimiento cultural.

La segunda perspectiva en torno a las autonomías indígenas se centra en el desafío de construirlas en distintos contextos nacionales. Natividad Gutiérrez (2008) pone énfasis en la riqueza y heterogeneidad de los múltiples casos de lucha autonomista en el continente, y en la importancia de tomarlos en cuenta al momento de investigar y teorizar al respecto. Miguel González (2010) estudia los regímenes autonómicos en marcha en Latinoamérica y sus distintas modalidades en las Constituciones de Panamá, Colombia y Nicaragua. Para el autor, solo es posible hablar de regímenes de autonomía si existen cambios sustanciales en los niveles territorial, político y administrativo.

Consuelo Sánchez (2010) plantea que tales regímenes requieren cuatro elementos fundamentales: autogobierno, territorio, redistribución del poder y participación política. El autogobierno se refiere a la presencia de autoridades propias y a la capacidad de tomar decisiones sobre temas fundamentales. El territorio es central para ejercer la autodeterminación, administrar justicia, gestionar la economía y preservar la cultura. La redistribu-

ción del poder implica un proceso de descentralización, cuya profundidad depende de los pactos logrados entre los pueblos indígenas y el Estado. Por último, la participación de los pueblos indígenas en el nivel nacional de gobierno constituye una forma de fortalecer el desarrollo de las autonomías.

La tercera perspectiva se centra en la relación entre descentralización y construcción de regímenes de autonomía. Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino (2010) analizan esa relación a fin de mostrar en qué medida los procesos de descentralización han sido los antecedentes para la consolidación de regímenes de autonomía. Sin embargo, afirman que estos regímenes y el Estado plurinacional necesitan cambios dirigidos no solo a descentralizar, sino también a redistribuir poderes y competencias, y a transformar las instituciones del Estado-nación.

Donna Lee Van Cott (2008) estudia los procesos de descentralización consolidados en Bolivia y Ecuador durante la década de los noventa, a través de experiencias de gobiernos locales liderados por autoridades indígenas. Su objetivo es evaluar el impacto de dos modelos de descentralización –de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”– que se aplicaron de diversa manera en los dos países, con importantes efectos en la innovación democrática e institucional de los gobiernos locales con autoridades indígenas. Este es un importante aporte para reconocer los antecedentes de las autonomías indígenas, relacionadas directamente con las experiencias de gestión política y territorial en contextos de descentralización local y municipal.

La última perspectiva comprende las reflexiones de carácter teórico-conceptual acerca de las autonomías indígenas en Latinoamérica, que permiten debatir sobre el significado del término autodeterminación, sin que implique secesión. En esa perspectiva resalta el texto de Araceli Burguete Cal y Mayor (2010), quien analiza las distintas nociones de autonomía propuestas por los pueblos indígenas del continente a lo largo de sus luchas. Para la autora, el debate alrededor de la autonomía constituye un nuevo paradigma, que se fue construyendo y desarrollando teórica y conceptualmente en las últimas cuatro décadas. Dicho paradigma está compuesto por tres elementos: el reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación de los pueblos, la reconstitución de los pueblos indígenas y las luchas de resistencia.

La autora encuentra varios momentos en el desarrollo del nuevo paradigma, cuyo inicio se remonta a los años setenta, cuando los pueblos indígenas se apropiaron del derecho a la autodeterminación y lo convirtieron en el eje de su lucha. Ese primer momento permitió que la autodeterminación fuera entendida desde una nueva óptica, al margen del paradigma nacionalista colonial. El segundo momento estuvo marcado por el surgimiento de movimientos y organizaciones indígenas que articularon un movimiento indígena continental, cuya eclosión se evidenció en la década de los noventa, por la coincidencia con la conmemoración de los 500 años del “descubrimiento de América”. A aquel período, sin embargo, lo caracterizó el despliegue del multiculturalismo. Por eso no pudieron desarrollarse reformas estatales acordes con las demandas por autodeterminación de los pueblos indígenas. El tercer momento correspondió al repliegue y la radicalización de los pueblos y su lucha frente al Estado, mediante el ejercicio *de facto* de su derecho a la autodeterminación, con diversas estrategias.

René Kuppe (2010) reseña los debates previos a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en septiembre de 2007. Ello permite comprender de manera pertinente los conceptos de libre determinación y autonomía. El autor propone una explicación del derecho a la libre determinación y afirma que “se refiere a la creación, el avance y la ampliación de un marco institucional que permita a los beneficiarios de estos arreglos [autónomos] dar seguimiento a su desarrollo propio” (106). Si se entiende la libre determinación de esa manera, es coherente comprender la autonomía tal como la plantea la Declaración.

El análisis anterior permite auscultar posibilidades abiertas para la construcción de regímenes autónomos, su reconocimiento constitucional y puesta en práctica, a partir de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A pesar de que esta norma adopta el término “libre determinación”, no existe un uso homogéneo: algunos autores utilizan “autodeterminación” y otros, “libre determinación”, lo cual muestra que no existe un sentido único ni un significado común. En este libro se decide utilizar el término “autodeter-

minación” porque los indígenas de Ecuador y Bolivia lo emplean mayoritariamente en sus documentos, declaraciones y entrevistas, para referirse a sus demandas históricas.

Una propuesta dentro del debate sobre autonomías

Para analizar el proceso de construcción de las autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador se elabora un conjunto de criterios metodológicos surgidos de la lectura interpretativa del ensayo *Once tesis para una teoría política de la autonomía*, de Ramón Máiz (2008).³ Estos criterios delimitan las dimensiones experimental, democrática y performativa del carácter político de los procesos de construcción de autonomía indígena.

Como se ha visto, existen múltiples propuestas para abordar las autonomías; desde los enfoques que enfatizan en el derecho internacional, pasando por aquellos que proponen superar la necesaria vinculación del autogobierno con el territorio, hasta los análisis más empíricos, referidos a los límites y posibilidades de distintas demandas y experiencias de autogobierno. Precisamente, dentro de ese debate se sitúa la “teoría política de la autonomía” (17), que rescata las potencialidades normativas de la autonomía y su capacidad para viabilizar reformas hacia una mayor democratización y descentralización de los Estados.

La propuesta pone la mirada en los aspectos normativo y empírico, y reconoce que

3 Diez tesis del autor son afirmaciones. “La autonomía supone autogobierno, no mera autoadministración”. “La autonomía implica gobierno compartido, no soberanía”. “La autonomía supone competencia, no jerarquía”. “La autonomía es un proceso, no una estructura”. “La autonomía postula unidad en la diversidad”. “La autonomía implica igualdad territorial”. “Las instituciones autonómicas no expresan, sino que producen identidades”. “La autonomía requiere un sistema de actores complejo”. “La autonomía requiere un discurso autonomista ampliamente compartido”. “La autonomía forma parte central de los procesos de democratización”. La última tesis es una pregunta: “Autonomía: ¿un modelo para armar?”, y se refiere al hecho de que las diez anteriores no son recetas para construir un modelo fijo, sino pautas para una aproximación normativa que puede ser aplicable a realidades diversas y contextos distintos (Máiz 2008, 25-38). Estas tesis constituyen un *corpus* normativo que sirvió para generar una serie de criterios teóricos y metodológicos apropiados para evaluar las autonomías indígenas como instituciones de la plurinacionalidad.

la evaluación del rendimiento institucional de un Estado de las autonomías o de un dispositivo autonómico específico, ubicado en un contexto histórico y político concreto, depende de la perspectiva normativa, explícita o implícita, del evaluador. Y esta... requiere una elaboración argumental sistemática y sustantiva, contestable y contrastable (Máiz 2008, 18).

Dicha postura posibilita evaluar las “luces y sombras” de las demandas y experiencias autonómicas, en su justa medida, sin perder de vista el horizonte normativo y distinguiendo los caminos que toman los distintos casos de construcción de Estados plurinacionales y autonomías indígenas. Tanto el elemento empírico como el normativo derivan de su primera tesis, que afirma: “La autonomía supone *autogobierno*, no mera autoadministración” (Máiz 2008, 17; subrayado del autor). La afirmación contiene en sí misma la complejidad del carácter político de las autonomías porque “atañe a la búsqueda de la justicia y la equidad en la distribución territorial del poder” (18). No en vano este libro evidencia el carácter político de las experiencias de autogobierno y autonomía indígena en Bolivia y Ecuador.

Ese carácter político tiene su fundamento en la orientación que adopta la descentralización de un Estado, puesto que las autonomías requieren una “propia y sustantiva decisión política”, lo que implica un salto del simple “reconocimiento de derechos culturales propios del multiculturalismo, a derechos propiamente políticos en un ámbito propio, sólido y garantizado de decisión” (Máiz 2008, 18). El autor opone la descentralización política a la simple desconcentración administrativa. No se trata de discutir distintos niveles o formatos de descentralización, en los cuales el Estado representa una única voluntad política irradiada del centro a la periferia o las comunidades se adaptan a las políticas gubernamentales, sin cuestionar la distribución del poder. Una mera descentralización administrativa implica que las comunidades y grupos se limiten a la ejecución de decisiones que son tomadas desde el Estado central y que sus usos y costumbres solo tengan vigencia para asuntos secundarios. La autonomía, por el contrario, implica que las comunidades se conviertan en centros de toma de decisiones políticas (19).

Las autonomías son, entonces, espacios de decisión con orientación política y proyecto estratégico propio. La autonomía como autogobierno tiene, además, un sentido democrático que implica la capacidad de decisión legítima y la posibilidad de crítica y oposición. Para que pueda desarrollarse la dimensión democrática, son necesarios mecanismos institucionales que permitan elegir entre varias opciones, garanticen el debate entre minorías y mayorías, protegiendo a las minorías, y promuevan la generación de propuestas alternativas.

La dimensión democrática de las autonomías también exige considerar la experimentación como un ámbito donde se plasman institucionalmente los procesos autonómicos o de autogobierno. Consideradas múltiples centros de decisión, se caracterizan por abrir la posibilidad a la innovación y creación de procesos de toma de decisiones, pero también a encontrar soluciones a problemas concretos, a través de instituciones que se ajustan a tradiciones, identidades y problemas específicos.

La autonomía posee así una dimensión experimental, creativa, que no solo permite el florecimiento de la diversidad y el pluralismo políticos, sino también la competitividad y la aportación de mejores prácticas y soluciones que pueden beneficiar a todos. La autonomía como autogobierno, al multiplicar los centros de toma de decisiones, estimula y moviliza energías que el centralismo agota, y constituye un auténtico laboratorio de ideas, soluciones, políticas, diseños institucionales (Máiz 2008, 20).

El autor profundiza en la dimensión experimental del autogobierno democrático cuando señala que reforzar la participación conlleva crear nuevos escenarios de decisión impulsados por la autonomía. Los espacios de experimentación se configuran principalmente en los niveles de autonomía local y regional (Máiz 2008, 36).

Lo anterior pone sobre la mesa la necesidad de considerar la deliberación en los procesos de construcción de autonomías porque, como destaca Máiz (2008, 37) en una de sus tesis, la deliberación “constituye (...) una dimensión capital en la construcción democrática de las autonomías”. El autor no se limita a plantear criterios normativos, puesto que la democracia inclusiva se construye a través de la reflexión y también de la experimen-

tación, dos elementos fundamentales para la construcción democrática de las autonomías (38).

Las dimensiones democrática y experimental de las autonomías tienen consecuencias en la construcción de identidades porque en los espacios de debate público se discuten y seleccionan relatos, mitos, símbolos, así como se delimitan las relaciones con otras comunidades y el Estado. Se trata de definir metas y un futuro común (Máiz 2008). Las identidades locales, regionales o nacionales que conviven en el Estado plurinacional no pueden comprenderse como “clausuradas por la herencia de la tradición”, porque su configuración, su autocomprensión y la relación con lo “ajeno” se recrea y replantea constantemente (37).

Así, la experimentación democrática y sus consecuencias al definir el sentido de comunidad y de las identidades dentro de los espacios autonómicos exige incluir lo performativo. Esta se convierte en otra dimensión de análisis porque “las instituciones autonómicas no expresan, sino que producen identidades” (Máiz 2008, 30). De esa manera, el análisis de lo performativo permite reconocer la capacidad de las instituciones autonómicas para servir como canales a través de los cuales los actores y las comunidades expresan sus identidades, intereses y preferencias. Las instituciones denotan su carácter performativo cuando se constituyen en canales que forman parte de la formación de las identidades y la expresión de preferencias e intereses de las comunidades. Las instituciones, así concebidas, incentivan unos comportamientos e inhiben otros, modificando y definiendo las identidades de manera activa (30).

Estos criterios se utilizan para analizar las demandas y los procesos de construcción de autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador. Se presta atención a los actores, sus identidades y tramas organizativas, para evidenciar el carácter político de las autonomías, porque entran en juego procesos de toma de decisión. La dimensión performativa del proceso político de las autonomías exige reconocer las identidades de los actores como resultado de trayectorias sociales, políticas y culturales propias, para evaluar las demandas e intereses que expresan al recuperar o diseñar las instituciones de las autonomías.

El carácter político de la autonomía tiene una dimensión experimental porque es un proceso asentado en pactos entre actores –partidos, movimientos, organizaciones y entidades estatales– que hicieron posibles y viables las demandas de autonomía indígena, mediante su reconocimiento constitucional. Analizar las experiencias de autogobierno en Bolivia y Ecuador permite valorar los límites y capacidades de experimentación de las autonomías, porque estas van más allá de los pactos de origen y se refieren a los procesos de construcción de autogobierno.

Finalmente, considerar la dimensión democrática presente en los procesos de autonomía permite poner de relieve el reconocimiento y la importancia de los usos y costumbres en la elaboración de las demandas indígenas, así como en sus propuestas de autogobierno y en su relación con el Estado plurinacional. Se trata de una relación con tensiones y conflictos acordes con las especificidades de los procesos políticos de construcción de autonomía en Bolivia y Ecuador.

El análisis, en su conjunto, pretende dilucidar cómo se manifiesta el carácter político de la autonomía y del autogobierno en Bolivia y Ecuador, destacando similitudes, diferencias, potencialidades y dificultades de cada caso. El carácter político implica entender la autonomía como un proceso abierto, en el que las dimensiones experimental, performativa y democrática de las experiencias específicas se manifiestan de distintas formas y permiten evaluar la riqueza de las luchas del movimiento indígena ecuatoriano y boliviano. En los siguientes capítulos se evalúa en qué medida los regímenes de autonomías adoptados en estos países constituyen canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad al principio de legitimidad plurinacional.

Capítulo 2

Autonomías en Bolivia: la lucha por la autodeterminación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

El Estado plurinacional de Bolivia, enmarcado por la Constitución de 2009, se basa en dos elementos: por un lado, reconoce un nuevo sujeto colectivo denominado “naciones y pueblos indígena originario campesinos” y, por el otro, adopta un régimen de autonomías que incluye la posibilidad de construir autogobiernos indígenas, a través de la creación de las AIOC. En este capítulo se analiza en qué medida las AIOC constituyen canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad de pueblos indígenas en Bolivia.

El capítulo se divide en dos partes. La primera consiste en un recuento histórico sobre la construcción de las demandas indígenas por autodeterminación y autonomías, considerando cuatro momentos: la Revolución nacional de 1952; el surgimiento del katarismo en la década de los setenta; el período de la “democracia pactada” y la descentralización municipal, implementadas durante los noventa; y el ciclo de protestas iniciado en 2000, que tiene como desenlace la Asamblea Constituyente instalada en agosto de 2006. Esos hitos permiten comprender la dimensión y el significado de los cambios planteados en la Constitución de 2009, tanto en términos de proyecto estatal como de oportunidades para ejercer la autodeterminación de los pueblos indígenas. La segunda parte analiza los casos de Jesús de Machaca y Charazani, que, a finales de 2009, iniciaron su proceso de conversión de municipios en autonomías indígenas. La elección de los casos respondió a características regionales, criterios étnicos y, también, a las potencialidades que cada uno brinda para estudiar procesos de construcción

de autonomías indígenas, ya sea por una larga tradición de defensa de sus usos y costumbres o por los procesos desatados a partir de su transición hacia la autonomía indígena.

El análisis se limita al período 2009-2013, primer momento de la larga transición. Ambos municipios entraron en el proceso a partir del referendo por las autonomías realizado en diciembre de 2009. A finales de 2013 –cuando concluyó la investigación para este libro– no había finalizado la redacción de sus estatutos, que deben incluir la normativa, estructura y procedimientos en los que se basará la autonomía. Una vez terminados, estos se someterían a un referendo. La evaluación de estas experiencias toma en cuenta las dimensiones experimental, performativa y democrática, que definen el carácter político del proceso de construcción de las autonomías.

Primera parte. Pueblos indígenas y Estado nacional

La Revolución de 1952 se inscribe dentro de un ciclo histórico más amplio, conocido como la crisis o el fin de la etapa liberal-oligárquica del Estado boliviano,¹ que inicia en la década de 1930 (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; Gotkowitz 2011; Gumucio 1996; Mires 1989; Rivera Cusicanqui 2003). Tres regímenes militares definidos como socialistas –David Toro (1936-1937), Germán Busch (1937-1939) y Gualberto Villarroel (1943-1946)– plantearon en ese período la necesidad de reconstruir el Estado sobre la base de ideas nacionalistas y nuevas concepciones reformistas relativas a la cuestión social. Se trataba, en otras palabras, de dar vida a un nuevo Estado, sustentado en la nacionalización de la explotación minera y en la expropiación y redistribución de la tierra.² Los gobiernos milita-

1 El término liberal-oligárquico se refiere a la etapa histórica que siguió a la lucha por la independencia de Bolivia, que sentó las bases del Estado republicano, sobre las premisas del liberalismo europeo. En ese momento los derechos y libertades estaban restringidos a aquellos sectores privilegiados de la sociedad que gozaban de poder económico y político. Las elites poseían grandes latifundios y las principales minas de plata y estaño.

2 Hasta entonces, el altiplano y los valles bolivianos estaban divididos en grandes latifundios, principalmente bajo el régimen de hacienda, mientras que la explotación minera se encontraba en manos de tres empresarios: Hochschild, Aramayo y, sobre todo, Patiño (Gotkowitz 2011).

res impulsaron la organización de la clase trabajadora y de los pueblos aymara y quechua del campo, cuya identidad sociocultural era asumida exclusivamente como campesina, a raíz de las concepciones heredadas de la tradición marxista, por los reformistas militares y civiles, así como por las nacientes formaciones de izquierda.

La crisis del Estado liberal-oligárquico

El reformismo del período adquirió mayor resonancia merced del clima creado a partir de dos hechos previos: la extensión del latifundio, luego de las medidas tomadas en los gobiernos de Mariano Melgarejo (1864-1871) y Tomás Frías (1874-1876), nítidos representantes del ciclo liberal-oligárquico y de la traumática experiencia de la derrota frente a Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935).

Las formas comunitarias de tenencia de la tierra se habían mantenido en el altiplano y en los valles hasta bien entrado el siglo XIX, cuando los gobiernos de Melgarejo y Frías llevaron a cabo una serie de reformas supuestamente enmarcadas en las ideas liberales de civilización y modernización. Por el contrario, fueron un incentivo para expandir el latifundio y, consecuentemente, provocaron actos de resistencia y movilización indígena-campesina (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; Gotkowitz 2011; Rivera Cusicanqui 2003).

En el gobierno de Melgarejo se estableció la obligatoriedad de comprar títulos de tierras ocupadas por comunidades indígenas. Las tierras no compradas por las comunidades pasaron a manos del Estado, para ser subastadas. Como es obvio, las comunidades en ningún caso lograron reunir las sumas exigidas en el plazo fijado por el gobierno y los principales beneficiarios de la medida fueron los hacendados aledaños, que adquirieron las tierras a bajos precios (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; Mires 1989). Durante el gobierno de Frías, mediante la Ley de Exvinculación, que reconocía solamente la propiedad individual de la tierra, el ataque a la propiedad comunitaria fue más directo. Por ende, entre 1880 y 1930, las tierras de propiedad de las comunidades se redujeron de manera considerable.

En los debates de la época sobre el problema de la tierra y de las poblaciones indígenas, las reformas se inscribían en los moldes liberales, que veían en la desestructuración de la comunidad el precio a pagar por la modernización del campo. Sin embargo, las medidas de Melgarejo y Frías no lograron alentar un proyecto coherente y hegemónico de modernización, sino que fueron un incentivo para expandir el latifundio y parcelar la propiedad comunitaria. Mantuvieron, además, las relaciones de servidumbre heredadas de la Colonia (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012).

Ese fue el escenario en el que se configuraron las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado republicano, desde fines del siglo XIX. A partir de entonces, el descontento de las comunidades del campo en el altiplano y los valles fue una constante. Con el tiempo, se generaron mayores reivindicaciones por el derecho a la propiedad comunal de la tierra y por el mantenimiento de sus autoridades comunitarias (Gotkowitz 2011).

La crisis del ciclo liberal-oligárquico se desató por la caída de los precios del estaño, en el marco de la Gran Depresión (Jordán Pozo 1999, 228). Además, Bolivia recibió una fuerte sacudida con la Guerra del Chaco, entre 1932 y 1935, cuando las poblaciones aymara y quechua del altiplano y los valles se encontraron y reconocieron por las condiciones de explotación y pobreza en las que vivían. La guerra, en otras palabras, dio a los excombatientes “una especie de derecho adquirido en el campo de batalla” (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012, 483), ubicándolos en un escenario propicio para reflexionar en torno a su papel en la construcción del Estado y la nación bolivianos.

Los gobiernos de Toro y Busch (1936 y 1939) iniciaron el proceso revolucionario que desencadenó, años más tarde, la Revolución de 1952. Los dos gobiernos se encontraron con las demandas de los pueblos aymara y quechua por la propiedad comunitaria de la tierra y el respeto a sus autoridades originarias, pero también con demandas de sectores populares, en general, que exigían poner fin a las condiciones de explotación. Para Toro y Busch, la principal preocupación no fue el reconocimiento de los pueblos indígenas en su diferencia ni la preservación de sus formas de vida comunitarias, sino su integración al proyecto nacional, bajo criterios de inclusión y homogeneización cultural. Al respecto, Gotkowitz (2011, 40)

sostiene que en este período no se “reconceptualizó significativamente el lugar de los indígenas en la nación, pero sí [se] proscribió efectivamente la servidumbre rural y [se] otorgó derechos sociales muy amplios a los trabajadores, mujeres y niños”.

El gobierno de Toro amplió los derechos de los trabajadores, con la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y con la sindicalización obligatoria, decretada el 19 de agosto de 1936 (Choque 1986). Además, impulsó la estatización del manejo de los recursos naturales, con la creación del Ministerio de Minas y Petróleos y la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), en el mismo año. El gobierno de Busch aprobó un nuevo Código de Trabajo y reformó la Constitución inspirándose en la Constitución mexicana de 1917. Ambos mandatos prepararon el terreno para la llegada al poder de Gualberto Villarroel (1943-1946), quien impulsó de manera más clara la transformación e integración del Estado nacional, esta vez bajo las premisas del nacionalismo revolucionario, por su relación cercana, aunque no exenta de conflictos, con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

El nacionalismo revolucionario cortó definitivamente con los preceptos del Estado liberal-oligárquico. Carlos Montenegro, junto con Augusto Céspedes, planteó esta ideología y práctica política como “la recuperación de las fuerzas de producción y energía propias y una postura de defensa de valores y bienes nacionales como motor espiritual y material del país” (citado en Mesa, de Mesa y Gisbert 2012, 500). Tuvo un carácter eminentemente urbano y sin propuestas concretas con respecto a la cuestión indígena y agraria (Mires 1989). Sin embargo, rescató los orígenes indios y mestizos de la nación boliviana, con base en una crítica de los períodos colonial y republicano.

Atravesado en un principio por influencias tanto socialistas como fascistas, así como por el pensamiento del líder peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, el nacionalismo revolucionario se distinguió de esas corrientes y adquirió una fisonomía propia (Mires 1989). Walter Guevara Arce, en el “Manifiesto a los ciudadanos de Apopaya”, escrito en 1946, lo caracterizó de la siguiente manera: “Es producto de la alianza de clases y propugna una democracia verdadera sin extremos de riqueza y miseria” (Mesa, de

Mesa y Gisbert 2012, 500). Mientras que Víctor Paz Estenssoro definió al MNR como un partido nacionalista que también articula elementos del socialismo (Mires 1989, 249).

De todo lo anterior se hizo eco el gobierno del coronel Gualberto Villarroel, al declarar: “No somos enemigos de los ricos; pero somos más amigos de los pobres” (citado en Gotkowitz 2011, 227). Puso a los asalariados mineros en un lugar central y lo demostró con la creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), en 1944. Sin embargo, fue el primero en apoyar directamente las reivindicaciones de los pueblos indígenas, con la realización del Primer Congreso Indígenal, en 1945, que reunió a más de mil autoridades de las comunidades aymaras y quechuas de los valles y el altiplano. En este congreso se trató el problema de la tierra y la eliminación de la servidumbre, así como la necesidad de revertir la prohibición de que los indígenas circularan libremente en las ciudades (Gotkowitz 2011; Stefanoni 2010). Por primera vez, fueron cuestionadas las bases legales y constitucionales del Estado. Ello evidenció lo paradójico de las demandas de los pueblos indígenas, que oscilaron, desde entonces, entre la inclusión a la nación mestiza mediante derechos de ciudadanía y el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural. Gotkowitz (2011, 27) se refiere a ese doble carácter.

Al mismo tiempo que demandaban protección e iguales garantías como para el resto de los bolivianos, insistían en la diferencia: ellos exigían el reconocimiento de derechos individuales y colectivos como indígenas (...) Apelaron a los mismos términos de aquellos derechos, como son: las garantías a la asociación política, a la propiedad y la seguridad personal; también ampliaron los significados de estas garantías asociándolas con el derecho a la representación colectiva, al autogobierno local y a la tierra comunal.

Los gobiernos de Toro y Busch, primero, y el de Villarroel, después, demostraron la necesidad urgente de replantear las bases de dominación y exclusión sobre las cuales se había asentado el Estado republicano del siglo XIX. Los propulsores del nacionalismo revolucionario, Carlos Montenegro, Augusto Céspedes, Walter Guevara Arce y José Cuadros Quiroga,

pensaron en un proyecto nacional que obedecía al contexto histórico y rescataba los orígenes indígenas, para construir una nación mestiza.

El nacionalismo revolucionario planteó el proyecto de nación mestiza y reconoció lo indígena, buscando integrar ciertos elementos culturales que fortalecerían la nación. Pretendía, además, insertar a Bolivia en el capitalismo mundial, a través de la industrialización, la apropiación de los recursos mineros y el impulso a la productividad agrícola. Sin embargo, la realidad económica, social y política del país, en la primera década del siglo XX, no obedecía a un contexto de industrialización. El Estado liberal-oligárquico había construido una sociedad sin cabida para la movilidad social, en la que las mayorías indígenas permanecían analfabetas y se dedicaban sobre todo al trabajo agrícola o minero, bajo formas de explotación y servidumbre heredadas de la Colonia.

El proyecto de construcción nacional del nacionalismo revolucionario, aunque se basó en ideas de inclusión y reivindicación de derechos universales de ciudadanía, no reconoció la complejidad cultural que el Estado boliviano contiene en sus fronteras. A pesar de que los pueblos indígenas se vieron influenciados por la idea de campesinado, los primeros años que siguieron a la Revolución de 1952 dejaron ver que las formas de vida comunitarias mantenían fuertes lazos basados en la identidad étnica, en el altiplano y en los valles. A pesar de ello, los pueblos indígenas no fueron reconocidos en su diferencia y permanecieron bajo esquemas de dominación. A continuación, se analizan los pormenores de la puesta en marcha de ese proyecto de Estado-nación, a partir de la Revolución de 1952 y el lugar que ocuparon los pueblos indígenas, así como sus demandas por autodeterminación e inclusión.

La Revolución de 1952 y el campesinado indígena

La Revolución de 1952 representa un punto de quiebre en la construcción del Estado y la nación boliviana (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; García Linera 2001; Mires 1989). El Estado, como aparato burocrático, sus relaciones con la sociedad y los vínculos entre los miembros de la nación se

modificaron por la puesta en marcha del proyecto del nacionalismo revolucionario. Se debe advertir que no fue una insurrección indígena, sino que concurren diversos actores y sectores (fabriles, artesanales, mineros, campesinos, indios y mestizos); su carácter fue, sobre todo, urbano (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; Rivera Cusicanqui 2003; Zavaleta 1989).

A pesar del rol fundamental de los trabajadores mineros en la Revolución –al punto de convertirse durante los primeros años en fuerza gobernante bajo la modalidad del cogobierno– fue en el campo donde se alcanzaron las transformaciones más radicales, una “revolución en la revolución”, en palabras de Mires (1989, 273).

El proyecto del primer gobierno del MNR (1952-1956) se enfocó en la inclusión de los pueblos indígenas, al ampliar derechos civiles y políticos como la universalización del voto y la sindicalización “desde arriba”, impulsada por el Estado. El decreto del 21 de julio de 1952 concedió el derecho al voto a los bolivianos mayores de 21 años, incluyendo así al 70 % de la población en la democracia formal y representativa. La reforma agraria de 1953 eliminó los sistemas de servidumbre, distribuyó la tierra entre los campesinos y generalizó la propiedad privada (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; Gotkowitz 2011; Mires 1989; Rivera Cusicanqui 2003). La nueva estructura legal agraria excluyó la propiedad comunal, sobre la cual se asentaba la forma de organización del *ayllu*. A propósito, Silvia Rivera Cusicanqui (2003, 134) señala: “Los dirigentes del MNR percibieron estas formas de organización como supervivencias arcaicas que debían ser borradas en el camino hacia el ‘progreso’ (y en esto no se diferencian mucho de los liberales); pero sobre todo como un obstáculo a la soberanía del Estado”.

Los conflictos provocados por la explotación a los campesinos y las exigencias por la distribución de la tierra se agudizaron de manera significativa, especialmente en las zonas de Cochabamba, La Paz, Oruro, el norte de Potosí y Chuquisaca. Así, el presidente Víctor Paz Estenssoro decretó la reforma agraria el 2 de agosto de 1953, frente a una asamblea de 100 000 campesinos en Ucareña, Cochabamba (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012; Gotkowitz 2011, Mires 1989). El decreto establecía la expropiación de los latifundios para el reparto de tierra a los campesinos, la prohibición de comercializar la tierra para su compra o venta, la abolición definitiva

del pongueaje,³ la modernización del agro, mediante inversión y ayuda técnica, y la promoción de la migración al oriente, zona poco poblada en comparación con el altiplano (Dunkerley 1987).

Entre 1954 y 1968 hubo una importante distribución de tierras a los campesinos; se terminó de manera definitiva con el latifundio en el altiplano y los valles y, paulatinamente, se entregaron títulos de propiedad.⁴ En cifras, “la reforma significó (...) la incorporación de casi 2 000 000 de habitantes al mercado nacional como productores y también como consumidores (sobre una población total de 3 000 000)” (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012, 540).

Sin embargo, la falta de crecimiento productivo y asesoramiento técnico hizo que la modernización del agro y el mejoramiento de los niveles de vida en el campo quedaran pendientes, por lo que miles de indígenas se trasladaron a las ciudades, en busca de fuentes de trabajo. El fenómeno generó diversos vínculos entre las comunidades del campo y los nuevos pobladores urbanos. Con el tiempo, las redes de comercio crecieron y surgieron mercados informales de capitales, bienes y servicios, que conectaron el campo y la ciudad (Urioste 2005).

La reforma agraria no reconoció la propiedad comunal de la tierra; el proceso de sindicalización impulsado por el MNR afectó las formas de organización de los *ayllus* o comunidades. El sindicato campesino marcó, desde entonces, las relaciones entre indígenas aymaras y quechuas y el Estado, e influyó también en sus procesos de reconfiguración identitaria. En él se reflejan las contradicciones entre las formas del sindicalismo obrero y las formas de organización indígena propias de las comunidades y *ayllus*. Sin embargo, su control y subordinación al Estado fue muy variable. Resultó más eficaz en Cochabamba, en la zona de los valles, mientras en el norte de Potosí y en algunas zonas del altiplano, el sindicato se instaló como una estructura meramente formal, que no pudo calar en las formas organizativas de las comunidades (Rivera Cusicanqui 2010). La región más conflictiva fue, sin duda, el altiplano, que demostró altos

³ Trabajo servil en las haciendas, sin remuneración.

⁴ Se estima que, entre valles y altiplano, ocho de 36 millones de hectáreas fueron distribuidas a los campesinos (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012).

niveles de resistencia a la sindicalización de las comunidades y *ayllus* (Rivera Cusicanqui 2003, 2010).

Entre 1953 y 1960, los sindicatos campesinos se articularon en la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), convertida en una instancia de control del campesinado aymara y quechua, al igual que de soporte electoral. Así, aseguró “una votación masiva por el MNR en las diversas elecciones que entonces se dieron y también un apoyo militante de sus ‘regimientos populares’, armados con viejas armas de la guerra del Chaco, cuando en las ciudades ocurrían intentos de golpe y otros disturbios” (Albó y Barnadas 1990, 118).

La CNTCB devino mediadora entre los campesinos y el Estado, una vez erradicado el sistema de hacienda. Fue la organización que subordinó y apaciguó a los sectores más contestatarios de las dirigencias campesinas, evitando un mayor desarrollo de los discursos que trataban de articular las demandas por el reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra. El desmoronamiento del movimiento sindical campesino, hacia 1960, vino de la mano con el declive de los gobiernos del MNR. Desde 1964, fue reemplazado por el Pacto Militar-Campesino que, junto con el “sistema de mayo”,⁵ dio inicio a la fase autoritaria de la Revolución.

El Pacto Militar-Campesino

El Pacto Militar-Campesino surge tras el desgaste de los gobiernos del MNR, producido por la crisis económica y los conflictos dentro del partido. En 1963, la Central Obrera Boliviana (COB) retiró formalmente su apoyo al gobierno, mientras que el ejército se había reconstituido y buscaba promover el orden frente a “la anarquía obrera reinante” (Stefanoni 2010, 97). En este sentido, vale la pena recordar la apreciación de uno de los intérpretes más lúcidos de la historia boliviana del siglo XX:

⁵ Expresión acuñada por Sergio Almaraz, importante intelectual de izquierda, para designar la fase que inició una etapa de violenta y prolongada conflictividad entre el gobierno y el sector minero, a partir de 1964, con la rebaja de los salarios mineros, en cumplimiento de las recomendaciones de los asesores norteamericanos del general René Barrientos.

“El que [los militares] pudieran llevar a cabo su objetivo dentro de la Revolución es una señal bien clara de que este mismo proceso había creado sus tendencias conservadoras” (Zavaleta 1979, 109). Tras los comicios de 1964, el binomio de Víctor Paz Estenssoro y el general René Barrientos asumió el poder. Este último, tras un montaje de atentado en su contra y una conspiración apoyada por la embajada de Estados Unidos, encabezó un golpe militar, en noviembre de 1964, e inició la etapa conocida como Pacto Militar-Campesino.

El Pacto implicó el alejamiento entre los campesinos y los obreros y mineros. “Los campesinos transfirieron su simpatía por el MNR al general [Barrientos] y el apoyo de los campesinos fue determinante para consolidar un poder que se enfrentó a los sectores populares urbanos y mineros y contra las organizaciones políticas de izquierda” (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012, 560). Como explica Rivera Cusicanqui, el Pacto Militar-Campesino substituyó la articulación entre el sindicato campesino y el partido, establecida durante el período del MNR.

La intermediación entre el aparato sindical campesino y el Estado fue inicialmente asumida por el propio gral. Barrientos, cuyo carisma personal —era un hombre de cuna humilde, perfecto conocedor del quechua— permitió prolongar frente al campesinado la imagen de un Estado paternal y suavizar así la institucionalización de la coacción encarnada en el Pacto Militar-Campesino (Rivera Cusicanqui 2003, 144).

Las Fuerzas Armadas instalaron un gobierno asistencialista y jugaron el papel de mediadoras en los conflictos entre sectores campesinos, tras la reforma agraria. Sin embargo, pese al control militar ejercido sobre el sindicalismo campesino-indígena, particularmente en los niveles intermedios y superiores, la subordinación no pudo establecerse de manera total ni homogénea. Ejemplo de aquello fue la resistencia que despertó el intento del gobierno de imponer un impuesto único agropecuario sobre la propiedad individual de la tierra. El descontento popular en varias zonas del país obligó al retiro de la medida (Lavaud 1986). De las protestas contra el impuesto agropecuario surgió el Bloque Independiente Campesino, primera

organización campesina disidente que se opuso al Pacto Militar-Campesino y se afilió a la Central Obrera Boliviana (Rivera Cusicanqui 2003, 145).

El Pacto Militar-Campesino había provocado, especialmente en los valles cochabambinos, el fortalecimiento de la cooptación de los sindicatos agrarios. Sin embargo, a fines de los setenta, esta cooptación se debilitó, porque el sindicalismo campesino se autonomizó de la tutela estatal y se alió al movimiento obrero, en la lucha por la democracia.

[El Pacto Militar-Campesino] generó una serie de imaginarios estigmatizadores sobre los campesinos, entre los obreros, que recién serán revertidos con la reposición de la alianza obrero-campesina a fines de los años setenta, con las luchas conjuntas contra los golpes militares y en defensa de la democracia, ya con la denominada corriente katarista al frente de la refundada central campesina, independizada del Estado (Stefanoni 2010, 99).

El carácter clientelista y autoritario de los gobiernos militares silenció las demandas indígenas en defensa de la propiedad comunal de la tierra y de sus autoridades comunitarias. Sin embargo, aquellos indígenas que habían migrado a las ciudades iniciaron procesos de debate y reflexión, los cuales condujeron a la configuración del katarismo y el indianismo, que, desde los años setenta, serían las corrientes indigenistas más importantes del país. A continuación, se discuten en profundidad sus premisas, para comprender su crítica al proyecto de Estado surgido con la Revolución de 1952.

El surgimiento del katarismo y del indianismo

El movimiento katarista nació como crítica al sometimiento de los sindicatos campesinos, así como por el cúmulo de promesas incumplidas de la Revolución de 1952. Como indica Albó (2002, 119),

[a] medida que se iba desmintiendo la ilusión de progreso campesino creado por el MNR fue surgiendo una nueva corriente que se llamó katarista en recuerdo del héroe colonial Tupaj Katari, que en 1781 había puesto en jaque al régimen colonial español en la ciudad de La Paz.

La migración a las ciudades fue clave para formar nuevos líderes, que empezaron a insertarse en espacios urbanos antes clausurados para los indios. En 1976, año en que se llevó adelante el censo de población, 25 % de los habitantes de la ciudad de La Paz eran migrantes del altiplano y valles cercanos. Sumándola a los pobladores de lengua aymara nacidos en La Paz, la cifra de aymaras en la capital ascendía a 48 % (Albó 1999).

Para insertarse en el contexto urbano, los primeros kataristas generaron mecanismos de difusión y reproducción de sus formas culturales e idioma, mediante programas de radio en aymara, fiestas patronales, centros culturales, etc. (Rivera Cusicanqui 2003). Sus denuncias y postulados ideológicos expresaban la compleja experiencia de inserción en el mundo urbano, pero también el fuerte vínculo cotidiano con las comunidades del campo.

A finales de la década de los sesenta se habían formado espacios de debate entre jóvenes aymaras, como el Movimiento 15 de Noviembre, llamado así en homenaje a la fecha de muerte de Julián Apaza, verdadero nombre del indígena rebelde del siglo XVIII, mejor conocido como Tupaj Katari. Este reunió a estudiantes aymaras, en su mayoría hijos de migrantes de la provincia de Aroma, interesados en las ideas indianistas de Fausto Reinaga. Por otro lado, impulsados por Raymundo Tambo, uno de los fundadores del Movimiento 15 de Noviembre, estudiantes de origen aymara de la Universidad Mayor de San Andrés formaron el Movimiento Universitario Julián Apaza, reivindicando igualmente las luchas anticoloniales de Tupaj Katari (Yashar 2005; Rivera Cusicanqui 2003; Stefanoni 2010).

Los grupos militantes se consolidaron como nuevos liderazgos dentro de la CNTCB. Durante el régimen dictatorial del general Hugo Banzer (1971-1978), fueron fuertemente reprimidos y empujados al exilio, como muchos otros grupos de izquierda. El clima de autoritarismo hizo que su posición política se radicalizara y encontrara eco en los sectores mineros y obreros organizados, que también sufrían los embates de la dictadura (Rivera Cusicanqui 2003).

En 1973, el katarismo se había convertido en un amplio movimiento ideológico con distintas formas organizativas en las ciudades de Oruro, La Paz, y en zonas rurales del altiplano. Este expresó la tendencia propia del “faccionalismo aymara”, dando vida a numerosas siglas y agrupaciones

a veces enfrentadas entre sí.⁶ Con el tiempo, se fueron configurando dos corrientes principales: katarista e indianista. En el primer caso, su discurso estaba más centrado en la dimensión campesina y étnico-cultural, mientras que el segundo puso énfasis en lo racial.

La corriente katarista se reflejó en el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTK) que logró construir una amplia base en el campo y mantuvo estrechos vínculos con la CNTCB, defendiendo la reivindicación étnica, en diálogo con otros sectores de izquierda y sindicales. La corriente indianista, a través del Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA), opuso los pueblos indígenas a los descendientes de los colonizadores españoles y rechazó el enfoque de clase del marxismo, por considerarlo foráneo, al igual que a los políticos de cualquier tendencia por su identidad *q'ara*⁷ (García Linera 2008). Su base se construyó mayormente en el ámbito urbano y mantuvo vínculos con movimientos indios de otros países (Albó 1999).

El “Manifiesto de Tiwanaku”, elaborado en 1973, constituye la síntesis más lograda hasta aquel momento de las múltiples reivindicaciones que se articularon en el indianismo/katarismo. Es clave para analizar los desafíos respecto a las ideas de nación, autodeterminación y Estado planteadas por los pueblos indígenas. Sin duda, constituye el primer documento del nacionalismo indígena que se fortalece, sobre todo, a partir de 1983. Presenta una posición crítica respecto al proyecto del nacionalismo revolucionario, por no haber terminado con la explotación y la dominación, y por no haber incluido a los pueblos indígenas en las decisiones que definían el futuro del país.

Nosotros, los campesinos quechuas y aymaras, lo mismo que otras culturas autóctonas del país, decimos lo mismo. Nos sentimos económicamente explotados y cultural y políticamente oprimidos. En Bolivia no ha habido una integración de culturas sino una superposición y dominación habiendo permanecido nosotros en el estrato más bajo de esa pirámide. Bolivia ha

6 Para una descripción de los orígenes y transformaciones de los principales grupos y partidos, así como de sus planteamientos fundamentales, ver Stefanoni (2010) y Rivera Cusicanqui (2003).

7 Es una palabra quechua que significa “desnudo”. Tiene una connotación negativa, para designar a blancos, criollos y mestizos, como una identidad general opuesta a indio o indígena.

vivido y está viviendo terribles frustraciones. Una de ellas, quizás la mayor de todas, es *la falta de participación real de los campesinos quechuas y aymaras en la vida económica, política y social del país*. Pensamos que sin un cambio radical en este aspecto será totalmente imposible crear la unidad nacional y un desarrollo económico dinámico, armónico, propio y adecuado a nuestra realidad y necesidades (...) La participación política del campesinado debe ser real y no ficticia. Ningún partido podrá construir el país sobre el engaño y la explotación de los campesinos. Nosotros, los propios campesinos lejos de todo afán partidista y *pensando únicamente en la liberación de nuestro pueblo*, queremos exponer en este documento aquellas ideas que juzgamos fundamentales en el ordenamiento económico, político y social del país (“Manifiesto de Tiwanaku” 1973, citado en Hurtado 2016, 327; cursiva añadida).

El documento plantea la defensa de los quechuas y aymaras por encima de las posturas ideológicas. En él se encuentran elementos esenciales de un nacionalismo indígena que es crítico con el proyecto de Estado-nación y reivindica la autodeterminación de los pueblos indígenas, al tiempo que plantea la importancia de la unidad nacional y rechaza el separatismo.

El Manifiesto refleja la búsqueda de una identidad colectiva que reconoce la categoría de campesino, y que rescata la cultura indígena negada desde la Colonia, durante la República y en el Estado de 1952. Reivindica la pureza de lo “indio”, que, por su asimilación al mestizaje, se ha corrompido y ha perdido sus virtudes.

El proceso verdadero se hace sobre una cultura. Es el valor más profundo de un pueblo. La frustración nacional ha tenido su origen en que las culturas quechua y aymara han sufrido siempre un intento sistemático de destrucción (...) Los campesinos queremos el desarrollo económico pero partiendo de nuestros propios valores. No queremos perder nuestras nobles virtudes ancestrales en aras de un pseudo-desarrollo (...) Queremos que se superen trasnochados paternalismos y que se deje de considerarnos como ciudadanos de segunda clase. *Somos extranjeros en nuestro propio país. No se han respetado nuestras virtudes ni nuestra visión propia del mundo y de la vida*. La educación escolar, la política partidista, la promoción técnica no han logrado que en el campo haya ningún cambio

significativo. No se ha logrado la participación campesina porque no se ha respetado su cultura ni se ha comprendido su mentalidad. *Los campesinos estamos convencidos de que solamente habrá desarrollo en el campo y en todo el país cuando nosotros seamos los autores de nuestro progreso y dueños de nuestro destino.* La escuela rural por sus métodos, por su programa y por su lengua es ajena a nuestra realidad cultural y no solo busca convertir al indio en una especie de mestizo sin definición ni personalidad, sino que consigue igualmente su asimilación a la cultura occidental y capitalista (...) El indio es noble y justo, es sobrio y respetuoso, es trabajador y profundamente religioso. Pero toda esta riqueza que atesora el alma india nunca ha sido comprendida ni respetada (...) Los indios que por obra de la mala educación y de la falsa politiquería no quieren ser indios han asimilado los peores defectos de otros pueblos y se han constituido en nuevos explotadores de sus propios hermanos (“Manifiesto de Tiwanaku” 1973, 327-329; cursiva añadida).

En cierta medida, y de manera implícita, el texto reivindica la autodeterminación de los pueblos indígenas y demanda autonomía para las comunidades quechuas y aymaras del campo. La reforma agraria, así como el voto universal, fueron criticados por desconocer las formas de vida, organización y producción de las comunidades y por haberlas sometido a las autoridades mestizas de los partidos políticos y los sindicatos, contaminando la comunidad, desde lo urbano.

