

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2009-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**ESTADO PLURINACIONAL Y AUTODETERMINACIÓN EN BOLIVIA Y  
ECUADOR: EXPERIENCIAS DE CONSTRUCCIÓN DE AUTOGOBIERNO  
INDÍGENA**

**SOFÍA CORDERO PONCE**

**ENERO, 2017**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**CONVOCATORIA 2009-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**ESTADO PLURINACIONAL Y AUTODETERMINACIÓN EN BOLIVIA Y  
ECUADOR: EXPERIENCIAS DE CONSTRUCCIÓN DE AUTOGOBIERNO  
INDÍGENA**

**SOFÍA CORDERO PONCE**

**ASESOR DE TESIS: BEATRIZ ZEPEDA**

**LECTORES/AS: FELIPE BURBANO DE LARA, PABLO STEFANONI, RAMÓN  
MÁIZ, NATIVIDAD GUTIÉRREZ**

**ENERO, 2017**

## **DEDICATORIA**

A mi mamá, Alicia.

A mi papá, Rafael.

## AGRADECIMIENTOS

A FLACSO Ecuador y al programa de Estudios Políticos en especial a mi asesora y amiga Beatriz Zepeda por construir conmigo esta propuesta y este camino. A Felipe Burbano, Fernando García y Simón Pachano, Alicia Torres, por su apoyo.

A mi familia, Alicia, Rafael, Carolina, Juan, Rafaela y Felipe, por insistirme en poner “*fin*”.

A Lama por ser el hada madrina, siempre.

A Camila, por las palabras y por todo.

A Juliana, por el vecindario.

A mis compañeras y amigas del doctorado.

A Soledad Álvarez y Alvaro Campusano por los ánimos.

A Barbie Terán y Marielena Corral.

A Sergio, Nelson, Camilo, María.

En La Paz: a Lopo y Edu, Aruma y Arawi y Mati, por mostrarme la amistad, la dulzura, las risas, y hacerme la vida más linda.

A Roxana y Gabriela por ser mi familia en La Paz.

A Pablo, Fernando, Rafael, Eugenia, Cecilia, María, Iván, Aída, Martín, Rosaria, Marina, Fede.

A todos en Jesús de Machaca, Charazani, Sucre, Quito, Tigua, Latacunga, Cayambe, por las puertas abiertas y el corazón dispuesto.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
<b>RESUMEN</b> .....	8
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I</b> .....	19
<b>AUTODETERMINACIÓN INDÍGENA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MULTINACIONALISMO Y EL NACIONALISMO INDÍGENA</b> .....	19
<b>1. La crítica desde el nacionalismo</b> .....	22
<b>1.1 La idea de nación</b> .....	26
<b>1.1.2 La idea de autodeterminación</b> .....	33
<b>1.2. Hacia un cambio de lógica argumentativa y conceptual</b> .....	34
<b>1.2.1 Estado, nación y autodeterminación: reflexiones desde el multinacionalismo</b>	35
<b>1.2.2 Otra idea de nación</b> .....	36
<b>1.2.3 Otra idea de autodeterminación</b> .....	39
<b>1.3 Autogobierno y autodeterminación indígena: reflexiones desde el nacionalismo indígena</b> .....	42
<b>1.3.1 Enfoques de investigación y debates: autogobiernos, autonomías y autodeterminación indígena</b> .....	45
<b>1.3.2 Una propuesta dentro del debate</b> .....	59
<b>1.4 Conceptos guía y estrategia metodológica</b> .....	64
<b>1.5 Reflexiones finales</b> .....	73
<b>CAPÍTULO II</b> .....	78
<b>AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN BOLIVIA: ENTRE AUTOGOBIERNO E INCLUSIÓN ESTATAL</b> .....	78
<b>2. Pueblos indígenas y Estado nacional: crisis del Estado liberal oligárquico.</b> .....	79
<b>2.1 La revolución de 1952 y el campesinado indígena</b> .....	84
<b>2. 2 El Pacto Militar-Campesino</b> .....	88
<b>2.3 El surgimiento del indianismo/katarismo</b> .....	90
<b>2.4 El período neoliberal y el camino hacia el Estado plurinacional</b> .....	96
<b>2.4.1 El azaroso camino hacia la Asamblea Constituyente</b> .....	100
<b>2.5 Reflexiones finales</b> .....	104