Con la Revolución del 9 de abril, llegan dos grandes leyes liberadoras: La Reforma Agraria y el Voto universal. Con la Reforma Agraria los indios nos liberamos del yugo ominoso del patrón. Es una pena que ésta no haya traído todos los bienes que de ella se esperaba debido sobre todo a que está concebida en un esquema demasiado individualista ya que, por obra de algunos elementos derechistas incrustados dentro del MNR no fue implementada con otras leyes que favorezcan la inversión, la tecnificación y la comercialización de productos. *El voto universal no debería desconocer la participación orgánica de las comunidades indígenas en la vida política* (...) El sindicalismo campesino si bien en sus bases y en muchas de sus organizaciones provinciales es una organización de auténtica representación campesina, en las esferas departamentales y nacionales ha sido instrumen-

talizado no pocas veces en favor de intereses totalmente ajenos a nuestra clase. Todos los defectos del partidismo político de la ciudad han entrado al campo por obra de pseudo-dirigentes que se han autonombrado como representantes campesinos. Ellos han sido y siguen siendo los corruptores de nuestro pueblo aymara y quechua ante la benévola e indiferente mirada de nuestras autoridades de Gobierno (“Manifiesto de Tiwanaku” 1973, 329, 331; cursiva añadida).

El katarismo fue la raíz del nacionalismo indígena en Bolivia y el “Manifiesto de Tiwanaku”, el primer documento que cuestionó las bases del proyecto nacionalista. Sin embargo, recién en 1983 el nacionalismo indígena expresó la reivindicación de las “naciones” indígenas y el reconocimiento de lo plurinacional, como se verá más adelante.

El auge y paulatino declive de las corrientes indianista y katarista se dio en el contexto previo y durante la transición a la democracia. Desde el 21 de julio de 1978 hasta el 10 de octubre de 1982 se sucedieron nueve gobiernos, de los cuales siete fueron *de facto* y dos constitucionales.⁸ En ese período de inestabilidad, los sectores populares participaron activamente en las demandas de retorno a la democracia. El katarismo asumió el liderazgo de la CNTCB, generando un giro e integrando la tradición del sindicalismo heredada de la Revolución de 1952 y las demandas por reconocimiento étnico-cultural. Como resultado, la confederación fue rebautizada como Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

Este nombre “sindical” refleja la larga tradición iniciada por el MNR en 1952 y fue un *compromiso con otros sectores del país que no vibraban tanto por lo étnico*. Pero no debe hacernos pensar que esta perspectiva se había perdido en el sector aymara; de hecho, la federación departamental de La Paz mantuvo —y mantiene hasta hoy— en su título el nombre de Tupaj Katari (Albó 2002, 120; cursiva del autor).

8 Apuntan Mesa, de Mesa y Gisbert (2012, 584): “Cuatro de esos nueve se cuentan entre los diez más breves de toda nuestra historia. Eso implica un promedio de un gobierno cada cinco meses y medio. Nunca antes Bolivia había sido sacudida por tal índice de inestabilidad”.

La CSUTCB recuperó lo étnico a partir de la noción de mayoría étnica nacional, al referirse a los pueblos aymara y quechua. Hizo referencia a una identidad histórica originaria que une a los pueblos indígenas, y también incluyó a aquellas poblaciones víctimas de exclusión y explotación. Esas posturas permitieron que se acercara a la COB y que ambas constituyeran un conglomerado social importante, que enfrentó a los últimos gobiernos militares para lograr el retorno a la democracia.

En junio de 1983, la “Tesis política”, aprobada en el Segundo Congreso Nacional de la CSUTCB, planteó la existencia de varias naciones con derecho a ejercer la autodeterminación dentro de la diversidad plurinacional.

La CSUTCB debe convertirse en la expresión cada vez más fiel y unitaria de esta diversidad. Esta consigna tiene también proyecciones en el plano político. Nuestra lucha tendrá que orientarse a que esta diversidad se exprese en todos los ámbitos de la vida nacional. *Porque no queremos parches ni reformas parciales, queremos una liberación definitiva y la construcción de una sociedad plurinacional y pluricultural que, manteniendo la unidad de un Estado, combine y desarrolle la diversidad de las naciones aymara, quechua, tupiguaraní, ayoreode y todas las que la integran. No puede haber una verdadera liberación si no se respeta la diversidad plurinacional de nuestro país y las diversas formas de autogobierno de nuestros pueblos* (CSUTCB 1983, 207; cursiva añadida).

La “Tesis política”, de 1983, recogió las demandas del “Manifiesto de Tiwanaku” y se adaptó a los tiempos, en un momento en que los sectores campesinos, indígenas, trabajadores, militantes y simpatizantes de izquierda, en general, comenzaron a buscar un cambio de paradigma que les permitiera pensar en el pluralismo nacional y cultural. Trataban de enfrentar la complejidad y diversidad de la sociedad boliviana contemporánea, que exigía repensar los términos en que se había construido la nación mestiza. Sin embargo, tuvieron que pasar casi dos décadas para que los pueblos indígenas demostraran que ya no era factible sostener intactas las bases del Estado-nación y que era necesario pensar no solo en el reconocimiento de la diversidad nacional, sino en nuevas formas institucionales para su acomodación y para el ejercicio de su autodeterminación, dentro del Estado boliviano.

A continuación, se analiza el período comprendido entre 1985 y 2000, en el cual los sindicatos campesinos y los pueblos indígenas fortalecieron su demanda de Estado plurinacional e interpellaron al Estado boliviano mediante la participación electoral en la política formal, a nivel municipal y parlamentario, así como a través de la protesta y la movilización.

El período neoliberal y la “democracia pactada”

La recuperación de la democracia en 1982 generó muchas expectativas y la acumulación de demandas que pusieron en jaque al gobierno de Hernán Siles Zuazo y derivaron en inestabilidad política, conflictividad social e hiperinflación. La solución fue adelantar las elecciones generales. Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) asumió la presidencia mediante un pacto entre el MNR y Acción Democrática Nacionalista (ADN). El gobierno de Paz Estenssoro, a través del Decreto Supremo 21060, puso en marcha la denominada Nueva Política Económica (NPE). Como sucedió en muchos otros países en esa época, consistió en un paquete de medidas de ajuste fiscal, apertura comercial, desregulación de los mercados, desprotección laboral y social, reorganización institucional del Estado y privatización de las empresas públicas (García Linera y Gutiérrez 2002; Stefanoni 2003; Mesa, de Mesa y Gisbert 2012). El balance del significado de la NPE es una discusión todavía vigente en Bolivia, por las distintas cifras arrojadas en cuanto a indicadores sociales, pero su éxito fue detener la hiperinflación y estabilizar la economía.

Más allá de las cifras, la NPE fue un proyecto cuyo alcance puso fin al Estado de 1952. El régimen democrático se basó en un sistema multipartidista en el que tres partidos –MNR, ADN y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)– constituyeron el eje central para formar gobiernos de coalición. Esa lógica de acuerdos y consensos recibió el nombre de “democracia pactada” (Mayorga 2004, 29).

Bajo la vigencia de la NPE y la “democracia pactada”, los sectores populares de obreros y trabajadores en general, así como los campesinos e indígenas, sufrieron las consecuencias del ajuste económico y lucharon por la apertura del sistema político. Un hito inicial en ese contexto fue el cierre de la Cor-

poración Minera de Bolivia (COMIBOL) a causa de la caída del precio del estaño, en 1986, que implicó el despido masivo de trabajadores más grande de la historia de Bolivia, puesto que más de 23 000 mineros fueron despedidos. En respuesta, los trabajadores mineros realizaron la Marcha por la Vida, cuyo fracaso “marcó el punto de inflexión que determinaba el fin de una era de poder sindical” (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012, 636).

Durante la década de los ochenta, mientras el katarismo se fortalecía dentro de la CSUTCB, se consolidó la organización sindical campesina en el Chapare, departamento de Cochabamba. La región empezó a crecer demográficamente a partir de dos acontecimientos: la relocalización de los trabajadores mineros de la COMIBOL y una sequía que, en 1983, azotó el altiplano y dejó a miles de campesinos quechuas y aymaras sin sustento. Esas poblaciones encontraron en el Chapare una nueva actividad económica en el cultivo de la hoja de coca. En ese contexto, los productores de hoja de coca del Chapare se organizaron en torno a la Coordinadora de las Federaciones de Trópico de Cochabamba, en la que Evo Morales se consolidó como dirigente. La CSUTCB se convirtió en escenario de debates entre el katarismo y el movimiento cocalero; el primero reivindicando lo étnico cultural y el segundo enfatizando el cuestionamiento al imperialismo y la injerencia estadounidense en Bolivia. Para el año 2000 el liderazgo de Evo Morales y del movimiento cocalero se había fortalecido no solo dentro de la CSUTCB, sino también en el escenario nacional, puntualmente a partir de la creación del MAS-IPSP⁹ y su éxito electoral, que se extendió del ámbito rural al urbano en pocos años. A diferencia de los partidos kataristas que no lograron trascender el altiplano paceño y sus votaciones fueron exiguas porque iban separados y enfrentados, el MAS logró articular a las organizaciones campesinas e indígenas y, también, a sectores urbanos de clase media. Es importante evaluar su recorrido organizativo e ideológico para analizar el papel que tuvo posteriormente en la Asamblea Constituyente y en la elaboración de la Constitución de 2009, así como para entender cómo se insertaron las demandas de los pueblos indígenas por Estado plurinacional y autodeterminación (Molina 2007; Do Alto 2007).

9 En adelante, MAS.

Desde su creación, en 1999, el MAS articuló a los principales sindicatos campesinos e indígenas de Bolivia, como la CSUTCB, las Federaciones de Trabajadores del Trópico de Cochabamba, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-“BS”) y la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CNCB). La variedad de matrices organizativas que se articulan en el MAS se expresa en la tensión constante entre posturas ideológicas heredadas del nacionalismo revolucionario, del katarismo e indianismo y de la izquierda tradicional. Sin embargo, el núcleo de la organización está en las federaciones campesinas del trópico de Cochabamba, que imponen sus postulados a las posturas indianistas. En lo que respecta a su trayectoria electoral, hasta las elecciones de 1997, el MAS participó en alianza con la Izquierda Unida, organización que articulaba ramas ortodoxas de la izquierda y tenía un mínimo apoyo electoral. Desde las elecciones municipales de 1999 participó de manera independiente. En las elecciones generales de 2002 se volvió la segunda fuerza nacional, y logró superar su carácter local y obtener apoyo de sectores urbanos y campesinos de otras regiones del país.

Los resultados a favor de Evo Morales significaron un giro en las tendencias electorales de la vida democrática del país. “Nunca una organización de izquierda radical había llegado al segundo puesto y, por primera vez, las ciudades se mostraron receptivas con un movimiento de raigambre campesina” (Romero 2003, 252). El partido se consolidó en las elecciones municipales de 2004, cuando se convirtió en la primera fuerza electoral nacional. La victoria de Evo Morales por mayoría absoluta, en diciembre de 2005, con el 54 % de la votación, marcaría el inicio del proceso de cambio que tendrá una de sus claves en la realización de la Asamblea Constituyente.

Antecedentes de la “vía municipal” para las autonomías indígenas

Durante la década de los noventa, los pueblos indígenas de Bolivia se beneficiaron del proceso de descentralización municipal impulsado por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, a través de la Ley de Participación Popular (LPP) y de algunas reformas parciales a la Constitución. Estas

reconocieron una serie de derechos colectivos enmarcados en un contexto internacional favorable a las demandas indígenas. Interesa destacar aquellos cambios que impulsaron el ejercicio del autogobierno indígena dentro de los espacios municipales. No es posible comprender el fortalecimiento de formas de gestión municipal indígena sin la puesta en vigencia de la LPP y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA, que han sido reconocidas como el avance más significativo de la historia hacia la descentralización y como un embrión de las autonomías indígenas.

Entre 1994 y 1996 se dio lugar probablemente al avance más significativo de toda nuestra historia en el camino hacia la descentralización y las autonomías al aprobarse la Ley de Participación Popular. Esta ley es un instrumento verdaderamente revolucionario, en tanto creó los municipios territorializados, les asignó de modo directo un porcentaje muy significativo de los ingresos del TGN (20 %), estableció los mecanismos de jurisdicción y elección por voto popular de sus autoridades y creó el concepto jurídico de autonomías con responsabilidades y competencias específicas. Fue también el embrión de las autonomías indígenas y el puente a las mancomunidades municipales. Este gigantesco avance se complementó con la creación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como resultado de la marcha de 1990 y con la Ley INRA, que reconoció por primera vez desde el Estado la propiedad comunitaria en los Andes. Sin la Participación Popular la construcción del tejido autonómico del país en el período 2004-2010 es simplemente impensable (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012, 53).

Con el escenario abierto para la conformación de municipios, las autoridades originarias de las comunidades del altiplano empezaron a participar en las elecciones, ya sea a través del MAS o de sus propias organizaciones como pueblos indígenas.

A raíz de la profundización de la participación política de los pueblos indígenas del altiplano en el nivel municipal, varios analistas y académicos formularon líneas de debate al respecto. Xavier Albó (2012) planteó las implicaciones políticas de la identidad étnica en comunidades aymaras del altiplano, así como en otros escenarios de Ecuador y Perú, donde hay una identidad indígena común, que encuentra posibilidades de participación

política en espacios municipales y gobiernos locales. Otro de los estudios pioneros sobre las consecuencias de la LPP y la Ley INRA fue producido por Xavier Albó y Víctor Quispe (2004), quienes investigaron la descentralización municipal a partir de la variable de la etnicidad aplicada a las autoridades locales surgidas del voto popular desde 1995.

Los estudios mencionados evidenciaron que la Ley INRA y la LPP no solo sirvieron para descentralizar el Estado boliviano, sino que su aporte también incluye el reconocimiento de las formas comunitarias de tenencia de la tierra, a través de las TCO, territorios basados en la ocupación ancestral y la propiedad colectiva. De ese modo, orientaron la estructura del Estado hacia formas político-administrativas que permiten a los pueblos indígenas ejercer su autodeterminación.

Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunitarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio (...) Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables (...) La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 del 11 de julio de 1991 (...) En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional (artículo 3, Ley INRA 1996).

La estructura del Estado en el ámbito local promueve, desde entonces, el ejercicio de la autonomía, respetando los usos y costumbres del *ayllu* y la comunidad¹⁰ y reconociendo las organizaciones de los pueblos indígenas

10 La expresión "usos y costumbres" se utiliza en Bolivia para referirse a las formas organizativas de los *ayllus* y comunidades, que conforman sistemas complejos donde se incluyen procesos de elección de autoridades, toma de decisiones en general, reglas para el ejercicio del poder, normas para el manejo de la tierra, y múltiples acuerdos sobre la gestión del autogobierno. Su utilización es común tanto en el ámbito académico como en el debate político.

en las organizaciones territoriales de base (OTB). Ticona (1997) reflexiona sobre los cambios y desafíos en las estrategias de lucha por el control del poder comunal dentro de las organizaciones comunitarias a lo largo de su historia y a partir de la LPP. Destaca que, desde la década de los noventa, su influencia ha marcado aquellas luchas, ha provocado adaptaciones de diversa índole entre las formas municipales de gestión y las formas “ancestrales” de organización política.

La LPP concibió como “sujetos de la participación popular” a las OTB, “expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres, o disposiciones estatutarias” (artículo 3, Ley de Participación Popular 1994). Incluían comunidades, *ayllus* y juntas vecinales, cuya participación en los municipios se dio a través de los llamados comités de vigilancia.¹¹ Ello consolidó el espacio municipal, mediante la existencia de nuevos actores políticos locales, con identidades propias, que no solo cuestionaron las prácticas tradicionales de hacer política en los municipios, sino que repercutieron en las mismas comunidades, en sus usos y costumbres. Por ende, la influencia de este cuerpo legal fue evaluada también poniendo la mirada en sus consecuencias para el desarrollo político de los pueblos, la complejización de sus formas de organización política y su participación en el Estado.

Donna Lee Van Cott hace un balance acerca del modelo de descentralización concebido en la LPP y sus consecuencias para la experimentación e innovación democrática en gobiernos locales liderados por el MAS. La autora considera que el modelo impulsado en la Ley tuvo un carácter de arriba hacia abajo porque se impuso desde el ámbito nacional un esquema institucional rígido y uniforme para más de 300 municipios, con rasgos distintos. Un balance de diez años de aplicación de la ley destaca que, si bien abrió el espacio para autoridades indígenas y campesinas,

11 Los comités de vigilancia (CV) fueron instancias creadas *ad hoc*, cuyas funciones y alcances establece la LPP. “Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales en el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, se establecerá un Comité de Vigilancia constituido por un (a) representante de cada Cantón o Distrito de la Jurisdicción elegido (a) por la Organización Territorial de Base respectiva” (artículo 10, Ley de Participación Popular 1994).

ese modelo se impuso y dejó poco margen para una iniciativa desde abajo y la innovación institucional (Van Cott 2008, 4). Sin embargo, desde principios del siglo XXI, el modelo municipalista fue utilizado para dar impulso a varias experiencias de autonomía indígena bajo diversos esquemas de adaptación o hibridación.

La LPP y la Ley INRA originaron los municipios indígenas en zonas rurales con población mayoritariamente indígena, en los cuales las formas de gestión y organización política comunitaria desafiaron los esquemas del ordenamiento municipal. Los desafíos en la gestión municipal se dieron no solo en los modos de selección de autoridades y en la participación, sino también respecto al ordenamiento y la división territorial. El origen de los municipios indígenas se encuentra en los distritos municipales indígenas, conformados a raíz de las oportunidades abiertas por la LPP.

Uno de los aportes del municipalismo es haber visibilizado regiones y localidades tradicionalmente inexistentes para el Estado central y los gobiernos departamentales y de gobiernos locales comunitarios e indígenas que habían pervivido al margen del Estado. La LPP incluyó en el diseño municipal formas de control social desde los Comités de Vigilancia (CV) de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) en un intento por reconocer el rol de las comunidades indígenas organizadas. Aunque no estaba previsto en la LPP, desde sus inicios se crearon distritos municipales indígenas precisamente porque sus impulsores –los pueblos indígenas– aprovecharon la figura jurídica de distritos municipales, que permitía su conformación allá donde existiera unidad geográfica, sociocultural, productiva y económica (Sandy 2012, 1).

Los distritos municipales indígenas funcionaron como espacios de experimentación para el autogobierno y adquirieron reconocimiento del Estado para consolidarse como municipios indígenas en 2002, cuando la Ley de Diálogo Nacional los reconoció formalmente (Galindo 2008). En la elaboración de la Ley de Diálogo Nacional (2002) y la Ley de Ordenamiento Territorial (2002) se debatió respecto a la relación entre los territorios indígenas y los límites territoriales municipales. Un estudio de Mario Galindo

evidencia cómo en el altiplano se distinguen tres formas de territorialidad en relación con los municipios: la primera, cuando un municipio abarca varios *ayllus*; la segunda, cuando un *ayllu* ocupa el territorio de varios municipios; y la tercera, cuando el *ayllu* y el municipio coinciden exactamente (Galindo 2008). Esa variedad influye en los procesos de configuración de las autonomías indígenas a partir del año 2009, puesto que, por ley, no pueden crearse replanteando los límites territoriales, sino subordinadas a los espacios municipales.¹²

En suma, la LPP y la Ley INRA inauguraron un modelo de descentralización estatal que evidenció los desafíos que las tradiciones de autogobierno indígena planteaban a las formas convencionales de gestión municipal. Con todo, esas normas permitieron que las experiencias de autogobierno en el espacio local fueran la base para un modelo de autonomías impulsado por el Estado, por la vía municipal.

Al margen de sus intenciones explícitas, las leyes tuvieron efectos inesperados en varios municipios con altos índices de población indígena porque crearon condiciones para que se generaran procesos de reconstitución de las tradiciones organizativas y de autogobierno propias de las comunidades y los *ayllus*, en lo identitario y en el nivel territorial. En ningún momento la LPP consideró la posibilidad de alterar la división político-administrativa basada en los municipios; más bien se enfocó en fortalecer ese espacio a través de su apertura a la participación e integración de los pueblos indígenas y sus usos y costumbres. Sin embargo, ello no impidió que los pueblos indígenas utilizaran ese espacio para desplegar estrategias propias.

Con tales antecedentes en las experiencias de construcción de autogobierno indígena en el espacio municipal, se analiza una nueva fase en el proceso político que se inicia a principios del siglo XXI, con el estallido de protestas sociales.

12. Aunque existe la posibilidad de crear “regiones indígena originario campesinas”, el gobierno del MAS impulsa la vía municipal para la conversión de municipios en autonomías indígenas, pese a que esta presenta innumerables obstáculos.

Ciclo de protestas, crisis política y reformas institucionales

La crisis del modelo neoliberal y de la “democracia pactada” provocó una serie de protestas y demandas sociales que se manifestaron desde fines de la década de los noventa. Dos hechos detonaron una ola de movilizaciones: la privatización de cinco grandes empresas estatales, entre ellas, Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB), y el descubrimiento de importantes reservas de gas natural. A partir de entonces, los hidrocarburos se convirtieron en el caballo de batalla entre tendencias políticas, sectores sociales e, incluso, regiones. La situación económica en 1996 era preocupante porque la pobreza llegaba al 53,3 %, lo que implicaba que cinco de cada diez bolivianos eran pobres; la pobreza extrema era de 41,2 % (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012).

A lo anterior se sumó una recesión aguda entre 1999 y 2001, que significó la contracción del crecimiento económico al 1 %, debido a la caída de exportaciones y la depresión de los precios de las materias primas, que afectó a los minerales y a la soya (Mesa, de Mesa y Gisbert 2012). Con la crisis económica se produjo una serie de movilizaciones que fueron la antesala para la caída del último gobierno de la “democracia pactada”. La denominada “guerra del agua” se desató en Cochabamba, entre enero y abril de 2000, cuando sindicalistas, asociaciones de regantes, comités de agua rurales y urbanos y ciudadanía, en general, exigieron el fin del contrato de concesión a la empresa Aguas del Tunari. Por otro lado, entre 2000 y 2002 los bloqueos de carreteras y los cercos a la ciudad de La Paz por parte de las comunidades indígenas aymaras, organizadas en torno a la CSUTCB, se dieron por demandas de mejores condiciones de vida. El auge de la movilización provocó un giro en el escenario político, que se hizo visible en las elecciones generales de 2002, cuando el MAS obtuvo el 20,9 % de los votos y devino segunda fuerza legislativa, y el Movimiento Indio Pachakutik (MIP) obtuvo presencia parlamentaria. Si bien Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, ganó la presidencia, actores campesinos e indígenas ingresaron en el legislativo, lo cual rompió el trípode de los partidos tradicionales.

En el período 2003-2005 colapsó el modelo económico y político. Inició con una insurrección popular, en octubre de 2003, conocida como la

“guerra del gas”, desatada por la intención del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada de vender gas a Estados Unidos exportándolo por puertos chilenos. La propuesta fue planteada en medio de una convulsión social expresada en bloqueos de caminos en el altiplano, huelga general en la ciudad de El Alto contra nuevos impuestos, y marchas de los cocaleros del Chapare por conflictos en torno al cultivo de la hoja de coca. La COB decretó una huelga general, a la que se sumaron jubilados y campesinos. El 11 de octubre de 2003, las Fuerzas Armadas intervinieron la ciudad de El Alto, dejando un saldo de decenas de civiles muertos. La represión militar exacerbó las protestas y el 13 de octubre el presidente Sánchez de Lozada renunció a su cargo y abandonó el país. El vicepresidente Carlos D. Mesa asumió el mando del gobierno y, por presión del movimiento campesino e indígena, en 2004 promulgó una reforma parcial a la Constitución, que incluyó los mecanismos de Asamblea Constituyente, iniciativa legislativa ciudadana y referendo. También eliminó el monopolio de los partidos políticos, permitiendo que agrupaciones ciudadanas e indígenas pudieran presentar candidatos. Esa reforma canalizó por vías institucionales las demandas del movimiento campesino e indígena.

Adicionalmente, a partir de la demanda de autonomías departamentales, se acordó la elección directa de prefectos mediante el voto ciudadano, eliminando la decisión presidencial de designar autoridades políticas en el nivel departamental. Las reformas no aplacaron la crisis política. Las protestas provocaron la renuncia de Carlos Mesa y, por ende, el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005.

Una nueva fase de reformas inicia con la victoria electoral de Evo Morales, en diciembre de 2005, y la puesta en marcha del nuevo proyecto de Estado, que osciló desde sus inicios entre el nacionalismo y el indigenismo.

Por una parte, mediante una política de nacionalización de los recursos naturales que replanteó las relaciones entre el Estado y las empresas extranjeras como respuesta al neoliberalismo y, por otra, a través de un proyecto de reforma constitucional que se resumió en un modelo de Estado plurinacional que enfatiza en los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas (Mayorga 2009, 231).

La adopción del nuevo modelo de Estado fue el objetivo central del proceso constituyente planteado por los pueblos indígenas de tierras bajas desde principios de los noventa. Se concretó en la Asamblea Constituyente, entre 2006 y 2008.

La aprobación de la nueva Constitución fue la culminación de un proceso constituyente que tuvo varios antecedentes. La nacionalización no fue cuestionada; en cambio, la Asamblea Constituyente estuvo marcada por fuertes diferencias respecto a otros temas como las autonomías territoriales. Grupos regionalistas plantearon la demanda de autonomías departamentales como propuesta contraria al Estado plurinacional con autonomías indígenas que las organizaciones populares afines al MAS, aglutinadas en el Pacto de Unidad, reflejaron en su proyecto de Constitución (Pacto de Unidad 2010).¹³

La polarización surgiría de esta combinación de clivaje étnico y clivaje regional. Esto se reflejó desde julio de 2006, cuando se realizaron, de manera simultánea, las elecciones para conformar la Asamblea Constituyente y un referendo nacional sobre autonomías departamentales. El MAS obtuvo la mayoría de representantes a la Asamblea Constituyente y los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni (la denominada “media luna”) aprobaron sus autonomías departamentales.

Durante el año 2008 hubo constantes esfuerzos para conseguir la aprobación de la nueva Constitución, pero no dieron resultado por la grave confrontación que existía tanto en la Asamblea, donde el MAS no contaba con dos tercios de los votos, como entre los departamentos de occidente (Potosí, La Paz, Oruro, Chuquisaca y Cochabamba, bastiones electorales del MAS) y los departamentos de la “media luna”, donde la principal demanda eran las autonomías departamentales. En diciembre de 2007, el MAS aprobó un texto de nueva Constitución que daba mayor protagonismo a las autonomías indígenas, al influjo de su mayoría asentada en los

¹³ El Pacto de Unidad se creó en septiembre de 2004 como espacio para el trabajo conjunto de organizaciones indígenas y campesinas, dirigido a propiciar el proceso constituyente. Sus componentes fueron la CSUTCB, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), la CNMCIQB-“BS”, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y el Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Como parte de la bancada del MAS, sus representantes formaron la coalición más importante de la Asamblea Constituyente.

asambleístas del Pacto de Unidad. En reacción, los cuatro departamentos de la “media luna” realizaron referendos locales en los que aprobaron sus estatutos autonómicos.

La pugna no fue resuelta dentro de la Asamblea Constituyente. La crisis política fue encarada mediante un referendo por la revocatoria del mandato del presidente y de los prefectos de ocho departamentos. En esta consulta, Evo Morales fue ratificado con el 67 % de los votos; en cambio, dos prefectos (de Cochabamba y La Paz) perdieron su mandato. Si bien los prefectos opositores de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando también fueron ratificados, el movimiento opositor articulado en la “media luna” se debilitó con la salida de dos prefectos y ante el fortalecimiento de la legitimidad de la figura presidencial. De esta manera, el MAS y la oposición parlamentaria negociaron algunos ajustes al texto constitucional y aprobaron la convocatoria al referendo que, en enero de 2009, aprobó la nueva Constitución. Como el acuerdo congresal con la oposición implicó una serie de cambios al documento original, algunos sectores indígenas y campesinos del Pacto de Unidad se distanciaron del MAS y cuestionaron el contenido de la nueva Constitución, que incluía tres nuevos tipos de autonomías: departamentales, indígenas y regionales.

Desde la aprobación de la nueva Constitución, en enero de 2009, comenzó una etapa conflictiva en la cual la puesta en marcha del Estado plurinacional permite ver los retos que implica y hasta qué punto la sociedad boliviana y sus elites políticas están dispuestas a aplicar lo establecido en la norma. La primera experiencia frustrante para los pueblos indígenas tuvo que ver con la aprobación de la Ley de Régimen Electoral Transitorio, en abril de 2009, que sirvió de base para la convocatoria a elecciones generales en diciembre de ese año. Al igual que la Constitución, esa ley se construyó bajo un acuerdo entre el MAS y la oposición, poniendo por encima la democracia liberal y afectando el carácter plurinacional del Estado. Las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad cuestionaron el proyecto de ley, que reconocía 15 circunscripciones especiales para representantes indígenas y exigía mayor cantidad de diputados, tomando en cuenta que la mayoría poblacional tiene identidad indígena. Sin embargo, el MAS llegó a un acuerdo con la oposición, y la Ley de Régimen Electoral Transitorio

redujo a siete el número de diputados, lo que constituye el 5 % de los miembros de la cámara baja.

Siguieron la promulgación del Decreto Supremo 231 y de la LMAD, que también establecieron límites para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, en este caso afectando directamente la conformación de las autonomías.

El presidente Evo Morales, a través del Decreto Supremo 231, emitido el 2 de agosto de 2009, convocó a referendos para convertir municipios en autonomías indígenas, que se celebrarían conjuntamente con las elecciones generales del 6 de diciembre de ese año, en las cuales Evo Morales y Álvaro García Linera fueron reelegidos con el 62 % de los votos. El Decreto establecía, en los artículos 5, 6, 7 y 294, los requisitos para entrar en el proceso de conversión.

Que la jurisdicción actual del municipio corresponda históricamente a la territorialidad ancestral del (los) pueblo(s) indígena originario campesino(s) que actualmente lo habitan; que la existencia de estos pueblos indígenas originario campesinos fuera precolonial; que la población indígena originaria campesina del municipio compartiera identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (artículo 5, Decreto Supremo 231/2009).

Los requisitos desalentaron a muchos municipios con mayoría indígena que habrían participado en el referendo, pero no lo hicieron por las dificultades para presentar las evidencias solicitadas y porque las organizaciones indígenas y campesinas articuladas en el Pacto de Unidad rechazaron las limitaciones al ejercicio de la autodeterminación que habían demandado en la Asamblea Constituyente mediante la reconstitución territorial e identitaria.¹⁴ El tema es relevante porque forma parte de la continuidad histórica y la experiencia colonial de los pueblos indígenas para formular su demanda de autodeterminación.

14 La pregunta planteada para el referendo fue la siguiente: “¿Está usted de acuerdo en que su municipio adopte la condición de Autonomía Indígena Originario Campesina, de acuerdo con los alcances y preceptos establecidos en la Constitución Política del Estado? (artículo 9, Decreto Supremo 231/2009).”

A pesar de los desacuerdos y el rechazo de los pueblos indígenas a los requisitos impuestos, el referendo levantó grandes expectativas sobre el futuro de las autonomías en el Estado plurinacional. Era la primera vez que los municipios indígenas que se formaron de acuerdo con las posibilidades abiertas por las reformas de los años noventa podían acceder a un modelo nuevo de autonomías, que nacía de un pacto con el Estado.

En lo que respecta al proceso de conversión en tierras altas, se realizaron varios análisis que pretendían establecer posibles escenarios para los resultados del referendo, con base en el porcentaje de población indígena existente en cada municipio. Los datos que arrojaron fueron interesantes. Xavier Albó y Carlos Romero (2009) plantearon dos escenarios posibles. El primero, basado en una muestra de 73 municipios con una población indígena mayor a 90 %, y el segundo, en una muestra de 90 municipios con una población indígena de más de 75 %, lo que sumaba un total de 163 municipios con alto potencial para constituirse como autonomías indígenas. Colque (2009) estableció tres escenarios posibles. En el primero planteó la posibilidad de que 60 % de la población indígena de cada municipio votase a favor del proceso de conversión, lo que implicaba que 173 municipios en tierras altas y valles eran candidatos para la autonomía. En el segundo escenario planteó la posibilidad de que el 70 % de los indígenas votasen por la autonomía, con lo cual, 196 municipios eran posibles candidatos. El tercer escenario, el más optimista, apuntó a un 80 % de aceptación de la autonomía, arrojando un total de 202 municipios proclives. Así, el peor escenario establecía que 163 municipios eran aptos para ingresar al proceso de conversión a las autonomías; 73 correspondían a las zonas de valles y altiplano.

Las proyecciones asumían que, a mayor porcentaje de población indígena, más posibilidades de aceptación para entrar en el proceso de conversión. Sin embargo, los resultados las contradijeron porque solamente en 12 municipios se realizaron referendos y en 11 de ellos ganó el “sí”. El primer dato relevante es que en Curahuara de Carangas, en el departamento de Oruro, donde el 92,73 % de los 5278 pobladores es indígena, mayoritariamente aymara, ganó el “no”, con 54 %. Otro de los municipios donde se hubiera esperado mayor aceptación de la autonomía fue Chayanta, en

el departamento de Potosí, con una población de 14 165 habitantes, de los cuales 97,85 % son indígenas, mayoritariamente quechuas. Allí el “sí” obtuvo el 59,60 % y el “no”, el 40,10 % (OEP 2012).

A continuación, los resultados en los demás municipios de tierras altas y valles. En Chipaya (Oruro), con población mayoritariamente aymara (de los 1814 habitantes, el 97,08 % son indígenas) el “sí” obtuvo el 91,69 % y el “no”, el 8,31 %. En Tarabuco (Chuquisaca), con población mayoritariamente quechua (93,40 % de los 19 554 habitantes son indígenas) el “sí” obtuvo 90,80 % y el “no”, 9,20 %. En Mojocoya (Chuquisaca), con población mayoritariamente quechua (de los 7962 habitantes, 94,58 % son indígenas), el “sí” obtuvo 88,31 %; el “no”, 11,69 %. En Aullagas (Oruro), con población mayoritariamente aymara (de los 2975 habitantes, 98,39 % son indígenas), el “sí” obtuvo 83,67 %; el “no”, 16,33 %. En Salinas de Garci Mendoza (Oruro), con población mayoritariamente aymara (95,59 % de los 8723 habitantes son indígenas), el “sí” obtuvo 75,09 %; el “no”, 24,91 %. En San Pedro de Totora (Oruro), con población mayoritariamente aymara (de los 4941 habitantes, 97,15 % son indígenas), el “sí” obtuvo el 74,50 %; el “no”, 25,5 % (OEP 2012, 276).

De los 11 municipios bolivianos que entraron en el proceso de conversión a las autonomías, siete corresponden a la zona del altiplano, tres a los valles y uno a tierras bajas. Los argumentos para explicar esa realidad han sido múltiples. Algunos destacan la complejidad de los requisitos establecidos para el referendo, la incertidumbre generada porque no estaba aprobada la LMAD y la carencia de información y socialización sobre la importancia del proceso.

Siete meses después del referendo, en julio de 2010, entró en vigencia la LMAD y estableció tres vías para conformar las autonomías indígenas: municipal, territorial y regional. En general, existe un énfasis del Estado en impulsar la constitución de autonomías solo por la vía municipal. En cambio, las otras (territorial y regional), que establecen mayores oportunidades para la reconstitución territorial, no han sido impulsadas. La vía territorial consiste en formar autonomías a partir de las TCO. La vía regional consiste en la posibilidad de articular, a largo plazo, Territorios Indígenas

Originarios Campesinos (TIOC). La conformación de autonomías por estas vías está reconocida en el artículo 47 de la LMAD y los artículos 293, 294 de la Constitución. A diferencia de la municipal, se acercan más a la demanda por autodeterminación de los pueblos indígenas.

La LMAD estableció un plazo de 360 días para elaborar los estatutos autonómicos en los municipios donde se aprobó la conversión. Estos son los documentos fundamentales que establecen la normativa, estructura de gobierno y formas de gestión de las autonomías indígenas. Sin embargo, al terminar el plazo, no se había completado ningún estatuto, y en varios casos ni siquiera se había empezado a discutir su contenido. Al finalizar el segundo año, solamente cuatro municipios los habían completado (Mojo-coya, Chipaya, San Pedro de Totora y Pampa Aullagas). En julio de 2013, los cuatro estatutos se encontraban en revisión en el Tribunal Constitucional Plurinacional, como establece la LMAD (artículo 54, Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2010). Ninguno de ellos correspondía a Jesús de Machaca o Charazani, municipios en los que, si bien concluyó la primera fase en 2013, con la elaboración de borradores, el proceso de redacción del documento quedó inconcluso.

Con los parámetros y limitaciones establecidos en la LMAD y en el Decreto 321 quedó trazada la cancha para poner en marcha los procesos de conversión de municipios en autonomías. Sin embargo, interesa mirar más allá y evidenciar los alcances de la nueva Constitución para el desarrollo del Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos indígenas. A continuación, se presenta un análisis minucioso sobre la manera en que se incluyeron en la nueva Constitución las demandas indígenas planteadas en la propuesta de Carta Magna elaborada por el Pacto de Unidad. El análisis se enfoca en las demandas de los pueblos indígenas respecto a las nociones de Estado plurinacional, nación y autodeterminación y cómo estas se interpretaron e incluyeron en la nueva Constitución, para ver si potenciaron o limitaron su capacidad de ejercer autogobierno como parte de la propuesta de reconstitución de sus territorios ancestrales.

En el documento del Pacto de Unidad (2010, 146), el Estado plurinacional se concebía como “un modelo de organización política para la des-

colonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial”. Se definía al Estado boliviano de la siguiente manera:

Es unitario plurinacional, pluriétnico, pluricultural, intercultural y pluri-lingüe, descentralizado en autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas, en autonomías interculturales urbanas y en autonomías regionales, con respeto a formas de vida diferenciadas en el uso del espacio y territorio (Pacto de Unidad 2010, 24).

Esta caracterización se basa en la idea de que el autogobierno territorial es la única vía para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas y, por eso, la reconfiguración del Estado requiere un nuevo régimen de autonomías. Al comparar lo dispuesto en el primer artículo de la nueva Constitución, se puede ver la similitud entre los documentos.

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (artículo 1, Constitución Política del Estado 2009).¹⁵

La principal coincidencia entre lo propuesto por el Pacto de Unidad y la nueva Constitución está en el reconocimiento de la necesidad de construir las autonomías pensando no solo en los pueblos indígenas, sino también en la población, en general, y en los diferentes niveles territoriales. El documento del Pacto de Unidad habla de autonomías interculturales urbanas y autonomías regionales, mientras que la nueva Constitución habla de un Estado con autonomías.

¹⁵ Es necesario aclarar que ese reconocimiento no solo satisface la demanda de los pueblos indígenas de construir un régimen autonómico, sino también la demanda de los departamentos de la “media luna” que, como se vio, se articularon políticamente en torno al discurso autonomista desde el año 2003, constituyéndose en la oposición política y regional de Evo Morales. La inclusión de las distintas demandas se evidencia por el reconocimiento de varios niveles de autonomía, que incluyen la departamental, regional, municipal y la autonomía indígena originario campesina.

Respecto a la idea de autodeterminación, el Pacto de Unidad planteó la siguiente propuesta:

Nuestra decisión de construir el Estado Plurinacional basado en las autonomías indígenas originarias y campesinas, debe ser entendida como un camino hacia nuestra autodeterminación como naciones y pueblos, para definir nuestras políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos, y en este marco reafirmar nuestras estructuras de gobierno, elección de autoridades y administración de justicia, con respecto a formas de vida diferenciadas en el uso del espacio y el territorio (Pacto de Unidad 2010, 146).

El Estado plurinacional abre el camino para ejercer la autodeterminación a través de las autonomías indígenas, lo que quiere decir que en Bolivia la correspondiente demanda está pensada en términos de autonomías territoriales, pero con el horizonte de la reconstitución de los territorios ancestrales.

Respecto a la idea de nación, los pueblos indígenas demandaron el reconocimiento de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y, así, la replantearon. La propuesta del Pacto de Unidad establece la necesidad de reformular la idea de nación construida desde la ciudadanía liberal y el individuo, en cuanto ciudadano con derechos iguales ante la ley. El nuevo sujeto colectivo naciones y pueblos indígena originario campesinos exige una nación boliviana basada en el reconocimiento de la diversidad de pueblos y naciones, y en la existencia no solo de individuos, sino de sujetos colectivos que reclaman su derecho a la autodeterminación. Si bien no habla de la nación como tal, la propuesta establece que “la población boliviana se compone de Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos, afrodescendientes y de población culturalmente diversa del campo y de la ciudad” (Pacto de Unidad 2010, 169). Tras los debates en la Asamblea Constituyente, la demanda se tradujo en una nueva definición de la nación boliviana, que quedó plasmada en la nueva Constitución. “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las *naciones y pueblos indígena originario campesinos*, y las

comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano” (artículo 3, Constitución Política del Estado 2009; cursiva añadida).

Las naciones y pueblos indígena originario campesinos componen una unidad colectiva que resulta de la articulación de las diferentes formas de identificarse que tienen las identidades indígenas y campesinas en Bolivia. El término “indígena” es utilizado por las poblaciones de las tierras bajas, ubicadas en la parte oriental del país. Por lo general, su uso surge de la cercanía y familiaridad de estos pueblos con la cooperación internacional, que ha incorporado el lenguaje de normas internacionales, como el Convenio 169 de la OIT. En el occidente del país, donde se ubican los valles y el altiplano, el término “indígena” tiene una carga negativa de discriminación, al igual que la palabra “indio”. En su lugar, las poblaciones han asumido el término “originario”, para referirse a la relación ancestral con el territorio que habitan y para reivindicar sus derechos colectivos.¹⁶

El término “campesino” está muy generalizado tanto en el altiplano como en los valles, donde la Revolución de 1952 tuvo fuerte impacto a través de la reforma agraria. Fue aplicado para incluir a las poblaciones indígenas en el proyecto de la nación mestiza, y para sacar al indígena de su atraso y exclusión (Albó y Romero 2009). Hay que entender que la identificación con lo campesino trasciende la actividad del cultivo de la tierra y no excluye otras actividades económicas que implican, incluso, la migración a las ciudades. Por lo general, el título de “campesino” se articula a lo indígena u originario, y se vuelve así un término compuesto.

El sujeto colectivo naciones y pueblos indígena originario campesinos abarca todas estas realidades y es utilizado por quienes se identifican con alguno de sus términos. Para el Pacto de Unidad, el nuevo sujeto colectivo tiene un derecho principal: su reconstitución identitaria y territorial, como evidencia su propuesta de Constitución.

¹⁶ Surge en la Colonia, cuando se hablaba de comunidades originarias cuyos habitantes eran clasificados como agregados, arrimantes u originarios; este último, el de mejor categoría (Schavelzon 2012).

Esta Constitución respeta y constitucionaliza la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas, originarios y afrodescendientes, el dominio ancestral sobre sus territorios, y garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho a controlar sus instituciones, al autogobierno, a desarrollar su derecho y justicia propia, su cultura, formas de vida y reproducción, al derecho a reconstituir sus territorios y al derecho a definir su desarrollo con identidad (Pacto de Unidad 2010, 168).

La reconstitución territorial e identitaria surgió como demanda de los pueblos indígenas articulados en CONAMAQ y fue debatida en ese espacio antes de pasar a la Asamblea Constituyente.

Se debatía en el Consejo de CONAMAQ. Nosotros tenemos que reconstituir la identidad y el territorio (...) La demanda de tierra y territorios fue el origen troncal, o sea, el lado político de la reivindicación fue cimentar sus demandas de tierra y territorio. Esto tiene sus límites, ellos conocen sus límites, entonces, la idea de la reconstitución era eso: por un lado, fortalecer lo cultural, la identidad como base del accionar político y social de lo indígena y el tema de tierra/territorio, como base de la demanda histórica y política. El tema principal era la reconstitución orientada a volver a establecer el territorio ancestral.¹⁷

La idea de reconstitución devino eje para la propuesta de autonomías indígenas en el Pacto de Unidad porque la división político-administrativa del Estado nacional fue considerada un factor limitante para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos.

La división político administrativa ha impuesto fronteras que han roto las unidades territoriales tradicionales, resquebrajando la autonomía y control sobre la tierra y recursos naturales. Se ha impuesto un sistema jurídico uniforme, modelos de gobierno y administración de justicia ajenos, que favorecen los intereses del mercado y privan a los pueblos de sus medios de subsistencia, y por lo tanto deterioran nuestra calidad de vida. Pero a pesar

¹⁷ Jesús Jilamita, entrevista del 22 de abril de 2013.

de siglos de imposición hemos resistido y mantenido nuestras identidades, por eso en Bolivia hoy habitamos diversas naciones, pueblos y culturas con derecho a una convivencia solidaria y pacífica, por eso proponemos fundar un Estado Plurinacional Unitario (Pacto de Unidad 2010, 4).

Por sus implicaciones, la demanda por reconstitución territorial fue objeto de múltiples interpretaciones y conflictos durante la Asamblea Constituyente. De ser asumida como eje para constituir autonomías indígenas, implicaba replantear la configuración territorial del Estado. La nueva Constitución no reconoce explícitamente el derecho a la reconstitución territorial y la garantía del derecho de autodeterminación para el nuevo sujeto colectivo. Es ambigua respecto a la idea de reconstitución, al establecer que,

dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley (artículo 2, Constitución Política del Estado 2009).

Si bien reconoce el dominio ancestral sobre sus territorios, no menciona la posibilidad de reconstruirlos. Esto se hace evidente al referirse a las autonomías indígenas.

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (...) La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus

atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley (artículos 289 y 290, Constitución Política del Estado 2009).

Al afirmar que la conformación de autonomía se basa en territorios ancestrales *actualmente* habitados por los pueblos indígenas, la Constitución descarta la posibilidad de la reconstitución territorial porque, de lo contrario, implicaría recuperar tierras que actualmente están habitadas por otros pobladores.

De esa manera, existen dos interpretaciones de la demanda por autodeterminación: la estatal y la de los pueblos indígenas articulados en el Pacto de Unidad. Tal como establece la nueva Constitución, las autonomías son consideradas por los pueblos indígenas limitantes para su demanda por autodeterminación porque no es posible replantear los límites territoriales del Estado y porque no están pensadas a partir de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos sino, principalmente, sobre la base de los municipios. Las limitaciones al ejercicio de la autodeterminación se evidenciaron cuando inició la construcción de autonomías, a partir de 2009, con la convocatoria a referendos. Los casos de Jesús de Machaca y Charazani permiten observar los vaivenes de este proceso político. Su análisis empírico y la evaluación de sus dimensiones experimentales, democráticas y performativas proporcionan importantes elementos para caracterizar la configuración del Estado plurinacional en Bolivia.

Segunda parte: autonomías indígenas en Jesús de Machaca y Charazani

El municipio de Jesús de Machaca tiene una larga trayectoria de lucha por el ejercicio de la autodeterminación del pueblo aymara, en el marco de sus reivindicaciones por el reconocimiento del autogobierno y la propiedad colectiva de la tierra. Sin embargo, cabe mencionar algunos hitos históricos que permiten comprender los retos que enfrentaron para constituirse como autonomía indígena. Jesús de Machaca fue una de las zonas más combativas del altiplano boliviano, por el apoyo activo de sus pobladores a Tupaj Katari

en sus sublevaciones y cercos a la ciudad de La Paz, durante 1781.¹⁸ En el siglo XIX, resistió las políticas de privatización de la propiedad de la tierra de los gobiernos de Tomás Frías y Mariano Melgarejo, que favorecieron la expansión del latifundio. La Ley de Exvinculación emitida durante el gobierno de Frías entró en vigencia a partir de 1880. En 1881 se realizó la Revisita General, mayor proceso de expropiación de tierras comunales de la historia republicana (Ticona 1997). En respuesta, el movimiento de los Caciques Apoderados articuló a las autoridades tradicionales de los *ayllus*, *markas* y comunidades de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca (Mendieta 2008) y llevó sus demandas al Estado (Ticona 1997).

Los Caciques Apoderados continuaron la lucha y en 1912 demandaron la recuperación de tierras comunales usurpadas por los terratenientes. Como resultado, la prefectura de La Paz reconoció el Título General de Tierras Comunitarias de la Marka de Jesús de Machaca. En 1920 se constituyó el gobierno comunal de Jesús de Machaca, uno de los mayores logros de la lucha por el autogobierno en la región del altiplano. El 12 de marzo de 1921, el cabildo y el Cacique Apoderado de Jesús de Machaca lideraron una revuelta, que terminó en masacre.¹⁹

Desde entonces, se conmemora esa fecha como símbolo de la trayectoria de Jesús de Machaca. Ello cobra mayor sentido en la actual coyuntura de transición a la autonomía.

Antes de que se presente o nazca la autonomía indígena, nosotros teníamos un sistema conocido como municipio originario. O sea, desde nuestra creación, desde nuestros ancestros, siempre hemos sido originarios haya o no haya autonomía. Siempre nos hemos considerado autónomos, por eso este 12 de marzo [de 2013] vamos a recordar una de las hazañas más

18 Sobre la lucha histórica de Tupaj Katari y su importancia para la historia de los pueblos indígenas en Bolivia, ver Mesa, de Mesa y Gisbert (2012), Gotkowitz (2011) y Rivera Cusicanqui (2003).

19 La revuelta empezó con el ajusticiamiento del corregidor, acusado de abuso contra los comunarios. “La reacción gubernamental y de los vecinos fue inmediata, puesto que, utilizando a los soldados del regimiento Avaroa, procedieron a la masacre de los niños, ancianos y mujeres. La venganza de los vecinos fue completada mediante el incendio de las casas y el decomiso del ganado de los comunarios de Jesús de Machaca... La repercusión de la sublevación de Jesús de Machaca tuvo impacto en todo el departamento de La Paz, abarcando casi todas sus provincias” (Choque 2008, 2). También en algunos pueblos de Cochabamba y Potosí.

importantes: cuando acá los patrones querían manejarnos, la Iglesia quería imponernos, se levantaron los pueblos y hubo una masacre. Se recuerda que siempre hemos sido autónomos y nos hemos manejado con nuestros usos y costumbres.²⁰

Durante el período liberal-oligárquico, Jesús de Machaca fue parte fundamental de las luchas por la defensa del autogobierno y la propiedad comunal de la tierra. Eso permitió que, hasta 1952, se mantuvieran las formas de poder comunitario y la división tradicional de su territorio.²¹ Sin embargo, con la reforma agraria de 1953 se introdujo la propiedad individual y la forma organizativa del sindicato campesino impulsado por el MNR. La reforma agraria destruyó tres haciendas ubicadas en la zona e inició un proceso de sindicalización que modificó los esquemas tradicionales de gobierno de los *ayllus*. Con los cambios, “un sindicato campesino equivalía a una antigua comunidad o exhacienda y sus dirigentes eran las mismas autoridades comunales” (Albó 2012, 38).

La articulación sindical implementada en todas las regiones del país exigía que se multiplicara la cantidad de subcentrales en las localidades. Ello ocasionaba divisiones dentro de los *ayllus*. “Hasta 1970, los 12 *ayllus* tradicionales (que antes ya se subdividían en varias zonas) se habían transformado en una central ‘cantonal’ con seis subcentrales y 41 sindicatos; y en 1983 eran 19 subcentrales y 66 sindicatos” (Albó 2012, 38). Sin embargo, el proceso de sindicalización se adaptó a la división tradicional del territorio en dos parcialidades, constituyendo las Centrales Agrarias Parcial Arriba y Parcial Abajo, lo que demostró la capacidad de los *ayllus* y su fuerza para coexistir con los cambios impuestos por el Estado, sin abandonar sus formas tradicionales de manejo del territorio y organización política.

A pesar de los impactos de la reforma agraria y de la sindicalización, Jesús de Machaca desafió las políticas estatales y se convirtió en un espacio de experimentación, donde las formas “occidentales” y las tradiciones de

20 Santiago Alaro, entrevista del 5 de marzo de 2013.

21 El territorio de Jesús de Machaca se dividía originalmente en 12 *ayllus*, “seis en la Parcialidad de Arriba o Arax Suxta (‘Los seis de Arriba’) y otros seis en la Parcialidad de Abajo o Manqha Suxta (‘Los seis de Abajo’)” (Albó 2012, 4).

autogobierno de los *ayllus* se modificaron, en medio de complejos procesos de adaptación. Jesús de Machaca se constituyó como municipio indígena en el año 2004, tras las elecciones municipales que permitieron instalar su primera administración. Los planes de constituirse como municipio se remontan a la década de los noventa, cuando la LPP permitió que se consolidara como distrito municipal indígena del municipio de Viacha y que sus autoridades tradicionales entraran al concejo municipal, la instancia legislativa. Sin embargo, los concejales de los distritos urbanos siempre ocuparon la mayoría de puestos en el concejo municipal de Viacha, por lo que las autoridades originarias reclamaban la constitución de un municipio autónomo, para poner en práctica sus usos y costumbres.

En 1995, las autoridades originarias iniciaron los trámites para la municipalización de Jesús de Machaca. Lograron su objetivo siete años más tarde, cuando en 2002 la Ley de Diálogo Nacional reconoció oficialmente a los municipios indígenas. El Magno Cabildo, que reúne a todos los *ayllus* del territorio, asumió el proceso de organización previo a las elecciones de 2004, en las que se elegiría al primer alcalde y concejo municipal. Los primeros pasos incluyeron la inscripción del pueblo indígena en la Corte Nacional Electoral, valiéndose de la reforma constitucional del año 2004, y la división del territorio en distritos para la representación territorial (Albó 2012). La inscripción del pueblo indígena se realizó con la sigla Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA), que corresponde a la mitad del territorio del municipio llamada Parcialidad de Abajo, mientras que la Parcialidad de Arriba se identifica como Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS). Con MACOJMA, las autoridades originarias pudieron participar en elecciones sin tener que recurrir al apoyo de partidos políticos ajenos a la organización comunitaria. A partir de ese momento, se fortalecieron el carácter de municipio indígena y las prácticas comunitarias, en desmedro de las formas occidentales de hacer política.

Entonces, estos ejercicios hacen y dicen qué hacemos, esto hemos elegido y cómo vamos a presentar ya para legitimar la elección misma. Lo que sucede es que la ley en ese momento, para participar en estos niveles de gobierno municipal, decía “ser elegido a través de mecanismos electorales, ser pre-

sentado a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas”. Entonces, el cabildo decide que la organización que se llama MACOJMA sea la que se inscriba en la corte electoral y sea quien inscriba a los candidatos. El debate fue si admitían la participación de partidos políticos. En un principio se dijo que no, pero después se dijo “ya, que participen”. Finalmente, participaron el MNR, el MAS y MACOJMA.²²

Si bien la reforma de 2004 abrió la participación política a las organizaciones de los pueblos indígenas, la percepción de las autoridades comunitarias fue que el requisito de participar en elecciones puso a MACOJMA en una situación similar a la de los partidos “occidentales”. En los comicios de ese año, el alcalde electo fue Adrián Aspi, candidato de MACOJMA, que venció al MAS. A partir de ese momento se produjo una rivalidad política entre MAS y MACOJMA, que lleva implícita una carga simbólica que atribuye al MAS el papel de defensor de las prácticas occidentales de hacer política, mientras que MACOJMA abandera la lucha por la defensa del autogobierno indígena, un hecho que tendrá repercusiones en el futuro.

Ahí es donde nace también, por resentimiento dice mucha gente... no puede entrar por esa vía indígena al municipio. Es el origen de donde se divide, los antiguos chamánicos que querían entrar y tener cargos no pudieron [por] vía indígena porque perdieron sus comunidades, no fueron elegidos y, como por represalia, como resentimiento, se van al MAS.²³

Respecto a la división del territorio, la creación de distritos para cumplir con los requisitos electorales municipales no suplantó a la división tradicional en dos parcialidades, sino que se estableció un sistema electoral complejo de dos parcialidades (Arriba y Abajo) en el que se superpusieron cinco distritos, de acuerdo con criterios poblacionales. La Parcialidad de Abajo, por ser la más poblada, fue dividida en cuatro distritos, mientras que la de Arriba, solamente en uno. En el Magno Cabildo Extraordinario del 13 de agosto de 2004 se estableció

22 Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

23 Wilfredo Plata, entrevista del 18 de abril de 2013.

dividir el territorio municipal en cinco áreas geográficas electorales, formadas por un número semejante de ayllus y electores, posteriormente llamadas distritos electorales y a partir del año 2010 unidades territoriales. La lógica subyacente fue que cada uno de los cinco futuros concejales representara un área geográfica del municipio, de acuerdo con el sistema rotativo tradicional de autoridades (Albó 2012, 44).

Las autoridades originarias exigieron que el sistema de distritos se adaptara al sistema de rotación para la elección de autoridades y que se respetara la tradición del *thaki* o camino que deben transitar los dirigentes para ejercer cargos de autoridad.

Jesús de Machaca ya desde que se plantea como municipio... quiere hacer un municipio diferente, entonces empieza a hablarse de un municipio indígena y no había una figura, tanto en la Ley de Participación Popular como en la Ley de Municipalidades, de hacer un municipio indígena. Entonces, querían ser diferentes a los otros y para ello se plantea iniciar con un proceso de elegir sus autoridades a través de un mecanismo que ellos dicen *thaki*, que también es iniciar un proceso de rotación entre los distintos *ayllus*. Y para ello empiezan a elegir en cada comunidad a sus candidatos, hombre y mujer, candidatos al gobierno municipal, concejales y alcaldes... Y también esos elegidos suben a un cabildo del *ayllu*. En un *ayllu* participan tres, cuatro, cinco comunidades y cada comunidad presenta sus candidatos y además presentan lo que quieren y lo que pueden hacer siendo gobierno municipal. Entonces, los presentes en el cabildo empiezan a ver quién va a ser el que represente al *ayllu*... Ahí ya empiezan a ver qué mujer o qué hombre va a representar al *ayllu*. Estos ya seleccionados del *ayllu* pasan a un cabildo de la marka, que sería en este caso todo Jesús de Machaca. Entonces, ahí empiezan a presentarse representantes de cada *ayllu* y, antes de pasar a esta instancia, pasan por una distritalización, zonifican en cinco zonas y en cada zona ya son cuatro o cinco *ayllus*. Ahí también hay una selección y recién pasan de estas cinco zonas a la marka, para que ahí se definan quiénes son los que van a ir a ser concejales. El que gana de estos será el candidato a la alcaldía, irá primero en la lista.²⁴

24 Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

Con esos antecedentes, se instaló la primera gestión municipal de Jesús de Machaca, en el año 2004. Durante la administración de Adrián Aspi, las autoridades decidieron ingresar al proceso de conversión a la autonomía indígena, como una manera de legitimar sus formas de autogobierno en el conjunto del Estado plurinacional reconocido en la nueva Constitución. En ese contexto, la posibilidad abierta con las autonomías indígenas fue ampliamente aceptada por el cabildo y las dos *markas*. Así fue como se organizó el órgano deliberativo y se redactó un primer borrador del estatuto que sería entregado de manera simbólica en Camiri, cuando el presidente Evo Morales convocó al referendo para las autonomías.

Si su visión era ser autonomía municipal indígena, entonces, cuando es autonomía indígena dicen: “avancemos por esta vía”; entonces hay un primer impulso para constituirse en autonomía indígena, en el debate, claro. Basado en esto, ellos dicen: “Nosotros vamos a proponer la autonomía originaria de Jesús de Machaca” y se habla del gobierno autónomo originario de Jesús de Machaca. Entonces, se inicia con mucha fuerza. Con una decisión tomada en el cabildo de las dos *markas* organizan el “órgano deliberativo”, que después se define así y elaboran su primer texto de estatuto y lo llevan a Camiri en agosto de 2009, con apoyo de Adrián Aspi, concejeros y, también, con algún personal de apoyo. Presentan al presidente Evo Morales diciendo “este es nuestro estatuto”.²⁵

Así, a partir de las elecciones de 2004, se construye el municipio de Jesús de Machaca, con un sistema de actores en el que los pueblos indígenas, con sus trayectorias, demandas e identidades, despliegan una dinámica propia de gobierno caracterizada por su capacidad de experimentación. Esa dinámica permite evaluar el inicio del proceso de conversión del municipio a la autonomía indígena. Destaca la gran capacidad de adaptación de las demandas indígenas al proceso político en marcha, que se manifestó en el elevado apoyo electoral que tuvo MACOJMA, que le permitió ganar la mayoría en el Concejo Municipal y posicionar al alcalde para la primera gestión municipal. Asimismo, resaltan las dimensiones performativa y democrática de las instituciones del municipio porque se adaptaron los usos y

25 Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

costumbres para ejercer autoridad en el gobierno municipal, cuyo manejo fue fortalecido con la gestión liderada por MACOJMA.

A continuación, se plantean los principales elementos que configuraron el escenario para la transición a la autonomía y la elaboración del estatuto autonómico, a partir del año 2009. Ello implica enfocarse en las dinámicas, conflictos y temas que marcaron esa experiencia y en los resultados plasmados en el borrador de estatuto que se logró redactar a finales de 2013.

Jesús de Machaca ingresó al proceso de conversión de municipio en autonomía indígena en el referendo de diciembre de 2009, con una escasa mayoría de votos a favor del “sí”. Los resultados del referendo no reflejaron las expectativas optimistas que suponían que, después del primer período de gestión municipal de Aspi, —en el que existió un fuerte apoyo a la consolidación de un gobierno autónomo— Jesús de Machaca entraría al proceso de conversión con altos índices de votación a su favor. No es objetivo de este libro explicar las razones del resultado; sin embargo, al analizar el camino transitado desde el año 2009 para la construcción de la autonomía indígena, se pueden encontrar algunas explicaciones.

Desde 2004, Jesús de Machaca demostró un gran interés por consolidarse como autonomía indígena, como resultado de su experiencia histórica de lucha. Ese proceso previo permitió, además, la entrega de su primera propuesta de estatuto autonómico, en agosto de 2009, durante la ceremonia oficial de convocatoria al referendo, con la presencia del presidente Evo Morales. El proceso inicial de elaboración del estatuto demostró una enorme capacidad de organización de las autoridades municipales y originarias que, con base en sus usos y costumbres, conformaron el órgano deliberativo,²⁶ instancia encargada de llevar adelante los debates, redacción y socialización del estatuto. Como relata su presidente:

26 Si bien entonces no había una reglamentación al respecto, a falta de la LMAD, más tarde cuando esta estuvo lista estableció que “en el caso de los municipios que hayan aprobado su conversión a autonomía indígena originaria campesina, la nación o pueblo indígena originario campesino solicitante del referendo, convocará a la conformación de un órgano deliberativo, o su equivalente, incluyendo representación de minorías, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático” (artículo 53, Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2010).

Ya que hay posibilidades de hacer nuestra propia autonomía, entonces nos convertiremos a la autonomía indígena. Esa fue más o menos la idea en el cabildo: hemos hablado, hemos ido y nombraremos a dos representantes de cada *ayllu* para que ellos puedan construir el estatuto. En 2009 deciden ya construir el estatuto, pero solo había la Constitución Política del Estado, no había la Ley de Autonomías, entonces empezamos a trabajar. A mí me nombran de mi *ayllu*, de mi distrito cuatro, y a nivel de todo el municipio dos representantes de cada *ayllu*, entonces trabajamos el estatuto. Bueno, de acuerdo con nuestras normas y procedimientos propios, hemos hecho una selección, a mí me han hecho una selección para nombrarme presidente. Como era representante del *ayllu*, entonces dijeron “un representante por distrito”. Éramos cinco, yo soy el cuatro (...) y hacer otra elección de los consejeros. A mí me nombran presidente. Eso fue por voto directo de los consejeros. Por ese entonces, eran unos 90 consejeros porque había representación por todo lado... distritos, consejos. Había, al principio, dos, pero después han aumentado uno más. No había representación de la mujer, la mayoría eran varones, entonces dijeron “tiene que haber una representación de mujer”, por lo tanto, había que convocar a tres.²⁷

Una vez formado el órgano deliberativo, empezó la elaboración del estatuto, en un trabajo conjunto con el cabildo, el alcalde y las autoridades municipales. Se produjeron los primeros conflictos y desacuerdos, que exigieron modificaciones en la estrategia de trabajo que, en principio, se planteó a partir de la recepción de propuestas de los *ayllus*. Sin embargo, luego de algunos meses, no se habían recibido propuestas, por lo que el órgano deliberativo asumió esa tarea.

Después de organizar la directiva, que la organizamos a nuestra manera en diez comisiones, íbamos a plantear una estructura de dos comisiones. El resto no logró plantear y, bueno, en eso hemos trabajado, en hacer nuestra propia estructura. Pensábamos coger la primera propuesta de los *ayllus*, hemos dicho al cabildo que tienen que trabajar con su consejero y su *mallku* y recargar propuestas. Esperamos un mes o dos meses y no había propuestas en ningún *ayllu*, nadie dice nada... entonces, nosotros provocamos.

27 Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

A mediados de junio dijimos “nosotros vamos a hacer la propuesta”, nos reunimos tres días y, como ya teníamos la estructura, con base en eso puntuamos y escribimos. Comenzamos a trabajar tres días durante día y noche y salió la primera propuesta.²⁸

La primera propuesta requirió gran esfuerzo y el apoyo técnico del Ministerio de Autonomías, debido a las exigencias de la elaboración de un cuerpo legal. “Empezamos a trabajar, convocamos sin experiencia de qué era el estatuto; hicimos talleres, seminarios y luego lo empezamos a construir. Sí, nos ha apoyado el Ministerio bastante”.²⁹

El primer documento, a pesar de haber sido redactado sin propuestas de los *ayllus*, fue socializado en las comunidades, para la elaboración del segundo borrador de estatuto, que recogió de mejor manera las demandas de la gente.

Con ese primer estatuto, en un cabildo decimos: “Miren, ya tenemos nuestro primer estatuto, sobre esto tenemos que trabajar”. El cabildo lo recibe y bajan a las bases, discuten artículo por artículo y van revisando: esto está mal, esto está bien, esto tiene que entrar. Ahí era ya mucho más fácil las cosas, con un estatuto sobre el cual discutir. Empiezan a llegar las propuestas a fin de año, de 2009, algunos ahí mismo han corregido otras propuestas, diferentes propuestas y otra vez empezamos a trabajar, a desmenuzar. Discutimos y unos defienden las propuestas de sus *ayllus*; hubo tremendos debates, que duraron como dos meses. En 2010 sigue aguantando el debate, para mayo sacamos una nueva propuesta con todos estos cambios y ese es el segundo borrador”.³⁰

A diferencia del primer documento, el segundo borrador fue producto de un proceso de organización propia, y adaptó los intereses y demandas de los *ayllus*. El órgano deliberativo pudo recibir las propuestas y encargarse de redactar un cuerpo legal y normativo coherente. Sin embargo, a partir de la convocatoria oficial al referendo que daría inicio al proceso autonómico, co-

28 Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

29 José Paty, entrevista del 2 de abril de 2013.

30 Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

menzó una etapa llena de dificultades y contradicciones, que surgieron cuando se hicieron públicos los requisitos para transitar hacia las autonomías.

Jesús de Machaca entrega el estatuto cuando Evo va a entregar el Decreto Supremo para acceder a la autonomía, decreto que dice “estos son los requisitos mínimos para acceder a la autonomía”. Entonces, aquí tal vez es bueno señalar: la autonomía municipal ya está dada, no necesita hacer ningún trámite, solo tienen que elaborar su carta orgánica, mientras que para ser autonomía indígena, un municipio tiene que hacer todo un proceso de acceso.³¹

Los requisitos planteados para la autonomía indígena no fueron similares a los establecidos para las autonomías municipales y departamentales, porque exigían procedimientos mucho más complejos.³² El rechazo que provocó el Decreto Supremo 231 reflejó la profundidad de una demanda arrastrada durante décadas –respeto por el autogobierno de las poblaciones indígenas–, que había sido ampliamente debatida en la Asamblea Constituyente. El reconocimiento de los derechos colectivos, como el autogobierno, provocó que en varios municipios existiera un clima propicio para consolidar la autonomía, pero esta situación se vio violentada por la injerencia del Estado, que puso en peligro el proceso por las dificultades que implicaba cumplir con los requisitos.

La etapa estuvo marcada por un cambio en el escenario político, tras las elecciones municipales y departamentales de abril del año 2010. Mientras las autoridades municipales electas en 2004 y las autoridades originarias trabajaban por reunir los requisitos para entrar en el referendo autonómico, el MAS se preparaba para las elecciones de 2010, con el objetivo de ganar la mayoría en el concejo municipal y poner su propio alcalde. La campaña del MAS implicó, al mismo tiempo, una estrategia de desprestigio a la autonomía indígena, evidente una vez que tomaron posesión las nuevas autoridades. La nueva

31 Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

32 Entre los requisitos estaban: la comprobación de que el territorio ocupado por el municipio correspondiera históricamente a la ocupación ancestral de los pueblos indígenas que habitan actualmente en él; la comprobación de la existencia precolonial de los pueblos; la comprobación de su identidad y costumbres compartidas y la recolección de firmas del 10 % de inscritos en el padrón electoral municipal (Decreto Supremo 231/2009).

correlación de fuerzas después de los comicios municipales de abril de 2010 dio al MAS el control de la Alcaldía y tres concejales, y dos a MACOJMA.

Las nuevas autoridades municipales llegaron con el desafío de acompañar el proceso de conversión de municipio en autonomía, sobre todo respecto a la elaboración del estatuto autonómico y su aprobación. Por lo tanto, tenían un carácter transitorio y su gestión terminaría una vez que los estatutos fueran aprobados por el Tribunal Constitucional y refrendados en el municipio, en un lapso máximo de dos años. Sin embargo, las nuevas autoridades no apoyaron el proceso, sino que lo boicotearon y buscaron permanecer en el municipio.

El detalle está en que el alcalde ha sido elegido de manera transitoria, hasta que se apruebe el estatuto, pero se da cuenta de que su gobierno podía durar dos o tres años, entonces, decide quedarse los cinco años. Despliega una campaña contra la autonomía, “que con la autonomía indígena ya no van a venir los recursos, vamos a tener nosotros que pagar los profesores, a la educación y para eso vamos a tener que cobrar impuestos a nuestra gente”. Entonces, la gente ya empieza a dudar de la autonomía indígena. El MAS tiene mayoría, tres concejales, pero toditos se han unido al alcalde en ese discurso, incluidos los de MACOJMA, porque les dijo “¿quieren dejar a los dos años o quieren estar los cinco años? Si quieren estar los cinco años conmigo, peleemos. Les convenció.³³

Es importante destacar que no solo las autoridades del MAS se mostraron contrarias a la autonomía, también los concejales de MACOJMA asumieron esa postura luego de múltiples conversaciones y negociaciones realizadas puertas adentro. Como consecuencia, tanto en el cabildo como en el órgano deliberativo se generaron conflictos respecto a la conveniencia o no de transitar a la autonomía.

En un primer momento fue difícil recomponer. Luego de que en 2010 se aprobó la Ley Marco [de Autonomías], intentamos volver a restablecer el órgano deliberativo. Trabajan hasta el fin de ese año y también el alcalde genera en distintos *ayllus* para que saquen votos resolutivos en contra de la

33 Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

autonomía, exigiendo que dejen de discutir, exigiendo que se postergue el debate, y otros que no querían la autonomía. Pasamos todo eso. Ya teníamos nuestra segunda propuesta y bajamos a las bases otra vez a ver si están incluidas nuestras propuestas y revisen y ha habido un poco de conflicto, porque mientras nosotros hacíamos ese trabajo, los que están en el gobierno municipal empezaron como que estaban agilizando, pero ellos han pensado: “Así como dice la ley, nos van a tocar a dos años y ahí termina nuestra gestión, por lo tanto, hay que hacer una mala propaganda para que nosotros podamos hacer nuestra gestión y cumplir los cinco años del municipio”. Entonces empiezan a decir que la autonomía no va, que están haciendo mal, que no podemos ser indígenas, que no podemos perder nuestros distritos porque en el primero se mantenían los distritos. En el segundo, de acuerdo con la ley, no podíamos mantener porque los distritos son figura del municipio. Entonces no podíamos, pero de todas maneras hemos cambiado de nombre y ellos no estaban de acuerdo con eso porque los distritos se iban a perder... Mala información con eso, campaña en contra del municipio; todos los concejales, todos los trabajadores municipales, el alcalde mismo, campaña en contra, donde iban a hacer obras y todo era negativo. Entonces, la gente dijo: “Bueno, si estamos mal, pues hay que pararlo”. Ya han llegado algunas resoluciones, no nos han llegado a nosotros, en el cabildo han tratado un poco y los hemos aislado, no tanto, pero hemos dicho “qué es lo que pasa”, porque si uno se mete en el baile va a ser peor.³⁴

El relato del presidente del órgano deliberativo permite ver el manejo estratégico que hicieron las autoridades municipales para obstaculizar el proceso. A pesar de ello, el consejo autonómico continuó con la socialización de nuevas propuestas, que sirvieron de insumos para la elaboración de un tercer borrador, difundido parcialmente.

El cabildo, que en la administración anterior había funcionado como instancia de apoyo al proceso, asumió una postura distinta, al igual que las autoridades municipales. En palabras de algunos *mallkus* entrevistados, el cabildo experimentó un proceso de politización por la injerencia del MAS, que obstaculizó la redacción del estatuto y estableció relaciones de subordinación de las autoridades originarias respecto al municipio.

³⁴ Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

Ahora el MAS tiene influencia en el cabildo, a través del alcalde que es el que negocia, el que maneja. Mira cómo ha cambiado. Ahora las autoridades originarias andan más subordinadas, ya no coordinan, hay una especie de alejamiento. El alcalde de este año es funcional al municipio y parece que el alcalde influye mucho en el cabildo, no sé pues, porque le paga pasajes, porque le da (...) Así se maneja, es una relación entre un poder municipal, que tiene plata, que hay recursos, y una organización indígena, que es el cabildo, que es autoridad moral, pero creo que la relación es más de subordinación. Creo que, cuando estaba don Adrián, el alcalde, era distinto, era más horizontal. Hay un gran cambio, muy en contra de la organización indígena, que siempre ha sido, digamos en términos globales, una instancia que redime, una autoridad moral.³⁵

En ese contexto se realizó el tercer borrador de estatuto. Al respecto, el presidente del órgano relata:

En 2011 nosotros sacamos un tercero porque el gobierno, por medio de la alcaldía, ha mandado un consultor para que nos apoye. El consultor nos ha apoyado, nos ha bajado las bases, ha recogido propuestas. Otros *ayllus* también han tratado sus propuestas del segundo borrador. Entonces, con todo eso, hemos construido un tercero. Nosotros decimos que es último, desde ahí no hemos, digamos... trabajado hasta ahora en eso. En noviembre de 2011 terminamos nuestro estatuto y desde ahí ya no se ha debatido más porque el año pasado ya no quisieron escuchar los del cabildo. El problema es que el cabildo se ha politizado, hay un trabajador del municipio que ha sido *J'acha Mallku*, pero en 2011 también hubo un trabajador del municipio, entonces tienen la idea de que si un trabajador del municipio entra al cabildo, eso lo va a parar todo, esa es la idea. Entonces el *J'acha Mallku* trabajaba en el municipio y la consigna es “que esto no avance”.³⁶

Es así que, a partir de noviembre de 2011, los debates para elaborar el estatuto se paralizaron y, en consecuencia, la conversión a la autonomía. El recuento del proceso que atraviesa Jesús de Machaca desde el año 2004 arroja factores fundamentales para comprender el carácter político de la

³⁵ Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

³⁶ Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

transición, en sus dimensiones experimental, performativa y democrática. Si en la etapa previa a las elecciones del año 2010, el cabildo, el municipio y el consejo autonómico se constituyeron como un sistema de actores que promovieron la entrada en el proceso de conversión, después de esas elecciones, la influencia del MAS obstaculizó la elaboración del estatuto autonómico.

En lo que respecta a la dimensión experimental, sucedió algo paradójico. Por un lado, el municipio y el cabildo no canalizaron las demandas del pueblo indígena, pero por otro, el órgano deliberativo sí lo hizo, manteniendo las demandas incluidas en el primer borrador de estatuto, e intentando avanzar en procesos poco exitosos de socialización de las distintas versiones del documento. Esa situación impactó también en la dimensión performativa del proceso, porque en la primera etapa, el municipio, el cabildo y el consejo autonómico canalizaron demandas –plasmadas en el borrador de estatuto– como instituciones que fortalecen la identidad del pueblo aymara y sus usos y costumbres. En la segunda etapa, el cabildo y el municipio tomaron posiciones ambiguas respecto al tema. Sin embargo, el consejo autonómico redactó el tercer borrador de estatuto, con base en las demandas del pueblo aymara, recuperando su fortaleza identitaria.

El territorio originario de Jesús de Machaca reconstituye su identidad propia ancestral y milenaria, originaria, desde tiempos inmemoriales antes del Tawantinsuyu, como pueblo originario somos parte de Jachá Pakajaqi aymara (Jayamara Qullana Marka) y Qullasuyu con su propia cosmovisión. Nuestra convivencia con la naturaleza y la madre tierra Pachamama fue interrumpida por el colonialismo inhumano, nuestros antepasados resistieron a la invasión española y criollos, recuperando del Virreynato de Lima el territorio machaqueño a cambio de 32 cargas de llama en oro y plata en tres ocasiones 1506, 1585, 1643 efectuado por los caciques, para mantener nuestra libre determinación territorial, nunca hemos tenido patrones desde entonces la lucha por la libre determinación y autogobierno de los pueblos fue constante. Nosotros, los machaqueños y las machaqueñas del territorio originario Jesús de Machaca... reafirmamos y consolidamos nuestra reivindicación la aplicación de acuerdo a normas y procedimientos propios. En la búsqueda que integre al ser humano en convivencia con la madre tierra

(alaxpacha, akapacha y manqhapacha) respetando la naturaleza y resguardando el medio ambiente para mejores días de las futuras generaciones, el objetivo es alcanzar vida plena y el sustento del vivir bien (suma qamaña) con identidad intracultural e intercultural (preámbulo, “Estatuto del gobierno autonómico originario de Jesús de Machaca” 2011).

La situación muestra una tendencia hacia la construcción de instituciones que se adaptan a las demandas de reconstitución de usos y costumbres del pueblo aymara, pero también evidencia un escenario de conflictividad que obstaculiza el normal desarrollo de los debates en torno a temas fundamentales. A continuación, se analizan los temas más conflictivos que determinaron los debates en el momento de la elaboración del estatuto autonómico.

Redacción del estatuto: usos y costumbres en disputa

La transición a la autonomía indígena está marcada por instituciones y prácticas que son evaluadas considerando la dimensión experimental, performativa y democrática del proceso. El análisis implica mirar las instituciones y normas plasmadas en el documento que corresponde al tercer borrador del estatuto, elaborado hasta el año 2011, que no fue modificado hasta fines de 2013. También considera los debates y conflictos surgidos durante su redacción porque evidencian tensiones, intereses e identidades en disputa.

Los debates alrededor de la redacción del estatuto se configuraron de acuerdo con las distintas posturas y concepciones respecto a la recuperación de los usos y costumbres para la puesta en marcha de las nuevas instituciones de la autonomía. Los usos y costumbres abarcan diversos aspectos de la vida comunitaria, sin embargo, nos concentramos en dos temas puntuales: el retorno a la división tradicional del territorio en dos parcialidades y la recuperación del sistema de rotación o *muyu* y del camino o *thaki* para la selección de autoridades y el ejercicio del poder.

Como se dijo, Jesús de Machaca se dividió tradicionalmente en dos parcialidades y en cada una de ellas se asentaban seis *ayllus*. Desde la reforma agraria, en 1953, se multiplicaron los *ayllus*, por lo que actualmente en la Parcialidad de Abajo (MACOJMA) se asientan 20 *ayllus*, con 55 comunida-

des.³⁷ Mientras que en la Parcialidad de Arriba (MACOAS) se asientan siete *ayllus*, con 21 comunidades.³⁸ Lo anterior ha provocado un importante desequilibrio en el número de habitantes de las dos parcialidades. Como se dijo, en el año 2004, a partir del primer gobierno municipal, Jesús de Machaca adoptó el sistema de distritos para la elección de concejales y alcalde, poniendo en marcha un complejo sistema que combina la rotación y la distritación para elegir a las autoridades. En palabras de una de ellas:

Uno de los problemas es volver a lo que era antes. Al pasar muchos años, claro, por ciertas divergencias, se ha ido destruyendo lo que antes llamábamos Jesús de Machaca, que tenía antes solo dos parcialidades, Arriba y Abajo. Desde nacimiento, seis arriba, seis abajo... los *ayllus* o las comunidades, eso era antes. Por ciertas discrepancias de liderazgos que no hacían participar a algunas comunidades, se ha ido separando, se han ido multiplicando los *ayllus* de seis a 12 y hoy tenemos 27. Las parcialidades conforman 20 abajo y siete arriba, ese es el problema. Para cuando nace como municipio también se distrita, para sacar sus concejales en cinco distritos. Dentro de lo que es cada distrito hay rotación de *ayllus*, en cada distrito hay seis, siete, cinco *ayllus*, hay rotación dentro del distrito para autoridad, ya sea concejal o alcalde o cualquier otra situación. Para elegir cualquier autoridad municipal hay un camino como se dice, en aymara le decimos el *muyru*, el camino, la rotación. Entonces, el problema que se llega acá es este. En el artículo segundo dice “restituir sus instituciones” y ¿cuáles son sus instituciones? En el artículo tercero dice “tiene como jurisdicción territorial la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA) y la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Araxsogta (MACOAS). MACOJMA y MACOAS son sus dos instituciones, según este estatuto, que ellos han elaborado. En el artículo 11 dice “la reglamentación del proceso apropiado de consulta

37 Los 20 *ayllus* de MACOJMA son: Qhunqhu Liquliqui, Qhunqhu Milluni, Calla Arriba, Kalla Baja, Yauriri San Francisco, Titicana Challaya San Pedro de Tana, Titicani Tucari, Titikani Takaka, Jancohaqui Abajo, Aguallamaya, Jesús de Machaca, Sullcatiti Lahuacollo, Sullcatiti Titiri, Cuipa España, Parina Arriba, Parina Baja, Corpa y Iruhutu Urus, Hucuri Milluni Ancohaqui, Yauriri San Juan (“Estatuto del gobierno autonómico originario de Jesús de Machaca” 2011).

38 Los siete *ayllus* de MACOAS son: Santo Domingo de Machaca, Sullkatiti Arriba, Ch'ama, Achuma, Chijcha, Cuipa Cahuaya, Jilatiti Seko Pacuni (“Estatuto del gobierno autonómico Originario de Jesús de Machaca” 2011).

previa obligatoria y a través de instituciones MACOJMA y MACOAS”. En otras palabras, según nuestro estatuto, tenemos que restituir las instituciones y volver a las dos parcialidades. Ahora en este tiempo moderno tenemos todavía en vivo esas dos parcialidades. Hay esas dos instituciones, pero el problema es que MACOAS tiene siete *ayllus* nada más y la parte de abajo tiene 20 *ayllus* y un independiente. Ahora quieren la rotación, quiere decir “esta gestión tenemos al alcalde de abajo, la siguiente gestión, arriba, la próxima gestión, abajo”. Esa es la rotación, pero el problema es grande. Abajo somos cuatro distritos y arriba solo un distrito, no es equitativo. Por ejemplo: si una gestión dura cinco años, cuatro distritos tienen que pasar 20 años, o sea, la parcialidad abajo tiene que esperar 20 años para tener un alcalde y la de arriba solo cinco años.³⁹

La demanda por retornar a la división tradicional se complementa con el sistema de distritos, en el que funciona la elección por rotación. Según esta, en cada distrito, los *ayllus* existentes se turnan el ejercicio del poder cada cinco años. La rotación no es equitativa porque en la parcialidad de abajo existen cuatro distritos y en la de arriba, solamente uno. El tema generó graves conflictos y el rompimiento entre las dos marcas resultó en la consolidación de posiciones opuestas en el cabildo.

El estatuto se aprobó con propuesta diferenciadas, a y b, pero cuando ya se dio la votación de hecho, los de abajo tenían mayoría de votos, entonces los de arriba empiezan a imponer y empiezan a abandonar. Los otros dicen: “Bueno, nosotros vamos a consultar con nuestra marca”. No están aceptando ninguna de nuestras propuestas y, por lo tanto, pedimos cuarto intermedio, así sin decir “tiempo, nada”. Esto fue en noviembre de 2011, todo 2012 paralizado.⁴⁰

El conflicto adquirió nuevas connotaciones con la injerencia del MAS después de las elecciones de 2010, cuando optó por una estrategia bastante exitosa, que consistió en establecer vínculos con distintas dirigencias de MACOJMA, lo que generó disputas dentro de la organización. El cabildo se

39 Santiago Alaro, entrevista del 12 de marzo de 2013.

40 Paulino Guarachi, entrevista del 22 de abril de 2013.

convirtió en un escenario de confrontación donde existían dos posiciones: una firmemente antiautonómica, que desacreditó a las autoridades originarias más radicales que defendían el retorno a usos y costumbres, y otra decididamente en pro de la autonomía y de la reconstitución de los usos y costumbres.

No quieren la autonomía indígena porque ellos creen en el desarrollo, creen en el MAS, no creen en el sistema de elección por normas propias y piensan que con la autonomía indígena habrá retrocesos. Creo que hay estas cosas que existen [sic]. Son gente de distintos lugares y han empezado a vivir en Corpa. Uno de los concejales ha sido dirigido por esta zona y es del MAS y no es originario de esta zona, viene de otro lado. Bueno, generalmente han venido como jóvenes profesores a estos centros y se han quedado porque se han casado, por matrimonio. Eso hay en Corpa, Corpa está abajo, al sur, colinda con Desaguadero y Guaqui, hay una posta de salud importante de la región. Ellos también son parte de MACOJMA, pero militan más por el MAS.⁴¹

El conflicto deja entrever que los espacios no están nítidamente diferenciados y que dirigentes de MACOJMA han accedido a ser parte del MAS, lo que dificulta distinguir las posiciones de los actores y determinar las consecuencias reales del accionar del partido de gobierno. Vale referirse a la posición de las autoridades originarias que antaño tenían un rechazo total a la presencia de partidos políticos. Si bien desde 2004 esa postura fue dominante en Jesús de Machaca, a partir de 2010 dejó de ser así. La injerencia del MAS fue determinante en contra del proceso de transición a la autonomía. El MAS no solo representa la cultura occidental, sino que, a través de ese partido, han accedido a cargos de autoridad algunos pobladores que han migrado desde otras zonas a Jesús de Machaca y defienden otros intereses y visiones, así como jóvenes que viven en la ciudad de La Paz por estudios o trabajo y regresan a sus comunidades con nuevas propuestas.

La conflictividad y parálisis del proceso se extendió desde 2011 hasta fines de 2013. Por tal razón, las autoridades del Ministerio de Autonomías empeza-

41 Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

ron a establecer conversaciones con autoridades originarias del cabildo y con las autoridades municipales, para encontrar salidas y continuar la elaboración del estatuto. Algunos logros fueron positivos y, desde entonces, las autoridades municipales asumieron el papel de mediadoras entre los distintos actores.

Cuando se arme el nuevo estatuto, ya no van a ser distritos municipales, van a llevar otro nombre. Pero seguramente que ya con el sistema de rotación y los *ayllus* continuarán 20 acá y siete arriba; ese es el problema que ha pasado. Entonces, como gobierno municipal estamos dispuestos nosotros también para apoyar, para impulsar la autonomía, pero mientras no se salga de este problema va a ser difícil. Al final he ido de representante en Sucre y en Oruro ante el Ministerio de Autonomías, de esta autonomía, y hablo con transparencia y hemos llegado a un acuerdo que ahora el alcalde municipal es la parte principal, el eje, para poder juntar estos dos cabildos. Eso nos hemos propuesto y en ese camino estamos, de juntar a las dos cabezas, a sus colaboradores y después hacer una cumbre de los dos cabildos. Ahí veremos para ver si sale humo negro o humo blanco, como se dice. Entonces, ese es el proceso que ahorita tenemos, el problema más grande que tenemos aquí.⁴²

En ese contexto, el órgano deliberativo perdió su papel fundamental de instancia de debate para la redacción del estatuto y se desintegró.

No nos estamos reuniendo. Finalmente hemos concluido con 37 consejeros porque la mayoría de gente no quiere perder el tiempo y se fueron. Algunos trabajaban, otros estudiaban y otros querían ganar plata; aquí en el consejo no se paga, es solo el servicio a la comunidad.⁴³

Sin embargo, la postura de las dirigencias de MACOAS también cambió y demostró apertura para dialogar, luego de casi dos años de paralización.

Reconocemos que son mayoría ellos, pero que también hay que discutir la nueva territorialidad de Jesús de Machaca y no como lo hemos planteado, como dos marcas, como si fueran equitativos cuando no lo son, reconocemos. Deberíamos hacer una nueva distribución territorial de Jesús de

42 Santiago Alaro, entrevista del 12 de marzo de 2013.

43 Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

Machaca, no los cinco distritos, discutir ese tema de tal manera que nos pongamos de acuerdo, pensando eso que es lo que les dije también. Si Corpa y varias comunidades de alrededor de Corpa sienten que ellos quisieran ser autonomía municipal, es que discrepan con el tema de autonomía indígena. Entonces, podemos tener un diseño territorial e institucional múltiple dentro de la autonomía, podemos darle una territorialidad con su autogobierno, o con el gobierno de este sector y de manera descentralizada, también a los de arriba y a los del centro. Entonces, se puede dibujar y es aceptable una nueva ley de territorio y en esa nueva ley también ejercitar estas democracias y eso traducirlo también en el estatuto autonómico.⁴⁴

Por otro lado, no se pueden obviar las nuevas demandas planteadas por los jóvenes en Jesús de Machaca. Más allá de su adhesión al MAS, que sin duda les ha permitido el acceso a la participación política, la población joven planteó en los debates una serie de cuestionamientos a los usos y costumbres, porque los consideran perjudiciales para su participación en la política.

Cuando se hace *thaki*, tienes que empezar de un cargo menor, pasando por cambios intermedios, hasta llegar a cambios mayores. Ese es el camino, pero ahora el joven ya no tenía esa posibilidad. Además, para hacer los cargos aquí se acostumbra que sean pareja, que el joven tenga mujer. Entonces, ¿cómo podría acceder a los cargos del gobierno? Ese es el problema porque tenemos muchos jóvenes que quieren acceder al concejo y se discute mucho este tema. Finalmente se decide que sí, que tienen que cumplir los cargos y ahí recién poder acceder. La mayoría decidió eso. Después, también la participación de la mujer. Ellas dijeron: “Nosotros, como dice la constitución, tenemos que tener el 50 %”. Otro tema que se discutió. Si son cinco distritos, hay que representar a uno, pero ¿cómo podemos llegar a ser mitad y mitad? Si son tres mujeres, van a ser más de la mitad, nunca vamos a llegar a mitad y mitad. Entonces, crearemos más espacios en el poder legislativo. Creamos diez y ahí sí fueron cinco mujeres y cinco varones y así se quedó.⁴⁵

Las dificultades para cumplir con los requisitos establecidos en el *thaki* y para respetar la equidad de género en el sistema del *muyu* revelan desafíos gene-

⁴⁴ José Paty, entrevista del 2 de abril de 2013.

⁴⁵ Santiago Onofre, entrevista del 14 de marzo de 2013.

racionales que la autonomía indígena debe enfrentar. Son cambios no solamente en las formas organizativas, sino en las identidades de las comunidades.

Analizar las dimensiones experimental, performativa y democrática del carácter político del proceso hacia la autonomía exige evaluar los planteamientos inscritos en el tercer borrador del estatuto, como resultado de los debates y conflictos. Por ejemplo, respecto al tema territorial, el documento refleja la postura que defiende la reconstitución de la división territorial en dos parcialidades y no en distritos.

La Autonomía Originaria Jesús de Machaca, para el ejercicio del gobierno autonómico, se organiza territorialmente en sayañas, comunidades originarias, ayllus y marcas, que tienen base histórica ancestral y cultural, practicada desde sus antepasados hasta el presente. La Autonomía Originaria Jesús de Machaca está constituida por dos áreas territoriales, ambas con Personalidad Jurídica [sic]: Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca y Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Araxsojta (capítulo I, “Estatuto del gobierno autonómico originario de Jesús de Machaca” 2011).

El estatuto también refleja la postura de las autoridades originarias respecto al ejercicio del poder y las formas de selección de autoridades. Para ellas, es fundamental reconstituir los usos y costumbres.

El gobierno autónomo originario de Jesús de Machaca comprende la libre determinación y el autogobierno, de acuerdo con el *thaki* y *muyu*, como ejercicio propio, desde tiempos inmemoriales e implementación de sus competencias y facultades: legislación, reglamentación, fiscalización, ejecutiva y administrativa para lograr el Suma Qamaña de los y las Machaqueños en base a [sic] la gestión pública intercultural. Ejerce su autogobierno de acuerdo con las normas y procedimientos propios de sus instituciones, libre elección de sus autoridades desde las bases, comunidades, ayllus, marcas y el magno cabildo, respetando la equidad de género (artículo 12, “Estatuto del gobierno autonómico originario de Jesús de Machaca” 2011).