<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>107</b>
<b>CONSTRUYENDO AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN BOLIVIA: LA BÚSQUEDA DE LA AUTODETERMINACIÓN EN JESÚS DE MACHACA Y CHARAZANI .....</b>	<b>107</b>
<b>3. Trayectoria y antecedentes de la “vía municipal” para la construcción de autonomías indígenas.....</b>	<b>110</b>
<b>3.1 Primeros pasos hacia la autonomía: expectativas y frustraciones frente al proceso .....</b>	<b>116</b>
<b>3.1.1 Pactos de origen: límites y alcances para la experimentación en las autonomías indígenas .....</b>	<b>120</b>
<b>3.2 Jesús de Machaca camino a la autonomía: avatares de una transición.....</b>	<b>126</b>
<b>3.2.1 Reconstitución de la tradición: identidad y autogobierno en Jesús de Machaca .....</b>	<b>129</b>
<b>3.2.2 Jesús de Machaca autónomo en el Estado plurinacional: continuidades, cambios y posibilidades .....</b>	<b>133</b>
<b>3.2.3 Construyendo instituciones autonómicas: debates y temas sustantivos .....</b>	<b>140</b>
<b>3.3 Autonomía indígena en Charazani: identidades, territorios y tradiciones en disputa.....</b>	<b>146</b>
<b>3.3.1 Reconstitución de “usos y costumbres” en el nuevo estatuto. ....</b>	<b>151</b>
<b>3.4 Reflexiones finales: hallazgos y preguntas fundamentales para pensar las autonomías indígenas en Bolivia.....</b>	<b>155</b>
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>165</b>
<b>PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO EN ECUADOR: ENTRE LA INCLUSIÓN Y EL AUTOGOBIERNO .....</b>	<b>165</b>
<b>4. Estado en modernización y pueblos indígenas .....</b>	<b>167</b>
<b>4.1 Transformación sin revolución: límites y posibilidades tras la reforma agraria .....</b>	<b>169</b>
<b>4.1.1 Procesos organizativos y construcción de demandas desde la identidad.....</b>	<b>170</b>
<b>4.2 El retorno a la democracia e ingreso de los pueblos y nacionalidades indígenas en el escenario político.....</b>	<b>177</b>
<b>4.3 La década del noventa, entre la protesta y la participación formal .....</b>	<b>182</b>
<b>4.3.1 El instrumento político: experiencias y desafíos para la competencia electoral .....</b>	<b>187</b>
<b>4.4 Crisis del movimiento indígena y Estado plurinacional.....</b>	<b>193</b>
<b>4.5 Reflexiones finales .....</b>	<b>195</b>
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>200</b>