La tercera versión del estatuto refleja que, a pesar de la injerencia del partido de gobierno y las divisiones internas entre autoridades originarias,

se han mantenido intactas las posturas de la mayoría y se han impuesto sobre las posiciones de dirigencias de origen más urbano o de jóvenes que cuestionan la reconstitución de usos y costumbres. El proceso descrito demuestra la existencia de avances y retrocesos, que expresan la dimensión experimental y performativa de las instituciones, así como la compleja faceta democrática de la política local.

Charazani: un municipio abigarrado, rumbo a la autonomía

Las características identitarias de su población, la diversidad de territorios y la variedad de tradiciones organizativas que conviven en Charazani hacen de este caso un valioso punto de referencia para comparar y problematizar los procesos de conformación de autonomías indígenas.

El municipio tiene 9161 habitantes, de los cuales 97 % se autoidentificaron como indígenas en el censo de 2001 (INE 2005, 225). De ese porcentaje, 82 % se autoidentificaron como quechuas y el resto como aymaras o mestizos. En Charazani la identidad quechua o aymara coexiste con la de la nación kallawayas; en lugar de excluirse mutuamente, se sobreponen y el resultado son identidades más complejas. Para comprender de manera adecuada esta superposición de identidades se recurre al testimonio de Elisa Vega, dirigente del pueblo de Amarete y funcionaria del Viceministerio de Despatriarcalización.

Sí, somos nacionalidad kallawayas. Empezamos en el año 2000, logramos los kallawayas tener más reconocimiento, más que todo por nuestra medicina tradicional, por nuestra cultura, por nuestro territorio, por el habla. Claro que este proceso era desde antes, desde los noventa varios movimientos indígenas estaban en la lucha. En 2003 nos declara la UNESCO “obra maestra, patrimonio oral intangible de la humanidad”. Ganamos con toda nuestra historia, desde entonces empieza toda la pelea por ser reconocidos como pueblo indígena. Pero desde la Asamblea Constituyente entra el debate de Estado plurinacional, empezamos a visibilizar a los pueblos indígenas de las 36 nacionalidades que hay en Bolivia, algunos están reconocidos por el idioma y otros por los territorios. Entonces, todo este

debate avanza. Nos identificamos como nación kallawayas, como indígenas originarios campesinos.⁴⁶

Los kallawayas son reconocidos por su tradición de curanderos. Su presencia, anterior a la Colonia, se extendía hasta Perú y ahora se limita al territorio del occidente boliviano. La parte correspondiente a Bolivia se conoce también como Carabaya la Chica (Saignes 1985). El territorio de los kallawayas se divide actualmente en las provincias Bautista Saavedra, Muñecas, Franz Tamayo, Camacho y Larecaja. Charazani, junto con Curva, otro municipio conocido por el predominio de esa cultura, está en la provincia Bautista Saavedra, que alberga a la mayoría de la población kallawayas.

La identidad kallawayas se fortaleció como tal a partir de los debates y el clima político generado en la Asamblea Constituyente. Desde entonces, juega un papel fundamental en el proceso de construcción de la autonomía en Charazani porque es el eje del planteamiento de reconstitución territorial y de usos y costumbres en el municipio. La nación kallawayas ha permitido que la población de Charazani tenga ideas más precisas sobre sus tradiciones. Es un factor central de la dimensión performativa porque denota una relación de doble vía entre las instituciones que se están generando para la autonomía y el fortalecimiento de las identidades.

De manera similar a Jesús de Machaca, en el municipio de Charazani la noción de reconstitución se sustenta en dos elementos: el restablecimiento de territorio y la recuperación de sus formas originarias de elección de autoridades y ejercicio del poder. Cuando las autoridades originarias y municipales de Charazani decidieron ingresar en el proceso de transición a la autonomía indígena, lo hicieron como nación kallawayas, lo que implicaba la reconfiguración territorial del municipio para incluir en la autonomía indígena a todos los territorios –varios municipios– con habitantes kallawayas. Sin embargo, este primer impulso encontró restricciones en la LMAD, aprobada en 2010, que solamente admite la posibilidad de que un municipio se transforme en autonomía indígena manteniendo sus límites territoriales. Como afirma una autoridad del *ayllu* Amarete, al proceso de conversión ingresaron “como municipio, no como pueblo indígena, pero sí nos hemos planteado

⁴⁶ Elisa Vega, entrevista del 12 de abril de 2013.

como un pueblo indígena y eso hubiéramos planteado, se hubieran roto estas fronteras, pero como no había esa posibilidad...”.⁴⁷

El municipio de Charazani se configuró de acuerdo con el contexto demarcado por la LPP, pero siempre reivindicó su carácter indígena y el ejercicio de sus usos y costumbres. Por eso, cuando se abrió la posibilidad de transitar hacia la autonomía indígena, a partir de la Asamblea Constituyente, recurrió a un sentido de autodeterminación muy anterior.

Este es un proceso largo; desde antes de la Constituyente nosotros ya habíamos demandado nuestra propia autonomía. En la época republicana ya habíamos presentado nuestra forma de vivir en armonía, el tema de nuestras costumbres, de nuestra forma de vivienda, todo eso. Hasta ahorita tenemos intangible todo lo que tenemos de vivencias, pero lo que hemos hecho nosotros es ya no quedarnos solo en palabras, sino hacer en un texto nuestras costumbres, nuestra identidad cultural.⁴⁸

La complejidad identitaria de Charazani está atravesada por factores territoriales que, además, generan distintas formas de organización política. El municipio se divide en tres regiones: trópico, valles y altiplano. La zona del trópico se caracteriza por el cultivo de la hoja de coca. Sus pobladores se organizan en la Federación Originaria Yungas Carijana Agroecológica (FOYCAE), que se fortaleció a partir de la irrupción del MAS en la lucha electoral. Si bien la lucha de las federaciones campesinas del Chapare y el triunfo de Evo Morales, en 2005, colocaron a la hoja de coca en la agenda política nacional y revalorizaron la tradición de su consumo, los pueblos indígenas la consideran una costumbre milenaria que forma parte de su identidad. Al respecto, un dirigente de la zona relata:

FOYCAE existe desde los años noventa. El tema de hoja de coca ha sido milenario, no es un tema reciente. Los pueblos indígenas utilizamos la hoja de coca en todo y nosotros hemos tenido siempre la semilla de la hoja de coca, la hemos exportado, nuestros abuelos la han exportado.⁴⁹

47 José Paty, entrevista del 2 de abril de 2013.

48 Martín Canaza, entrevista del 18 de abril de 2013.

49 Emiliano Paty, entrevista del 2 de abril de 2013.

La región de los valles se caracteriza por el cultivo de productos como maíz, arveja y frejol. Sus pobladores forman parte de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz-Tupaj Katari (FSUTCLP-TK), filial departamental de la CSUTCB, la organización matriz nacional. Finalmente, en la región altiplánica se encuentra la mayoría de la población aymara, que se dedica al cultivo de papa y la crianza de llamas. Estas comunidades forman parte del CONAMAQ, entidad que recupera lo comunitario y cuestiona lo sindical, representando a comunidades que preservan sus formas de organización tradicional.

Estas tres organizaciones (FOYCAE, FSUTCLP-TK y CONAMAQ) conviven en el municipio de Charazani, con sus identidades y demandas. Su papel fue decisivo porque modificó la lógica de la representación política mediante una ordenanza municipal que definió la conformación de distritos municipales y reconoció alrededor de media centena de organizaciones territoriales de base de las zonas rurales. La ordenanza, en cambio, excluyó a las juntas vecinales del pueblo, que agrupan a los grupos mestizos, quienes dirigían en el pasado el gobierno municipal, en alianza con los partidos tradicionales.

Las elecciones de 2004 se decidieron, en gran medida, por la redefinición administrativa y territorial, puesto que la creación de distritos fue un reconocimiento a la importancia de las comunidades indígenas. El hecho provocó que todos los partidos decidieran invitar a dirigentes campesinos como candidatos, por lo que ningún vecino se inscribió en las listas de las fuerzas políticas en contienda. Fue otra muestra del deterioro de los partidos occidentales, que optaron por prestar su sigla a candidatos campesinos, para seguir en vigencia. En esos comicios se manifestó la fuerza del MAS y del MIP, que habían irrumpido en las elecciones generales de 2002. Estos partidos consiguieron el segundo y tercer lugar en las urnas y obtuvieron un concejal en cada caso, aunque la sigla vencedora fue Provincias en Progreso (PP), un partido de reciente creación, que solamente presentó candidatos en el departamento de La Paz.⁵⁰

50 No existe mayor información sobre este partido de carácter regional. Los dirigentes entrevistados en Charazani no lo mencionaron ni destacaron su importancia.

En el municipio de Charazani, el PP fue la primera fuerza y consiguió dos concejales, de los cinco en disputa. En alianza con MAS y MIP, dominaron el consejo municipal, mientras que la oposición solo obtuvo un concejal por Unidad Nacional (OEP 2007, 4). El peso de los indígenas y campesinos respecto a los vecinos urbanos se puso de manifiesto, de manera más nítida, en 2009. En el referendo para la conversión del municipio en autonomía indígena, el “sí” obtuvo el 86,62 %, con 3035 votos, mientras que el “no” solamente logró el 13,38 % (469 votos) (OEP 2012, 276). Se trata de una demostración del arraigo y fuerza de la demanda por la autodeterminación en Charazani, si se compara con otros municipios donde los porcentajes de aprobación fueron menores, como en Jesús de Machaca, que apenas superó la mitad de los votos.

Esos vaivenes políticos expresan el desplazamiento de los partidos occidentales y la estrategia de las comunidades de utilizar o modificar las reglas. Así, ponen en relieve la dimensión experimental del carácter político del proceso autonomista. También resaltan su dimensión performativa, porque el factor identitario juega un papel importante para el impulso a la autonomía y las formas que van adquiriendo las instituciones relacionadas con ella, cuyos rasgos se analizan a continuación.

Reconstitución de usos y costumbres en el estatuto

Después de aprobada la conversión mediante referendo, el principal reto en el proceso de transición a la autonomía indígena era la articulación y convivencia pacífica de múltiples identidades sobrepuestas –como la quechua y aymara con la kallawayaya– pero, al mismo tiempo, diferenciadas por sus actividades económicas y por su origen territorial dentro del municipio, así como por sus formas organizativas.

Una organización para consolidar a todos no tenemos; porque para empezar los pensamientos, o sea, el objetivo, somos solo uno, pero [las] misiones [son] un poco diferentes, ¿no? Esto es lo que un poquito distancia a las organizaciones, las divide. Por ejemplo, en el sector [de la] altura el objetivo es

cómo fortalecer el tema de desarrollo productivo, agropecuario. En el sector [del] trópico, el objetivo es cómo mejorar la calidad de vida, con el tema de la hoja de coca, otro objetivo es el mejoramiento en la parte [del] valle.⁵¹

Como se mencionó, la complejidad y diversidad de las organizaciones campesinas e indígenas (FOYCAE, FSUTCLP-TK y CONAMAQ) se hizo evidente después de las elecciones municipales de 2010 y provocó diversos conflictos en el proceso de elaboración del estatuto. El órgano deliberativo fue la instancia encargada de redactarlo, sin embargo, también intervinieron las autoridades municipales, esto es, el alcalde y los concejales. El municipio asumió el papel de articular las demandas de las distintas organizaciones e, incluso, mediar para conseguir acuerdos que viabilizaran la redacción del documento. Ese accionar fue posible por el apoyo unánime al alcalde como legítimo representante de todas las regiones y organizaciones. Su candidatura para las elecciones municipales de 2010 fue propuesta por los *ayllus* y comunidades de la región altiplánica, articulada en CONAMAQ. Su triunfo lo consiguió como candidato del MAS. Relata el alcalde:

Yo he salido de manera orgánica, yo he salido propuesto de las bases para ser candidato de *ayllus* y *markas*. Esa es la organización que me ha promocionado para que yo sea alcalde. Después hablamos con fundación Tupaj Katari y ellos me han respaldado para que yo sea candidato y hablamos con FOYCAE y me ha respaldado para que sea alcalde, así que no había necesidad de hacer campaña y de esa manera entramos con más de 85 % de votación.⁵²

En esos comicios, el MAS obtuvo 1681 votos, el Movimiento Sin Miedo (MSM) logró 829 y Alianza Social Patriótica (ASP) apenas 188 votos. De esa manera, el MAS tuvo mayoría en el concejo municipal, con tres concejales y tuvo al frente al MSM.⁵³ Los concejales, a diferencia del alcalde, no

⁵¹ Dionisio Carrión, entrevista del 2 de abril de 2013.

⁵² Martín Canaza, entrevista del 18 de abril de 2013.

⁵³ El MSM articuló sectores de clase media urbana en La Paz y controló la alcaldía desde 1991. Cumplió un importante papel como aliado del MAS durante la Asamblea Constituyente, subordinando su sigla al partido de gobierno. Sin embargo, desde el año 2010 se identifica como opositor, por distintos conflictos y desacuerdos con el oficialismo.

surgieron de las bases ni contaban con la misma legitimidad porque fueron candidaturas “arregladas” por el MAS para la contienda electoral. Sin embargo, esto no impidió que el gobierno municipal actuara como mediador, en la fase de elaboración del estatuto.

A diferencia de lo ocurrido en el ámbito municipal, el órgano deliberativo constituyó un espacio conflictivo incapaz de mediar y canalizar las distintas demandas de los actores involucrados en la redacción del estatuto. Los conflictos empezaron porque este se conformó de acuerdo con una normativa aprobada en 2005, en la anterior gestión municipal, que impulsó el ingreso en el proceso de conversión, mediante el referendo. Sin embargo, cuando el alcalde electo en 2010 intentó iniciar la conformación del órgano deliberativo, las distintas organizaciones rechazaron esa normativa, porque les perjudicaba en la distribución de escaños. Como señala el alcalde en funciones en ese período:

Por tema de escaños [de los] que van a ser partícipes en el consejo autonómico, hemos tardado exactamente casi un año y medio sin hacer nada. Después de eso, nuevamente convoqué a las cabezas de las organizaciones para aquí señalar: “Aunque quieran o no quieran va la autonomía porque es constitucional y porque las normas dicen esto”. Yo lanzo la primera piedra, “aunque no lo quieran, yo lo voy a hacer”, presionándoles a todas las organizaciones. Algunos van aceptando, algunos no, una reunión, dos reuniones, tres reuniones hemos hecho... en tres reuniones he convencido para conformar lo que es el consejo autonómico.⁵⁴

Para viabilizar la constitución del órgano deliberativo, se modificó la normativa, estableciéndose una nueva distribución de escaños, correspondiente al número de comunidades representadas en cada organización: CONAMAQ obtuvo 30 asambleístas, FTCLP-TK tuvo 20 y FOYCAE, 15 representantes. La nueva norma también exigía un equilibrio entre hombres y mujeres, pero esa regla no se cumplió, tal como relata una dirigente de Amarete.

⁵⁴ Martín Canaza, entrevista del 18 de abril de 2013.

Se escogieron muchas mujeres, pero no fueron reconocidas en el cargo, por el miedo que todavía existe. Además, el tema de la educación y la tecnología nos ha dificultado... ejercer los cargos o las funciones. Hemos, por lo menos, llegado al 30 %, lo ideal sería que cubramos el 50 %, que sería un paso y un lineamiento equitativo.⁵⁵

Así, después de un año y medio de desacuerdos, se logró conformar el órgano deliberativo. A partir de ese momento salieron a relucir los conflictos durante los debates para la redacción del estatuto. Esos conflictos permiten evaluar negativamente la dimensión democrática del proceso de autonomía en Charazani porque no existieron acuerdos ni consenso para aprobar el estatuto en detalle y la disputa por la sede del municipio demostró una división interna que debilitó el sistema de actores proclives a la autonomía.

El primer conflicto se dio alrededor de la propuesta de reubicación de la sede municipal, que estaba en la región del valle, precisamente en el pueblo de Charazani. Los *ayllus* de la región del altiplano, donde está ubicado el pueblo de Amarete, propusieron trasladar la sede a esta zona —con mayor población campesina e indígena— como una forma de descolonización y por la necesidad de crear nuevas instituciones, que simbolizaran la lucha por el reconocimiento a la identidad indígena, reemplazando aquellas construidas en la Colonia y la República. En cierta medida, las dimensiones experimental y performativa del proceso se evidenciaron en los debates respecto al cambio de sede porque mediante esta propuesta se trataba de “retornar” a una organización territorial más acorde a la identidad de los pueblos indígenas, desplazando el poblado mestizo que fue designado desde la Colonia como capital del municipio.

Como narra una autoridad comunal de Amarete:

La capital de este sector de los kallawayas es un pueblo colonial, que después de la Colonia se ha organizado, y después pasa a la República y ahora se ha convertido en la capital de la provincia, ese se llama Charazani. Pero estamos recuperando lo que es nuestra forma de organización, la institu-

⁵⁵ Elisa Vega, entrevista del 12 de abril de 2013.

cionalidad de los propios pueblos indígenas, los propios kallawayas. Tienes que tener otra institucionalidad, es lo que proponemos como descolonización. Los *ayllus* grandes de Amarete han permanecido años ahí y han resistido, luchado contra la Colonia y la colonización de la educación, de la forma de la vestimenta, del idioma. Este pueblo ha dicho “sí”. Nosotros estamos en ese proceso, nosotros hemos mantenido, hemos resistido, nunca nos dejamos dominar por la Colonia, este pueblo [capital] tiene derecho a ser en Amarete.⁵⁶

Entre Charazani y Amarete existe una rivalidad histórica por las distintas identidades y tradiciones organizativas; a partir de la propuesta de cambiar la sede del municipio resaltaron las diferencias. Desde Charazani, los líderes jóvenes y los campesinos/interculturales,⁵⁷ articulados en la subcentral Tupaj Katari, argumentaron que con esas posturas se estaba planteando un retorno al pasado. Mientras, los *ayllus* de Amarete, organizados en CONAMAQ, resaltaban que se trataba de “generar una conciencia, rechazar lo que era lo moderno, recuperar lo nuestro, que es originario”.⁵⁸ A pesar de los desacuerdos, el estatuto fue aprobado “en grande”, es decir, dejando pendiente una discusión minuciosa para su aprobación en detalle, en el primer semestre de 2013. Hasta fines de junio de ese año, esto no había ocurrido, por la ausencia de un acuerdo político que permitiera conciliar las demandas de los representantes de todas las zonas. Así, el documento carecía de la legitimidad necesaria. En su primera versión mantuvo, por ejemplo, la ubicación de Charazani como capital municipal.

Sin embargo, no se cerraron las puertas al cambio de sede. A continuación, el estatuto sugiere el *ayllu* Amarete como la mejor opción alternativa, dejando, también, el tema pendiente para la fase de aprobación en detalle.

⁵⁶ Dionisio Carrión, entrevista del 2 de abril de 2013.

⁵⁷ Desde 2009, la denominación “intercultural” se les otorga a los campesinos de tradición sindical y a los mestizos rurales, para diferenciarlos de los indígenas. También para cuestionar la perspectiva clasista que involucra el término “campesino” desde 1952.

⁵⁸ Dionisio Carrión, entrevista del 2 de abril de 2013.

Capital y Sede de la Autonomía de Originaria Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya. I. Capital. La Capital de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, es el Kuraq Ayllu Charazani, asimismo se ratifica como capital de la Provincia Bautista Saavedra. I. Sede. Sugerencias Ayllu Amarete. Sistema Rotatorio Charazani. La Capital y Sede es el centro chawpi-taypi de administración de la estructura territorial, política administrativa, gestión económica, productiva y planificación... (La redacción de este párrafo se realizará en la sesión de la aprobación en detalle, conforme la sesión Extraordinaria de fecha 16-4-12) (artículo 16, “Estatuto autonómico originario de Isqani Qalla Qallan de la nación Suyu Kallawayaya Charazani” 2011).

El conflicto continuó, a pesar de que el Ministerio de Autonomías aclaró que la reubicación de la sede no debe ser considerada dentro de un estatuto, puesto que la capital está establecida en la ley de creación del municipio y solo puede ser cambiada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.⁵⁹

Otro conflicto concierne a la aplicación de usos y costumbres para la elección de autoridades y el ejercicio del poder. Las zonas del altiplano y valles conservan todavía la organización de los *ayllus*, de los cuales el más grande es el Jatun Ayllu Amarete, compuesto por 18 *ayllus*. Estos se organizan en cabildos y asambleas, en los que “se trata varios temas como los proyectos productivos, el seguimiento a las autoridades, a los consejos, trabajos, muchos temas”.⁶⁰ Los *ayllus* de Amarete y algunos de Charazani proponen eliminar el sistema de distritos para elegir autoridades (vigente desde 2004) e implementar la rotación con base en cuatro parcialidades, que dividen el territorio tradicionalmente en altiplano, valle alto, valle bajo y trópico. Como afirma un dirigente de Amarete:

Antes las elecciones caían en los pueblos grandes, en los *ayllus* grandes y no en los *ayllus* chiquititos. Ellos pensaban que, como el *ayllu* chiquitito tenía pocas cantidades de personas... había esa mentalidad colonial todavía. Es-

⁵⁹ Elizabeth Cornejo Gallardo, abogada constitucionalista del Ministerio de Autonomías, 15 de noviembre de 2012, comunicación personal.

⁶⁰ Elisa Vega, entrevista del 12 de abril de 2013.

amos, por lo tanto, hablando ahora de ese equilibrio, de esa equivalencia, de esa democracia. Digamos: el pueblo grande y el pueblo chiquito tienen que valer lo mismo.⁶¹

La división en cuatro parcialidades implica sustituir el sistema de distritos por una lógica de rotación en la que, sin importar el número de habitantes, cada zona asuma el poder a través de sus autoridades, periódicamente y de manera escalonada. Para comprender el origen de esa demanda de los *ayllus*, es necesario tener en cuenta que estos han mantenido la propiedad colectiva de la tierra, a pesar del proceso de titulación individual promovido por la reforma agraria.

Aquí se hizo la reforma agraria y se repartió la tierra. Sin embargo, estamos nosotros manejando de manera colectiva (...) Nosotros manejamos de manera rotatoria, cada uno de nosotros tiene que cumplir sus funciones de autoridad, entonces un año le damos el territorio a cierto *ayllu*.⁶²

La lógica de manejo rotativo de la tierra también es aplicada en la elección de autoridades en el cabildo y las asambleas. La propuesta pretende implementar la misma lógica en la nueva institucionalidad de la autonomía indígena. Sin embargo, el tema es problemático, debido a que los siete distritos establecidos en el municipio no coinciden con la división territorial de las cuatro parcialidades. Por ello, el proceso requeriría reformular la división territorial del municipio. Aunque existe consenso respecto a abandonar los distritos, adoptar las cuatro parcialidades y el sistema de rotación, continúan las disputas sobre la nueva división del territorio. A pesar de ello, el interés de implementar el sistema de rotación en cuatro parcialidades fue más fuerte. Así lo refleja el estatuto aprobado “en grande”.

Base territorial ancestral: El territorio de la Nación Suyu Kallawayá, en su composición territorial es diversificada y continuada, respetando las dimensiones entre Sullk'a Ayllus, Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus

61 Dionisio Carrión, entrevista del 2 de abril de 2013.

62 Elisa Vega, entrevista del 12 de abril de 2013.

y Markas, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, expresadas a través del ejercicio del manejo originario dual Qhari-Warmi, Chacha-Warmi (Hombre-Mujer) y en la representación complementaria de sus cuatro territorios: 1. Janaqwaya Chiri jallp'a-Suniuraqi (territorio frígido) 2. Patanwaya (Llaphijallp'a- qhirwap'iqiñauraqi (Cabeceza de Valle). 3. Chawpinwaya Llaphijallp'a-qhirwauraqi (valle). 4. Uranwaya Q'uñijallp'a - Junt'uuraqi (Trópico) (artículo 7, “Estatuto Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá Charazani” 2011).

La reconstitución territorial y los usos y costumbres atravesaron todo el proceso de elaboración del estatuto, evidenciando la compleja diversidad de formas de vida y tradiciones de la población en Charazani, reflejada también en distintas concepciones sobre su historia. En este caso, así como en otros municipios, el proceso de elaboración del estatuto autonómico puso en evidencia las dificultades de reconstruir o “reinventar” los usos y costumbres.

Muchas veces, como éramos pueblos indígenas, nadie escribía porque no sabía la historia de nuestros pueblos, sabían después de la Colonia, pero no antes de la Colonia. Hemos tratado de recuperar la historia de nuestros lugares sagrados, las ciudades perdidas después de la Colonia.⁶³

A pesar de las dificultades el estatuto refleja la voluntad de los pueblos de Charazani de reconstituir su historia.

Finalidad de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan: Consolidar la reconstitución del territorio originario ancestral de la Nación Suyu Kallawayá, y la conformación del gobierno autónomo originario por normas y procedimientos propios, la libre determinación con identidad cultural, en el marco de la descolonización, en base a los derechos de las Naciones Originarias establecidos en los tratados y convenios internacionales, ratificados por leyes del Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 8, “Estatuto Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá Charazani” 2011).

63 Elisa Vega, entrevista del 12 de abril de 2013.

Más allá de las distintas posturas respecto al cambio de sede o a la división territorial, existía consenso acerca de los beneficios de transitar a la autonomía y la importancia de reivindicar la nación kallawayaya y el derecho a su autodeterminación, que ha sido ejercida históricamente *de facto*.

El tema es que nosotros siempre hemos sido autónomos, solamente no tenemos un libro hecho, un estatuto hecho. Nos beneficia en temas de responsabilidades, en cómo captar más recursos, es cómo proyectarnos y cómo hacer prevalecer nuestra identidad cultural, nuestras potencialidades (...) El año 2003 hemos sido declarados como obra maestra del patrimonio oral intangible de la humanidad. Entonces, significa esto de que [sic] ¿por qué hemos sido declarados? Porque tenemos muchas potencialidades. Entonces, lo que nosotros queremos es ser uno de los municipios pilotos para implementar nuestra autonomía.⁶⁴

La importancia de lo performativo es evidente, puesto que el factor identitario se refleja con nitidez en el estatuto y se plantea como una combinación de quechuas y aymaras, con la presencia decisiva de la identidad kallawayaya.

Las y los Quechuas, Aymaras originarios del territorio ancestral, en expresión de su identidad histórica por voluntad popular expresada en Referéndum de consulta del 06 de diciembre de 2009 y en el marco del ejercicio de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, constituyen la autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya (artículo 1, “Estatuto autonómico originario de Isqani Qalla Qallan de la nación Suyu Kallawayaya Charazani” 2011).

De ese modo, quechuas y aymaras se articulan para construir la autonomía indígena, cuya identidad común es la kallawayaya. Las tres identidades son originarias del territorio, pero una de ellas es la que permite la unidad en la diversidad y cimienta la autonomía. Esta última, a su vez, dará forma a una articulación más compleja de identidades, a través de lo performativo.

⁶⁴ Martín Canaza, entrevista del 18 de abril de 2013.

La cultura Kallawayaya (...) se expresa a través de nuestros idiomas, sagrada hoja de coca, historia, territorialidad, música, artesanía, tecnología ancestral, cosmovisión, espiritualidad, sistema de gobierno, economía comunitaria (...) Kallawayaya significa “tierra sagrada de especialistas en la medicina natural originaria ancestral” (artículo 4, “Estatuto autonómico originario de Isqani Qalla Qallan de la nación Suyu Kallawayaya Charazani” 2011).

Otro aspecto destacable es la conducta de los actores políticos y su capacidad de lograr acuerdos que expresan la dimensión democrática del proceso, porque mediaron en los conflictos e impulsaron la inclusión de las demandas de los pueblos indígenas en el estatuto, en cierta medida por la existencia de una identidad común como la kallawayaya.

Charazani es un ejemplo bastante ilustrativo de la realidad que viven los pueblos que han enfrentado la experiencia de construir autonomía indígena por la vía municipal. Su población, aunque es diversa y se sitúa en distintas regiones, organizaciones y actividades económicas, tiene un sentimiento común de aprobación respecto a la autonomía indígena, que tiene su origen en la experiencia cotidiana. La práctica diaria de usos y costumbres, por encima de otras formas de organización social y política, encuentra en la autonomía indígena la oportunidad de que el Estado reconozca esos usos y costumbres y se constituyan en las nuevas instituciones de la autonomía.

Retos de una transición

El balance del proceso autonómico demuestra que su capacidad de experimentación se remonta a los primeros intentos de formar municipios indígenas a partir de la implementación de la LPP y la Ley INRA, en la década de los noventa. Desde entonces, se reconocieron *de facto* como municipios indígenas y sus autoridades originarias ejercieron sus usos y costumbres en los cabildos y en los distintos espacios organizativos de las comunidades. Se construyeron relaciones entre las autoridades originarias y las autoridades municipales. En unos casos fueron conflictivas y en otros, fluidas, pero lograron una adaptación entre las formas “occidentales” de gestión municipal y los usos y costumbres originarias.

Los procesos de convivencia entre diversas modalidades institucionales plantean la existencia de una dinámica de doble influencia, en la cual la dimensión performativa de las autonomías se fortaleció, a la vez que se complejizó. Por ejemplo, los requisitos para la municipalización –establecidos en la década de los noventa– exigieron la división del territorio en distritos, con fines de participación electoral. Sin embargo, esto no eliminó la forma tradicional de dividir los territorios en parcialidades (*ayllus*) y tampoco menoscabó la tradición de elegir autoridades a partir del sistema de rotación y a través de una trayectoria en el ejercicio de cargos. Como resultado, los procesos de transición enfrentan conflictos porque tienen que decidir entre los usos y costumbres y las formas institucionales adoptadas con la municipalización. Lo que resalta es que, durante ese período, los actores optaron por mantener sistemas híbridos, puesto que en la práctica funcionan las parcialidades, la rotación y la trayectoria de cargos para el ejercicio de autoridad, así como la base para la competencia electoral son los distritos.

La dimensión performativa del proceso demuestra que hay una búsqueda de afirmación de los usos y costumbres, a partir de una trayectoria de larga data, que ha permitido su adaptación a las formas municipales implementadas en los años noventa. En Jesús de Machaca y Charazani la transición no se basó en desechar lo existente, sino en desplegar procesos de debate, a veces conflictivos, que culminaron en la combinación de diversas formas de hacer política, pero con una nítida voluntad de retomar y renovar los usos y costumbres y, por ende, las identidades indígenas.

En Jesús de Machaca, la dimensión experimental del proceso autonomista tuvo, paradójicamente, un giro, cuando inició formalmente la transición a la autonomía. Por un contexto político adverso a la autonomía, se puso en entredicho lo logrado en el período previo, que había permitido entregar una propuesta de estatuto autonómico al presidente Evo Morales en el acto de convocatoria a los referendos de 2009, así como lo construido en décadas anteriores, al influjo del accionar de las organizaciones originarias. El escenario político adquirió otras características desde 2010 porque las nuevas autoridades municipales –elegidas bajo la sigla del MAS– en lugar de continuar con el proceso de transición a la autonomía, se aferraron a sus cargos, poniendo por encima sus intereses individuales y cálculos políticos. Su intervención

influyó en los concejales electos por MACOJMA, en el órgano deliberativo y en el cabildo, provocando que se trastocara la dinámica política local que, hasta entonces, era independiente de las disputas en el nivel nacional.

La elaboración del estatuto inició con un nuevo sistema de actores que influyó negativamente en el curso del proceso, porque el gobierno municipal se convirtió en opositor a la transición. Otros actores a partir de 2010 fueron los jóvenes, quienes cuestionaron las ideas de retomar los usos y costumbres porque los percibían como desventajas para que ellos asumieran cargos, dado que muchos viven en centros urbanos y se debilitan sus vínculos con las comunidades. A pesar de ese contexto adverso, los debates sustanciales respecto al estatuto siguieron circunscritos a los temas de la división territorial y la aplicación de los usos y costumbres. El órgano deliberativo involucrado en todo el proceso no pudo seguir redactando el estatuto, empero dejó intactas las demandas que los pueblos indígenas plantearon en el primer borrador y las trasladó al tercero.

La importancia de la dimensión performativa de las instituciones diseñadas para la autonomía indígena de Jesús de Machaca fue evidente en el tercer borrador del estatuto autonómico. Las instituciones ahí plasmadas fueron producto de conflictos y debates alrededor de la reconstitución del territorio en dos parcialidades y la elección de autoridades por rotación y trayectoria. Hasta ese momento, se adoptaron formas híbridas porque siguieron practicándose la rotación y la trayectoria en las comunidades, mientras que las autoridades municipales eran electas según las normas vigentes en el reglamento electoral. Sin embargo, el borrador de estatuto plantea sustituir las formas “occidentales” de elección de autoridades por voto y establece para ese fin solamente los usos y costumbres. Así, impulsa la importancia de la dimensión performativa de las instituciones porque permite, a través del establecimiento de los usos y costumbres, recrear y fortalecer la identidad aymara.

En Charazani, la dimensión experimental de la autonomía también se evidenció en la disputa en torno a la reubicación de la sede municipal, la elección de autoridades a través de trayectoria y rotación, la reconstitución territorial del municipio en cuatro parcialidades y la eliminación de los distritos. Estas demandas fueron incluidas en el borrador de estatuto, para

fortalecer las identidades quechua, aymara y kallawaya, que como se observó, están sobrepuestas y coexisten de manera compleja, lo cual denota la importancia de los elementos performativos en la propuesta.

Respecto a la dimensión democrática de las autonomías, en ambos procesos resalta la conducta de los actores y su capacidad de lograr acuerdos, así como la voluntad de incluir las demandas de los pueblos indígenas en los nuevos estatutos. Sin embargo, cada caso estuvo marcado por un escenario político distinto. En Charazani, el nuevo alcalde y las autoridades electas en el municipio en representación del MAS facilitaron y mediaron en los conflictos. Sin embargo, está pendiente el reto de incorporar mecanismos democráticos en la toma de decisiones legítimas, sin el apadrinamiento del alcalde. En cambio, en Jesús de Machaca no hubo un mediador entre los actores en conflicto (MACOAS y MACOJMA) y el diálogo se paralizó totalmente desde 2011 hasta fines de 2013. Se encontró una salida con la intervención de un actor externo (el Ministerio de Autonomías), que influyó en la decisión del alcalde electo por el MAS. Finalmente, este accedió a apoyar el proceso.

A manera de balance general, es preciso resaltar la trayectoria de la demanda de autonomía indígena en Jesús de Machaca y Charazani. Un importante hallazgo es que el modelo de descentralización de arriba hacia abajo impulsado a través de la LPP y la Ley INRA, en los años noventa, fue permeado por los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Más adelante se fortaleció la dimensión experimental del proceso de las autonomías porque se estableció un pacto entre los pueblos indígenas y el MAS, en la Asamblea Constituyente, en torno a tres ideas centrales: Estado plurinacional, nación y autodeterminación. La nueva Constitución, aprobada en 2009, da un importante giro a la visión de estos temas, al englobar un concepto de nación que incluye al sujeto colectivo “naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Asimismo, reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos –bajo la noción de libre determinación– aunque no integra la demanda de reconstitución territorial e identitaria para el establecimiento de autonomías indígenas.

Es fundamental destacar que, al no incluirse la demanda por reconstitución territorial, los pueblos indígenas han fortalecido su postura respecto a que el reconocimiento del Estado plurinacional no es la meta final, sino

parte de un largo trayecto para el ejercicio de su autodeterminación. La capacidad demostrada por ellos durante el proceso de transición corrobora la importancia de las dimensiones experimental y performativa de la construcción de las autonomías. En menor medida, muestra su dimensión democrática, debido a la interferencia de actores políticos externos y a contradicciones entre las organizaciones sociales. Estas enseñanzas serán la base de una futura reconducción del proceso político de construcción de autonomías indígenas en Jesús de Machaca y Charazani.

Capítulo 3

Pueblos indígenas y Estado en Ecuador: entre la inclusión y el autogobierno

Desde sus primeros años de articulación, en la década de los setenta, el movimiento indígena desplegó una serie de luchas, que han experimentado avances y retrocesos, para concretar su demanda de plurinacionalidad. Esta plantea dos elementos clave: el ejercicio de la autodeterminación en varias facetas (idioma, educación, símbolos, pero también autogobierno, consulta previa) y el reconocimiento de las nacionalidades indígenas. Una de las aristas de la demanda de autodeterminación –referida al autogobierno territorial– se orientó por canales institucionales, desde la Constitución de 1998, pero sus logros se vieron truncados por el debilitamiento paulatino de la CONAIE y su expresión política, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País.¹ También, por conductas gubernamentales contrarias a sus intereses, a pesar de que los derechos colectivos fueron reconocidos en la Constitución de 2008.

El objetivo de este capítulo es explicar las razones por las cuales el movimiento indígena ecuatoriano no logró traducir sus conquistas políticas y jurídicas en la construcción de autonomías indígenas, como parte de su lucha por la autodeterminación. Se divide en dos partes. La primera analiza el desarrollo de las demandas de los pueblos indígenas por derechos colectivos y autodeterminación, e identifica dos períodos en los que estuvieron inmersos en distintos contextos y enfrentaron diversos acontecimientos. El

¹ Se inscribió en el Tribunal Supremo Electoral en 1995, con la sigla MUPP-Nuevo País, sin embargo, es conocido como Pachakutik.

primer período transcurre entre 1948 y 1979, cuando se dieron procesos de modernización en los que sufrieron transformaciones que afectaron sus costumbres y formas de vida. El segundo período corresponde a los años entre 1979 y 2013. Inicia con el retorno a la democracia, momento a partir del cual los pueblos indígenas logran articular y unificar sus demandas y reivindicaciones regionales en la CONAIE, que, desde su fundación en 1986, funciona como entidad matriz de todas las organizaciones de las distintas regiones del país. Un aspecto central del período es la articulación de las demandas de las organizaciones de la Amazonía con las de la Sierra porque en la primera se desarrolló la demanda por territorio, crucial para el proyecto de autogobierno planteado por la CONAIE. Además, en esta etapa los pueblos indígenas accedieron a la política formal a través de elecciones, con Pachakutik, instrumento político de la CONAIE. El momento culminante para el movimiento indígena fue en 2008, cuando se ratificó en referendo la nueva Constitución, que reconoce a Ecuador como un Estado plurinacional. Sin embargo, en los siguientes años sufrió varios retrocesos, por la conflictiva relación con el gobierno de Rafael Correa (electo en 2006), quien impulsó una política de descentralización desde arriba, limitando las demandas autonomistas y adoptando decisiones contrarias a los intereses de los pueblos indígenas.

En la segunda parte del capítulo se analizan tres experiencias de autogobierno indígena, con sus respectivas peculiaridades, para evaluar su carácter político, tomando en cuenta sus dimensiones experimental, performativa y democrática. Estos casos tienen una trayectoria histórica distinta y presentan modalidades peculiares en la conformación de autonomías. El primer tipo de autogobierno es la CITIGAT, en la provincia de Cotopaxi, caracterizado por agrupar a varias comunidades con continuidad territorial, pero que no abarca a todas las de la junta parroquial de Guangaje. Por ello, no se adapta a la normativa y no es reconocido como circunscripción. El segundo caso es una iniciativa surgida en la comunidad de Pijal (provincia de Imbabura), que, gracias a su articulación con la junta parroquial de González Suárez, pretende ir más allá del ámbito comunitario, agregando otras juntas parroquiales para fortalecer su autogobierno indígena. Finalmente, al proyecto del pueblo cayambe lo

caracteriza que su propuesta de autonomía se adapta a la discontinuidad territorial de sus comunidades.

Primera parte. Emergencia y articulación del movimiento indígena

El período 1948-1979 implicó transformaciones que, de manera paulatina, provocaron la modernización del Estado. Paralelamente, los pueblos indígenas se vieron abocados a procesos de cambio que afectaron sus formas de vida en el campo y provocaron grandes olas migratorias a las ciudades. Desde la Revolución Juliana, de 1925, el Estado se basó en las premisas que alentaban “la imposición del interés de la nación” y “la institucionalización de la cuestión social ecuatoriana” (Paz y Miño 2002, 87). Entre 1948 y 1982, Ecuador experimentó un veloz crecimiento económico, cuyo origen es asociado, primero, a las exportaciones bananeras; más adelante, a la industrialización, para sustituir importaciones y, por último, al petróleo (Larrea 2005, 61). En ese contexto, no existió un proceso de redistribución de la tierra que pusiera fin al sistema de hacienda, sino varios procesos que desembocaron en su transformación. Así fue como el *boom* del banano permitió que la hacienda serrana se integrara al mercado interno de alimentos, generara nuevas actividades productivas, y favoreciera el crecimiento de los centros urbanos más desarrollados, como Quito y Guayaquil, y de ciudades intermedias.

Procesos de modernización y pueblos indígenas

La población indígena, hasta entonces sujeta a la hacienda, empezó a migrar a Quito y Guayaquil, en diferentes modalidades: estacional (a prestar su fuerza de trabajo en épocas de cosecha, en la Costa); temporal (para el cultivo de plantación) y permanente (para ocuparse especialmente en el rubro de la construcción, en los centros urbanos).

De forma paralela, las haciendas empezaron a enfrentar mayores presiones por la redistribución de la tierra. Así lo evidenció la creación de la Federa-

ción Ecuatoriana de Indios (FEI), en 1944, con el apoyo de los Partidos Comunista y Socialista. La FEI tuvo como antecedente la Primera Conferencia de Cabecillas Indígenas, celebrada en 1936, a la que asistieron dirigentes que más tarde cumplieron papeles protagónicos en el movimiento indígena, tales como Jesús Gualavisí, Tránsito Amaguaña, Ambrosio Lasso y Dolores Cacuango. Con la presencia de delegados de las provincias, se dejaron sentadas las bases para una organización nacional con un enfoque de clase, que propuso como estrategia de lucha la alianza obrero-campesina (Quintero y Silva 1991). La fundación de la FEI sucedió a algunas experiencias, reclamos y revueltas, como las huelgas de 1930 y 1931, en las que se demandaron mejores condiciones en las haciendas, “aumento y pago de sus salarios, estabilidad de los huasipungueros,² disminución de las jornadas de trabajo, supresión de toda clase de maltratos” (Paredes 1987, 170). También se llevaron adelante tomas de haciendas, como la de Guachalá, en Cayambe. Aunque no llegaban a consolidarse, mostraban el descontento y construyeron un clima de presiones por la recuperación de la tierra.

La lucha por la tierra –entre los años 30 y 70– se dio bajo esquemas impulsados por los partidos socialista y comunista y por la Iglesia católica, influenciada por las corrientes de la teología de la liberación. La FEI no luchó de manera solitaria por la recuperación de la tierra y por mejores condiciones de vida en el campo; tuvo apoyo de organizaciones que oscilaban entre lo religioso y lo sindical, como la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) –también bajo influencia de la teología de la liberación–. Esta promovió la creación de la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Agropecuarios (FETAP), con el objetivo de presionar en favor de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1964. Con un carácter campesino, la FETAP se fundó el 9 de marzo de 1965, apoyada por varias organizaciones campesinas de base. En 1968 cambió su nombre a Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC).³

2 Se refiere al sistema del huasipungo, que implicaba trabajo no remunerado en la hacienda. En lugar de un salario, se entregaba una parcela de tierra a los indígenas que habitaban en ella y cultivaban sus alimentos para subsistir.

3 El cambio de nombre se dio en el Tercer Congreso de la FETAP, realizado en Quito entre el 26 y el 28 de noviembre de 1968, con el impulso principal de los arroceros de la Costa.

A pesar de los procesos organizativos y de presión por la redistribución de la tierra, las dos reformas agrarias –la primera en 1964 y la segunda en 1973– fueron impulsadas por gobiernos militares, en ausencia de los sectores campesinos e indígenas. Las fuerzas armadas asumieron una iniciativa que ni los terratenientes modernizantes ni los actores políticos fueron capaces de llevar adelante (Cosse 1980, 404).

En los debates sobre la reforma agraria de 1964 no participaron pueblos indígenas ni campesinos, solamente terratenientes y empresarios dispuestos a emprender cambios y modernizar la hacienda, pero también elites conservadoras que veían amenazadas sus haciendas (Barsky 1980). La primera reforma agraria fue desarrollada durante el mandato de una junta militar (1963-1966). Esta instaló un gobierno de tinte desarrollista e impulsó la transformación agraria basándose en las premisas de la Alianza para el Progreso, que intervino a través de proyectos destinados al agro e infraestructura. Aunque no rompió con el régimen hacendario, sí puso fin al sistema del huasipungo y a las relaciones serviles. Así, abrió posibilidades para lo que se ha llamado comúnmente hacienda capitalista, caracterizada por relaciones salariales entre los trabajadores y el patrón (Bretón 1997, 55).

Con el debilitamiento del sistema de hacienda, los pueblos indígenas encontraron nuevos contextos de formación de pequeñas economías campesinas y debieron adaptarse a la diversificación de fuentes de trabajo (Guerrero 1993). Los cambios en las relaciones salariales no produjeron una nueva clase proletaria de trabajadores ni la desvinculación de las familias con la tierra. Andrés Guerrero apunta a esta problemática al afirmar que el salario devino un complemento para reforzar la condición campesina, es decir, mejorar los niveles de vida en el campo y liberar a los campesinos del sistema del huasipungo.

El salario de esta masa de campesinos, que no llegan a constituir un proletariado, en el sentido clásico, adopta más el carácter de la búsqueda de un complemento de reproducción de su situación social campesina que un verdadero fondo de subsistencia económica de un proletariado (Guerrero 1993, 88).

En 1973, casi diez años después de emitida la primera Ley de Reforma Agraria, el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara inició un nuevo ciclo de transformaciones agrarias, en el que fundamentalmente se titularon tierras de campesinos que continuaban alquilando al patrón, y emitió la segunda Ley de Reforma Agraria (Espinosa 2010, 42). La agitación fue más intensa que en los años sesenta debido a la profundización y fortalecimiento de los procesos organizativos de los pueblos indígenas, que incorporaron referentes identitarios como guía de sus demandas al Estado. La segunda reforma agraria ocurrió en un contexto en que los pueblos indígenas iniciaron un proceso de articulación entre sus organizaciones de las diferentes regiones del país, antecedente para la creación de la CONAIE.

Esfuerzos organizativos y construcción de demandas desde la identidad

Las trayectorias organizativas de la FEI, la CEDOC, la FETAP y la FENOC son los antecedentes para comprender que los pueblos indígenas de la Sierra tuvieron influencia de los Partidos Comunista y Socialista, así como de la Iglesia católica, a través de la teología de la liberación. La creación de ECUARUNARI (Ecuador Runakunapak Rikcharimuy, que en quechua significa “el despertar de la gente ecuatoriana”) evidencia lo anterior. En ella estuvieron involucrados algunos de los sectores socialistas que participaron en la formación de la FENOC, así como grupos ligados a la Iglesia.

La ECUARUNARI se creó en 1972, en un congreso celebrado en la comuna Tepeyac, en la provincia de Chimborazo, al que asistieron 200 delegados representantes de organizaciones indígenas campesinas, cooperativas y cabildos de las provincias de Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo y Cañar. La complejidad y heterogeneidad de las organizaciones de pueblos indígenas y campesinos de la Sierra resulta de su larga historia de sujeción a la hacienda y de su exposición a un sinnúmero de influencias religiosas, políticas y culturales. Su organización combina múltiples estrategias y formas de reaccionar frente a esas influencias, que les afectaron de manera diferenciada. La descripción que hace Jorge León

sobre la fundación de ECUARUNARI da una idea de la diversidad de orígenes organizativos y referentes territoriales de dicha entidad.

En la Sierra, ECUARUNARI, fundada en 1972, corresponde al auge de organizaciones del sector rural. Lo constituyen cooperativas, comités parroquiales, asociaciones, cabildos comunales, entre otras organizaciones, de las principales provincias en las cuales predomina la población indígena (...) No todas las organizaciones indígenas de la Sierra se integran en ECUARUNARI; predomina un mundo faccional y de competencia entre ellas, según las provincias (León 2000, 51).

Para comprender el papel de la Iglesia en la conformación de demandas de reivindicación étnico-cultural de los pueblos indígenas, es necesario destacar algunos procesos organizativos que, más tarde, se articularon en la ECUARUNARI. Estos muestran que la relación con la Iglesia no estuvo exenta de conflictos. Las organizaciones articuladas en la ECUARUNARI⁴ se formaron, en su mayoría, a partir de las jurisdicciones político-administrativas surgidas en torno a la Ley de Comunas,⁵ emitida en 1937, que a su vez se originaron en las excomunidades de hacienda. Estas comunidades fueron redefiniendo su carácter organizativo en torno a conflictos dentro de la hacienda, rechazando el maltrato, exigiendo mejores condiciones de trabajo, uso y posesión de la tierra.

La intervención de la Iglesia fue preponderante en esas comunidades, por el arraigo que tuvo en el sistema de hacienda y su rol fundamental

4 Organizaciones integrantes de ECUARUNARI: Imbabura Runacuna-pac Jatun Tanlanacui (INRUJTA), Federación Indígena Campesina de Imbabura (FICI), Pichincha Riccharimui, Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT), Bolívar Runacunapac Riccharimui, Federación Campesina de Bolívar (FECAB-BRUNARI), Fundación Yachana Huasi, Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH), Federación de Organizaciones Indígenas de Chimborazo (FOICH), Unión Provincial de Cooperativas y Comunas del Cañar (UPCCC), Unión de Organizaciones Campesinas del Azuay (UNASAY), Coordinadora Interprovincial de Indígenas Saraguros (CIOIS), Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC), Unión de Organizaciones Campesinas de Limón In-danza (UOCLI) y Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas (UOCE).

5 A partir de la expedición de esta ley, la comuna fue la forma de organización más generalizada en la Sierra y heredó rasgos de las comunidades indígenas tradicionales. Se convirtió en la unidad de división político-administrativa más pequeña del medio rural y agrupó tanto comunidades indígenas como poblaciones mestizas (Martínez 1998).

para mantener la sujeción y el control. Sin embargo, en esta etapa de organización y politización de los pueblos indígenas, la institución jugó un papel de articulación y apoyo a favor de las demandas y reivindicaciones étnico-culturales, en desmedro de aquellas demandas radicales referidas al reparto de la tierra, impulsadas por el Partido Comunista. El Primer Congreso de la ECUARUNARI evidenció la influencia de la Iglesia, al declararse una organización de carácter indígena y eclesial y al establecer que “como es un Movimiento Clerical, cada provincia tendrá como asesor a un sacerdote” (ECUARUNARI 2008, 43).

Ahora bien, si se revisan las diferentes experiencias de las organizaciones que formaron ECUARUNARI, se pueden distinguir diversos grados de intervención e involucramiento de lo clerical en lo indígena, sobre todo en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Azuay, Cañar, Bolívar y Tungurahua. Un ejemplo emblemático es el de la provincia de Chimborazo. El Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH) se creó en 1983, con el apoyo de monseñor Leónidas Proaño, su primer coordinador general. Según declaraciones de los dirigentes, su figura cumplía el rol de “un símbolo representativo de la unidad, armonía y conciencia del movimiento” (CONAIE 1989, 175). La fundación del MICH obedeció a la memoria histórica de luchas por la defensa de la tierra y la dignidad de las comunidades indígenas, a través del respeto de sus formas de vida tradicionales.

Durante el período previo a la expedición de la primera Ley de Reforma Agraria en 1964 y posteriormente a ella, nuestras comunidades tuvieron un papel protagónico en la lucha por nuestros derechos y son incontables las gestas de nuestro pueblo, las mismas que han sido cruelmente reprimidas por los gobiernos de turno (...) En la actualidad en la Provincia de Chimborazo habitamos aproximadamente 250 000 indígenas organizados en comunidades –ayllus– que han resistido todas las formas de opresión (CONAIE 1989, 174).

El Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC), fundado en 1980, y el Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT), fundado en 1984, también tuvieron un apoyo inicial de la Iglesia, que contribuyó a la formación de comunas para el acceso a la titulación de tierras.

Y así como antes nos reuníamos para protestar por los impuestos de los españoles y por los malos tratos en los obrajes, ahora nos reunimos para reclamar que nos restituyan nuestras tierras, que nos paguen mejores salarios, etc. Estábamos conscientes de que debíamos organizarnos, que nuestras comunidades tradicionales debían convertirse en comunas para ser reconocidas por el gobierno (CONAIE 1989, 162).

Las provincias de Azuay y Cañar registraron los mayores conflictos entre la Iglesia y los pueblos indígenas. La Unión de Organizaciones Campesinas del Azuay (UNASAY), fundada en 1974, fue escenario de constantes “contradicciones externas (...) debido a discrepancias con el grupo de apoyo de la Iglesia, las mismas que a la larga se resuelven con un rompimiento” (CONAIE 1989, 208). Por otro lado, la Unión Provincial de Cooperativas Agrícolas y de Comercio del Cañar (UPCCC), creada en 1960, recibió el apoyo de la Iglesia durante la primera reforma agraria, de 1964. Sin embargo, sus dirigentes afirman que “las diferencias con algún sector de la Iglesia han constituido un problema constante y su labor disociadora ha obstaculizado la ejecución de algunas obras” (202).

Algunas organizaciones rechazaron la intromisión de la Iglesia, como es el caso de la Federación Campesina de Bolívar (1972) y la Unión de Indígenas Salasacas (1972). La primera se fundó a partir de las experiencias de dirigentes que habían migrado a las ciudades, en busca de trabajo, y se vincularon con diversos indígenas migrantes, uniendo sus reivindicaciones.

Mucho ayudó en ese proceso el que compañeros en busca de trabajo hayan emigrado a diferentes provincias, lo cual les dio oportunidad de mirar de cerca los conflictos que enfrentaban compañeros indígenas en otras zonas como las de Chimborazo, Cañar, dando lugar también a que sintieran la necesidad de organizarse, de capacitarse, de conocer las leyes (CONAIE 1989, 181).

La Unión de Indígenas Salasacas no solo rechazó la injerencia clerical en su organización, sino también la de organizaciones no gubernamentales e instancias estatales, como el Ministerio de Agricultura.

Desde la construcción de la carretera Ambato-Baños en el año de 1934, a la cual nos opusimos firmemente, en tanto nos usurparon parte de nuestras tierras, los problemas empezaron a agudizarse. En 1938 llegaron los evangélicos a tratar de enseñarnos la palabra de Dios y en 1945, las hermanas Lauritas con este mismo propósito. Nuestra gente desconfió de ellos y los rechazó, pero insistieron, se pelearon entre sí a fin de penetrar en las comunidades y al cabo de un tiempo lograron su propósito. Entonces nuestro pueblo que había sido uno, empezó a dividirse entre católicos y evangélicos. Más tarde fueron llegando la Misión Andina, el Cuerpo de Paz, IERAC [Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización], Ministerio de Agricultura, Visión Mundial, Foderuma. Todos con proyectos, con ofrecimientos, pero sin tomar en cuenta nuestras verdaderas necesidades. Son ayudas impuestas de acuerdo a criterios extraños, que no nos permiten opinar, muchas veces, en lugar de producir el adelanto de nuestras comunidades, son causa de mayores conflictos (CONAIE 1989, 170).

Al margen de la diversidad de experiencias locales en la relación con la Iglesia católica, interesa destacar la trayectoria de la ECUARUNARI. A partir de su creación, en 1972, la organización tuvo un momento de dependencia clerical. Luego estableció vínculos con los partidos de izquierda; sin embargo, a partir de 1980 se convirtió en una organización autónoma, liderada únicamente por dirigencias indígenas.

Es importante resaltar la ampliación de las demandas indígenas como resultado de la heterogeneidad de las organizaciones que forman parte de la ECUARUNARI. En un inicio, las demandas estaban relacionadas con mejores condiciones de vida en las haciendas; luego se incorporaron demandas por servicios estatales de salud y educación bilingüe, así como distribución de tierras con base en la reforma agraria. Sin embargo, el asunto de la tierra adquirió otro sentido cuando la ECUARUNARI incorporó la noción de territorio, bajo el influjo de los pueblos indígenas de la Amazonía (CONAIE 1989, 209). Esta noción es crucial porque la demanda de autodeterminación se vincula al territorio y no a la tierra. Precisamente, la autodeterminación, entendida como autogobierno territorial, nace de la articulación de las demandas de las organizaciones de la Sierra y la Amazonía.

Para comprender los alcances de la transformación de las demandas indígenas a partir de la noción de territorio, se presentan algunos elementos encontrados en las reivindicaciones de los pueblos amazónicos, que han influido en las propuestas de la ECUARUNARI y, posteriormente, en el discurso político de la CONAIE. En la década de los sesenta, las poblaciones de la Amazonía emprendieron procesos organizativos, ante la necesidad de defender sus territorios, una vez que el Estado impulsó programas de colonización y dio inicio a la explotación petrolera. A diferencia de lo ocurrido en la Sierra, los pueblos indígenas amazónicos no estuvieron bajo la influencia de partidos políticos, pero sí de la Iglesia católica, sobre todo de la orden salesiana.

En 1962 fue creada la Federación de Centros Shuar, con apoyo de la orden salesiana, de la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) y de la orden de los Josefinos. Ambas se afiliaron a la FENOC en 1983, iniciando la articulación entre organizaciones de la Sierra y la Amazonía, cuyas consecuencias fueron decisivas para el movimiento indígena, en términos programáticos.

Por otro lado, en la Amazonía se dieron experiencias organizativas ajenas a la influencia eclesial y con propuestas más radicales. Así, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) rechazó las políticas agrarias del Estado y las leyes creadas en torno al tema, especialmente la Ley de Colonización de la Región Amazónica, a diferencia de lo que sucedió en la Sierra, donde la Ley de Comunas fue utilizada por la mayoría de comunidades para exigir el reconocimiento del Estado. La OPIP no solamente rechazó la injerencia de la Iglesia, sino también a las instancias estatales encargadas de la “colonización” de la Amazonía. La posición de la OPIP marcó una nítida diferencia al proclamar sus derechos no sobre la tierra, sino sobre el territorio.

Rechazamos los programas de Colonización de las diferentes Instituciones (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria INCRAE, Centro de Reconversión Económica del Azuay CREA, Programa de Desarrollo del Sur PREDESUR), exigimos la derogatoria de la Ley de Colonización de la Región Amazónica y la entrega de las tierras usurpadas por las misiones religiosas (CONAIE 1989, 100).

Pese a tratarse de numerosos pueblos con diferentes costumbres y lenguas, existían intereses comunes frente a la usurpación de sus territorios. Esa convergencia de intereses fue fundamental para la articulación política de los pueblos de la Amazonía, traducida en la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), en 1980. Ello planteó nuevas reivindicaciones a partir de la noción de soberanía territorial, la defensa de las lenguas y costumbres distintas y la importancia de construir unidad en la diversidad.

De esta manera, con las influencias organizativas y vivencias de los pueblos indígenas, tanto de la Sierra como de la Amazonía y de la Costa, la ECUARUNARI proclamó en 1981 la doble dimensión de su lucha: étnica y de clase. Como dato sobresaliente, declaró abiertamente su apoyo a las demandas de los pueblos amazónicos que se centraban en lo territorial. Con tales antecedentes y trayectorias organizativas, los planteamientos de la ECUARUNARI –y de la CONAIE, en general– por el reconocimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas provocaron un debate académico y político, en el marco de un contexto político matizado por la vigencia de la democracia.

Democracia e irrupción del movimiento indígena en el escenario político

Con la restitución de la democracia, en 1979, inició un nuevo período en la trayectoria del movimiento indígena. Lo distingue que los pueblos se articularon en una organización nacional, la CONAIE, y luego ingresaron en la competencia electoral mediante Pachakutik. Paralelamente, impulsaron la Asamblea Constituyente, en 1998, y elaboraron su propuesta de nuevo modelo estatal, bajo la noción de plurinacionalidad, que da cuenta de su reconocimiento como nacionalidades. El período entre 1979 y 2013 incluye avances y retrocesos, sobre todo a partir del arribo de Alianza País al gobierno, porque se estrenó un escenario contradictorio donde hubo avances en lo normativo, expresados en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),

pero retrocesos por las políticas implementadas, que atentaron contra los derechos colectivos.

En 1980, con la concurrencia de las organizaciones regionales de la Sierra, la Amazonía y la Costa,⁶ se formó el Consejo Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE) durante el Primer Encuentro de Nacionalidades Indígenas, en Sucúa. En esa ocasión se realizó la primera declaración formal de la voluntad de construir una única organización nacional y se empezó a discutir la definición de los pueblos indígenas como nacionalidades. El CONACNIE se creó “a fin de que trace y norme los lineamientos políticos e ideológicos propios para la lucha de las nacionalidades indígenas en los diferentes campos” (CONAIE 1989, 262). Las federaciones regionales que concurren a la formación del CONACNIE fueron ECUARUNARI y CONFENIAE, que se encontraban inmersas en amplios debates sobre la recuperación e incorporación de los referentes étnicos.

Ese período, entre el 82 y el 86 hasta formar la CONAIE, es el período crítico de enormes debates, sobre si son nacionalidades, si son pueblos, etnias. Además, es el período en el cual debaten también sobre la orientación clasista y la orientación étnica y el tema del territorio (Ospina 2006, 71).

El debate sobre la noción de nacionalidades no solo ocurrió en el ámbito de las organizaciones indígenas, sino también en distintos espacios académicos y políticos. Gladys Villavicencio se refiere al término nacionalidades en un trabajo sobre Otavalo, que analiza el posible surgimiento de una “nacionalidad india” a partir de un poderoso sector comercial indígena (Villavicencio 1973 citado en Guerrero y Ospina 2003, 178). Hernán Ibarra alude a un trabajo de Ileana Almeida (1979) sobre las comunidades de

⁶ En la Costa, el proceso organizativo de las comunidades se asemeja a lo ocurrido en la Amazonía, ya que no estuvieron sujetas al sistema hacendario. Eran poblaciones libres, que vivían de la horticultura rotativa, la caza y la pesca. Vieron amenazadas sus condiciones de vida por el avance de la frontera agrícola y la colonización, por causa de la explotación maderera. Su lucha data de los años sesenta y su organización se fortaleció con apoyo del Consejo Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), en los años ochenta. La Federación de Centros Awa (FCA), la Federación de Centros Chachis y la Gobernación Tsáchila unieron a familias que vivían dispersas, de manera similar a las de la Amazonía, e iniciaron su lucha para ser reconocidas por el Estado y defender su territorio. Surgieron sin la presencia de un agente externo, sin embargo, más tarde el CONACNIE intentó fortalecer las organizaciones existentes.

Otavallo como una posible burguesía indígena que tendría las condiciones para formar una “nación india”, basándose en la concepción estalinista de formación de nacionalidades (Ibarra 1999, 83).

Sin embargo, al margen del debate académico, el concepto de nacionalidad en las dirigencias indígenas –y sus demandas por autodeterminación– no tuvo sus orígenes en la región de Otavallo, de manera particular. En la Amazonía se empieza a utilizar el término a partir de la formación, en 1980, de la CONFENIAE, primera organización regional de esa zona. Como se vio, empieza a plantear sus reivindicaciones por territorio, a diferencia de las organizaciones de la Sierra, enfocadas en la demanda por tierra. Según Jorge Trujillo, el término “nacionalidades” llegó a esa organización a través de la influencia de organizaciones indígenas y de intelectuales de Perú y Bolivia y se generalizó por las amenazas de la colonización sobre territorios indígenas (Trujillo 1998 citado en Guerrero y Ospina 2003, 178).

Un hito en la discusión sobre las nacionalidades en las esferas políticas tuvo lugar entre 1986 y 1988, con la elaboración del primer Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. En este participaron las organizaciones indígenas articuladas en el CONACNIE, el exobispo de Riobamba, monseñor Leonidas Proaño, y el diputado socialista por la provincia de Imbabura, Enrique Ayala Mora.⁷ Cabe mencionar que, a pesar de que la noción de nacionalidades y plurinacionalidad empezaba a discutirse en diversos ámbitos, su viabilidad política todavía no constituía objeto de análisis.

Con los antecedentes de organización regional antes descritos, en 1986 se creó la CONAIE. Encontró un escenario favorable para liderar las demandas de los pueblos indígenas y de amplios sectores populares urbanos que se vieron empobrecidos por las medidas económicas y la disminución del gasto social.

Algunos aspectos del modelo económico y su relación con el sistema político explican la pérdida de liderazgo del sindicalismo obrero y el surgimiento y la preeminencia del movimiento indígena. La instauración del régimen democrático y, en especial, la llegada al poder de Oswaldo Hur-

⁷ Enrique Ayala, entrevista del 20 de julio de 2012.

tado significaron el fin del modelo de sustitución de importaciones. El Programa de Estabilización Económica, promulgado en mayo de 1982, redireccionó los recursos “hacia actividades agroindustriales y exportadoras” (Pérez Sáinz 1985, 193). Las medidas subsiguientes deprimieron la participación del trabajo en la distribución de la renta nacional, de 32 % en 1980 a 12 % en 1990, “en un esquema de ajustes para enfrentar la inflación asegurando, sin embargo, los procesos de acumulación de capital, en un escenario de creciente desempleo y debilitamiento sistemático de la organización sindical” (Acosta 2006, 156). El período de ajustes económicos está marcado por un escenario de crisis debido, por un lado, a la caída de los precios del petróleo –entre 1982 y 1983, después, en 1986 y, más tarde, entre 1997 y 1998– y, por otro lado, a la crisis financiera internacional acontecida entre 1997 y 1998 (Acosta 2006).

A partir de 1979, los gobiernos que se sucedieron hasta 1996 enfrentaron tiempos de crisis y el incremento de la deuda externa. En el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se aprobó, por consulta popular, un conjunto de medidas para redefinir el rol del Estado: poner límites a la propiedad estatal, permitir la delegación del manejo de los recursos naturales y servicios públicos, entre otras. El impacto del ajuste estructural ha sido cuestionado debido a que no se profundizó la privatización de las empresas públicas, en buena medida, por el rechazo popular, pero también por el conflicto de intereses con el sector privado.

Aunque la aplicación de estas políticas se dio en forma tardía, gradual y poco consistente, en medio de profundos conflictos sociales, y en un contexto de crónica inestabilidad política, hasta mediados de los años 90 el Ecuador liberalizó el tipo de cambios y las tasas de interés, desmanteló su protección arancelaria, abrió sus mercados, eliminó subsidios y otras distorsiones en sus precios relativos y desreguló prácticamente el sistema financiero y el mercado laboral. Las políticas de ajuste se realizaron bajo presiones externas en particular la condicionalidad impuesta por el Fondo Monetario Internacional (Larrea 2005, 106).

En la década de los noventa, Ecuador experimentó el empobrecimiento más acelerado de América Latina.

Entre el año 1995 y el año 2000, el número de pobres aumentó de 3,9 a 9,1 millones; en términos porcentuales, creció de 34 % a 71 %. La pobreza extrema también dobló su número de 2,1 a 4,5 millones, en términos porcentuales el salto fue de 12 % a 35 % (Acosta 2006, 196).

En ese escenario de deterioro de las condiciones de vida, los partidos de derecha o centro –pese a que contaron con voto aprobatorio durante el período– no lograron articular un proyecto inclusivo con las mayorías y, al mismo tiempo, eficiente en el manejo gubernamental. Los partidos de izquierda, afectados también por la pérdida de centralidad del sector obrero y sin capacidad para articular propuestas más amplias para los sectores indígenas, dejaron el espacio político libre a la CONAIE, que logró formular una agenda que respondía a las demandas de las mayorías populares y, a la vez, a sus propias bases.

Para comprender el espacio vacío que ocupó la CONAIE a partir de su creación, cabe hacer un breve recuento de algunos acontecimientos. El liderazgo sindical tuvo un protagonismo fugaz en los primeros años de reinstaurada la democracia, al encarnar demandas reprimidas en tiempos de dictadura. En 1980, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), en el que tenían presencia, entre otros, el Partido Comunista, el Partido Socialista Revolucionario y el Movimiento Revolucionario de los Trabajadores, lideró las primeras acciones para oponerse a las políticas del presidente Jaime Roldós, quien, sin embargo, había recibido “la mayor parte de los votos de los sectores trabajadores, en especial los urbanos, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales” (Pérez Sáinz 1985, 98). Una marcha de trabajadores acudió a la Cámara Nacional de Representantes para denunciar la política gubernamental, especialmente en lo referido al endeudamiento externo, la congelación de salarios y al aumento de precios.

En octubre de 1980 se realizó la Marcha Nacional Campesina “Mártires de Aztra”, en honor de los obreros del ingenio azucarero estatal asesinados por la dictadura de Rodríguez Lara durante una huelga. En mayo y diciembre de 1981, al igual que en septiembre y octubre de 1982, el FUT organizó importantes huelgas nacionales, con una plataforma de lucha que incluía, además de las reivindicaciones propiamente laborales, temas generales de

interés popular y de los trabajadores agrícolas, como la derogatoria de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (Pérez Sáinz 1985). Sin embargo, el protagonismo del FUT terminó con el fracaso de una huelga nacional en marzo de 1983. Mientras tanto, las federaciones regionales de los pueblos indígenas fueron acercándose a la protesta urbana a través de episodios enfocados en demandas por el derecho a la tierra y la profundización de la reforma agraria. Así, a partir de 1986, el movimiento indígena se consolidó como un nuevo actor político. Inició la construcción de una agenda que cuestionaba a los gobiernos y partidos políticos por su incapacidad de representar las demandas de las mayorías e introdujo el tema étnico en la política. Fueron los antecedentes del posterior protagonismo del movimiento indígena.

Entre la protesta y la participación política

La década de los noventa está marcada por el ingreso de los pueblos indígenas a la competencia electoral a través de Pachakutik, instrumento político de la CONAIE. Este período de auge para el movimiento indígena comenzó con dos levantamientos –en 1990 y 1994– que cambiaron la historia de los pueblos y de la democracia ecuatoriana. Las movilizaciones mostraron una particular eficacia para articular demandas de diversos sectores de la población (la consigna fue “nada solo para los indios”) y negociar con el Estado, lo que constituyó al movimiento indígena como el principal actor político popular de esos años.

El levantamiento indígena de 1990 ha sido señalado como el episodio de movilización más importante para los pueblos indígenas, por las consecuencias que tuvo, en su capacidad organizativa y de articulación política, así como en el escenario político nacional. Entre mayo y junio de ese año ocurrió una serie de eventos, como la toma de la iglesia de Santo Domingo, en Quito, la ocupación y el bloqueo de carreteras y varias concentraciones en las capitales de provincia (Barrera 2001). Como resultado del proceso de movilización, la CONAIE elaboró un documento titulado “Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las Nacionalidades Indígenas”, en el que planteó 16 puntos para negociar con el gobierno.

La necesidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, una capaz de establecer cambios profundos en la constitución, cambios como el de superar la visión, el carácter uninacional del Estado, por plurinacional; el reconocimiento jurídico de las nacionalidades, de sus derechos colectivos; la protección de los recursos estratégicos; la modernización del Estado, entendida esta como la implementación de tecnologías que promuevan la desburocratización y la agilidad de las instituciones públicas, así como garantías de participación de los diferentes sectores sociales del país, entre otras (CONAIE 1990, 1).

Tras un período de negociaciones y debates, se consiguió el reconocimiento estatal del derecho al territorio para las nacionalidades indígenas de la Amazonía. Sin embargo, el Estado se reservó la propiedad del subsuelo, evitando así reclamos sobre el manejo de los recursos naturales, principalmente el petróleo. En la Sierra se llegó al acuerdo de trabajar coordinadamente con el gobierno nacional, el antiguo Instituto Nacional de Reforma Agraria y una comisión de la CONAIE, con el objetivo de solucionar problemas de propiedad sobre la tierra. El levantamiento permitió, además, que los pueblos indígenas de distintas regiones se reconocieran y llegaran a acuerdos comunes sobre sus demandas al Estado. Estas se concentraron en dos líneas: la construcción del Estado plurinacional y el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y su autodeterminación.

En el período entre los levantamientos de 1990 y 1994 se vivió intensa conflictividad social, que demostró el liderazgo de la CONAIE y su papel de interlocutor con el Estado. En 1991 ocurrieron dos importantes episodios de protesta: el primero fue el 23 de abril, con la marcha de las organizaciones amazónicas, que llegaron a Quito para exigir la legalización de sus territorios. El segundo ocurrió el 28 y 29, con la ocupación del Congreso, para exigir la amnistía de indígenas enjuiciados penalmente por actos de protesta (León 2000, 79). El levantamiento de 1994 volvió a demostrar el liderazgo y la capacidad de convocatoria de la CONAIE, puesto que en torno a ella se aglutinó un polo de organizaciones populares y sindicales del campo y la ciudad, con la participación de los pueblos indígenas, el seguro campesino, los trabajadores de empresas petroleras, entre otros. El levantamiento inició como medida de protesta frente a la aprobación en el Congreso de la nueva

Ley de Modernización Agraria, que atentaba contra la propiedad colectiva y contradecía las demandas de los campesinos por el mejoramiento de condiciones para la agricultura.

Esta ley acababa con la idea de reforma agraria o de dividir las grandes propiedades para que los campesinos puedan disponer de un pedazo suplementario de tierra; como ya se hizo en otros países, se definía que sean las normas del mercado las que rijan la vida rural. Por este medio se quería también que la tierra colectiva, de las comunidades, se venda sin restricciones (León 2000, 79).

Dos hechos fundamentales fueron consecuencia de lo anterior. El gobierno se vio obligado a negociar; en el histórico debate participaron la CONAIE y la Cámara de Agricultura. Luego, el presidente convocó a una consulta popular para aprobar varias reformas constitucionales que, sobre todo, quitaban atribuciones al Congreso nacional y proponían la participación de candidatos independientes, sin necesidad de afiliación a un partido político.⁸ La CONAIE se pronunció en contra de la consulta y a favor del “no”, pero, sobre todo, encontró una coyuntura ideal para debatir las ideas del proyecto político de 1994, esbozado en el primer documento conjunto de las distintas organizaciones regionales de los pueblos indígenas. En él se plantearon, por primera vez, las definiciones de Estado plurinacional y nacionalidades indígenas, así como la noción de autodeterminación, entendida como autogobierno territorial indígena. Sin embargo, es fundamental señalar que la demanda de Estado plurinacional reflejó la vivencia de los pueblos organiza-

⁸ La consulta se realizó el 28 de agosto de 1994 y el “no” solo ganó en la pregunta 3. Tuvo siete preguntas. 1. ¿Dispondría que el Congreso nacional en un plazo improrrogable de cien días contados a partir del envío de un proyecto de reformas constitucionales por parte del presidente de la República, lo conozca y lo apruebe total o parcialmente, o lo niegue, y que de no hacerlo en dicho plazo, el proyecto se considere negado para que el presidente de la República pueda someterlo a consulta popular, de conformidad con el Art. 149 de la Constitución Política? 2. ¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular? 3. ¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado? 4. ¿Deberían los legisladores aprobar el presupuesto del Estado por sectores de gasto o por partidas presupuestarias? 5. ¿Debería existir la reelección para toda función de elección popular, inclusive las de Presidente y diputados? 6. ¿Las elecciones de legisladores deberían efectuarse en la primera vuelta electoral o en la segunda vuelta electoral? 7. ¿Considera usted que debería existir la posibilidad constitucional de adquirir la segunda nacionalidad sin perder la ecuatoriana?

dos en la CONAIE, pero también la articulación de otros sectores populares, urbanos y rurales. Lo evidencia la declaración de que el Estado plurinacional es una superación del “Estado uninacional burgués hegemónico que en su naturaleza jurídico-política y económica, es excluyente, antidemocrática, represiva [sic] y pro-imperialista” (CONAIE 1994, 6).

Era evidente la carencia de un nexo entre los temas del debate político oficial y las demandas políticas de los pueblos indígenas. Esto continuó en 1995, cuando el gobierno llevó adelante otra consulta popular⁹ en la que puso a consideración varios temas, vinculados con descentralización, redefiniciones de privilegios en el sector público, así como servicios públicos y seguridad social. El “no” ganó en la mayoría de las preguntas; la campaña en contra fue realizada por los sindicatos petroleros, con apoyo de la CONAIE. Por el carácter de los temas tratados en las consultas, el movimiento indígena, articulado en la CONAIE, tuvo la oportunidad de liderar a los sectores populares sin limitarse a sus reivindicaciones como pueblos indígenas. Este hecho le dio la oportunidad de consolidarse como actor político nacional, pero, al mismo tiempo, provocó que las demandas de Estado plurinacional y derechos colectivos quedaran postergadas.

Más adelante, la creación de Pachakutik como partido político abrió un debate interno porque las organizaciones amazónicas defendieron el carácter indígena de su brazo político, mientras que las de la Sierra propusieron un movimiento intercultural. En 1996, este fue un paso adelante hacia la articulación con otros sectores populares del campo y de la ciudad, que cuestionaban las políticas neoliberales, pero su camino fue sinuoso.

⁹ La consulta popular se llevó a cabo el 26 de noviembre de 1995. Sobre descentralización, se formulaba la siguiente pregunta: ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga: “El Estado transferirá progresivamente competencias y recursos a los organismos seccionales, preferentemente en los sectores de educación, salud, vivienda, vialidad y saneamiento ambiental, a fin de garantizar una efectiva descentralización administrativa y financiera”? Sobre distribución equitativa de recursos, se formulaba la siguiente pregunta: ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga: “El presupuesto General del Estado se elaborará y ejecutará por provincias, tomando en consideración las prioridades de orden nacional, la población y necesidades de desarrollo de cada provincia, con atención preferente a las áreas de educación, salud, vialidad, vivienda, saneamiento ambiental y seguridad interna”? Otros temas de la consulta fueron: derecho a escoger el régimen de seguridad social, paralización de servicios públicos, disolución constitucional del Congreso nacional, elecciones distritales y uninominales y período legislativo de cuatro años, elección del presidente del Congreso cada dos años, eliminación de privilegios en el sector público y creación del Tribunal Constitucional.

Desde su primera participación electoral, Pachakutik fue la expresión de una población insatisfecha con los partidos tradicionales de izquierda, que carecía de un referente. La capacidad de articulación del movimiento indígena, demostrada durante la década del noventa, se evidenció en las características de su votación, cuando en 1996 consiguieron el tercer puesto nacional, con un 21 %, además de la elección de un diputado nacional, siete diputados provinciales y más de 70 autoridades locales (Barrera 2001, 71). Desde ese momento, se instauró una característica que perduraría a lo largo de la vida política de Pachakutik: su fortaleza en los niveles locales y no tanto en lo nacional, el apoyo en la Sierra y la Amazonía, sobre todo en provincias con alta población indígena, así como los buenos resultados en ciudades grandes y medias de la Sierra, como Quito, Cuenca y Riobamba.

La fundación de Pachakutik desafió los marcos interpretativos que hasta entonces daban cuenta del acontecer político en Ecuador. Los análisis y debates evidenciaron lo inédito de un partido con tintes étnicos y buscaron comprender los cambios ocurridos en el espacio político que permitió su presencia.

Hasta su creación en 1996 nunca un movimiento o partido que reivindicara principalmente en su agenda las cuestiones indígenas había tenido participación en los mecanismos de elección de candidatos establecidos por la Constitución política de la República (Freidenberg y Alcántara Sáez 2003, 381).

En aquel entonces, los pueblos indígenas reconocieron la necesidad de canalizar sus demandas más allá de la protesta social. Las reivindicaciones por la autodeterminación y el Estado plurinacional exigían ser planteadas en el ámbito del sistema político. Así mismo, la capacidad y la madurez organizativa de los pueblos indígenas hacían innecesaria y extemporánea la delegación de sus demandas en otros partidos. “El crecimiento y el liderazgo del movimiento indígena hacía inviable que pueda delegarse en partidos afines la tarea de avanzar en tales reformas” (Ramírez 2009, 73).

La trayectoria electoral de Pachakutik entre 1996 y 2003 estuvo, sin embargo, marcada por el apoyo a candidatos ajenos al movimiento indí-

gena y sin trayectoria de militancia política. Freddy Ehlers, presentador televisivo con cierta notoriedad por conducir el programa *La Televisión*, fue candidato presidencial en 1996. Lucio Gutiérrez, excoronel del Ejército, candidato presidencial en 2002, por la alianza entre Sociedad Patriótica¹⁰ y Pachakutik. El primero consiguió el tercer lugar, con el 20,61 % de los votos; Abdalá Bucarám, por el Partido Roldosista Ecuatoriano fue electo presidente. En 2002, Lucio Gutiérrez obtuvo el 55 % de los votos en segunda vuelta y gobernó entre enero de 2003 y abril de 2005. En un inicio, la alianza con el movimiento indígena implicó la entrega de dos ministerios a dirigentes históricos de la CONAIE (Relaciones Exteriores, Nina Pacari, y Agricultura, Luis Macas). No obstante, a los pocos meses el presidente rompió el acuerdo. En adelante, el movimiento indígena fue víctima de hostigamiento y agresión por parte de Sociedad Patriótica.

A pesar de la fallida alianza con Lucio Gutiérrez, la coyuntura electoral entre 1996 y 2002 resultó favorable para Pachakutik y la CONAIE, pues fueron los años en los que el movimiento indígena ingresó al poder legislativo y se posicionó como primera fuerza electoral en los gobiernos locales de población indígena de la Sierra y la Amazonía. Sin embargo, la alianza con Lucio Gutiérrez en las elecciones de 2002 trastocó los logros y dejó al movimiento indígena en una crisis que marcó el inicio de una nueva etapa desde 2006, a partir del triunfo de Rafael Correa, candidato por Alianza País. En esa ocasión, se llevaron adelante intentos de un acuerdo entre Pachakutik y Alianza País, los cuales mostraron profundas diferencias entre ambas organizaciones políticas.

En el escenario preelectoral, el movimiento indígena y Alianza País aparentaban representar una misma tendencia ideológica y defender una agenda similar, por lo que un acuerdo tenía grandes posibilidades. Sin embargo, las profundas diferencias entre ambos actores se manifestarían una vez instalado el gobierno de Rafael Correa, debido a las políticas adoptadas respecto a temas cruciales como la propiedad y el uso de recursos naturales, así como los derechos colectivos a la autonomía y al territorio, que habían sido parte de las reivindicaciones centrales del movimiento indígena. Los

10 Sociedad Patriótica fue fundada por una cúpula de militares que derrocaron el 21 de enero de 2000 al presidente Jamil Mahuad. Uno de sus integrantes fue el coronel Lucio Gutiérrez.

acontecimientos del período preelectoral reflejaron que Rafael Correa consideraba a la CONAIE y Pachakutik parte del pasado y de la clase política tradicional. En el cálculo electoralista de Rafael Correa, una alianza con los sectores indígenas resultaba innecesaria.

Desde las revueltas de los “forajidos”,¹¹ en abril de 2005, que culminaron con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, se inauguró una nueva etapa porque entraron en escena formas de protesta urbana sin estructuras de organización, caracterizadas por su carácter espontáneo. Los “forajidos” demandaban “que se vayan todos”, demostrando rechazo a toda la clase política, sin distinción. Por su lado, el movimiento indígena estaba replegado, tratando de reconstruirse tras las agresiones y el desgaste sufridos durante el gobierno de Lucio Gutiérrez. En ese contexto, un posible acuerdo con Alianza País, tal como la planteaba el propio candidato Rafael Correa, hacía revivir experiencias pasadas de articulación con líderes ajenos al movimiento, sin trayectoria de militancia y bajo condiciones desfavorables. Rafael Correa repetía ese perfil, aunque explotó al máximo la imagen de cercanía a los pueblos indígenas por una corta experiencia que había tenido en 1987, trabajando como misionero salesiano en comunidades de la parroquia Zumbahua, en la provincia de Cotopaxi.

Una vez inmerso en la carrera electoral, Correa mostraría las contradicciones y ambigüedades respecto a un posible acuerdo. En un primer momento, Alianza País se mostró afín a las demandas que el movimiento indígena planteaba durante la coyuntura electoral. En los meses de marzo y abril, en medio de las negociaciones para una posible firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la exigencia de la terminación del contrato con la Occidental Petroleum Corporation (OXY), el movimiento había iniciado protestas que contaron con el apoyo del nuevo candidato. Rafael Correa se mostró abierto a la posibilidad de formar binomio con un candidato indígena para la vicepresidencia. La oferta molestó a varios dirigentes y a las bases de la CONAIE, que aspiraban a participar con candidato propio para la presidencia y miraban expectantes el reciente triunfo de Evo Morales en Bolivia, en diciembre de 2005. Luis Macas

11 Nombre que les dio a los manifestantes el entonces presidente Lucio Gutiérrez, en medio de la peor crisis de su gobierno y días antes de su huida a Brasil.

había retomado la presidencia de la CONAIE y propuso a Correa como vicepresidente para su binomio. Sin embargo, él estaba muy lejos de aceptar la propuesta y dio un ultimátum, hasta el 29 de junio de 2006, al que la CONAIE nunca respondió.

Con esos antecedentes, comenzó el largo período de mandato de Rafael Correa, desde su victoria electoral en los comicios de 2006. Desde el primer día de gobierno de Alianza País, el movimiento indígena se posicionó como vigilante del proceso constituyente.¹² Articuló el Frente Nacional por la Asamblea Constituyente, que se amplió a varios sectores de trabajadores, campesinos y urbanos, afroecuatorianos, mujeres y ecologistas. Logró reunir alrededor de 32 organizaciones, se presentó como la “unidad de las izquierdas” y propuso la conformación de una lista única para la elección de asambleístas. El gobierno no demostró interés en la propuesta; formó su propia lista, dejando fuera a la CONAIE y Pachakutik. El 30 de septiembre de 2007, el partido de gobierno logró posicionar 80 de 130 asambleístas, mientras que Pachakutik obtuvo dos asambleístas propios. En esas circunstancias, fue evidente el manejo de la Asamblea Constituyente por el buró político de Alianza País, con Rafael Correa a la cabeza.

Procesos constituyentes y demandas indígenas

Las demandas por el Estado plurinacional y la autodeterminación figuraron por primera vez en la Constitución de 1998, cuando, ante la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el movimiento indígena, articulado en la CONAIE, enfrentó una gran oportunidad para plantear sus reivindicaciones. Con esa finalidad elaboró, entre octubre y diciembre de 1997, un proyecto de Constitución (CONAIE 1997). Ese documento incluyó varios artículos que recogían las demandas planteadas desde los setenta, fortalecidas a partir del levantamiento de 1990. El primer artículo establecía:

¹² La Asamblea Constituyente inició el 30 de noviembre de 2007 y terminó oficialmente el 25 de octubre de 2008.

El Ecuador es un Estado plurinacional, soberano, social de derecho, independiente, de democracia participativa, pluricultural, solidario, con equidad de género, descentralizado y unitario (...) La soberanía radica en sus pueblos que la ejercen por los órganos del poder público y los mecanismos de participación social (6).

Asimismo, el Título III, “De los derechos y garantías de las nacionalidades indígenas”, señalaba:

Los indígenas gozan, en igualdad de condiciones, de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de los derechos colectivos consagrados en esta Constitución. Sin embargo, en tanto pueblos y nacionalidades tienen derechos colectivos específicos: 1. Sobre los territorios determinados por ley, sobre la tierra, su uso, administración y conservación sobre los recursos naturales (...) 2. A la conservación y desarrollo de sus propias formas de organización social, política, jurídica y productiva dentro de sus territorios (...) 3. A pertenecer a una comunidad o nacionalidad indígena, como pueblos y como personas... (CONAIE 1997, 21).

Ese es el sustrato para el planteamiento de las autonomías porque otro artículo señalaba: “El Estado garantiza los territorios de las nacionalidades y reconoce el derecho a la autonomía y a gobernarse con las autoridades propias de conformidad con la Ley Orgánica de Pueblos y Nacionalidades Indígenas” (CONAIE 1997, 105). Otro acápite mencionaba la necesidad de una ley que determinara

estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales de planificación y desarrollo, de los territorios indígenas, de las comarcas negras, concejos municipales y parroquias, dando eficaz aplicación al principio de la autonomía, la descentralización administrativa y territorial, la desconcentración política y el desarrollo de las respectivas entidades territoriales (CONAIE 1997, 103).

De esa manera, demandaron que el nuevo texto constitucional reconociera las autonomías y el derecho al autogobierno basado en formas propias de organización y elección de autoridades.

A continuación, se destacan sus demandas incorporadas en la Constitución de 1998, que tuvo como protagonista a Pachakutik. En su segunda participación electoral para elecciones de la Asamblea Constituyente, obtuvo resultados electorales que repitieron el apoyo de 1996 en la Amazonía y en las provincias de la Sierra con alta población indígena.¹³ Ello reafirmó el doble carácter de Pachakutik: como actor político partidario y como canalizador de la protesta social. La Asamblea Constituyente adoptó algunas demandas de los pueblos indígenas en la Constitución de 1998, que por primera vez reconoció sus derechos colectivos (artículo 84). En su primer artículo estableció:

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 (artículo 1, Constitución de la República del Ecuador 1998).

La Constitución excluyó la demanda de Estado plurinacional; lo definió como pluricultural y multiétnico. Sin embargo, incluyó el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos: “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales (...) forman parte del Estado ecuatoriano único e indivisible” (artículo 38, Constitución Política del Ecuador 1998). Esto ratifica la ausencia de la idea de secesión en la demanda por el reconocimiento de la autodeterminación que presentan los pueblos indígenas, puesto que no está orientada a construir un Estado independiente, sino a posibilitar la acomodación de diversas naciones dentro del Estado plurinacional. Así, en términos de organización territorial se establece que: “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circuns-

13 “Para efectos de la presencia política, era muy significativa la existencia de un asambleísta electo en Pichincha, así como el éxito obtenido en las provincias de Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, Sucumbíos y Morona Santiago. Tal como ocurrió en las elecciones de 1996, eran nuevamente las provincias serranas con predominio indígena y las amazónicas, las que ponían el contingente mayor de los representantes” (Barrera 2001, 218).

cripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas que serán establecidas por la ley” (artículo 224, Constitución Política del Ecuador 1998).

Respecto al reconocimiento de derechos colectivos,

el Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. 2. 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. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley (...) 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras (artículo 84, Constitución Política del Ecuador 1998).

Un balance entre lo demandado en el proyecto de Constitución elaborado por la CONAIE en 1997 y lo aprobado en la Constitución de 1998 demuestra que las demandas por autodeterminación territorial fueron incluidas, parcialmente, a través de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) y de los derechos colectivos que reconocieron las formas de organización y a las autoridades comunitarias. Sin embargo, una vez plasmadas en la Constitución, quedaba pendiente una ley habilitante que estableciera las atribuciones y alcances de las CTI. Esto provocó que algunos pueblos y nacionalidades indígenas demandaran su reconocimiento como CTI, pero nunca avanzaran en la construcción de autonomías, en términos de gobierno reconocido por el Estado. Pese a ello, las autoridades propias de los pueblos y nacionalidades siempre han ejercido sus atribuciones *de facto*.

La descentralización impulsada durante la década de los noventa permitió que Pachakutik pusiera autoridades de elección popular en municipios, juntas parroquiales y concejos provinciales. Estos devinieron espacios de participación y experimentación de nuevas formas de hacer política. Casos emblemáticos, en ese sentido, fueron la prefectura de Cotopaxi y el muni-

cipio de Imbabura. Es importante remarcar que la gestión local de la junta parroquial rural adquirió más atribuciones en ese espacio, y que los pueblos tuvieron gran entrada electoral. Así, la posibilidad de construir autonomía en las CTI no se concretó, pero sí abrió la posibilidad de que dirigencias y autoridades indígenas entraran en espacios políticos locales a través de la descentralización impulsada desde arriba, con modelos occidentales de administración estatal. Mientras que las CTI no contaron con una ley que las viabilizara, las juntas parroquiales sí pudieron regirse por la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, aprobada en 2001, que concebía a esas entidades como gobiernos seccionales autónomos, dirigidos a la autogestión local.

La descentralización en Ecuador ha sido analizada por Donna Lee Van Cott (2008), quien afirma que, durante la década de los noventa, se implementó un modelo mixto, combinación de esquemas de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Ocurrió porque el gobierno central estableció los mecanismos legales para que las autoridades locales asumieran el traspaso de responsabilidades y recursos. La particularidad del modelo radicó en la flexibilidad del diseño institucional, que quedó abierto para que los pueblos indígenas, a través de Pachakutik y las organizaciones filiales de la CONAIE, experimentaran formas de gestión y toma de decisiones innovadoras en los niveles locales (Van Cott 2008). Los años noventa pueden identificarse como un momento de éxito y ascenso electoral de los pueblos indígenas, a través de su instrumento político. Sin embargo, en la siguiente década enfrentarían un escenario lleno de dificultades y desafíos que los sumieron en una crisis.

Crisis del movimiento indígena y Estado plurinacional

Habían transcurrido más de diez años desde la creación de la CONAIE, con la inclusión de importantes demandas en la Constitución de 1998 y logros significativos en el ámbito electoral, tanto en lo local como en el poder legislativo.

La crisis de la CONAIE y Pachakutik fue evidente en las elecciones de 2006, cuando su candidato, Luis Macas, obtuvo aproximadamente el 2 %

de la votación a nivel nacional. El triunfo de Rafael Correa consolidó la exclusión de los sectores indígenas de las esferas de gobierno, manifiesta en el desinterés del régimen de establecer alianzas con cualquier sector organizado de la sociedad, a pesar de que Correa llegó al poder adoptando como suyas las demandas planteadas por los pueblos indígenas y sectores populares. Es importante advertir que, en ese contexto, con una profunda crisis en sus bases y excluidos del nuevo gobierno, que convocó a una Asamblea Constituyente, los pueblos indígenas jugaron un papel más de observadores y vigilantes del proceso constituyente que de actores con poder de decisión. Pese a ello, desde otros ámbitos, la CONAIE participó activamente en el proceso constituyente. Pese a la crisis de la organización, las demandas de Estado plurinacional y de interculturalidad de los pueblos indígenas fueron integradas en la Constitución de 2008.