<b>AUTONOMÍA INDÍGENA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DEL ECUADOR: LA LUCHA ENTRE LA ASIMILACIÓN Y LA RESISTENCIA</b> .....	200
<b>5. Estado plurinacional: ¿más que un membrete?</b> .....	201
<b>5.1 Gobiernos indígenas en la sierra ecuatoriana: la lucha contra la penetración estatal en Tigua, Pijal y Cayambe.</b> .....	206
<b>5.1.1 Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT)</b> .....	206
<b>5.1.2 Recorrido histórico</b> .....	207
<b>5.1.3 Los actores y sus trayectorias en el tiempo</b> .....	210
<b>5.1.4 Capacidades, desafíos y contradicciones que moldean la CITIGAT</b> .....	214
<b>5.2 De la comunidad de Pijal a la mancomunidad de parroquias: la lucha por el autogobierno en varios niveles</b> .....	220
<b>5.2.1 Una fotografía a la comunidad: actores, territorio y organización en Pijal</b> .	221
<b>5.2.2 Pijal en el Estado plurinacional: luchas y paradojas en la defensa del autogobierno</b> .....	224
<b>5.3 Junta parroquial González Suárez: retos y limitaciones camino a la mancomunidad</b> .....	227
<b>5.4 El pueblo Cayambe: reconstitución de la identidad para construir autonomía</b> .	231
<b>5.5 Reflexiones analíticas</b> .....	239
<b>CONCLUSIONES</b> .....	251
<b>6.1 Fundamentos teóricos: un debate abierto</b> .....	251
<b>6.2 El carácter político, experimental, performativo y democrático de las autonomías: reflexiones comparadas</b> .....	255
<b>6.2.2 Carácter experimental de las autonomías</b> .....	267
<b>6.2.3 Carácter performativo de las autonomías</b> .....	271
<b>6.2.4 El carácter democrático de las autonomías</b> .....	274
<b>6.3 Más que una respuesta, la continuación del debate</b> .....	276
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	279
<b>Documentos</b> .....	293
<b>Entrevistas citadas</b> .....	294
<b>Entrevistas realizadas</b> .....	295
<b>ANEXOS</b> .....	297

## RESUMEN

En Ecuador y Bolivia se reconoció el carácter plurinacional del Estado a partir del año 2008, tras profundas reformas constitucionales llevadas a cabo en Asambleas Constituyentes, que, para ambos casos, fueron la culminación de intensos procesos de agitación social. A partir de entonces en los dos países se experimentan procesos de reconstrucción estatal en los que los pueblos indígenas se ven abocados a nuevos contextos políticos y normativos que implican desafíos y oportunidades inéditas para la construcción de autonomías indígenas. En Ecuador la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen un régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) dentro del cual constan las Circunscripciones Territoriales Indígenas o Regímenes Especiales como espacios para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, mientras que en Bolivia, la nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establecen un Estado de las Autonomías, dentro del cual las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) son el nuevo espacio para el ejercicio de la autodeterminación.

Esta tesis aborda la construcción de Autonomías Indígenas en Bolivia y Ecuador recurriendo a los planteamientos teóricos del multinacionalismo y el nacionalismo indígena para poder, no sólo caracterizar las distintas experiencias estudiadas, sino evaluar la capacidad de las nuevas instituciones para canalizar el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Se trata además de poner en discusión y aplicar aquellas teorías de autores que, como Ramón Máiz, abordan el tema de regímenes de autonomía y acomodación de la diversidad en Estados plurinacionales. Desde el multinacionalismo y el nacionalismo indígena se plantea el cuestionamiento de las nociones de nación, Estado y autodeterminación para abandonar el paradigma teórico del nacionalismo y acudir al enfoque del multinacionalismo en donde es posible pensar la convivencia pacífica de múltiples naciones y el ejercicio de su autodeterminación dentro de un mismo Estado.

Ecuador y Bolivia dan cuenta de dos experiencias de reforma estatal en clave plurinacional, donde salen a la luz los desafíos y las contradicciones de impulsar el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, por un lado, y llevar adelante proyectos de



gobiernos que tienden al fortalecimiento estatal mediante la centralización del poder, por el otro lado. En Ecuador tres casos de estudio dieron las pautas para esta reflexión: la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT), en la Provincia de Cotopaxi; la comunidad de Pijal y la experiencia de construcción de mancomunidad de la Parroquia González Suárez en la Provincia de Imbabura, y la experiencia de gobiernos autónomos de la Federación del pueblo Cayambe. En Bolivia los municipios de Jesús de Machaca y Charazani, ubicados en el Departamento de La Paz, que se encuentran en proceso de conversión a las autonomías indígenas dieron cuenta de la complejidad del tema.

## INTRODUCCIÓN

Bolivia y Ecuador se reconocen como Estados plurinacionales a partir del año 2008, tras una serie de procesos de cuestionamiento al sistema político y económico. Evo Morales y Rafael Correa, elegidos en 2005 y 2006 respectivamente, llegaron al poder con la promesa de “refundar” el Estado y para el año 2008 los dos países contaban con nuevas constituciones en las que se reconoce el Estado plurinacional.