Estado plurinacional: ¿más que un membrete?

Las relaciones entre el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE siempre fueron tensas, en parte por la posición del presidente de no establecer alianzas con sectores organizados y por su intransigencia respecto a temas conflictivos, principalmente la explotación de recursos naturales (petróleo y minería) en zonas sensibles con población indígena. Otro motivo fueron las contradicciones entre un proyecto de Estado centralista y las demandas por un Estado plurinacional y autodeterminación.

Como se vio, la Asamblea Constituyente de 2008 reconoció el carácter plurinacional del Estado; sin embargo, en la práctica no se ha impulsado la profundización de las formas de autogobierno de los pueblos indígenas. De todas maneras, se dio un paso adelante en aspectos normativos con la elaboración del COOTAD, donde se explicitan los pasos a seguir para conformar autogobiernos indígenas.

Ahora bien, ¿en qué medida las demandas de la CONAIE fueron incluidas en la Constitución de 2008? La propuesta de la organización planteaba que “el Ecuador se constituye en un Estado plurinacional, soberano, comunitario, social y democrático de derecho, independiente, laico, soli-

dario, con equidad de género y unitario” (CONAIE et al. 2007, 25). Esto se vio plasmado en la Constitución de 2008, cuyo primer artículo establece: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (artículo 1, Constitución de la República del Ecuador 2008). Sin embargo, se excluyó el término “comunitario”, que apunta al reconocimiento de las formas variadas de democracia existentes en el país, entre las que figuran las de los pueblos indígenas. Esto sí era mencionado por la dirigencia indígena en su propuesta: “Un sistema plurinacional de Estado, que asuma las distintas formas de democracia existentes como parte de su sistema político, que reconozca el gobierno comunitario como forma de gobierno social de los pueblos y nacionalidades indígenas” (CONAIE et al. 2007, 21).

En su demanda de autogobierno territorial, la CONAIE planteó una nueva figura, referida a la posibilidad de construir gobiernos territoriales comunitarios.

Cada territorio indígena o afro ecuatoriano constituirá un gobierno territorial comunitario, que gozará de personería jurídica. Su gobierno y administración estará a cargo de la asamblea representada por el gobierno territorial comunitario y la autoridad indígena o afro ecuatoriana, elegidos mediante sus usos, costumbres y derecho propio (...) Los territorios indígenas y afro ecuatorianos comprenderán las zonas de su hábitat ancestral, las tierras comunales, colectivas e individuales; y tendrán un nombre para identificar dicho territorio (...) El gobierno comunitario, escogido según sus usos y costumbres ancestrales será la máxima autoridad de los territorios de nacionalidades y pueblos indígenas y afro ecuatorianos. Los gobiernos territoriales comunitarios serán interlocutores obligatorios para el Estado, en todas sus instancias. Reemplazarán, según sea el caso, a las juntas parroquiales y municipios. Sus decisiones son vinculantes (CONAIE et al. 2007, 94-95).

La CONAIE planteó por primera vez el término “usos y costumbres”, generalizado en Bolivia para aludir a las formas comunitarias de vida y orga-

nización política, pero que no adquirió vigencia en Ecuador. Por otro lado, recogió la demanda de gobierno territorial comunitario a partir de zonas de “hábitat ancestral”, eliminando las figuras de junta parroquial y municipio. Contemplaba la necesidad de reconstruir territorios modificados con el transcurso del tiempo, que fueron poblados por comunidades indígenas y por población mestiza, demanda que implicaba reorganizar la división político-administrativa del país.

La Constitución de 2008 no incorporó la demanda de gobiernos territoriales comunitarios, como planteó la CONAIE. En su lugar, mantuvo la figura de CTI, ya existente en la Constitución de 1998. Esta permite a los pueblos indígenas

conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral (...) Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización (...) Los pueblos ancestrales, indígenas, afro ecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial (artículos 57 y 60, Constitución de la República del Ecuador 2008).

Las circunscripciones territoriales mencionadas en la Constitución corresponden a lo que se define como regímenes especiales:

Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales” (artículo 242, Constitución de la República del Ecuador 2008).

Así, bajo la categoría de regímenes especiales, las CTI se igualan a las circunscripciones creadas por razones de conservación ambiental. Ahora bien,

existe un avance fundamental con la elaboración, en 2010, del COOTAD. Esta norma define de manera más precisa a los regímenes especiales.

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 (artículo 93, COOTAD 2010).

El derecho a construir regímenes especiales sobre territorios ancestrales es reconocido, pero se limita la idea de reconstitución territorial al determinar que se respetará la división política administrativa y que las CTI solo podrán ser conformadas a partir de parroquias, cantones o provincias con mayoría de población indígena. A pesar de todo, es un gran avance en la historia de la normativa ecuatoriana que se establezca el derecho a construir dichos regímenes con base en los usos y costumbres (artículo 93, COOTAD 2010). También, que se establezcan los procedimientos para su conformación, a través de la figura de consulta popular (artículos 94 y 95 COOTAD 2010).

Es importante considerar que el COOTAD prevé, además, la posibilidad de que dos o más circunscripciones territoriales, comunidades, cantones, provincias y parroquias se fusionen, con el objetivo de “conformar una nueva circunscripción, en el marco de la organización político administrativa con el objetivo de ir reconstituyendo los territorios ancestrales” (artículo 96). Eso permite, igual que en Bolivia, pensar en la reconstitución territorial como un objetivo a largo plazo, estrategia adoptada por algunas comunidades.

El COOTAD contempla la posibilidad de que existan pueblos y nacionalidades que no cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución para conformar las CTI. En esos casos, establece que sus derechos

colectivos sean ejercidos en sus territorios de posesión ancestral, legalmente reconocidos. Los gobiernos autónomos correspondientes a su ubicación “establecerán un proceso de planificación conjunto y podrían delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas indígenas” (artículo 97). Para los pueblos y nacionalidades dispersos territorialmente, dispone que “se integrarán en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (artículo 97). Este es un artículo fundamental porque, en los últimos años, estos pueblos han experimentado procesos de migración de una región a otra y, sobre todo, han abandonado la vida en el campo, para adaptarse al mundo urbano.

Así, el COOTAD incluye algunas posibilidades para construir regímenes especiales, pese a que se limitan a la división territorial de las parroquias, municipios y provincias. Esto provoca el rechazo de las comunidades cuya ocupación territorial no coincide con los límites de ninguno de esos niveles o cuyo territorio atraviesa algunos de ellos. Sin embargo, en la medida en que esta ley proporciona diversas posibilidades, algunos pueblos indígenas optaron por adaptarse a la norma, para obtener beneficios y lograr sus objetivos.

A continuación, se analizan tres casos que pretenden corresponder a alguna de las formas contempladas en el COOTAD para la conformación de regímenes especiales. El análisis permite evaluar las posibilidades y límites que implica la normativa para ejercer la autodeterminación indígena. La CITIGAT debe configurarse a partir de los requisitos establecidos para el nivel de juntas parroquiales. La comunidad de Pijal y su proyecto de fusión de varias juntas parroquiales tiene el objetivo de reconstruir territorios ancestrales con la creación de una nueva circunscripción. Por último, el proyecto del pueblo cayambe está pensado a partir de varias comunidades dispersas territorialmente. Esa diversidad permite evaluar las peculiaridades de la construcción de autonomías indígenas en Ecuador, caracterizada, precisamente, por la carencia de un proceso uniforme o general, la variedad y dispersión de iniciativas de los pueblos indígenas.

Segunda parte. Autonomías indígenas: diversas rutas y un mismo objetivo

El primer aspecto a destacar de las experiencias de autonomía indígena en Ecuador es que presentan dos ámbitos de organización y acción. El primero, interno o hacia adentro, comprende el funcionamiento de la CITIGAT, la comunidad Pijal y el pueblo cayambe. El segundo, externo o hacia afuera, tiene que ver con la articulación de estos espacios con la CONAIE y Pachakutik, así como con otros partidos políticos e instancias de gobiernos locales. Esto último posibilita que los actores de los procesos de autogobierno accedan a la competencia electoral para ocupar cargos en los diferentes niveles de gobierno local, ya sean juntas parroquiales, municipios o prefecturas. A través de esas relaciones se percibe que Pachakutik sirvió como canal de acceso a los gobiernos locales; en cambio, Alianza País jugó el papel de obstaculizar aquello, tanto por su capacidad de incidir en las campañas electorales con recursos estatales, como por generar un contexto hostil para las autonomías al desplegar un proceso de descentralización desde arriba.

Los casos presentan claras diferencias entre sí, lo que demuestra que no forman parte de un proceso uniforme. En contraste con Bolivia, a la construcción de autonomías indígenas en Ecuador la caracterizan intentos aislados y diversos, con escasas posibilidades de mantenerse o prosperar en el futuro. Pese a ello, su valor radica en que cada experiencia es un ejemplo de la diversidad social de la Sierra. Por esa razón, utilizan una norma general como herramienta (el COOTAD), pero cada caso adopta una figura distinta: la circunscripción, por parte de la CITIGAT; la agregación de juntas parroquiales en una nueva circunscripción, por parte de la comunidad de Pijal; y la figura de gobierno en función de una población dispersa en territorio discontinuo, en el caso de la Federación del Pueblo Cayambe.

Por esas razones, las dimensiones performativa, experimental y democrática de estas experiencias de autonomía indígena son sugerentes. Se trata de casos que no forman parte de un proceso general impulsado por el movimiento indígena o por el Estado, hecho que también las debilita porque se exponen a la influencia negativa del gobierno central.

CITIGAT: autonomía bajo tensión

La CITIGAT está ubicada en la provincia de Cotopaxi, en el cantón Pujilí, parroquia de Guangaje. Fue reconocida por el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE),¹⁴ en 2007, como resultado de un proceso en el que los *ayllus* (familias), las comunidades y el cabildo establecieron sus normas de convivencia y organización. En ausencia de una ley sobre circunscripciones territoriales indígenas, la CITIGAT recurrió a los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 1998. Poco menos de la mitad de las 35 comunidades que existen en la parroquia de Guangaje pudieron llevar adelante un proceso de esa magnitud, merced a su experiencia organizativa y por el ejercicio cotidiano de sus usos y costumbres, que conviven en sus territorios –de manera fluida y contradictoria– con procesos de modernización e injerencia del Estado y otros actores. Relata uno de sus fundadores:

Las comunidades de Tigua son 15. Es una zona de pintores, cada comunidad tiene sus cabildos, tiene sus autoridades indígenas, lo propio, lo suyo... En función de su derecho propio, se desenvuelve, se desarrolla. Tenemos un plan de desarrollo para el Sumak Kawsay, [Buen Vivir] que nosotros decimos. Dentro de eso están todas las necesidades, de acuerdo a nuestra visión y filosofía, de acuerdo a nuestro sentir.¹⁵

La creación de la CITIGAT muestra una gran capacidad experimental, que depende de la iniciativa de sus pobladores, aunque se enfrenta a un Estado que deja poco espacio para ejercer el autogobierno. Además, las prácticas indígenas están en constante tensión con los procesos de modernización y las migraciones, que incentivan otras formas de vida, inclusive en lo cotidiano, y una diversificación de actividades y de relaciones con el gobierno central y con la sociedad. Estas relaciones relativizan los objetivos de autonomía y autogobierno de las organizaciones indígenas.

¹⁴ El CODENPE se creó mediante decreto ejecutivo, en diciembre de 1998, a partir del reconocimiento de los derechos colectivos de las nacionalidades en la Constitución.

¹⁵ Raúl Ilaquiche, entrevista del 13 de noviembre de 2013.

Recorrido histórico

Las comunidades de la CITIGAT son herederas de un proceso de lucha por la tierra que tomó forma a partir de los años sesenta del siglo XX, con la presencia de sacerdotes salesianos que también se ocuparon de impulsar su organización política. Apoyaron esta labor los dirigentes de Cayambe, que, desde la fundación de la FEI, lideraron procesos de lucha por la tierra, con el apoyo del Partido Comunista. Así lo relata un sacerdote salesiano:

Existe una diferencia entre los de aquí [Tigua] y los de Cayambe. Los de Cayambe generaron el proceso de toma de tierras por ellos mismos; en ese tiempo colaborábamos, impulsábamos las decisiones que ellos hacían y esa historia es distinta. Pero los de aquí nunca han hecho procesos de reivindicación a nivel personal u organizacional; siempre les dieron haciendo [sic], siempre. Aquí no se hizo reforma agraria nunca. Este proceso está vinculado a “Chami Cooperativa”, es del proceso que hizo la FEI¹⁶ de Cayambe. Son ellos, los de Cayambe, los que vinieron a pelear la tierra acá y por eso es que los procesos de reversión de la tierra del Estado a los indígenas lo hicieron los de Cayambe. En esa lucha, los de la FEI enviaron al primer administrador de la “Chami Cooperativa”.¹⁷

Más allá de que la lucha por la tierra en la zona de la CITIGAT obedeció a la influencia de la FEI, interesa destacar que el proceso de adjudicación de tierras tuvo lugar a través de la creación de la Cooperativa Agrícola Ganadera conocida como “Chami Cooperativa”. El territorio ocupado por la CITIGAT perteneció a la hacienda de Tigua. Antes de la reforma agraria de 1973, esta estaba dividida en seis sectores, que actualmente corresponden a las comunidades de Tigua Centro, Chimbacucho, Yahuartoa, Chami, Sunirrumi y Anchi Quilotoa. Mediante la cooperativa, las comunidades compraron parte de la hacienda, con la ayuda de un préstamo del Banco Caja de Crédito Agrícola y Ganadero, por 500 000 sucres. Años después, las tierras se repartieron entre las comunidades y la deuda nunca

16 Como se dijo, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) se fundó en 1944, con el apoyo del Partido Comunista.

17 José Manangón, entrevista del 10 de octubre de 2013.

fue pagada. Más tarde, la hacienda fue comprada por el general Guillermo Rodríguez Lara. Durante su gobierno (1972-1976), tras la emisión de la Segunda Ley de Reforma Agraria, entregó casi la totalidad de las tierras¹⁸ mediante títulos traslativos de dominio (CITIGAT 2009, 22). Entonces, buena parte de las tierras sobre las que se asienta la CITIGAT no son de propiedad de las comunidades, sino que tienen una situación legal ambigua, que ha generado un escenario conflictivo.

Esas tierras... no son de las comunidades, no tienen escritura; [en] términos legales, la cooperativa es la dueña de esos predios. En algún momento... el Estado dirá “esas escrituras no sirven, regresen las tierras” [porque] todas las tierras que están por encima de los 3000 metros sobre el nivel del mar son del Estado. Y todas esas tierras están por encima... pero la gente no está preocupada por eso porque sabe que el Estado no se va a meter.¹⁹

Dada la incertidumbre jurídica sobre la propiedad agraria, la capacidad organizativa y la acción política de las comunidades serán decisivas para la creación y el impulso de la CITIGAT. Su historia comienza a mediados de la década de los ochenta, cuando las comunidades forjaron una organización más consolidada, que dio origen a la Unión de Organización y Cabildos de Tigua (UNOCAT). El sacerdote Manangón relata:

Las comunidades no querían organizarse, todo empieza con la UNOCAT... a partir de la presencia del padre Segundo Cabrera, que empieza a organizar el tema del agua, las casas... a exigir organización. La UNOCAT era para organizar un vínculo con las comunidades, con una visión de servicio a las comunidades, de servir a los más pobres, de cuidar a los enfermos, de cuidar a las mujeres, de no chumarse [emborracharse].²⁰

La UNOCAT fue la base para iniciar el proceso de constitución de la CITIGAT. Sobre la base de su primer estatuto se elaboraron las reglas que

18 La familia Rodríguez Lara se quedó con una porción de terreno y la casa de hacienda.

19 José Manangón, entrevista del 10 de octubre de 2013.

20 José Manangón, entrevista del 10 de octubre de 2013.

rigen esa circunscripción indígena. “En 1984 conformamos UNOCAT. Ahí éramos recién casados, como decir, y estábamos formando la organización. Pero después cambiamos para ser otro nombre. Han sido los compañeros que nos ha dicho, socializado, que con CITIGAT podemos ser mejor [sic]”.²¹

La UNOCAT es el medio por el cual las comunidades integran la pirámide organizativa que constituye la CONAIE. Es una organización de segundo grado²² y forma parte del MIC, que pertenece al nivel provincial. Este último es, a su vez, parte de la ECUARUNARI, la organización regional de la Sierra, que está articulada a la CONAIE.

La CONAIE, a través de Pachakutik, vincula a las autoridades de las comunidades con los diferentes niveles de gobierno que existen en la provincia: la junta parroquial de Guangaje, el municipio del cantón Pujilí y la prefectura de Cotopaxi. Esta estructura configura el carácter político de la CITIGAT de dos maneras. En primer lugar, las organizaciones constituyen el entramado a través del cual las comunidades y las autoridades articulan sus necesidades, demandas y reivindicaciones. Se trata de un entramado propio, construido durante décadas de maduración y articulación del movimiento indígena, que evidencia gran capacidad de experimentación. En segundo lugar, la consolidación de Pachakutik como brazo político de la CONAIE en los espacios locales lo convierte en el principal garante de los procesos de autogobierno, puesto que ha logrado que la gestión de la junta parroquial, el municipio y la prefectura sean permeadas por las formas de hacer política de los pueblos indígenas, a partir de sus identidades, preferencia e intereses, denotando la importancia de los elementos performativos.

Es preciso resaltar que, desde su primera participación electoral, en 1996, Pachakutik desplazó a los partidos políticos no considerados “propios” por las comunidades. Permitió consolidar una identidad política que trascendió lo comunitario, hasta llegar a todos los niveles de gestión. La

21 Eduardo Ugsha, entrevista del 15 de noviembre de 2013.

22 Según Luciano Martínez (2006, 115), una organización de segundo grado “es una agrupación de organizaciones de base (homogénea u heterogénea) que adquiere un estatuto de representatividad local y/o regional en la medida en que busca concretar las demandas provenientes de sus bases”.

política indígena reclamaba la autodeterminación de los pueblos y, en este caso concreto, demandó el reconocimiento del gobierno territorial, a través de la CITIGAT.

Sí, nosotros legítimamente solo apoyamos a Pachakutik. El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik es nuestro partido político. A nombre de nosotros, como Pachakutik, hemos tenido candidatos, hemos perdido, pero en partes hemos llegado. Bueno, en lo político, antes de llegar a 1996, no había nada. Solo los partidos políticos que llegaban y venían a decir a las comunidades “así vamos a ayudar”; solo eso había. Las personas que llegaron primero nos han tratado de sacar, coger la gente. Eso estamos hablando, como en época de nuestros padres. Ahora ya, con lo que se formó Pachakutik, los compañeros están despiertos, ya quieren trabajar con nosotros en las comunidades, no se quiere trabajar con otra gente, que era de fuera.²³

Proyecto común y contradicciones internas

El entramado organizativo en torno a la CONAIE y Pachakutik permite fortalecer la experiencia de autogobierno y su vinculación con los niveles de gestión estatal. No obstante, al mismo tiempo, está marcado por contradicciones internas porque varios *ayllus* disputan el poder y constituyen obstáculos para construir un proyecto común de la CITIGAT.

El poder se ejerce desde los *ayllus*. Ese fue el equívoco nuestro. Hace unos años, en la evangelización, nos equivocamos al pensar que la comunidad indígena era análoga a la comunidad cristiana... Y esto no es así. Hace diez años, en Guangaje, reuní a todos los dirigentes y dije: “Bueno, ahora sí vamos a hacer una organización de aquí, de Tigua, de todas las comunidades de Guangaje”. Se levantó alguien y me dijo: “Aquí no somos comuna, somos indios huidos, somos familias, no comunidad” y ahí quedó mi discurso.²⁴

23 Eduardo Ugsha, entrevista del 15 de noviembre de 2013.

24 José Manangón, entrevista del 10 de octubre de 2013.

La fragmentación política provoca la ausencia de una idea de territorio común como base para la autonomía de la CITIGAT, puesto que prevalecen las identidades y lealtades parciales. Así, predomina la facción.

A la gente que se quedó acá, la identidad primaria le viene por el *ayllu* y no por el concepto de territorio. Por eso es que se hace difícil cualquier propuesta territorial, eso no se siente como una cosa propia. Más bien, ese es un constructo ideológico para tratar de mantener sus privilegios como *ayllus* fuertes que son. Porque al final es una estrategia de cómo puede el pueblo indígena relacionarse con el poder del Estado.²⁵

La debilidad provocada por pugnas internas y por la ausencia de un proyecto común se ha acentuado desde el año 2006. El gobierno de Rafael Correa llevó a cabo un proyecto de descentralización desde arriba, que generó varios conflictos y debilitó la CONAIE. Para cumplir su proyecto, Alianza País ejecutó una estrategia electoral que incluyó la negociación de candidaturas por fuera de la estructura organizativa de la CONAIE, lo cual generó división en la CITIGAT. El partido de gobierno, al margen de la lógica organizativa indígena, negoció candidaturas con ofrecimientos de obras públicas y recursos, en general, tramitados a través de las instancias de gobierno local: parroquial, municipal y provincial. Asimismo, la lógica verticalista del gobierno se ha aprovechado de la dependencia de la CITIGAT, sin reconocimiento legal y, por ende, sin recursos propios. Esta se encuentra impedida de conformarse como entidad autónoma: no cumple con los requisitos legales para ser reconocida como CTI, dado que se integra a partir de la unión de solamente 15 de las 35 comunidades que forman parte de la parroquia de Guangaje. Por ende, no coincide con los límites territoriales de la parroquia.

Nosotros somos una parte de la parroquia. Sí hay un capítulo sobre el tema de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, pero no hay ninguna posibilidad de implementar porque está vedada, porque dice que, a partir de una parroquia, se puede constituir un régimen especial. Entonces, si no

25 Olga Ilaquiche, entrevista del 19 de octubre de 2013.

somos una parroquia, no nos podemos constituir. Nosotros, de hecho, hemos constituido y el único problema es que no tenemos recursos económicos. Deberíamos tener recursos económicos del Estado, pero como todavía no hemos hecho a partir de una parroquia sino de varias comunidades, la Constitución prohíbe y dice claramente que tiene que ser a partir de una parroquia. Es decir, si una parroquia es mayoritariamente indígena y esa decide hacerse una circunscripción, ahí sí el Estado reconoce y da recursos económicos, pero mientras tanto, no. Nosotros hemos estado consiguiendo un poco de recursos a través de los distintos gobiernos autónomos, municipio, juntas parroquiales, gobierno provincial, y hemos estado ejecutando a través de los planes de desarrollo.²⁶

Hasta que Alianza País se hizo cargo del gobierno central, la CITIGAT funcionó de hecho, empleando los recursos provenientes de la junta parroquial de Guangaje, del municipio de Pujilí y de la prefectura de Cotopaxi. Eso era posible porque las relaciones de la circunscripción con la junta parroquial de Guangaje eran estrechas; algunos dirigentes de las comunidades accedieron a ella como vocales, a través de Pachakutik.

En la junta parroquial tenemos un vocal, que es el compañero Jorge Ilaquiche, es de Tigua-Casa Quemada. También, en el período anterior nosotros mismos participamos con nuestros compañeros y compañeras autoridades, que pertenecemos a Guangaje. Nosotros hemos tenido una buena coordinación, una buena relación, ante todo. Con los compañeros dirigentes de las filiales (actualmente no soy dirigente, pero siempre estoy presto a colaborar con la organización) tenemos una buena coordinación. El presidente de la junta parroquial nos está ayudando con obras de vialidad, la construcción de la casa comunal, según las necesidades de las comunidades. Tanto como es la cabeza de nuestras organizaciones, como presidente de la junta parroquial, está ayudando según la necesidad en cada una de las comunidades. El gobierno parroquial ha tenido buena coordinación con los compañeros dirigentes de las organizaciones.²⁷

26 Raúl Ilaquiche, entrevista del 13 de noviembre de 2013.

27 Olga Ilaquiche, entrevista del 19 de octubre de 2013.

Las relaciones con la prefectura de la provincia habían sido fluidas hasta el año 2012, cuando Alianza País desplazó a Pachakutik. Entre 2000 y 2012, César Umajinga, líder histórico de las comunidades de la CITIGAT y candidato por Pachakutik, ejerció el cargo de prefecto. En 2012, Blanca Guamangate, exdirigente de la CONAIE que trabajó junto a Umajinga durante varios años, fue cooptada como candidata por Alianza País y salió victoriosa. Desde entonces, la prefectura se ha convertido en una instancia de oposición para la CITIGAT. A través del manejo de recursos para la ejecución de obras, la prefecta ha roto los canales de negociación de las comunidades y entablado relaciones clientelares con algunos dirigentes.

Las relaciones eran buenas hasta que empezó la gran pelea de lo que ha salido resentido el compañero César Umajinga y nosotros mismos. No hemos pensado llegar a esta dificultad. Y los compañeros dirigentes, los compañeros de las comunidades mismo [sic] de CITIGAT, creo que están tratando de coordinar, de hacer un diálogo, pero no creo que tienen mucha entrada, como teníamos antes con el compañero prefecto.²⁸

Los gobiernos locales, controlados por Alianza País, no demostraron interés en apoyar experiencias de autogobierno indígena que desafíen la institucionalidad del Estado. Existen fuertes conflictos entre las autoridades electas como candidatos por Pachakutik, que ocupan cargos en los niveles parroquial, municipal y prefectural, y las autoridades que acceden a esos espacios de gestión como candidatos de Alianza País. Las relaciones clientelares que establecen las autoridades oficialistas con las comunidades a través de los gobiernos parroquiales, municipales y provinciales han puesto a la CITIGAT en una situación de vulnerabilidad y dependencia, no solo en lo económico, sino en lo político y organizativo. En esa línea, Alianza País ha interferido en la dinámica interna de la CITIGAT, mediante la “refundación” de la UNOCAT. Los dirigentes que impulsan la “nueva” UNOCAT pertenecen a la parroquia de Zumbahua, situada junto a la parroquia de Guangaje, que se ha opuesto históricamente a la consolidación de la CITIGAT.

28 Eduardo Ugsha, entrevista del 15 de noviembre de 2013.

Sí, a mí me gusta ser muy clara. Hay muchos compañeros que, incluso siendo fundadores de la organización de Tigua, han salido por resentimientos o cosas personales. Ahí se cruzan, pues, los conflictos. Incluso, la semana anterior, algunos nos cruzamos: unos, haciendo campaña por Alianza País y nosotros. Siempre a través del gobierno están tratando de coger a la gente con el tema de proyectos, con la vialidad, por esta temporada. Así siempre ha sabido ser [sic] la política.²⁹

El proyecto de “refundación” de la UNOCAT siguió su curso. En diciembre de 2012 se reunieron algunas autoridades de comunidades para elaborar sus nuevos estatutos, que afirman:

Constitúyese la Unión de Organizaciones y Cabildos de Tigua (UNOCAT) en una organización de segundo grado O.S.G. Es una entidad histórica de sus raíces ancestrales, en ejercicio de sus derechos y garantías establecidas en la Constitución política, expresamos nuestra libre voluntad de reconstruir y fortalecernos como comunidades indígenas de raíces ancestrales auténticas (artículo 1, UNOCAT 2012).

En ese nuevo contexto, los pobladores de la CITIGAT no se conciben a sí mismos como parte de un proyecto viable en el corto y largo plazo. La falta de recursos provoca que las nuevas generaciones busquen otras posibilidades de trabajo migrando a zonas urbanas; este hecho también retrasa el proceso de consolidación de la CITIGAT. Su capacidad experimental se debilita porque no puede impulsar políticas públicas para resolver sus demandas debido a la carencia de recursos o porque el Estado bloquea sus iniciativas, provocando una desarticulación organizativa, que afecta su dimensión performativa. Como afirma un dirigente indígena,

la realidad actual por la que atraviesa la CITIGAT agudiza los procesos de desarticulación organizativa, así como de migración a los centros urbanos, principalmente Quito y Latacunga. El problema de la migración es grave. En su 80 a 90 % la gente ha salido, está asentada en las grandes urbes de las ciudades. El mercado mayorista, por ejemplo... todo el sur de Quito y

29 Olga Ilaquiche, entrevista del 19 de octubre de 2013.

norte, están comunidades indígenas asentadas. Algunos regresan, otros no pretenden regresar porque tampoco podemos obligar a que regresen, ese es un gran desafío que tenemos. Si la CITIGAT tendría recursos económicos y puede [sic] planificar, tenemos recursos, podemos aprovechar el agua, cambiamos la vida, posiblemente tendríamos la posibilidad de regresar, hacer nuestra propia vida en Tigua; caso contrario, no existiría ninguna posibilidad. En Tigua tendríamos que hacer una Escuela del Milenio, tendríamos que hacer un Colegio del Milenio, generar fuentes de empleo, tendríamos que generar posibilidades y oportunidades a la gente de Tigua. Sin recursos no existe esa posibilidad, sin la intervención y el respeto de los derechos, por más derechos colectivos que tengamos en la Constitución, si el Estado no respeta y no da recursos económicos, y nosotros como indígenas no asumimos ese reto, no existe esa posibilidad, es pura teoría.³⁰

Este panorama les exige replantear la idea de autogobierno territorial y adoptar una mirada flexible respecto a quiénes son sus miembros y quiénes participan de sus redes organizativas. Algunos dirigentes sostienen que la población de Tigua considera miembros de la CITIGAT a todos aquellos migrantes que, desde las ciudades, mantienen relaciones con sus comunidades, a través de distintas redes. Un ejemplo es el mercado mayorista de Quito,³¹ donde se ha creado una red de pobladores migrantes que mantienen sus fuentes de trabajo como cargadores, vendedores o choferes de camiones, sin dejar de ser parte de los procesos organizativos de Tigua. Su presencia es fundamental.

Nosotros tratamos de contar con la gente aquí en Tigua, con todos los indígenas, incluidos los migrantes, que no son migrantes definitivos, sino temporales porque cuando hay la reunión, la minga, las fiestas, el evento cultural, todos los compañeros que están afuera regresan a colaborar aquí en Tigua, desde diferentes lugares.³²

30 Raúl Ilaquiche, entrevista del 13 de noviembre de 2013.

31 Funciona como centro de distribución y venta de productos que llegan de todas las regiones del país, para ser comercializados en mercados minoristas, tiendas y otros locales de la ciudad.

32 Estudiantes del Sistema Educativo Experimental Intercultural de Cotopaxi, entrevista grupal del 15 de octubre de 2013.

Se puede afirmar que la CITIGAT funcionó *de facto*, a través de mecanismos informales y estrategias de utilización de las normas y derechos indígenas reconocidos en la Constitución, hasta la llegada al gobierno de Rafael Correa. A partir del año 2006, la acción gubernamental enfocada en un proceso de descentralización desde arriba empezó a interferir en el funcionamiento de la autonomía indígena y ello provocó que solo se registren retrocesos.

El balance muestra que las dimensiones performativa y experimental de las autonomías son limitadas y precarias. En primer lugar, la identidad primaria, que corresponde a los *ayllus*, prevalece sobre la identidad compartida, que corresponde a un territorio constituido bajo nuevos criterios políticos e institucionales. Es decir, la autonomía no logra configurar una nueva identidad basada en un territorio con autogobierno, como elemento comunitario general. Pese a ello, el reconocimiento y la articulación de los migrantes al proceso organizativo de Tigua, mediante redes, es una demostración de que existen interesantes esfuerzos performativos.

En la medida en que la CITIGAT no puede ser reconocida legalmente como entidad autónoma, se dificulta su capacidad de experimentación, excepto cuando tiene aliados en el gobierno local. Esta situación se agudizó cuando Pachakutik fue desplazado por Alianza País de algunos espacios de poder, puesto que la toma de decisiones y la ejecución de políticas sufrieron las consecuencias de la carencia de recursos financieros.

Asimismo, se puede señalar que su dimensión democrática es débil porque predomina la pertenencia identitaria a los *ayllus*, un hecho que dificulta tomar decisiones de manera legítima, al margen de la división provocada en las filas del movimiento indígena con la creación de una UNOCAT “paralela” y la cooptación de dirigentes por parte de Alianza País.

De la comunidad de Pijal a la agregación de parroquias: la lucha por el autogobierno en varios niveles

El proceso de autonomía de la comunidad de Pijal es sugerente por las dificultades para su concreción y, al mismo tiempo, por la gran capacidad de experimentación, puesto que se transita del modelo de comunidad a

una fusión de parroquias, con el propósito de cumplir los requisitos legales, pero involucrando a indígenas y mestizos, a sectores rurales y urbanos. En ese sentido, se analizan dos momentos: el primero, que corresponde a la comunidad de Pijal y, el segundo, a la agregación de varias parroquias a partir de la junta parroquial de González Suárez.

Pijal como esfuerzo inicial

La comunidad de Pijal es la más grande de la provincia de Imbabura; cuenta con 5000 habitantes que, en su mayoría, se reconocen como parte de la nacionalidad quechua y del pueblo cayambe. A diferencia de la CITIGAT, el territorio donde está asentada no corresponde a tierras de exhaciendas. Uno de sus dirigentes emblemáticos señala, respecto al origen de su comunidad:

En el período de la Guerra de la Independencia, el primero en asentarse en el territorio fue Vicente Quitulqui, de la comunidad de Quitulqui, del sector de Tabacundo, que apoyaba en la Guerra de la Independencia cargando armas y que, al pasar por el sector, vio que el terreno estaba abandonado y era bueno. Luego vino toda su familia a vivir ahí y se comenzó a formar la comunidad.³³

Los habitantes de Pijal carecen de una trayectoria de lucha por la tierra y contra el sometimiento de la hacienda. La comunidad se ha ido formando a partir de procesos de migración desde comunidades ubicadas en la provincia de Imbabura –como Cayambe, Cangagua, Tupigachi, Tabacundo– y de poblaciones afroecuatorianas del norte del país. Fue reconocida legalmente recurriendo a la Ley de Comunas, en 1946. Con la expedición de la Primera Ley de Reforma Agraria, de 1963, las tierras que estaban en manos de sacerdotes agustinos pasaron a propiedad del Estado, para luego ser entregadas a la comunidad a través de la creación de tres cooperativas: Mariscal Sucre, Mojanda y Eugenio Espejo.

³³ José María Cabascango, entrevista del 20 de septiembre de 2012.

La organización en Pijal tomó fuerza a partir de la década de los setenta, cuando nuevos dirigentes, vinculados a la ECUARUNARI y a la Iglesia evangélica, le dieron impulso a través de procesos de alfabetización y la fundación de una federación campesina. Relata un dirigente indígena:

En la parroquia de González Suárez la gente pasaba alcoholizada en las cantinas, eran dependientes y la producción de la agricultura era para la Iglesia o la cantina. Pero luego se organizan y aparece nuevo liderazgo, inclusive, en la misma comunidad de Pijal aparecen líderes que están directamente participando como organización provincial.³⁴

Más tarde, tras el retorno a la democracia, la comunidad recibió el impulso de los programas de alfabetización en lengua quechua promovidos por el gobierno de Jaime Roldós, que permitieron que líderes comunitarios se convirtieran en promotores y alfabetizadores. El entramado organizativo de la comunidad se puede analizar en dos niveles: hacia adentro, como comunidad, y hacia afuera, respecto al entramado organizativo de la CONAIE y Pachakutik, así como su relación con otros partidos políticos y niveles de gobierno como juntas parroquiales, municipios y prefecturas. Destaca una iniciativa peculiar: la formación de una nueva circunscripción –basada en varias parroquias–, otro nivel de organización y acción de las autoridades indígenas de Pijal. Internamente, la organización comunitaria gira alrededor de un cabildo, que centraliza el poder, pero, por su gran extensión de 650 hectáreas y su población numerosa, la comunidad se divide por sectores con una directiva propia, en cada caso: sector alto, sector bajo y sector centro. Además, existen las asambleas, en las que participan jefes de familia o *ayllu*. Una vez al año se reúnen entre 600 y 700, para el cambio de directiva. Para otros temas como gestión del agua y justicia, las asambleas se convocan según necesidades coyunturales. A ellas asisten también las autoridades del cabildo, para mantenerse informadas y asesorar.

La organización comunal va más allá del cabildo, que se elige cada año en asamblea por votación no secreta; existen dos juntas de agua, una en la zona alta y otra en la baja. Además, hay asociaciones agrícolas, artesanos, grupos

³⁴ José María Cabascango, entrevista del 20 de septiembre de 2012.

de mujeres y grupos religiosos; todos asisten a las asambleas para elegir el cabildo. Esto expresa, en cierta medida, su dimensión democrática porque existen elementos de participación que proporcionan legitimidad a las decisiones. Estas también responden a necesidades y problemas específicos de las familias o *ayllus* y a demandas de sectores agrupados por intereses, lo cual muestra, además, la dimensión experimental del ejercicio de autonomía.

En lo que respecta al tejido organizativo de la CONAIE, los dirigentes de Pijal tuvieron un papel activo desde los años ochenta y participaron en su primer congreso, en 1986. En aquel período, la comunidad de Pijal se involucró en la lucha por la tierra que lideró la CONAIE. En 1987, sus dirigentes participaron en un importante proceso de toma de tierras.

Había un militar que tenía unas tierras que nunca trabajó, ahí adentro, en el centro de la comunidad. Entonces, en una de esas [veces] la comunidad se reúne y comienza a apropiarse, a expropiar los terrenos para la comunidad porque se requería de una casa comunal y de algún lugar para canchas deportivas. Entonces, entramos al conflicto de tierra con los señores, un conflicto bastante fuerte. Como era militar, amenazó, fue una lucha fuerte.³⁵

El caso de Pijal no fue aislado, sino que se inscribió en un contexto en el que la reivindicación por la tierra formó parte de la agenda del levantamiento indígena de 1990.

Paralelamente a la toma de la iglesia de Santo Domingo, en Quito, el 28 de mayo, en la que participaron 12 dirigentes de la comunidad, el 4 de junio tomaron tierras de dos haciendas vecinas a Pijal. La toma de tierras y protestas se articularon en todo el país.³⁶

Con el involucramiento de los dirigentes de Pijal en la CONAIE, estos jugaron un papel fundamental en la FICI. Afirma uno de sus principales dirigentes: “En 1982 yo mismo fui secretario de la FICI y estaba hasta 1990.

35 José María Cabascango, entrevista del 20 de septiembre de 2012.

36 Dirigentes de la comunidad de Pijal, entrevista grupal del 20 de septiembre de 2012.

Después me eligieron presidente de la FICI y después, en 1998, fui concejal de Otavalo por el Partido Socialista, porque ahí no había el Pachakutik”.³⁷

Desde esa época, las autoridades de Pijal establecieron relaciones no uniformes con la CONAIE. En la parte alta de la comunidad se consolidaron relaciones estrechas y estables; por eso, las autoridades comunales articuladas en la junta de agua accedieron a cargos de elección a través de Pachakutik, sobre todo en la junta parroquial de González Suárez, a la cual pertenece Pijal, cuyo derrotero en la iniciativa de mancomunidad será analizado más adelante.

Las autoridades de la parte baja de la comunidad formaron otra junta de agua que, a partir del ascenso de Alianza País al gobierno, estableció lazos más cercanos con el municipio de Otavalo, dirigido por ese partido. Ha conseguido el apoyo de las autoridades comunales a través de la construcción de obras de infraestructura, especialmente caminos y canales de riego, financiados por el municipio. La presencia de actores políticos ajenos a Pachakutik, es decir, la injerencia de Alianza País, debilita la capacidad performativa del proceso autonomista de Pijal.

Otro factor externo, la migración a las ciudades y centros urbanos cercanos, en busca de mejores oportunidades de trabajo, tuvo consecuencias negativas para el ejercicio de su capacidad experimental y democrática. La comunidad de Pijal no ha quedado exenta de sus efectos,³⁸ como expresa un joven dirigente.

El tema es que nosotros hemos luchado por la tierra, pero lastimosamente el Estado y este gobierno del presidente Correa se ha preocupado lo mínimo en el tema de lo agrario. La asignación presupuestaria es mínima, entonces, los jóvenes no se dedican a la producción, van a trabajar más en la empresa de flores, en el cantón Tabacundo o Cayambe.³⁹

37 José María Cabascango, entrevista del 20 de septiembre de 2012.

38 El trabajo de la tierra en la comunidad antes se concentraba en la siembra de productos como maíz, frejol, haba, quinua y zanahoria. La zona alta se enfoca en la producción de papas. Sin embargo, por la falta de recursos para la producción, el mercado de la leche ha entrado con fuerza en las últimas décadas. Esto hace que la siembra de los otros productos sea reemplazada por pastos, de manera generalizada. En la actualidad, el principal ingreso de la comunidad es la leche; existe una asociación para su comercialización en Cayambe.

39 Isaías Quilumbaquín, entrevista del 13 de agosto de 2012.

La migración no implica un corte definitivo de los vínculos con la comunidad, pero sí provoca un debilitamiento de las formas tradicionales de gobierno comunitario y una complejización de las identidades. Tiene dos consecuencias que actualmente definen a Pijal: el abandono de la tierra y de la producción, y diversos procesos de cambio cultural. Estos representan desafíos para la comunidad, al momento de constituirse como espacio de autogobierno. Las instituciones de Pijal y sus dirigentes encuentran el reto de ofrecer oportunidades de trabajo a los jóvenes y, también, necesitan adaptarse a procesos de urbanización y mestizaje, a partir de los cuales las demandas son ajenas a un modelo estrictamente rural comunitario.

Antes fue señalado que la junta de agua de la parte baja de la comunidad, al carecer históricamente de una articulación a la CONAIE y Pachakutik, devino terreno fértil para que Alianza País cooptara a sus dirigentes, quienes, además, se acercaron al municipio de Otavalo –bajo control del partido de gobierno– a fin de conseguir obras y recursos. Pero es preciso tener en cuenta que la lucha de la comunidad por constituirse como autogobierno indígena no solo encuentra obstáculos por el contexto político. Otro escollo importante es la ausencia, en la Constitución de 2008 y el COOTAD, de la posibilidad de construir regímenes especiales indígenas o circunscripciones a partir de un territorio menor a los límites de figura político-administrativa de la junta parroquial. Ese es, precisamente, el motivo por el que la comunidad de Pijal opta por la estrategia de formar una nueva circunscripción autónoma (designada por los dirigentes como mancomunidad, aunque esa figura no está reconocida en la norma). Es una búsqueda alternativa para la construcción de autogobierno.

Junta parroquial de González Suárez: retos para la mancomunidad

La iniciativa de construir una nueva circunscripción mediante la fusión de parroquias surge a partir de la experiencia de autogobierno de las autoridades comunitarias en Pijal y, sobre todo, de la imposibilidad de avanzar en esa línea, por un contexto político desfavorable –el accionar de Alianza País, en particular– y por las restricciones legales en la Constitución y el COOTAD.

La entrada de las autoridades comunitarias de Pijal en la junta parroquial de González Suárez ha abierto nuevas oportunidades para fortalecer la comunidad, sin embargo, en un sentido que redibuja los términos del autogobierno y pone a Pijal en un escenario de articulación con otras comunidades y poblaciones que formarían parte de una nueva circunscripción. La iniciativa es inédita y, como tal, aporta a la dimensión experimental de la lucha por la autonomía. Recurre a una figura del COOTAD –que plantea el autogobierno para las mancomunidades– para adaptarse a una realidad ineludible de la Sierra ecuatoriana: la convivencia de los pueblos indígenas con los mestizos, y de lo urbano con lo rural.

Esto ha sido posible porque los dirigentes de Pijal fueron electos a través de Pachakutik para ocupar vocalías e, incluso, la presidencia de la junta parroquial. Han puesto en práctica dinámicas comunitarias para el debate y la toma de decisiones, lo cual ha permitido que la junta parroquial se consolide como espacio de experimentación y ejercicio democrático, con capacidad de canalizar las demandas de los pueblos indígenas que habitan en todas las comunidades de la parroquia, no solamente en Pijal. Tales prácticas demuestran que las formas comunitarias no son mecanismos obsoletos para el manejo de conflictos. De ese modo, se fortalecen junto con los pueblos indígenas que las reivindican y practican, aunque ya no correspondan al proyecto original de autogobierno comunitario en Pijal.

Este recorrido político inició en 2004, cuando el dirigente Alberto Bautista ganó un asiento como vocal en la junta parroquial y, en el siguiente período, Isaías Quilumbaquín asumió la presidencia de la junta parroquial. Ambos dirigentes entraron en las listas de Pachakutik. Desde entonces, los dirigentes de Pijal promueven la fusión de las cuatro juntas parroquiales que forman parte del cantón Otavalo: San Pablo, San Rafael, González Suárez y Eugenio Espejo. Como el COOTAD establece que una nueva circunscripción se puede crear unificando juntas parroquiales, municipios y prefecturas, los dirigentes de la comunidad de Pijal promovieron la iniciativa como una alternativa de autogobierno, adaptada a la realidad de las comunidades indígenas que conviven con población mestiza. “Régimen Especial [o circunscripción indígena territorial] es donde no hay otros pueblos, donde son solo indígenas, como, por ejemplo, el caso shuar. En

cambio, en la mancomunidad pueden convivir pueblos indígenas, mestizos, afroecuatorianos, etc.”.⁴⁰

La convivencia y articulación de identidades y demandas impulsa a los dirigentes a buscar alternativas por fuera de la idea del autogobierno en su comunidad, poniendo en práctica elementos que denotan la dimensión democrática y experimental del proceso de conformación de la mancomunidad. Uno de los dirigentes describe cómo se ponen en práctica las instituciones comunitarias en la elección de sus candidaturas para conformar la junta parroquial.

Primero hacemos a una precandidatura y después venimos a la asamblea. De cada comunidad debe presentarse un candidato, para de ahí, mediante votos, ver si se mantiene la candidatura, a ver quién gana. Ahí hacemos una votación de las comunidades en el coliseo –han de ser unas 400 a 500 personas que se reúnen–, ahí se van definiendo los candidatos. Si necesitamos cinco candidatos, por ejemplo, tienen que aparecer de cualquier lista que sea, pero cinco primeros. De esa manera se escogen los candidatos y esto es cada cuatro años.⁴¹

La forma de acceder a las candidaturas y a cargos en la junta parroquial a través de Pachakutik tiene consecuencias en la manera de proceder y tomar decisiones dentro de ese espacio, porque los vocales electos mantienen relaciones estrechas con el gobierno comunitario de Pijal, asistiendo a asambleas para elección de cabildo y, en general, para la toma de decisiones políticas y de gestión comunitaria. “Estamos en todo, en conflictos, cuando se trata de robos, está ahí el presidente de la junta, cuando se trata de mingas, para ganar aceptación. Porque si estamos solo encerrados acá, nos vamos a ir distanciando”.⁴²

Lo anterior contrasta con las formas de elegir candidatos y tomar decisiones que caracterizan a otros partidos como Alianza País. Según los miembros de la junta parroquial, “Alianza País tiene dos vocales ahora,

40 Alberto Bautista, entrevista del 13 de agosto de 2012.

41 Isaías Quilumbaquín, entrevista del 13 de agosto de 2012.

42 Alberto Bautista, entrevista del 13 de agosto de 2012.

pero no buscan consensos ni procesos como nosotros hacemos, solo un pequeño grupo que conforma la lista. Convocan entre ellos y se inscriben sin que nadie sepa”.⁴³

En 2013, la junta parroquial estaba conformada por dos miembros de Pachakutik, originarios de Pijal, y dos representantes de Alianza País, provenientes del área urbana. El último vocal, también del área rural, pertenecía a un tercer partido local. Según algunos dirigentes, esa gestión mostró el debilitamiento de Pachakutik y las divisiones dentro de la comunidad, entre quienes apoyaban a este partido y a Alianza País. Asimismo, afirman que el hecho de que las dirigencias provengan de la comunidad y obedezcan a un proceso orgánico de selección para participar como candidatos de Pachakutik no siempre garantiza que la junta parroquial se consolide como espacio para fortalecer las identidades y canalizar demandas de la comunidad. Por ende, la junta se ha debilitado en los últimos años en su capacidad de promover la dimensión performativa del proyecto autonomista porque existe un debilitamiento del sentido de pertenencia comunitario, de lo identitario. Así lo describe un dirigente:

El hecho de que la presidencia de la junta esté ocupada por un indígena, eso no garantiza que su gestión favorezca. Y hay que analizar también que, cuando entra un compañero indígena a la estructura parroquial, él es el más defensor de la estructura colonial. Yo digo debemos hacerle firmar un acta para que apoye a la comunidad, que defienda el gobierno comunitario.⁴⁴

Por tal razón, la gestión de Isaías Quilumbaquín promovió el tratamiento conjunto de los temas entre los distintos cabildos comunitarios y la junta parroquial, incluso en la elaboración del Plan Operativo Anual (POA).

Nosotros, como somos de las comunidades, sabemos ya de memoria qué necesidades tienen. Hacemos una distribución de recursos, tenemos que llamar a asamblea para presentar y defender el POA. La asamblea tiene que aprobar, reuniendo a las comunidades, la parroquia, el Consejo de Planifi-

43 Dirigentes de la comunidad de Pijal, entrevista grupal del 20 de septiembre de 2012.

44 Isaías Quilumbaquín, entrevista del 13 de agosto de 2012.

cación, que está conformado con comunidades y casco urbano, el Consejo de Participación Ciudadana, gente de la Iglesia...⁴⁵

El reto es lograr que la mancomunidad mantenga su objetivo de robustecer las instituciones comunitarias mediante el fortalecimiento de las dimensiones experimental y performativa del proceso. Sin embargo, al mismo tiempo tiene que viabilizar la convivencia entre diversos pueblos indígenas y mestizos, así como satisfacer sus demandas.

En el Estado plurinacional el asunto es la relación entre diversos seres humanos. Solo en González Suárez tenemos tres pueblos, el cayambe, que somos nosotros, el otavalo y el pueblo mestizo, los tres. Entonces, ¿por qué no va a ser debatido [sic] estas relaciones de convivencia? Para nosotros, la plurinacionalidad es la convivencia de diferentes cosmovisiones. Que no haya rechazo, sino juntarnos; buscar un criterio común. La plurinacionalidad es de abajo, salió hacia la cúpula, que ahora se llenan la lengua de arriba, pero esencialmente nació de abajo, de las bases.⁴⁶

En aras de lograr la convivencia entre identidades diversas, las dirigencias de Pijal tienen muy clara la necesidad de fortalecer su comunidad, para que sus instituciones puedan enfrentar los retos. Consideran que una de las claves para alcanzarla en la práctica depende de que la mancomunidad garantice el acceso a los recursos necesarios dentro del sistema de GAD. Otra clave es que permita ocupar cargos de representación, que beneficien a las comunidades y a la mancomunidad, en su conjunto.

En el futuro, puede servir para la cuestión política, podemos poner autoridad unos 40 % de votantes, en consenso para apoyar a un candidato, porque somos 132 comunidades. De las nueve juntas parroquiales del lago, estamos unidas cuatro, es la mitad, en comparación con otras juntas que son poca población. Quiere decir que estamos hablando del 60 % de votos, en total.⁴⁷

45 Isaías Quilumbaquín, entrevista del 13 de agosto de 2012.

46 Isaías Quilumbaquín, entrevista del 13 de agosto de 2012.

47 Isaías Quilumbaquín, entrevista del 13 de agosto de 2012.

La mancomunidad, para sus protagonistas, es una forma de ampliar y fortalecer los gobiernos comunitarios y ponerlos en contacto con otros niveles de gestión. Su estructura la constituye la relación de los cabildos comunitarios con las juntas parroquiales. Así, se inserta en una lógica de plurinacionalidad, que implica no solo el reconocimiento de derechos colectivos e identidades diversas, sino la gestión de recursos y formas comunitarias de hacer política, en constante relación con otros niveles de gobierno y gestión de tipo occidental. Las dimensiones performativa, experimental y democrática de la mancomunidad dependen de la capacidad de los dirigentes comunitarios y urbanos para conciliar distintos intereses y construir un espacio plural en ella.

Los casos de la comunidad de Pijal y de la mancomunidad González Suárez revelan que, en la diversidad de experiencias de gobiernos comunitarios en la Sierra ecuatoriana, varios han optado por ingresar a las formas occidentales de representación y gestión local, y las consideran un complemento a sus propias formas de hacer política. El proceso de constitución de una mancomunidad se enfoca en generar nuevas posibilidades para el acceso a recursos y la entrada a instancias de poder en las instituciones estatales, integrando instituciones comunales. Las potencialidades de sus dimensiones performativa, democrática y experimental están dadas por los aspectos mencionados, pero su desarrollo se encuentra en una fase preliminar, que impide sacar conclusiones definitivas.

El pueblo cayambe: identidades y discontinuidad territorial

El pueblo cayambe lleva adelante un proyecto de construcción de su autogobierno que pasa por la reconstitución identitaria, es decir, la dimensión performativa juega un papel central. Se autoidentifica como parte de la nacionalidad quechua y tiene una larga trayectoria de lucha por los derechos de los pueblos indígenas, aunque su reconstitución identitaria parte de lo cayambe, más que de lo quechua. Sus primeros líderes, entre los que figuran Dolores Cacuango, Jesús Gualavisí y Tránsito Amaguaña, tuvieron un papel fundamental en la formación de la FEI, en 1944, y en las luchas por los derechos sobre la tierra y contra el sistema de hacienda.

En 1972, en la segunda reforma agraria, yo tenía diez, 12 años. En esa época yo ya viví la hacienda y son cosas complicadas. Ahí... nuestros padres sufrieron... trabajaban desde el amanecer hasta el oscurecer, no había horarios. Estaban sometidos de por vida a trabajos gratuitos en la hacienda, para tener derecho al pastoreo y a los espacios de cosecha. Las mujeres, desde niñas, [eran] sometidas a hacer servidumbre en la casa de los administradores, esas situaciones terribles... A veces se toma como una cuestión cultural y eso no es, es dominación. Por ejemplo, el cura de la parroquia dominaba, mandaba al diezmero para que, de lo poco que producíamos, teníamos que entregar a la Iglesia [sic]. Pero gracias a mi madre que se ha preocupado por la liberación de las mujeres, de los trabajadores de las haciendas, luchar para que haya educación, aunque sean símbolos de los enemigos, de los dominadores... “¡Tenemos que empezar a estudiar para dialogar o ganar al enemigo!” Y mi madre, con ese pensamiento, pensó que sus hijos teníamos que saber leer y escribir y así no ser dominados.⁴⁸

Varias generaciones de dirigentes han heredado las reivindicaciones que iniciaron con la lucha por la tierra y la reforma agraria, y se complejizaron con demandas de mayor acceso a educación y trabajo asalariado. Décadas más tarde, el papel del pueblo cayambe en la ECUARUNARI y en la CONAIE fue fundamental porque en esa articulación organizativa desarrollaron sus ideas respecto a la reivindicación identitaria y cultural.

Creo que poco a poco hay... avances, pero también no es que [se hayan dado] por voluntad política de los gobernantes, ni de quienes [se] oponen, sino porque permanentemente la fuerza de la organización, por seguir insistiendo, ha ido creciendo y se ha transmitido de generación en generación, para que se vaya tomando la posta. ¡Imagínate este proceso desde cuándo surgió, desde la época de la lucha de la Mamá Dolores! Por eso, sí se podría decir que ha ido avanzando en el tema de la tierra, de la educación, de los pueblos indígenas. Por eso, los modelos para los pueblos indígenas anteriormente no funcionaron.⁴⁹

48 César Pilataxi, entrevista del 10 de junio de 2013.

49 César Pilataxi, entrevista del 10 de junio de 2013.

Tras décadas de experiencia organizativa en la ECUARUNARI y la CONAIE, los dirigentes de Cayambe encontraron en la coyuntura de la Asamblea Constituyente de 1998 una oportunidad para el proceso de reconstitución identitaria de su pueblo. Participaron activamente en los debates y la elaboración de la Propuesta de Constitución de la CONAIE (1997) y, por primera vez, pudieron reivindicar sus demandas en espacios institucionales formales como la propia Asamblea.

Nosotros, adentro con nuestros compañeros, que logramos poner en puestos institucionales en ese entonces, para que vayan a pelear en el propio mandado, desde dentro y nosotros movilizándolo, organizando constituyentes paralelas, haciendo asambleas propias... Ahí se sacó una Constitución propia de nosotros y se dijo que esto queríamos que reconozcan legalmente y eso se mandó, para que nos reconozcan.⁵⁰

De este primer impulso surge la iniciativa del autogobierno del pueblo cayambe, sobre todo a partir de nuevos dirigentes—como Guillermo Churuchumbi, presidente de la Federación del Pueblo Cayambe y candidato a alcalde en 2013— para quienes el proceso de autonomía implicaba no solo reconstituir historias y modalidades organizativas, sino también desmontar formas de identificación y organización construidas en distintos momentos, bajo diversas influencias.

Primero teníamos que autoidentificarnos, generar un proceso de autoidentificación como Cayambe, porque no se olvide que anteriormente nos metieron en nuestras cabezas que éramos campesinos. Bueno, antes de eso, “naturalitos o salvajes”. Como campesinos era una construcción más desde la izquierda y marxista, y luego con la onda de los antropólogos y sociólogos, desde la década de los 70-80, fue configurando el tema de los indígenas, un proceso identitario. Pero con el reconocimiento de la Constitución del 98, con el convenio 169 de la OIT, se ve más claro que en el Ecuador hay varios pueblos, varias nacionalidades indígenas, shuar, ashuar, cofanes... A partir de toda esta experiencia nacional, fuimos autoidentificándonos, porque no somos otavalo, ni puruaes, nos diferenciamos culturalmente

50 César Pilataxi, entrevista del 10 de junio de 2013.

de otras culturas, somos diferentes de otras culturas, inclusive en términos históricos, de resistencia, de organización, porque desde este territorio han salido muchas experiencias de lucha, de organización sindical, de educación, de resistencia, de movilización.⁵¹

La experiencia tiene una fuerte dimensión performativa, que sustenta su capacidad de experimentación, en la búsqueda de un modelo de autonomía y autogobierno. Así, el proyecto del pueblo cayambe se concibe a largo plazo. Su objetivo principal es ejercer la autonomía a través del gobierno territorial indígena.

Desde 1998, en la Constitución Política, ya se reconoce el tema de los derechos colectivos, el tema de pueblos indígenas. A partir de eso, varios dirigentes indígenas e intelectuales empezaron un proceso de análisis: si tenemos derechos colectivos y si ya nos reconoce el Estado como pueblos indígenas, como identidades históricas, significa que tenemos el derecho a un territorio. Y si hay un territorio, significa que podemos implementar un gobierno.⁵²

La iniciativa no ignora, sin embargo, los procesos de complejización que han atravesado las comunidades debido a la dispersión territorial provocada por la migración a las ciudades y a otras zonas rurales. Plantea la necesidad de articular a las comunidades diseminadas territorialmente.

Nosotros estamos pensando organizar el gobierno o el territorio de los pueblos cayambe alrededor de los gobiernos comunales, es decir, las 160 comunidades están ubicadas en el cantón Quito, Pedro Moncayo, Cayambe, Otavalo y Quijos. Estos microgobiernos, su suma, conformarían el gran gobierno territorial. Esa sería, en primer lugar, la forma en que podríamos identificar dónde estamos, con quién estamos, con quién podemos trabajar, cómo hacemos educación, aunque sean discontinuos.⁵³

51 Guillermo Churuchumbi, entrevista del 12 de agosto de 2012.

52 Guillermo Churuchumbi, entrevista del 12 de agosto de 2012.

53 Carlos Alcacía, entrevista del 5 de octubre de 2012.

La iniciativa tiene un fuerte componente experimental porque contempla un tipo de organización que sea capaz de superar la dispersión territorial mediante una red de gobiernos autónomos comunitarios. Para esto se han activado elementos organizativos ya existentes dentro de la Federación del Pueblo Cayambe, que articula a organizaciones de segundo grado, como la Confederación de Organizaciones Indígenas de Cangagua (COINCA). Existe un debate en la Federación del Pueblo Cayambe sobre el modelo de autogobierno por construir y su relación con otros niveles. “La organización está conformada por diez comunidades, ¿alrededor de ellas hacemos un gobierno, sumando gobiernos comunales, y que desaparezca la junta parroquial? ¿O qué hacemos? Creemos que la construcción de este gobierno territorial la haríamos en un plazo de diez años más”.⁵⁴

En ese sentido, han emprendido un trabajo desde las bases, para fortalecer las comunidades y sus instancias de organización dedicadas a temas específicos, como son las juntas de agua o comités de páramo.

Para avanzar en la autonomía, en el gobierno territorial de los cayambe tiene que haber algunos elementos: el tema de la minga, ejercicio de derechos colectivos, es decir, que podamos seguir tomando decisiones de manera colectiva, que podamos hacer planificaciones colectivas, que podamos levantar un proyecto político colectivo hacia donde caminamos. Por ejemplo, ¿qué vamos a hacer, como pueblo cayambe, con la educación? ¿Cómo vamos a hacer un proyecto de vida con el manejo de los páramos? ¿Hacia dónde vamos a ir en el tema de justicia?, porque el pueblo cayambe tiene competencias y, por lo tanto, nosotros tenemos facultades plenas en el marco del Estado plurinacional.⁵⁵

Para evaluar las posibilidades y desafíos que enfrenta este proyecto en el contexto del Estado plurinacional, así como para destacar su carácter experimental, performativo y democrático, se identifica a los actores –sus planteamientos, prácticas y formas de organización– que impulsan la iniciativa.

54 Guillermo Churuchumbi, entrevista del 12 de agosto de 2012.

55 César Pilataxi, entrevista del 10 de junio de 2013.

La Federación del Pueblo Cayambe se creó en 1998, con el objetivo de articular las diferentes organizaciones y comunidades que conforman su territorio.

Es una organización que recoge a todas las comunidades del territorio cayambe (...) Están aproximadamente 160 comunidades (...) ubicadas en la provincia de Imbabura y Pichincha. Está organizada a través de comunidades, de juntas de agua, de organizaciones de segundo grado y comunidades independientes [que] son parte del pueblo cayambe (...) La directiva está conformada por varios sectores de las organizaciones que conforman el pueblo cayambe.⁵⁶

Las comunidades agrupadas en la Federación del Pueblo Cayambe tienen distintas maneras de organizar el manejo de sus asuntos, por lo que la Federación no puede establecer un esquema uniforme. Sin embargo, algunas instancias más generalizadas son el cabildo o gobierno comunitario, las asambleas, juntas de agua y mingas, como señala un dirigente de la comunidad de Isacata Grande.

Mi comunidad se organiza a través de mingas, a través de asambleas. Existe una directiva conformada por nueve personas, que están representando alrededor de 300 familias. En la directiva está el presidente, el vicepresidente, dirigente de educación, de salud, dirigente de juventud, de recursos naturales, tesorero, secretario y un vocal más. Esas son directivas, autoridades comunitarias que están encargadas de llevar adelante a la comunidad. Pero además de eso, están acompañados por todos los miembros de las comunidades, que en ese caso están dentro de ese cabildo.⁵⁷

Las instituciones propias expresan la dimensión democrática del proceso, que se asienta en una compleja trama organizativa. La Federación del Pueblo Cayambe tiene un ámbito organizativo hacia adentro, en el que se activan esas dimensiones organizativas de las comunidades como, por ejemplo, las organizaciones de segundo grado, un elemento común en los

⁵⁶ Carlos Alcacía, entrevista del 5 de octubre de 2012.

⁵⁷ Carlos Alcacía, entrevista del 5 de octubre de 2012.

tres casos analizados. Estas desempeñan un papel fundamental en el proyecto de formación de gobiernos comunitarios.

En la COINCA, como organización de segundo grado, lo que hacemos es coordinar las diferentes acciones, conjuntamente con el pueblo cayambe. Nosotros, las organizaciones de segundo grado, verificamos si la problemática real existe en las comunidades. Sobre todo, como segundo grado, hacemos análisis desde las bases sobre el tema de la Ley de Aguas, sobre comunicación, diferentes temas que hay en las comunidades.⁵⁸

La COINCA está conformada por seis comunidades: Cochapamba, Isacata, Los Andes, Isacata Grande, la Asociación Jesús del Gran Poder y la Asociación Santa Bárbara. Un total de 160 comunidades componen el pueblo cayambe, organizado en varias instancias. En estas comunidades se formulan demandas muy concretas; por ejemplo, mejoras en los servicios básicos y creación de sistemas de comunicación mediante radios comunitarias. La Federación del Pueblo Cayambe forma parte de la estructura organizativa de la CONAIE en el nivel nacional y, por tanto, de la ECUARUNARI en el nivel regional. En esa faceta organizativa, la COINCA también funciona como base para la inclusión de dirigentes, incluso en Pachakutik.

Sin embargo, las dirigencias de la Federación del Pueblo Cayambe consideran necesario impulsar el proyecto desde otras instancias de gestión local, para disponer de recursos. Guillermo Churuchumbi, presidente de la Federación, se preparó durante el año 2013 para postularse a las elecciones del año siguiente, con el objetivo de vincular el proyecto de autonomía con la gestión municipal. Ese plan trastocaría el sistema de actores locales, puesto que implicaba empujar el proyecto con mayores recursos económicos.

De todas maneras, igual que en las experiencias de la CITIGAT y la comunidad de Pijal, las relaciones de la Federación del Pueblo Cayambe con el gobierno son problemáticas. Desde 2006, existe una dinámica conflictiva en las instancias más pequeñas de organización comunitaria –juntas de agua, juntas de padres de familia, comités de páramo...– que enfrentan la injerencia del partido de gobierno. Los principales conflictos se han dado

⁵⁸ Carlos Alcacía, entrevista del 5 de octubre de 2012.

alrededor del manejo del agua, debido a la imposición gubernamental de crear un organismo de control centralizado, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). El papel de las juntas de agua del pueblo cayambe, así como de la Federación, fue fundamental en los debates en torno a la Ley de Aguas generados en 2013, que resultaron en una propuesta de ley que fue entregada al Congreso Nacional. Este proyecto de ley forma parte de una serie de acciones conjuntas articuladas por la CONAIE con el objetivo de enfrentar el contexto adverso provocado por el gobierno.

Las juntas de agua mantienen una organización orgánica con las comunidades y con la Federación, tal como lo expresa uno de sus presidentes.

Yo he sido de la comunidad, desde muy joven, dirigente. Mi comunidad es fundada en 1969, desde ahí venimos trabajando desde las juntas, con las comunidades, con las organizaciones a nivel del pueblo cayambe, y tenemos organizaciones. Nuestra junta se compone de 12 comunidades [que] se reúnen mensualmente y coordinan acciones con las demás juntas que están presentes a lo largo de todo el territorio del pueblo cayambe y que funcionan como articuladoras, no solo en torno al tema del agua, sino en general. En las comunidades nos organizamos en base de [sic] convocatorias, así hacemos las sesiones ordinarias, cada mes tenemos las sesiones. Una persona de cada comunidad es parte del directorio, nos componemos de presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, síndico, tres vocales y administrativo.⁵⁹

Respecto al proyecto de reconstitución del pueblo cayambe para la construcción de gobierno territorial indígena, el presidente de la junta expresó que “todo depende de la capacidad del dirigente que lleve adelante, que nos unamos y veamos el propósito”.⁶⁰ Así, es un proceso a largo plazo, pero los actores están constituidos y perciben la necesidad de una articulación. En general, los diferentes niveles organizativos que componen la Federación del Pueblo Cayambe están articulados y existe una posición unánime respecto a la necesidad de fortalecerse como pueblo e impulsar su auto-

59 Carlos Chávez, entrevista del 13 de diciembre de 2012.

60 Carlos Chávez, entrevista del 13 de diciembre de 2012.

gobierno. Sin embargo, los dirigentes consideran que, desde el año 2006, existe un contexto político desfavorable para llevar adelante su proyecto.

Dicho proyecto destaca por su dimensión experimental, puesto que la reconstitución de su identidad y la apertura hacia las demandas de las distintas comunidades son la base de su fuerza. Su apertura hacia las formas diversas de organización que existen y el constante debate sobre otras formas a establecerse muestra la capacidad de experimentación. Mientras, la dimensión performativa del proyecto se evidencia en la existencia de actores que, a partir de su identidad, están fuertemente relacionados entre sí y son parte del nivel comunitario de la Federación del Pueblo Cayambe y de las instancias más grandes, como la ECUARUNARI y la CONAIE.

A pesar de los avances, las dirigencias consideran una tarea pendiente fortalecer los gobiernos comunitarios en los distintos territorios que ocupa el pueblo cayambe.

Hasta la presente fecha, cumplimos una década de autoidentificación, de organización, de consolidarnos como territorio cayambe, una década de preparación para decir que necesitamos hacer un paso más [sic] del territorio cayambe o del gobierno autónomo de los cayambe, en el marco del Estado plurinacional.⁶¹

Si bien el proyecto está en fase de creación, se puede destacar que las instituciones que lo conforman ratifican la importancia de las dimensiones experimental y performativa del proceso, porque fortalecen la autogestión de recursos e iniciativas para la satisfacción de necesidades básicas y porque la identidad como pueblo cayambe se ha vuelto un objetivo central. Respecto a la dimensión democrática, se puede afirmar que las instancias que componen la Federación del Pueblo Cayambe, como las juntas de agua, obedecen a formas colectivas de reunión y toma de decisiones. Sin embargo, es demasiado prematuro discutir acerca de la dirección que tomarán las prácticas comunitarias, conforme avance el proyecto. Cabe mencionar que existe una gran capacidad de diálogo y articulación de las distintas demandas y experiencias organizativas que el pueblo cayambe presenta en

61 Guillermo Churuchumbi, entrevista del 12 de agosto de 2012.

cada una de sus comunidades dispersas territorialmente, algo que sería imposible sin la participación democrática.

Este caso sale de cualquier modelo previsto por el régimen de los GAD y representa un proceso de reconstitución de la identidad y de las formas de gobierno comunitario en los distintos territorios habitados por este pueblo. Es una propuesta de reconocimiento territorial y de gobiernos autónomos totalmente novedosa porque admite la discontinuidad territorial y no la considera un obstáculo para ejercer la autodeterminación. Su reconocimiento por parte del Estado tendría que ser abordado mediante lo previsto en el COOTAD para pueblos que habitan en territorios discontinuos, aunque esta ley no se refiere a ellos, sino a un sistema de gobierno “para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (artículo 97, COOTAD 2010). Asimismo, es preciso tener en cuenta que los dirigentes del pueblo cayambe no se refieren a una forma determinada de autogobierno en términos de circunscripción, porque la base de su propuesta es la discontinuidad territorial.

Un proceso con casos disímiles y ausencia de proyecto común

El balance de la construcción de autonomías indígenas en Ecuador muestra diversidad de rutas y ausencia de un proyecto común en el proceso político de la búsqueda de autogobierno. Analizar la lucha de los pueblos indígenas por su autodeterminación a través de gobiernos territoriales, a partir del reconocimiento de Ecuador como un Estado plurinacional, implica contemplar los cambios normativos recogidos en la Constitución de 2008 y en el COOTAD, así como comparar los casos de estudio combinando lo normativo y lo empírico.

La Constitución y el COOTAD incluyeron, en buena medida, el Proyecto de Constitución de la CONAIE (1997), pero dejaron de lado elementos fundamentales de la demanda indígena que, al igual que en Bolivia, hacían referencia a cambios profundos en la división político-administrativa del país y al ejercicio de la autodeterminación. Así, la Constitución excluyó la demanda de “Estado comunitario”, que para la CONAIE sig-

nificaba dos cosas: por un lado, el reconocimiento de las diversas formas de democracia o de usos y costumbres y, por otro lado, una posible reconfiguración territorial. A pesar de que el COOTAD establece que las circunscripciones podrán basarse en los usos y costumbres y que la consulta popular es uno de los pasos a seguir para su formación, la reconstitución territorial es negada porque las circunscripciones deben ajustarse a la actual división político-administrativa en parroquias, cantones o provincias. Aunque los debates en la Asamblea Constituyente no tuvieron como eje la noción de reconstitución territorial e identitaria, en la práctica, los pueblos indígenas se refieren a ese tema cuando aluden a los gobiernos comunitarios.

Los límites normativos exigen poner atención a las dificultades que enfrentan los procesos de conformación de gobiernos territoriales indígenas. En el caso de la CITIGAT, a pesar de haber recibido el reconocimiento del CODENPE, en la medida que no coincide con la división territorial de la parroquia de Guangaje, el Estado no la reconoce como CTI. La comunidad de Pijal tampoco puede constituirse como tal, por no coincidir con los límites de una junta parroquial; por eso optó por impulsar una agregación de parroquias en torno a la junta parroquial de González Suárez. La variedad de modelos de autonomía también le permite al pueblo cayambe acoplarse a figuras reconocidas en la Constitución y el COOTAD, aunque a este caso lo distingue su discontinuidad territorial. El asunto es complejo; la normativa vigente implica la negación de las demandas por reconstitución territorial e identitaria. Los estudios de caso proporcionan elementos para comprender esa complejidad, que delimita las experiencias y posibilidades de autonomía para los pueblos indígenas.

Es preciso destacar que los tres casos estuvieron muy influenciados por un contexto político adverso, por las tensas relaciones entre el gobierno de Alianza País y los pueblos indígenas y por la ausencia de un proyecto impulsado por el Estado para la construcción de CTI o cualquier tipo de autogobierno territorial indígena vigente en el COOTAD. Aunque es evidente que existe un proyecto central de fortalecimiento estatal, esto también se da en los niveles locales, con formas homogéneas de gestión que corresponden a los GAD. Tomando en cuenta este telón de fondo, se plan-

tean los hallazgos respecto a las dimensiones experimental, performativa y democrática de los proyectos de autonomía indígena en curso.

A la CITIGAT la ha caracterizado, desde su formación, la capacidad de constituirse de acuerdo con las demandas de sus comunidades quechuas. Esa capacidad no correspondía a una voluntad estatal de reconocimiento de gobiernos indígenas, por lo que sus directivas se apoyaron en la Constitución de 1998, que reconocía los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas y el derecho a construir CTI. Ante la ausencia de una ley para poner en marcha la circunscripción, acudieron al CODENPE para su reconocimiento.

El proceso político para conformar la circunscripción se dio a través de la presencia de diversos actores, que intervinieron con sus trayectorias y experiencias organizativas. La revisión histórica permitió ver que las comunidades son actores fundamentales; parte de su identidad es la lucha por la tierra y su autoreconocimiento como excomunidades de hacienda. Junto a ellas, la UNOCAT fue uno de los principales gestores del proceso porque dio nacimiento a la CITIGAT, a través de la reformulación de sus estatutos. La UNOCAT vinculó los niveles organizativos –desde lo local hasta lo nacional– que constituyen la estructura jerárquica de la CONAIE. Es por eso que la CITIGAT cuenta con una serie de cabildos comunitarios, que mantienen una importante actividad política dentro y fuera de su territorio. Estos están formados por dirigencias que asumen o han asumido cargos de elección, como diputaciones y alcaldías.

La estructura de la CONAIE se configura de la siguiente manera: en el nivel local, la UNOCAT y, luego, la CITIGAT; en el nivel provincial, el MIC; en el nivel regional, la ECUARUNARI y en el nacional, la CONAIE. Esa estructura hace que el sistema de actores presente en la CITIGAT tenga la influencia de las instancias organizativas de la CONAIE y que funcione como un cuerpo organizativo con intereses comunes que coinciden con las directrices de la organización nacional y, en último término, con las de Pachakutik. Por último, el sistema de actores de la circunscripción ha incorporado un nuevo sector originado por los procesos de migración a las ciudades, en este caso conformado por los trabajadores del mercado mayorista de Quito. Este grupo participa constantemente en asambleas

y sus integrantes se han unido para apoyar y continuar fortaleciendo la circunscripción.

Este sistema de actores se ha desdibujado porque la CITIGAT no ha logrado ser reconocida por el Estado; su dependencia respecto a los gobiernos municipal, provincial y nacional le ha exigido negociar de acuerdo con canales ajenos a su estructura organizativa. Las relaciones más fluidas se han establecido con la junta parroquial de Guangaje porque sus vocales provienen de comunidades de la CITIGAT y han sido elegidos por Pachakutik. En cambio, el caso de la prefectura fue distinto, puesto que desde el año 2010 estuvo dirigida por el partido de gobierno y las relaciones se volvieron muy tensas.

Una parte de la dimensión experimental de la iniciativa obedeció, en su origen, al impulso de formas propias de organización, como los cabildos comunitarios y las asambleas, que hicieron posible su constitución como entidad autónoma. Sin embargo, a partir de la vigencia del COOTAD, se limitó su capacidad de experimentación, debido a las condiciones jurídicas impuestas para conformar circunscripciones a partir de parroquias, cantones o provincias. Esta realidad hace que la CITIGAT funcione de hecho y dependa de los recursos de los niveles de gobierno parroquial, municipal y provincial, reduciendo sus posibilidades de decisión autónoma.

Respecto a la dimensión performativa de la circunscripción, se advierte que las instituciones que promueve y quiere fortalecer son los cabildos y comunidades. Estos, a su vez, son parte de una estructura piramidal con un congreso en la cúspide, un consejo de gobierno, una asamblea general y, en la base, los cabildos y comunidades. Según los estatutos, en todas las instancias se reproduce la estructura y dinámica del cabildo, en la cual las autoridades son electas en asambleas para el período de un año y se turnan el poder con base en la rotación de las comunidades. Sin embargo, la dinámica rotativa no se verifica en la práctica; las autoridades muchas veces son elegidas por factores como el prestigio y el poder económico. A pesar de ello, los dirigentes tienen el objetivo de fortalecer las prácticas y estructuras comunitarias, por ser parte de su identidad quechua.

La dimensión democrática de la circunscripción fue percibida, sobre todo, en las instancias asamblearias, donde se toman decisiones que afec-

tan a las comunidades. Es posible afirmar que existe una estructura formal que contempla una toma de decisiones legítima y prevé la participación de sus miembros al momento de tratar temas fundamentales. Así, 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.

El caso de la comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad impulsado por la junta parroquial de González Suárez permiten observar cómo los pueblos indígenas buscan opciones para construir gobiernos territoriales en el nuevo contexto del Estado plurinacional. Este caso presenta dos niveles: el primero, referido al espacio de la comunidad de Pijal y sus esfuerzos para ser reconocida como CTI y el segundo, referido a la iniciativa de las dirigencias de Pijal y otras parroquias de asociarse en una mancomunidad. Un hallazgo importante es reconocer que existe una mirada en dos direcciones: en la comunidad de Pijal y en el proyecto de mancomunidad, es decir, que aparte de que se constituyen como espacios particulares, también actúan como un espacio imbricado de experimentación.

El principal actor de la comunidad de Pijal es el pueblo cayambe, autorreconocido como tal, pero también como parte de la nacionalidad quechua. Ese actor fundamental heredó una memoria histórica distinta a la de los habitantes de la CITIGAT, quienes se construyeron a partir de la lucha por la tierra y fueron parte de la hacienda de Tigua. En Pijal los pobladores recuerdan que su territorio no pertenecía a ninguna hacienda y que se fue poblando de manera espontánea desde el siglo XIX. Por otro lado, su reconocimiento como comunidad se basó en la Ley de Comunas de 1946. Desde entonces, sus habitantes buscan la manera de que el Estado los reconozca como autogobierno indígena. Al igual que en la CITIGAT, el sistema de actores de la comunidad de Pijal está acomodado a la estructura jerárquica de la CONAIE. En este caso, consta de la FICI en el segundo grado, continúa en el nivel regional, como parte de la ECUARUNARI y se inscribe a nivel nacional en la CONAIE.

A diferencia de la CITIGAT, el sistema de actores de la comunidad de Pijal no incluye a aquellos pobladores que han emigrado a los centros urbanos, en su mayoría jóvenes. Ese constituye un desafío para la comunidad,

que cada vez está más expuesta al abandono y sufre una disminución de población por la ausencia de jóvenes que hereden el trabajo agrícola y los cargos de dirigencia y gestión comunitarios.

Como en el caso de la CITIGAT, el hecho de que la comunidad de Pijal no pueda constituirse como circunscripción territorial hace que su sistema de actores se desdibuje y pierda la capacidad de generar dinámicas propias de experimentación, a partir de sus necesidades, demandas y trayectorias organizativas. El cabildo 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 se ha dividido entre aquellos que optaron por aceptar los recursos del municipio de Otavalo, gobernado por Alianza País, y aquellos que los rechazan y se mantienen leales a Pachakutik.

La dimensión performativa también se trastocó a partir de la pérdida de capacidad de convocatoria del cabildo. La intervención de Alianza País, a través del ofrecimiento de obras, servicios e infraestructura con recursos del municipio, 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 con otros niveles de gobierno. Sin embargo, todavía persiste la estructura organizativa y la mayoría de la población se mantiene dentro de la dinámica interna que canaliza las demandas de las comunidades y fortalece las prácticas comunitarias de Pijal y, por tanto, refuerza la identidad quechua y cayambe que coexisten y se sobreponen en la población.

Con todo, la dimensión performativa de las instituciones de la comunidad de Pijal está cada vez más amenazada por la injerencia del proyecto gubernamental de descentralización mediante los GAD. Dichas instancias tienen como objetivo fortalecer las figuras de la prefectura, municipio y junta parroquial en desmedro de nuevas formas de gobiernos territoriales indígenas. Por último, la dimensión democrática de la comunidad de Pijal no es fácilmente visible puesto que su cabildo está paralizado y en una crisis que impide la toma de decisiones por medio del debate. Las decisiones son asumidas por distintos dirigentes que se dividen entre aquellos cercanos a Alianza País, que gestionan obras de manera inconsulta, y aquellos que tratan de mantener una estructura jerárquica y dinámicas de consulta en el cabildo y se mantienen leales a Pachakutik.

Frente a las limitaciones en cuanto al reconocimiento de la comunidad de Pijal como circunscripción territorial indígena, la entrada de los dirigentes de la comunidad de Pijal en la junta parroquial de González Suárez se ha convertido en una opción y una vía para buscar formas de gestión viables que fortalezcan a la comunidad. Se ha constatado que la junta parroquial de González Suárez y la comunidad de Pijal –principales actores junto con Pachakutik– empiezan a formar un espacio de experimentación donde los límites entre estos ámbitos se diluyen y no son fáciles de determinar. Esta dinámica generada entre Pachakutik, la comunidad de Pijal y la junta parroquial de González Suárez resultó tan beneficiosa para satisfacer las demandas del pueblo quechua-cayambe de Pijal, que otras comunidades cercanas y juntas parroquiales empezaron a discutir la opción de formar una mancomunidad.

La dimensión performativa se expresa en que tanto las instituciones de autogobierno de la comunidad de Pijal como la junta parroquial han devenido espacios que buscan implementar prácticas comunitarias como las asambleas y cabildos. Por tanto, fortalecen la identidad de los pueblos indígenas involucrados. Las prácticas de las comunidades aún se mantienen y, además, determinan la forma en que se vinculan los dirigentes. La elección de candidatos a través de asambleas y cabildos y su posterior ingreso en las listas de Pachakutik hacen del proceso una experiencia que fortalece las prácticas comunitarias y, sobre todo, conecta la estructura jerárquica de la CONAIE, como organización matriz, y de Pachakutik, como su brazo político. Sin embargo, la presencia del actor político Alianza País trastoca esas dinámicas comunitarias y demuestra que la junta parroquial no es un espacio exclusivo para las formas de gestión comunitaria, sino que involucra a otros sectores. De ahí que el reto de conformar la mancomunidad es construir un espacio de experimentación donde puedan estar involucradas tanto las prácticas comunitarias como aquellas que surgen de espacios urbanos o rurales sin tradiciones comunitarias. Esto se ha logrado incorporando prácticas comunitarias en la junta parroquial de González Suárez.

La dimensión experimental de la mancomunidad depende de los vínculos que la junta parroquial mantenga con la comunidad. Se ve constantemente amenazada por la injerencia del partido de gobierno con sus

propios candidatos, que no obedecen a las demandas de las comunidades y cuyas trayectorias y formas de vincularse con el partido se dan por fuera de la estructura organizativa comunal. Entre los esfuerzos por reforzar la capacidad de experimentación de la junta parroquial se promueve la construcción comunitaria del POA, con la participación orgánica de los cabildos comunitarios. Pese a ello, la mancomunidad está constantemente expuesta a la intervención del partido de gobierno, que lleva a la junta parroquial demandas que no siempre coinciden con las de las comunidades. La situación demuestra, una vez más, que la junta parroquial y el proyecto de mancomunidad no pueden constituirse como espacios de experimentación solo para los pueblos indígenas, sino para una variedad de sectores y poblaciones.

La dimensión democrática de la mancomunidad está determinada por prácticas inscritas en la tradición comunitaria, transmitidas por las dirigencias que acceden a la junta parroquial a través de Pachakutik y aquellas que se atienen a las formas de tomar decisiones contempladas en los reglamentos de las juntas parroquiales. Sin embargo, las dinámicas están atravesadas por tensiones entre los vocales cercanos a Alianza País o a Pachakutik. Esto, al igual que en la comunidad de Pijal, provoca que se trastoquen las dinámicas internas.

El proyecto del pueblo cayambe está en una fase inicial, pero aporta importantes elementos para discutir sobre la construcción de gobiernos territoriales indígenas en el contexto del Estado plurinacional, a partir de poblaciones territorialmente dispersas, una posibilidad inédita en la normativa vigente. Muestra que la idea de reconstitución de la identidad trasciende las experiencias de Bolivia, pues los nuevos dirigentes del pueblo cayambe la promueven en su seno. El caso constituye un inédito proceso de reconstitución de identidad y formas de gobierno comunitario, que plantea la creación de gobiernos autónomos territoriales con una articulación que posibilita su existencia, a pesar de la discontinuidad territorial. La novedad del proyecto implica que su forma, estrategia y estructuras son todavía ideas en debate. Por eso se han recogido elementos disponibles para ensayar una evaluación de sus dimensiones experimental, performativa y democrática.

Respecto al carácter político del proyecto, sus principales actores provienen de varios ámbitos. Por un lado, está el pueblo cayambe, también autoidentificado como nacionalidad quechua, cuya memoria histórica y trayectoria organizativa se remontan a su importante papel en la creación de la FEI, en 1944, y a las luchas que comenzaron desde entonces, hasta la fundación de la CONAIE. Por otro lado, está la Federación del Pueblo Cayambe, sobre la que descansa el proyecto de reconstitución identitaria, mediante la articulación de las distintas comunidades que, a su vez, están conformadas por diferentes formas de gestión y organización, como los cabildos y las juntas de agua. Esta articulación ha llevado a que las organizaciones de segundo grado también constituyan actores clave. Un ejemplo de ello es la COINCA, una de las más consolidadas, que sirve de puente entre las comunidades y la Federación. El proyecto del pueblo cayambe forma parte importante de la estructura organizativa que incluye a la ECUARUNARI y a la CONAIE; por ende, el sistema de actores incluye a estas entidades. En último término está Pachakutik: igual que en los otros dos casos de estudio, ejerce un papel fundamental para crear vínculos con otros niveles de gobierno. Un claro ejemplo es la búsqueda de candidatar al presidente de la Federación del Pueblo Cayambe para alcalde de Cayambe en futuras elecciones. Ello trastocaría el sistema de actores, al integrar al municipio en el proyecto de gobiernos autónomos. Sin embargo, es prematuro establecer cuál será el papel de esta instancia en el proceso.

La dimensión experimental del proyecto se pudo observar en la capacidad de sus líderes de acceder a los recursos legales disponibles para impulsarlo. En 1998 inició la defensa de la reconstitución identitaria del pueblo cayambe y de su derecho a la territorialidad y a la autodeterminación. La apelación a esta idea es manejada por sus dirigencias y constituye un ejemplo inédito en Ecuador porque, a diferencia de Bolivia, no es un término generalizado. Un ejemplo de la capacidad de experimentación y adaptación del proyecto a las demandas del pueblo cayambe es la intervención de la Federación en los debates en torno a la Ley de Aguas, durante el año 2013, de los cuales resultó la propuesta de ley entregada al Congreso Nacional. Esta propuesta fue parte de acciones que constituyen una agen-

da conjunta de los pueblos y nacionalidades articuladas en la CONAIE, frente a las constantes agresiones y limitaciones del gobierno respecto a las demandas de los pueblos indígenas.

La dimensión performativa se expresa en que quienes ejecutan el proyecto piensan en instituciones funcionales a la articulación de la dispersión territorial, pero también, a la reconstitución identitaria a través de gobiernos comunitarios autónomos, que recojan las formas tradicionales de ejercicio del poder de cada comunidad. En ese sentido, resalta el debate dentro de 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.

Respecto a la dimensión democrática del proyecto, se percibe que la Federación del Pueblo Cayambe ha fortalecido los espacios de debate. El proceso de articulación identitaria implicó un trabajo minucioso de convocatoria a las comunidades dispersas territorialmente, que han llegado a formar parte activa de la Federación. Así, han logrado 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.

En suma, el análisis de los procesos por autonomía y autogobierno en Ecuador permitió detectar que existen rasgos comunes de un caso a otro, pero también particularidades. En todos ellos existe una tensión al delimitar el sistema de actores. Se percibe que la injerencia del partido de gobierno en los espacios de gestión produce conflictos, que impiden satisfacer las demandas indígenas, debilitando la dimensión experimental del proceso. Respecto a la dimensión performativa, las instituciones de la autonomía se encuentran en situación de fragilidad frente a contextos políticos desfavorables, puesto que las formas comunitarias de gobierno son opacadas por otros niveles de administración local fortalecidos por el gobierno central.

Finalmente, la dimensión democrática de las experiencias autonómicas radica en las prácticas asamblearias y comunitarias, que incluyen procesos de consulta sobre temas fundamentales y la elección de autoridades. Ello evidencia el carácter político de los procesos de construcción de auto-

mías, con diversas estrategias y modalidades. Un rasgo peculiar, en contraste con Bolivia, es que existe una suerte de disonancia entre las leyes y los proyectos de autonomía indígena. Los tres casos tienen dificultades para adaptarse a las modalidades establecidas por el COOTAD, aunque demuestran una importante capacidad de adaptación e innovación, más allá de las adversidades.

Conclusiones

De lo teórico a lo empírico: hallazgos de un estudio de experiencias de autogobierno indígena

A partir del carácter político de las autonomías indígenas en Ecuador y Bolivia, en este libro se reflexiona en torno a sus dimensiones experimental, performativa y democrática, para evaluar su capacidad de constituirse en canales institucionales que permitan viabilizar la autodeterminación indígena y la acomodación de la diversidad, consustancial al principio de legitimidad plurinacional. El análisis sobre posibilidades, retos y dificultades en la construcción de autonomías indígenas permite identificar y rescatar herramientas teórico-metodológicas provenientes del multinacionalismo y del nacionalismo indígena. Asimismo, el estudio empírico de las experiencias de Ecuador y Bolivia plantea temas fundamentales para indagar sobre asuntos vinculados al Estado plurinacional.

Fundamentos teóricos: un debate abierto

El argumento teórico que sirve de base al libro es aquel que considera al Estado-nación una ficción surgida del principio del nacionalismo, que supone una relación unívoca entre nación, autodeterminación y Estado. Esa relación está dada por la lógica nacionalista: una nación única y homogénea es titular de soberanía; el gobierno propio ejerce la autodeterminación en los límites de un territorio. Para que varias naciones convivan de manera pacífica en un Estado, es necesario abandonar el principio del nacionalismo.

Con la finalidad de sostener dicho argumento se acudió a las reflexiones de autores que han asumido posturas críticas respecto a las implicaciones del nacionalismo como doctrina e ideología política. A partir de los trabajos de Ernest Gellner y Elie Kedourie se evaluaron las consecuencias de la violencia, la exclusión y la asimilación de unas culturas y naciones sobre otras. Sin embargo, estos autores no profundizan en la necesidad de replantear la relación entre nación, Estado y autodeterminación y abordar esas nociones bajo otras pautas.

Los autores de la corriente del multinacionalismo aportan las herramientas necesarias para este ejercicio, al proponer nuevas formas de conceptualizar la nación, la autodeterminación y el Estado. Son particularmente valiosas las ideas de Monserrat Guibernau, Ramón Máiz, William Safran, Paul Keal, Ferrán Requejo y Michael Keating. El principal aporte del multinacionalismo consiste en plantear un cambio de lógica argumentativa y conceptual, enfocada en viabilizar la coexistencia pacífica de varias naciones en un mismo Estado. Tal postura posibilita abandonar el paradigma nacionalista en sociedades complejas y heterogéneas, y adoptar el multinacionalismo para construir nuevos esquemas de organización social y política. Dentro del paradigma multinacional están los autores del nacionalismo indígena, inspirados en países cuyas poblaciones indígenas reivindican el reconocimiento de su existencia como naciones o nacionalidades. La distinción entre el multinacionalismo y el nacionalismo indígena radica en que el segundo sitúa el foco de análisis en la particularidad de las demandas de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la continuidad histórica y la experiencia colonial.