En el caso de Bolivia, el carácter refundacional estuvo estrechamente ligado a los procesos de movilización que desde el año 2000 permitieron a los pueblos indígenas y campesinos de las diferentes regiones articular una agenda común, que incluyó reivindicaciones identitarias y por mejores condiciones de vida. Los bloqueos aymaras a la ciudad de La Paz, la guerra del agua y la guerra del gas,<sup>1</sup> generaron una articulación colectiva que permitió a los pueblos indígenas y a los sindicatos campesinos no solo liderar la movilización en las calles, sino entrar a disputar el poder desde la competencia electoral.

Las protestas iniciadas en el año 2000 fueron la expresión del descontento popular respecto a tres temas fundamentales. Primero, la aplicación de una serie de medidas económicas enmarcadas en el consenso de Washington que desde 1986 formaron parte de la Nueva Política Económica, conocida en Bolivia por sus siglas NPE.<sup>2</sup> Segundo, el sistema político inaugurado en 1985 denominado “democracia pactada”, que se basó en la formación de gobiernos de coalición alrededor de tres partidos políticos que se turnaban el poder. Tercero, la construcción de una comunidad política incluyente capaz de superar las formas de exclusión heredadas de la colonia, reafirmadas en la república y superadas solo parcialmente en la revolución de 1952.

En el caso del Ecuador encontramos dos momentos que configuraron el escenario óptimo para el fortalecimiento de la idea de “refundación”. Podemos remontarnos a la década del noventa, cuando el movimiento indígena articulado en la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) logró liderar una serie de movilizaciones con el lema “nada solo para los indios” con demandas que iban desde el reconocimiento del Estado

---

<sup>1</sup> Sobre todos estos procesos y eventos se hablará en el capítulo segundo.

<sup>2</sup> Las principales líneas directrices de la Nueva Política Económica fueron la reducción del papel del Estado en la economía, la privatización de los sectores estratégicos y la reducción del gasto social. Se ahonda al respecto en el capítulo segundo.

plurinacional hasta cambios en las políticas económicas. Este proceso de movilización social tuvo su culminación 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.

Podemos identificar también los conflictos y la demanda por Asamblea Constituyente surgidos a partir del año 2005, cuando fue derrocado el presidente Lucio Gutiérrez, tras haber llegado al poder gracias a una alianza con el movimiento indígena que no duraría más de seis meses.<sup>3</sup> Tras ser elegido con un discurso de izquierda y haber derrocado conjuntamente a Jamil Mahuad en enero del 2000, el movimiento indígena y los militares sublevados formaron una coalición que se rompió por el abandono de sus premisas y el giro a la derecha del discurso presidencial (Barrera 2004).

La caída de Lucio Gutiérrez dejó el movimiento indígena sumido en una grave crisis y provocó el ascenso de una clase media urbana que lideró las movilizaciones para su derrocamiento. El carácter refundacional de las demandas colectivas en ese momento incluyó tres temas fundamentales. Primero, un total rechazo respecto a la corrupción e inestabilidad del sistema político que se había demostrado en la caída 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 en el año 2000, cuyas consecuencias fueron entre otras, un éxodo migratorio de importantes dimensiones (Acosta 2006). Tercero, la agenda construida por el movimiento indígena desde la década del noventa, que puso en la palestra los reclamos por una sociedad y un Estado incluyentes y por el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural como pueblos y nacionalidades indígenas a través del Estado plurinacional.