Es importante rescatar los planteamientos de este nuevo paradigma, por su valor explicativo respecto a las ideas de nación, Estado y autodeterminación. El multinacionalismo y, específicamente, el nacionalismo indígena, consideran necesaria una profunda redistribución del poder para que los pueblos indígenas puedan ejercer su autodeterminación en esquemas institucionales de autonomía, ya sea territorial o funcional. Así, trasciende lo meramente teórico conceptual, para dar el salto hacia la construcción de instituciones acordes a regímenes autonómicos y a la consolidación de Estados plurinacionales o multinacionales. Para que esto sea posible, la

autodeterminación —o libre determinación, como otros autores se refieren a ella— abandona el horizonte de la secesión para permitir la convivencia pacífica de múltiples naciones dentro de un mismo Estado. Esa noción reconoce la capacidad de las sociedades para definir su forma de vida y configuración política, social y cultural. Así concebida, la autodeterminación exige una constante negociación de los derechos entre las diferentes comunidades nacionales que habitan el territorio de un Estado (Máiz 2008, 71).

Es fundamental comprender que la demanda por autodeterminación indígena en Latinoamérica se ajusta a las características del nuevo paradigma y está atravesada por la experiencia colonial y la continuidad histórica de los pueblos indígenas. Ambos elementos se relacionan de manera general con el derecho de estos pueblos a exigir justicia reivindicativa por todo lo que perdieron desde la conquista española, referido a su supervivencia dentro de Estados que los excluyeron y subordinaron de manera sistemática.

La idea de nación en el nuevo paradigma parte de una división analítica en dos niveles. El primero abarca la comunidad plurinacional en su conjunto y el segundo, los distintos grupos nacionales que la conforman. Para concebir la complejidad es necesario despojarse de los atributos dados a la idea de nación en el paradigma nacionalista. Efectivamente, la comunidad plurinacional no es construida sobre una cultura e identidad homogéneas, sino por múltiples identidades continuamente recreadas y superpuestas. Este elemento constitutivo se acerca más a la concepción de nación cívica de la tradición francesa que a la de nación étnica de la experiencia alemana, pues lo que la mantiene unida son acuerdos políticos negociados entre sus miembros.

La comunidad plurinacional puede estar formada por pueblos indígenas y la comunidad mestiza, o albergar grupos que son producto de migraciones forzadas o voluntarias. Si se trata de pueblos indígenas, estos construyen sus identidades con base en criterios de pertenencia ancestral a un territorio y factores culturales. En Bolivia y Ecuador, los pueblos indígenas reivindican sus identidades, tradiciones, culturas y pertenencia territorial para la lucha por su autodeterminación y la construcción de autonomías indígenas, así como para la construcción del Estado plurinacional como un espacio de convivencia con la nación mestiza.

La idea de Estado plurinacional se diferencia de la de Estado-nación porque no constituye el único generador ni el garante de la identidad nacional, y su desafío está en construir esquemas institucionales que permitan la convivencia pacífica de múltiples naciones. Asimismo, su poder no radica en el control total de la soberanía, sino en la subdivisión de poderes para el ejercicio de la autodeterminación de las diferentes naciones. Existen distintos modelos y esquemas institucionales en los Estados multinacionales, como el federalismo. En Bolivia y Ecuador se han definido modelos de autonomía indígena con sus particularidades, en el marco de Estados plurinacionales, los cuales no ceden soberanía.

Un hallazgo importante de este libro es que los espacios de autonomía indígena son aquellos donde se ejerce el derecho a la autodeterminación, una vez que esta ha sido negociada en la comunidad plurinacional. La construcción de autonomías implica una renegociación continua de los derechos de los pueblos indígenas, lo cual genera una tensión permanente y refiere, en última instancia, al poder de cada nación o pueblo para autodeterminarse. Esta tensión se evidencia cuando los límites son traspasados constantemente por actores políticos ajenos a los gobiernos autónomos, o por la resistencia de los gobiernos nacionales al reconocimiento legal de las autonomías. De ese modo, consolidar las autonomías indígenas implica redefinir las atribuciones y poderes tradicionales de los gobiernos en el modelo de Estado-nación.

Otro aspecto relevante son las ideas de continuidad histórica y experiencia colonial, que definen a los pueblos indígenas y su demanda por autodeterminación en Ecuador y Bolivia. Se usa el término pueblos indígenas de manera genérica, puesto que en Ecuador se autoidentifican como *nacionalidades* y en Bolivia utilizan el término *naciones y pueblos indígena originario campesinos*.

Cuando las naciones indígenas se autodefinen por la continuidad histórica y la experiencia colonial, se reconocen como pueblos que han sido colonizados y, por tanto, han perdido su capacidad de “controlar sus propios recursos, vidas y culturas” (Keal 2003, 8). Además, son los descendientes de los primeros habitantes de Latinoamérica y, por tanto, los dueños de los territorios que les fueron arrebatados, primero por los europeos (Keal

2003, 9) y después por las elites mestizas/criollas. Es evidente que tanto el concepto de nacionalidades como el de naciones y pueblos indígena originario campesinos parten de la continuidad histórica y la experiencia colonial. Asimismo, en los diversos procesos de construcción de autonomía indígena, las instituciones planteadas por estos pueblos recurrieron a ambas ideas para legitimar su objetivo de fortalecer las identidades quechua, cayambe y aymara.

La capacidad de viabilizar el ejercicio de la autodeterminación en Ecuador y Bolivia está configurada, en parte, por la coherencia entre las instituciones creadas para el autogobierno y las nociones de nación, autodeterminación y Estado, pensadas desde una lógica plurinacional. A continuación, se profundiza en estas reflexiones a partir del análisis de los casos de autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, con base en criterios de evaluación definidos a partir de una lectura específica de la teoría política normativa de la autonomía, formulada por Ramón Máiz. Los criterios de evaluación comprenden las dimensiones experimental, performativa y democrática del carácter político del proceso de construcción de las autonomías indígenas.

Autodeterminación y autonomías indígenas: reflexiones comparadas

Revisar las trayectorias de los pueblos indígenas en Bolivia y Ecuador permite definir las autonomías indígenas como procesos construidos mucho antes de que en ambos países se reconociera el carácter plurinacional del Estado. El hilo conductor de este análisis es el criterio de que las demandas históricas de los pueblos indígenas están sometidas a una constante tensión entre el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural y las demandas por inclusión al modelo occidental de nación mestiza, con los beneficios que suponía pertenecer al Estado-nación. Esa tensión visibilizó los sinuosos caminos de las demandas por autodeterminación, por el reconocimiento como naciones y pueblos indígena originario campesinos o nacionalidades y por la construcción de un Estado plurinacional. En tal medida, el reconocimiento del Estado plurinacional en Bolivia y Ecuador constituye un

punto de inflexión en la historia de los pueblos indígenas, respecto al lugar y el papel que ocupan en la construcción de la nación y del Estado.

La lucha por las autonomías está sometida a dinámicas conflictivas que, en muchos casos, han cuestionado su capacidad de constituir espacios de construcción política para ejercer la autodeterminación e instituciones aptas para la administración local. Con tales criterios fueron analizadas las dimensiones experimental, performativa y democrática de los procesos de autonomía indígena en Bolivia y Ecuador.

Dimensión experimental de las autonomías

Las autonomías son espacios de experimentación para construir instituciones que viabilicen el ejercicio de la autodeterminación en un territorio determinado. El análisis de los casos de Bolivia y Ecuador partió de la evaluación de dos temas fundamentales: los pactos que dieron origen a los esquemas de autonomías y a los nuevos regímenes constitucionales, y la capacidad de las instituciones de las autonomías para viabilizar las demandas de los pueblos indígenas y el ejercicio de su autodeterminación.

En Bolivia, los pactos que configuraron el régimen autonómico del Estado plurinacional ocurrieron en el espacio de la Asamblea Constituyente, de la cual formaron parte mayoritaria los pueblos indígenas y campesinos. El MAS articulaba a los principales sindicatos campesinos y organizaciones indígenas. Por tanto, la Asamblea Constituyente fue una instancia de debate y negociación entre representantes indígenas y campesinos, bancada mayoritaria que enfrentaba la estrategia de la oposición: una propuesta de autonomías de carácter departamental, en contraste con el modelo de Estado plurinacional sustentado en las autonomías indígenas. Sin embargo, es necesario destacar que hubo momentos de tensión interna en las filas de la bancada oficialista, entre las organizaciones de carácter sindical campesino, que forman parte del MAS y las organizaciones indígenas, como CONAMAQ, integrantes del Pacto de Unidad. Después de complejas negociaciones, surgió una propuesta de modelo de autonomía indígena que impuso límites para ejercer la

autodeterminación tal como la entienden los pueblos indígenas: una reivindicación de sus territorios ancestrales usurpados desde la Colonia, un “derecho a decidir su destino”.

Los límites de ese modelo provocaron una relación conflictiva entre el gobierno del MAS y las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad, tanto de tierras altas (por ejemplo, CONAMAQ) como de tierras bajas (por ejemplo, CIDOB). Se plasmaron en la restricción de redibujar territorial y administrativamente el Estado boliviano, debido a los requisitos para la transición a la autonomía indígena. Estos privilegiaron una vía homogénea, el nivel municipal, como evidencian los casos de Jesús de Machaca y Charazani, cuya capacidad de experimentación estuvo limitada en muchos aspectos. Ello ocasionó que las autonomías indígenas no pudieran construirse de acuerdo con la pertenencia y ocupación territorial de los pueblos indígenas, sino respetando las divisiones subnacionales creadas en el modelo de Estado-nación, con fines administrativos y políticos. Este modelo de autonomías no permite replantear límites para la reunificación territorial que demandan varios pueblos indígenas con el objetivo de fortalecer su identidad y ejercer su autodeterminación.

Lo anterior plantea una doble paradoja. Las naciones originarias en Bolivia se han dispersado y habitan en diversos ámbitos del territorio, debido a procesos migratorios de larga data. Pese a ello, el modelo de autonomías indígenas está planteado para el ejercicio de la autodeterminación ligada a un territorio. Si bien la Constitución reconoce “regiones de autonomía indígena originario campesina”, el Estado no promueve la consolidación de nuevos territorios basada en la reunificación de naciones originarias. Por lo pronto, privilegia el modelo de transición a la autonomía por la vía municipal. Mientras, las autonomías indígenas excluyen la posibilidad de que las naciones originarias que habitan en espacios urbanos y coexisten con otras poblaciones ejerzan su autodeterminación mediante “autonomías funcionales”, que podrían proveer alternativas para poblaciones culturalmente diversas en contextos urbanos. Estas limitaciones cuestionan un modelo de autonomías indígenas que no satisface la demanda de las naciones originarias por la reunificación identitaria y territorial y tampoco permite el autogobierno de las poblaciones indígenas dispersas.

En su formulación actual, las autonomías son construidas a partir de facciones de los pueblos indígenas; no están diseñadas como un paso previo para su reconstitución territorial e identitaria. Mantener los límites político-administrativos y usar, principalmente, la vía municipal provoca escaso interés en la conversión de municipios en autonomías. Sin embargo, los pueblos indígenas de Jesús de Machaca y Charazani fueron capaces de imponer sus usos y costumbres en la elección de cargos y en el ejercicio del poder, inclusive desde la década de los noventa, en el marco de un proceso de descentralización local afincado en los municipios.

El análisis de la dimensión experimental del caso ecuatoriano comprende dos elementos fundamentales: los pactos que dieron nacimiento a la Constitución de 2008 y al COOTAD, y la evaluación de algunas experiencias de construcción de autonomía. La primera constatación es que, como en Bolivia, las normas imponen límites a la reconstitución territorial, al establecer que las CTI deben construirse a partir de una parroquia, un cantón o una provincia. El COOTAD establece cuatro vías para la constitución de gobiernos indígenas. La primera son las CTI, que pueden formarse a partir de parroquias, cantones o provincias con mayoría de población indígena. La segunda vía ofrece la posibilidad de que dos o más circunscripciones territoriales, comunidades, cantones, provincias y parroquias se fusionen, con el objetivo de conformar una nueva circunscripción indígena. La tercera da la opción de que pueblos que no cumplan con los requisitos para conformar una circunscripción indígena ejerzan derechos colectivos en sus territorios de posesión ancestral. La cuarta vía contempla la posibilidad de que pueblos dispersos territorialmente formen parte del “sistema de gobierno” de su nacionalidad, incluyendo a la totalidad de sus comunidades.

En las experiencias analizadas se detectaron tres maneras distintas de encarar la conformación de gobiernos indígenas: circunscripción, agregación de parroquias en una nueva circunscripción (mancomunidad, para sus gestores) y gobierno autónomo con bases territoriales dispersas.

La CITIGAT se percibió como un espacio de experimentación con gran capacidad de acoger las demandas del pueblo quechua, a partir de un origen muy particular, que consistió en la transformación de los estatutos

de la UNOCAT, organización de segundo grado, en estatutos válidos para la CITIGAT. Los estatutos elaborados por las comunidades y dirigentes de la circunscripción fueron presentados al CODENPE para su reconocimiento. Este origen muestra la ausencia de una normativa para constituir gobiernos indígenas y, también, la capacidad de experimentación de los pueblos para abrirse puertas y caminos en contextos adversos. Sin embargo, también evidenció el aprovechamiento de las herramientas constitucionales, haciendo referencia a la figura de CTI prevista en la Constitución de 1998 y al reconocimiento de las nacionalidades y sus derechos colectivos. Una vez constituida formalmente, y en ausencia de procedimientos legales establecidos para la conformación de circunscripciones, en Tigua se pusieron en marcha formas propias de tomar decisiones a partir de asambleas y cabildos. Con la normalización de los procedimientos, mediante la promulgación del COOTAD, en 2010, la CITIGAT empezó a experimentar una nueva relación con la normativa que bloqueaba sus posibilidades de desarrollo y fortalecimiento.

La condición de construir circunscripciones a partir de parroquias, cantones o provincias no concuerda con la delimitación de la CITIGAT, constituida por 15 de las 35 comunidades que integran la parroquia de Guangaje. En este caso, igual que en el modelo boliviano de autonomías, la normativa respecto a las circunscripciones limita la autodeterminación y no permite la reconfiguración territorial de acuerdo con la realidad y las necesidades de los pueblos indígenas.

En la comunidad de Pijal se evidencia su capacidad experimental en dos ámbitos: la comunidad y la mancomunidad (el término que usan para referirse a la agregación de parroquias). En un primer momento, los pobladores quechua-cayambe se propusieron trabajar para fortalecer la comunidad y sus instancias como cabildos, asambleas y juntas de agua, para consolidar un gobierno territorial indígena autónomo. A partir de esa experiencia, que muestra su enorme capacidad para consolidarse como gobierno indígena, pero que no logra su reconocimiento por parte del Estado, los dirigentes de Pijal que ejercen cargos de elección en la junta parroquial de González Suárez asumieron el desafío de construir una mancomunidad a partir de la anexión de cuatro juntas parroquiales. El proyecto es demasia-

do reciente en relación con este libro para determinar sus posibilidades de consolidación y su capacidad para canalizar las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, es posible afirmar que la junta parroquial es un espacio consolidado; los dirigentes transmiten las necesidades de sus bases y las procesan en ese nivel de gobierno, aunque su capacidad de representar las demandas de las comunidades se ha visto disminuida desde la entrada del partido de gobierno a la junta.

La capacidad experimental de la Federación del Pueblo Cayambe fue evidente, al igual que la de la CITIGAT, cuando en 1998 recurrió al reconocimiento de las nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos para plantearse el desafío de construir un gobierno territorial indígena autónomo. Desde entonces, la iniciativa ha desatado procesos de experimentación, fortalecimiento y hasta reinvención de formas de gobierno indígenas, pero, sobre todo, se ha basado en la articulación de las comunidades dispersas territorialmente que la componen. Si bien desde su origen el proyecto demostró una gran capacidad de encontrar vías para su consolidación, a pesar de la ausencia de herramientas legales, el desafío es poner a prueba la normativa del COOTAD, que incluye la posibilidad de construir gobiernos autónomos pese a la dispersión territorial.

Dimensión performativa de las autonomías

La dimensión performativa de las autonomías indígenas requiere evaluar la capacidad de las instituciones para fortalecer a estos pueblos, y también, el tipo de instituciones que se han planteado construir los actores. El análisis exhaustivo de los primeros desafíos que enfrentaron las poblaciones de Jesús de Machaca y Charazani en su transición hacia la autonomía indígena muestra que, más allá de los conflictos que en ambos casos no han permitido la culminación del proceso, los estatutos autonómicos reflejan la voluntad de rescatar y hasta “reinventar” tradiciones ancestrales de manera contundente. Nítidos ejemplos de capacidad performativa son la propuesta de retornar a la división tradicional del territorio en dos parcialidades, en el caso de Jesús de Machaca, y en cuatro territorios, con una nueva

sede en el Jatun Ayllu Amarete, en el caso de Charazani. También lo es la decisión de ambos pueblos de retomar y fortalecer formas de elección de autoridades como el *thaki* o camino y la *myyu* o rotación. Las nuevas instituciones de la autonomía indígena de Charazani fortalecen los usos y costumbres de aquellas poblaciones consideradas parte de las naciones quechua y kallawayá, que habitan en los límites territoriales del municipio y conviven, además, con población mestiza. En Jesús de Machaca la autonomía indígena fortalece los usos y costumbres de aquella población que se considera parte de la nación aymara y ocupa el territorio del municipio, en convivencia con pobladores mestizos. La cuestión fundamental que se plantea es la complejidad y multiplicidad de las instituciones que se están construyendo como parte de la reafirmación de las identidades quechua, aymara y kallawayá, entre otras, base para ejercer su autodeterminación y, por tanto, para su existencia como naciones originarias.

Ciertamente, el Estado plurinacional es una puerta hacia la complejización de la diversidad cultural, antes que hacia un modelo fácil de descifrar. Esto fortalece la tesis sobre el modelo desde abajo, planteado en Bolivia, que consiste en abrir las posibilidades de crear instituciones para el ejercicio de la autodeterminación a través de los usos y costumbres. Ello implica reconocer formas institucionales, prácticas y tradiciones que no surgen de un modelo estatal, sino de los pueblos indígenas, sus experiencias y estrategias. La dimensión performativa de los casos estudiados en Ecuador permite evidenciar la vulnerabilidad de las formas indígenas y comunitarias de gobierno frente a la presencia de un gobierno central que pretende consolidar formas de gestión impulsadas desde arriba, que obedecen a modelos occidentales de administración política. Sin embargo, proliferan las iniciativas de gobierno indígena, y las instituciones que se han propuesto fortalecer los pueblos indígenas obedecen a sus usos y costumbres.

Las instituciones consolidadas en la CITIGAT surgen de tradiciones comunitarias de autogobierno y no siempre se ajustan a los estatutos legales que norman la circunscripción. A diferencia de lo sucedido en Bolivia, tienen varios años de existencia y eso permite evaluar su dimensión performativa no solo en los estatutos, sino también en la práctica cotidiana. Es importante reconocer que tanto las prácticas cotidianas como aquellas

contempladas en la norma obedecen a modalidades surgidas con el tiempo y la experiencia de la convivencia comunitaria. También es preciso señalar que no hay una contradicción entre la norma y la práctica; se trata de una adaptación funcional a lo que exigen las necesidades de la circunscripción. La estructura piramidal deviene realidad de la dimensión organizativa y funciona como eje para la toma de decisiones. Sin embargo, no necesariamente todas y cada una de las decisiones se tramitan desde los cabildos hasta la asamblea general y el congreso. Muchas veces, los cabildos y el consejo de gobierno tratan temas puntuales, o los conflictos son resueltos por otras vías, incluyendo variadas instancias como las asociaciones, juntas de agua y cooperativas. Estas funcionan dentro de la CITIGAT y se encuentran amenazadas por las iniciativas de fortalecimiento de las juntas parroquiales previstas en el modelo de administración local impulsado por el gobierno nacional.

En la comunidad de Pijal se detectó que sus propias instancias, como cabildos, asambleas y juntas, han sido fortalecidas desde adentro y han funcionado como espacios para debatir y articularse con la junta parroquial de González Suárez. Pese a ello, la presencia del partido de gobierno en la junta ha amenazado la legitimidad y poder de esas instancias, desgastadas por la estrategia de Alianza País de negociar recursos directamente con dirigencias, irrespetando los canales propios de gestión comunitaria. A partir de esa injerencia, la comunidad de Pijal y la junta parroquial de González Suárez han perdido su capacidad performativa para fortalecer las tradiciones del pueblo quechua, al enfocarse en resolver pugnas políticas entre facciones opositoras. Ello no ha provocado la desaparición de las instancias tradicionales, pero ha destruido varias modalidades de negociación y diálogo. Las formas de democracia comunitaria han sido reemplazadas por relaciones clientelares entre las dirigencias y Alianza País.

Otro hallazgo destacable es que las instituciones tradicionales en la comunidad de Pijal están siendo cuestionadas por jóvenes que han emigrado a las ciudades y accedido a educación superior, pero mantienen vínculos con su comunidad. Estas nuevas generaciones reclaman la implementación de instituciones de gobierno que les permitan poner en práctica sus conocimientos y sus nuevas formas culturales, aprendidas en el contexto

urbano. Sin embargo, no se pudo apreciar qué tipo de instituciones plantean en sus cuestionamientos.

El proyecto del pueblo cayambe está fundamentado en la reconstitución identitaria. Con ese fin, no solo recupera usos y costumbres, además, crea otras formas de organización y toma de decisiones que han ido surgiendo en la convivencia, de acuerdo con las necesidades de las comunidades territorialmente dispersas. Dos de sus componentes denotan su capacidad performativa. En primer lugar, un discurso de recuperación de la memoria histórica, que retoma la lucha de dirigentes históricos y hace referencia a la FEI. Fundada en Cayambe, tiene enorme valor simbólico y convoca a la unidad de las comunidades actualmente dispersas. En segundo lugar, una estructura organizativa con el desafío de recuperar, mantener y fortalecer instituciones tradicionales como cabildos, asambleas, juntas de agua y comités de páramo. A su vez, debe mantener aquellas instancias que, a pesar de no ser ancestrales, forman parte de los lazos orgánicos de las comunidades, tales como asociaciones, cooperativas y organizaciones de segundo grado, como la COINCA. Sin duda, el principal desafío del proyecto del pueblo cayambe está en su capacidad de crear, sostener y fortalecer una identidad común a través de instituciones de gobierno autónomo que permitan manejar la dispersión territorial de las comunidades y garanticen condiciones para su supervivencia.

Dimensión democrática de las autonomías

Respecto a la dimensión democrática de las autonomías se observó, en el caso de la CITIGAT, que las candidaturas para la alcaldía del municipio de Pujilí y para la junta parroquial de Guangaje, en la coyuntura preelectoral de 2013, fueron propuestas por las comunidades y electas en asamblea general por mayoría de votos de la circunscripción. Entonces, se puso en práctica una estructura piramidal diseñada para la toma de decisiones con base en un diálogo en el que se transmiten las necesidades y demandas de las comunidades, a través de los cabildos, hasta llegar a instancias como asambleas y congresos, donde las decisiones son tomadas a nombre de la circunscripción.

La dimensión democrática de la comunidad de Pijal se manifestó en el funcionamiento de su cabildo, que transmite las necesidades de las juntas de agua, comités de páramo y, en general, de las asociaciones. Si bien existe una asamblea formal para tomar decisiones que afectan a toda la comunidad, las demandas y conflictos llegan directamente a la junta parroquial de González Suárez, por la presencia de vocales originarios de la comunidad. Sin embargo, este modelo, aplicado por la costumbre y la práctica cotidiana, se vio trastocado por la injerencia del partido de gobierno que, mediante la manipulación y el manejo de recursos para obras públicas, dividió al cabildo. La presencia de Alianza País cambió el equilibrio de fuerzas en la junta parroquial, y provocó que dejara de ser un espacio para el debate y la toma de decisiones concernientes a la comunidad de Pijal. Para evaluar la dimensión democrática de la conformación de la mancomunidad, debe tomarse en cuenta que es un proyecto en fase inicial y no existen suficientes pruebas de prácticas constantes. Con todo, es necesario resaltar que la idea de agregar parroquias se consolida a partir de prácticas comunitarias trasladadas al espacio de la junta parroquial de González Suárez, que luego trascienden y se articulan con otras juntas parroquiales. Estas tienen el desafío de canalizar las demandas de las comunidades indígenas, así como del pueblo mestizo con el que convive en el territorio urbano.

La dimensión democrática de las experiencias de Jesús de Machaca y Charazani se manifestó en la elaboración de los estatutos autonómicos, puesto que tuvieron mayor importancia el proceso de debates y la capacidad de llegar a acuerdos que los resultados. Los dos casos ejemplifican extremos opuestos. En Jesús de Machaca los actores no tuvieron la capacidad de solventar el conflicto, por los desacuerdos en torno a temas sustantivos referidos a la incorporación de usos y costumbres en el manejo del territorio y la elección de autoridades; por ello, la redacción del estatuto quedó truncada. En Charazani existió capacidad para resolver los conflictos a través de la contribución de diferentes actores: el municipio y las tres organizaciones con base territorial: FOYCAE, FSUTCLP-TK y CONAMAQ. El análisis comparado demuestra que la trayectoria de los actores de Jesús de Machaca, cuya experiencia se remonta a la década de los noventa, no pudo sobreponerse a la influencia que el MAS ejerció en

contra del proceso de conversión a la autonomía, desde que se instalaron las nuevas autoridades, en 2010. Mientras, los actores en Charazani, si bien carecían de experiencia en el manejo del municipio y su actuación en ese ámbito se limitaba al proceso de conversión, demostraron su capacidad para mediar entre las regiones territoriales y las autoridades municipales. Resalta, además, el contraste en el papel jugado por el MAS en Jesús de Machaca y en Charazani: en el primer caso resultó un obstáculo para el proceso y en el segundo, un aliado para la resolución de conflictos.

A partir de los hallazgos de este libro, se evalúan los regímenes de autonomía adoptados en Bolivia y Ecuador, sus similitudes y diferencias.

Más que una respuesta, la continuación del debate

La fortaleza de las autonomías en Ecuador y Bolivia para viabilizar el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas está definida, en gran parte, por su coherencia respecto a nuevas nociones de Estado, nación y autodeterminación, concebidas mediante el paradigma del plurinacionalismo. Esto quiere decir que las autonomías tienen el desafío de canalizar las demandas de pueblos indígenas que buscan construir sus identidades a partir de un núcleo politizado, que les permite recuperar y fortalecer sus mitos, relatos y símbolos, así como sus instituciones, usos y costumbres. Las autonomías enfrentan el desafío de promover y fortalecer procesos en los que los pueblos indígenas negocian los límites del ejercicio de su autodeterminación a partir de su demanda por el reconocimiento de sus derechos ancestrales de propiedad sobre territorios usurpados. En cuanto regímenes que constituyen la base del Estado plurinacional, las autonomías tienen el reto de promover la redistribución del poder y la convivencia pacífica de múltiples naciones, pueblos o nacionalidades indígenas.

Las autonomías devienen escenarios donde pueblos indígenas con diversas trayectorias plasman sus anhelos, necesidades y visiones del mundo. Por eso, es difícil encontrar patrones de uniformidad y procesos previsibles, basados en modelos preestablecidos. Al respecto, es interesante retomar las

reflexiones en torno a los antecedentes de las autonomías indígenas en ambos países y los modelos de descentralización que generaron distintas experiencias de gobiernos locales y experimentación de nuevas formas de hacer política. Aunque Donna Lee Van Cott encontró una diferencia fundamental entre el modelo de arriba hacia abajo impulsado en Bolivia y el modelo mixto de Ecuador, es preciso reconocer la importancia de esa descentralización porque permite detectar los quiebres y continuidades que existen en cada país. Al modelo de la Ley de Participación Popular en Bolivia lo caracterizan su rigidez y mínimos cambios en el transcurso de diez años, pero fue permeado por los usos y costumbres de los pueblos indígenas. De esa manera, los municipios devinieron espacios de experimentación. Con la vigencia de la Ley Marco de Descentralización y Autonomías y el proceso de transición a las autonomías indígenas por la vía municipal, se percibe un modelo de tipo mixto e inédito, porque el nivel central auspicia y promociona la transición, pero deja abiertas las posibilidades de construir esquemas institucionales propios, basados en usos y costumbres.

En Ecuador, en la década del noventa se estableció un esquema más flexible que el boliviano. Este permitió la experimentación de formas de gestión que inundaron los espacios de la política formal en los espacios locales. En la actualidad parece prevalecer cierta continuidad en la propuesta del COOTAD, el cual establece los mecanismos legales para conformar las CTI y deja abiertas varias posibilidades de construcción de instituciones de autogobierno. Sin embargo, el contexto político afecta de manera directa los procesos de construcción de autogobiernos, por la injerencia del gobierno central, que no respeta los esquemas previstos en la nueva normativa. En Bolivia, en cambio, la injerencia del partido de gobierno no es uniforme y depende de las experiencias y relaciones de poder establecidas en cada espacio municipal.

Esos antecedentes permiten evaluar el carácter político de las autonomías indígenas, prestando atención a sus dimensiones experimental, democrática y performativa. En Bolivia se registra una multiplicidad de instituciones que se están creando y se plasman en los estatutos autonómicos. En Ecuador también existe una multiplicidad de experiencias, pero se han dado en medio de un contexto político adverso, sin un proceso impulsado

por el Estado, sino con un gobierno que bloqueó su desarrollo de manera contante, durante el mandato de Rafael Correa.

En conclusión, los criterios usados en este libro para evaluar el carácter político del proceso de las autonomías permiten concebirlas como espacios de construcción y reproducción social, donde se despliegan dinámicas, conflictos y juegos de poder entre los actores involucrados. Si bien esas dinámicas fueron trastocadas por actores externos, principalmente los partidos de gobierno en ambos países, ello puso a prueba la capacidad de los pueblos indígenas de adaptarse a contextos adversos y demostró las contradicciones propias de gobiernos inmersos en procesos de cambio. La capacidad de experimentación de las autonomías se vio amenazada en ambos países por las limitaciones al ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, una demanda que proviene de su experiencia colonial y plantea su restitución identitaria y territorial. Sin embargo, los pueblos indígenas muestran su capacidad de buscar vías y estrategias para construir sus autonomías, lo que indica una elevada capacidad experimental, expresada en la utilización de los marcos legales vigentes y en la implementación de instituciones propias para satisfacer sus demandas.

La dimensión performativa de las autonomías se manifestó en los procesos impulsados por los pueblos indígenas para recuperar y fortalecer sus usos y costumbres. Sin embargo, las autonomías no están exentas de amenazas, cuando optan por implementar sus propias instituciones. Por eso están en una lucha constante. Cada experiencia estudiada tuvo una dimensión democrática, con la presencia de conflictos y desafíos en torno a una toma de decisiones fuertemente permeada por la tradición comunitaria. Sin embargo, se evitó un análisis que mistificara las virtudes democráticas de la comunidad indígena, y se mostraron sus desafíos, límites y capacidades en los contextos actuales.

De acuerdo con lo expuesto, en Bolivia y Ecuador los pueblos indígenas que siguen luchando por ejercer su autodeterminación y por un Estado plurinacional están construyendo regímenes de autonomía. Esto no significa que los marcos legales estén pensados con ese objetivo; lo confirman los límites a la reconstitución territorial e identitaria establecidos en ambos países. Tampoco quiere decir que los gobiernos encargados de edificar el

Estado plurinacional promuevan la consolidación de instituciones acordes al nuevo paradigma. Este libro evidencia que los pueblos indígenas continúan su lucha histórica, esta vez valiéndose de nuevas herramientas y vías para ejercer su autodeterminación. Con el tiempo, se podrá evaluar si las autonomías los han acercado o los han alejado de los principios de la plurinacionalidad.

Referencias

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. 2.^a ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Albó, Xavier. 1999. "Diversidad cultural, étnica y lingüística". En *Bolivia en el siglo XX*, coordinado por Fernando Campero, 451-482. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- 2002. *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA / Plural.
- 2012. *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena*. La Paz: Ministerio de Autonomías / GIZ / CIPCA.
- Albó, Xavier y Carlos Romero. 2009. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado / GTZ / Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza.
- Albó, Xavier y Josep M. Barnadas. 1990. *La cara india y campesina de nuestra historia*. 3.^a ed. La Paz: CIPCA / UNITAS.
- Albó, Xavier y Víctor Quispe. 2004. *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: CIPCA / Plural.
- Almeida, Ileana. 1979. "Consideraciones sobre la nacionalidad Kechwa". En *Lengua y cultura en el Ecuador*, editado por Instituto Otavaleño de Antropología, 11-48. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Barrera, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Centro de investigaciones CIUDAD / Abya-Yala / OSAL-CLACSO.

- Barsky, Osvaldo. 1980. "Los terratenientes serranos y el debate político previo al dictado de la Ley de Reforma Agraria de 1964 en el Ecuador". En *Ecuador: cambios en el agro serrano*, por Osvaldo Barsky, Alex Barril García, Juan M. Carrión, Gustavo Cosse, Patricia de la Torre, Carlos Furche, Miguel Murmis, Simón Pachano, Mercedes Prieto, Álvaro Sáenz, Lucía Salamea y César Verduga, 133-206. Quito: FLACSO Ecuador / CEPLAES.
- Bretón, Víctor. 1997. *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes. Una introducción al caso ecuatoriano*. Lleida: Universidad de Lleida.
- Buchanan, Allen. 2004. *Justice, Legitimacy and Self-determination. Moral Foundations for International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli. 2010. "Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina". En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz, 63-94. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. <https://www.servindi.org>.
- Choque, Roberto. 1986. *La masacre de Jesús de Machaca*. La Paz: Ediciones Chitakolla.
- 2008. "Sucedió en 1921: Sublevación y masacre de Jesús de Machaca". *Periódico Pukara* 29 (abril). <http://www.periodicopukara.com>.
- Colque, Gonzalo. 2009. "Participación política y local de los pueblos indígenas y desarrollo rural". En *Incidencia de participación política de los pueblos indígenas. Un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala*, editado por Mario Maldonado, 63-68. Guatemala: Fundación Konrad Adenauer. <http://www.kas.de>.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 1989. *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo*. 2.^a ed. Quito: Tincui / Abya-Yala.

- Cosse, Gustavo. 1980. "Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano 1964-1977". En *Ecuador: cambios en el agro serrano*, Osvaldo Barsky, Alex Barril García, Juan M. Carrión, Gustavo Cosse, Patricia de la Torre, Carlos Furche, Miguel Murmis, Simón Pachano, Mercedes Prieto, Álvaro Sáenz, Lucía Salamea y César Verduga, 389-436. Quito: FLACSO / CEPLAES. www.flacsoandes.edu.ec.
- Do Alto, Hervé. 2007. "Cuando el nacionalismo se pone el poncho". En *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*, compilado por Maristella Svampa y Pablo Stefanoni, 21-53. Buenos Aires: CLACSO / Observatorio Social de América Latina / El Colectivo. <http://biblioteca.clacso.edu.ar>.
- Dunkerley, James. 1987. *Orígenes del poder militar. Bolivia 1879-1935*. La Paz: Plural.
- Espinosa, Carlos. 2010. *Historia del Ecuador en contexto regional y global*. Barcelona: Lexus.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez. 2003. *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Galindo Soza, Mario. 2008. *Municipio indígena: análisis del proceso y perspectivas viables*. La Paz: CEBEM.
- García Linera, Álvaro. 2001. "La estructura de los movimientos sociales en Bolivia". *Observatorio Social de América Latina* 5 (septiembre): 185-188.
- 2008. *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO.
- García Linera, Álvaro y Raquel Gutiérrez. 2002. "El ciclo estatal neoliberal y sus crisis". En *Democratizaciones plebeyas*, editado por Raquel Gutiérrez, Álvaro García Linera, Raúl Prada y Luis Tapia, 9-24. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Gellner, Ernest. 2008. *Naciones y nacionalismo*. México D.F.: CONACULTA.
- González, Miguel. 2010. "Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina". En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor

- y Pablo Ortiz, 35-62. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. <https://www.servindi.org>.
- Gotkowitz, Laura. 2011. *La revolución antes de la Revolución. Luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*. La Paz: PIEB / Plural.
- Guerrero, Andrés. 1993. "De sujetos-indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento de 1990: la desintegración de la administración étnica". En *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, editado por Alberto Adrianzén, Jean-Michel Blanquer, Ricardo Calla, Carlos Iván Degregori, Pierre Gilhodes, Andrés Guerrero, Patrick Husson, Jean Pierre Lavaud, Jorge León-Trujillo, Rodrigo Montoya, Daniel Pécaut, Eduardo Pizarro y Alberto Rocha, 83-101. Lima: IFEA / IEP. <http://books.openedition.org>.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina. 2003. *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guibernau, Monserrat. 1999. *Nations without States. Political Communities in a Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Gumucio, Mariano. 1996. *Breve historia contemporánea de Bolivia*. México D.F.: FCE.
- Gutiérrez, Natividad, coord. 2008. *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*. México D.F.: UNAM-IIS / Plaza y Valdés.
- coord. 2009. *Conflictos étnicos y etnonacionalismos en las Américas: reportes de investigación*. Quito: Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana / CONACYT.
- Hurtado, Javier. 2016. *El katarismo*. 2.ª ed. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.
- Ibarra, Hernán. 1999. "Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador". *Ecuador Debate*, diciembre: 71-94.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2005. *Atlas estadístico de municipios 2005*. La Paz: INE/PNUD.
- Jordán Pozo, Rolando. 1999. "Siglo XX: la era del estaño". En *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, editado por Fernando Campero, 219-240. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

- Keal, Paul. 2003. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples. The Moral Backwardness of International Society*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Keating, Michael. 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, 39-64. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kedourie, Elie. 2000. *Nationalism*. 4.ª ed. Oxford: Blackwell Publishers.
- Kuppe, René. 2010. "Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas". En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz, 95-145. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. <https://www.servindi.org>.
- Larrea, Carlos. 2005. *Hacia una historia ecológica del Ecuador: Propuestas para el debate*. Quito: Corporación Editora Nacional. <http://www.estudiosecologistas.org>.
- Lavaud, Jean Pierre. 1986. "Los campesinos frente al Estado". En *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, compilado por Fernando Calderón y Jorge Dandler, 277-312. Ginebra: UNRISD / CERES.
- León, Jorge. 2000. *El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: CEDIME.
- López Bárcenas, Francisco. 2011. *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado*. México D.F.: Sísifo / Bajo Tierra.
- Máiz, Ramón. 2008. "Once tesis para una teoría política de la Autonomía". En *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, coordinado por Natividad Gutiérrez Chong, 17-38. México D.F.: UNAM-IIS / Plaza y Valdés.
- Máiz, Ramón y Ferrán Requejo. 2005. "Introduction". En *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, editado por Ramón Máiz y Ferrán Requejo, 1-12. Londres/Nueva York: Frank Cass.
- Martí i Puig, Salvador y Margarita Gómez-Reino. 2010. "Descentralización política y movilización de los pueblos indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América

- Latina”. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz, 429-451. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. <https://www.servindi.org>.
- Martínez, Luciano. 1998. “Comunidades y tierra en el Ecuador”. *Ecuador debate* 45 (diciembre): 173-188. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec>.
- 2006. “Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural”. En *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, compilado por Hubert C. de Grammont, 107-132. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar>.
- Mayorga, Fernando. 2009. *Antinomias: el azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Mayorga, René Antonio. 2004. “La crisis del sistema de partidos: causas y consecuencias. Caso Bolivia”. En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario Regional de la Situación Actual de los Partidos Políticos en la Región Andina*, por Miriam Kornblith, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo, 27-49. Lima: IDEA. <https://www.idea.int>.
- Mendieta, Pilar. 2008. *Indígenas en política: una mirada desde la historia*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.
- Mesa Gisbert, Carlos D., José de Mesa y Teresa Gisbert. 2012. *Historia de Bolivia*. 8.ª ed. La Paz: Editorial Gisbert.
- Mires, Fernando. 1989. *La rebelión permanente. Las revoluciones sociales en América Latina*. México D.F.: XXI Siglo veintiuno editores.
- Molina, Fernando. 2007. *Conversión sin fe: el MAS y la democracia*. La Paz: Eureka Ediciones.
- Murphy, Michael. 2004. “Understanding Indigenous Nationalism”. En *The Fate of the Nation-state*, editado por Michel Seymour, 271-294. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- O’Leary, Brendan y John McGarry. 1993. *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*. Atlantic Highlands, N.J.: Athlone.
- OEP (Órgano Electoral Plurinacional). 2007. *Boletín Estadístico* 6 (III). La Paz: OEP.

- OEP (Órgano Electoral Plurinacional). 2012. *Atlas electoral de Bolivia*. Tomo 2, Referendums 2004-2009. La Paz: OEP/ PNUD.
- Ospina, Pablo. 2006. “Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi”. En *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*, coordinado por Pablo Ospina, 15-118. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos / CLACSO.
- Paredes, Ricardo. 1987. *Los Comunistas en la historia nacional, 1926-1986*. Quito: Instituto de Investigaciones y Estudios Socioeconómicos del Ecuador.
- Paz y Miño, Juan. 2002. *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*. Quito: Abya-Yala.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 1985. *Clase obrera y democracia en Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.
- Poole, Ross. 2004. “The Nation-State and Aboriginal Self-Determination”. En *The Fate of the Nation-state*, editado por Michel Seymour, 90-104. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Quintero, Rafael y Erika Silva. 1991. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.
- Ramírez, Franklin. 2009. “El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador: el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (PK)”. En *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, editado por Pablo Ospina Peralta, Olaf Kaltmeier y Christian Büschges, 65-94. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Universidad de Bielefeld / Corporación Editora Nacional. <http://www.flacsoandes.edu.ec>.
- Requejo, Ferrán. 2001. “Political liberalism in Multinational States”. En *Multinational Democracies*, editado por Alain G. Gagnon y James Tully, 110-132. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 2003. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980*. La Paz: Yachaywasi-Aruwiyiri.
- 2010. *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. Santander: Otramérica.

- Romero, Salvador. 2003. *Geografía electoral de Bolivia*. 3.^a ed. La Paz: Fundemos.
- Safran, William y Ramón Máiz, coords. 2002. *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- Saignes, Thierry. 1985. *Caciques, Tribute and Migration in the Southern Andes: Indian Society and the 17th Century Colonial Order (Audiencia de Charcas)*. Londres: University of London, Institute of Latin American Studies.
- Sánchez, Consuelo. 2010. “Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos”. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz, 259-288. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. <https://www.servindi.org>.
- Sandy, Virgino. 2012. “Sistemas de nominación de autoridades originarias en el Ayllu Bombo”. Tesis de maestría, FLACSO, Sede Ecuador. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec>.
- Schavelzon, Salvador. 2012. *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO / Plural / IWGIA / CEJIS.
- Stefanoni, Pablo. 2003. *El nacionalismo indígena como identidad política. La emergencia del MAS-IPSP (1995-2003)*. Buenos Aires: CLACSO.
- 2010. “Qué hacer con los indios...” *Y otros traumas irresueltos de la colonialidad*. La Paz: Plural.
- Ticona, Esteban. 1997. “La institucionalidad de Jesús de Machaca”. En *Municipio indígena originario aymara Jesús de Machaca*, compilado por Daniel Viadéz y José Blanes, 29-57. La Paz: CEBEM. <http://www.bivica.org>.
- Urioste, Miguel. 2005. *Bolivia: La reforma agraria abandonada: valles y altiplano*. Bolivia: Fundación TIERRA.
- Van Cott, Donna Lee. 2008. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Zavaleta, René. 1979. “Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia”. En *América Latina: historia de medio siglo. América del Sur*. Vol. 1, coordinado por Pablo González Casanova, 74-127. México D.F: Siglo XXI.
- 1989. *El Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Documentos públicos y legales

Bolivia

- CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia). 1983. “Tesis política”.
- Constitución Política del Estado. 2009.
- Decreto Supremo 231/2009.
- “Estatuto autonómico originario de Isqani Qalla Qallan de la nación Suyu Kallawayá Charazani”. 2011.
- “Estatuto del gobierno autonómico originario de Jesús de Machaca”. 2011.
- Ley 4021, de Régimen Electoral Transitorio. 2009.
- Ley de Diálogo Nacional. 2002.
- Ley de Ordenamiento Territorial. 2002.
- Ley de Participación Popular. 1994.
- Ley Instituto Nacional de Reforma Agraria. 1996.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización. 2010.
- “Manifiesto de Tiwanaku”. 1973.
- Pacto de Unidad. 2010. “Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas. Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado”. Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia. Sucre, 5 de agosto.

Ecuador

- CITIGAT (Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua). 2009. “Plan de Vida para el Sumak Kawsay”.

- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 1990. “Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las Nacionalidades Indígenas”.
- 1994. “Proyecto político de las nacionalidades indígenas del Ecuador”.
- 1997. “Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo. Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador”. Quito: Imprenta Nuestra Amazonía.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana), ECUARUNARI (Ecuador Runakunapak Rikcharimuy) y CONAICE (Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana). 2007. “Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador. Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)”. Quito: Imprenta Nuestra Amazonía.
- Constitución Política del Ecuador. 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- COOTAD (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización). 2010.
- ECUARUNARI (Ecuador Runakunapak Rikcharimuy). 2008. “Documento del Primer Congreso de Ecuarunari”.
- UNOCAT (Unión de Organización y Cabildos de Tigua). 2012. “Estatuto de la Unión de Organizaciones Campesinas de Tigua, Zumbahua”.

Este libro se terminó de
imprimir en diciembre de 2018
en Editorial Fraga
Quito-Ecuador

Este libro captura con maestría la complejidad intrínseca al proceso de construcción del Estado plurinacional. Su autora, Sofía Cordero Ponce, no ha escatimado recursos para producir un análisis rico y matizado sobre los desafíos y vicisitudes de la construcción del Estado plurinacional en los dos países andinos. Con sólidos fundamentos teóricos y metodológicos, y en un constante diálogo con la historia de los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador, la autora nos adentra en los esfuerzos previos que las nacionalidades indígenas hicieron para obtener reconocimiento y representación en las instituciones políticas de sus respectivos Estados.

Nos transmite, asimismo, el significado de las constituciones de 2008 y 2009 para la irrupción de los pueblos indígenas como sujetos políticos por derecho propio. Además, la autora deja al descubierto la contradicción entre los impulsos para concentrar poder de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, y el modelo de autonomías indígenas que, por definición, implica dispersarlo.

Acaso la mayor virtud de este notable esfuerzo sea haber recuperado la voz de las mujeres y los hombres, que han liderado los procesos de construcción de autonomías indígenas en Jesús de Machaca y Charazani, en Bolivia, y en Tigua, Pijal y Cayambe, en Ecuador.

Beatriz Zepeda
CentroGeo, México

Sofía Cordero Ponce

La plurinacionalidad desde abajo
Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador

ISBN: 978-9978-67-502-1



9 789978 675021