Los antecedentes aquí descritos para Ecuador y Bolivia expresan con claridad el rol fundamental que cumplieron los pueblos indígenas en la construcción de unas agendas con carácter refundacional cuyo mérito fue abarcar temas de interés para toda la sociedad. Sin embargo, el ascenso de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales estuvo determinado por situaciones radicalmente distintas en lo que respecta al lugar ocupado por los pueblos indígenas. En Ecuador, el nuevo gobierno elegido en 2006 no construyó alianzas con el

---

<sup>3</sup> Al respecto se ahondará en el capítulo cuarto de esta tesis.

movimiento indígena articulado en la CONAIE y, por el contrario, sus vínculos con éste siempre fueron conflictivos. Los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente no tuvieron representación mayoritaria y estuvieron confinados a plantear sus demandas desde espacios diseñados para 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 han estado vinculados con la lucha indígena, como el mismo presidente de la Asamblea Constituyente Alberto Acosta, y por la capacidad del movimiento indígena de colocar la demanda en el escenario político desde 1990. En Bolivia, en cambio, los pueblos indígenas y campesinos fueron los protagonistas no solo del ascenso de Evo Morales al ser los fundadores del Movimiento al Socialismo<sup>4</sup>, sino que ocuparon la mayoría de los escaños en la Asamblea Constituyente. Queda claro el hecho de que, tanto en Bolivia como en Ecuador, los pueblos indígenas fueron líderes y articuladores de las demandas sociales construidas desde la década del noventa. Sin embargo, hay una radical diferencia entre ambos países en cuanto al papel cumplido por los pueblos indígenas en los gobiernos de Rafael Correa y en las respectivas Asambleas Constituyentes. Esta diferencia será en adelante un factor determinante para la construcción del Estado plurinacional y la puesta en marcha de autonomías indígenas.

A partir del reconocimiento del Estado plurinacional, Bolivia y Ecuador cuestionan la idea de nación única a través del reconocimiento de dos nuevos sujetos colectivos: las naciones y pueblos indígena originario campesinos y los pueblos y nacionalidades indígenas, respectivamente. También en los dos casos se han implementado nuevos regímenes de autonomía, donde se contempla la posibilidad de construir autogobierno territorial indígena, en Bolivia a través de las nuevas figuras de Autonomías Indígena Originario Campesinas AIOCs y en Ecuador con la posibilidad de construir Circunscripciones Territoriales Indígenas CTI.

El objetivo de esta tesis es conocer de cerca los procesos de construcción de autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador y evidenciar los retos y posibilidades que encuentran tras el reconocimiento de la plurinacionalidad. En este empeño, la tesis se apoya en los trabajos de autores que han estudiado las autonomías indígenas en Latinoamérica desde distintos enfoques incluyendo tanto estudios de caso como de corte teórico. A continuación, se mencionan los ejes de análisis planteados por dichos autores para

---

<sup>4</sup> Sobre la formación y carácter del partido de gobierno se profundizará en el capítulo segundo.

profundizar en cada uno de ellos en el capítulo primero y ubicar este estudio dentro del contexto latinoamericano de producción académica sobre autonomías indígenas.

Un primer eje de análisis lo plantean Francisco López Bárcenas (2011) y Natividad Gutiérrez (2010) quienes conciben la autonomía indígena como la principal demanda de los pueblos indígenas organizados. La demanda por autonomía cuestiona las relaciones de exclusión y subordinación de las que han sido víctimas los pueblos indígenas y cuestiona al Estado-nación por haberse asentado en ellas. Para profundizar en la relación entre Estado y autonomías indígenas Natividad Gutiérrez (2008) reflexiona sobre la importancia de las autonomías en los procesos actuales de democratización del Estado. Las autonomías indígenas permiten el ejercicio de la libre determinación creando nuevas articulaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, así como nuevos diseños institucionales y constitucionales que no buscan el desmembramiento del Estado sino su democratización (Gutiérrez, 2009). Un segundo eje de análisis se refiere al desafío de construir autonomías indígenas en distintos contextos nacionales. Natividad Gutiérrez (2008) pone el énfasis en la riqueza y heterogeneidad de los distintos ejemplos en el continente y en la importancia de tomarlos en cuenta el 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 países como Panamá, Colombia y Nicaragua. Para el autor sólo es posible hablar de regímenes de autonomía si existen cambios sustanciales en los niveles territorial, político y administrativo. Consuelo Sánchez (2010) por su parte plantea que los regímenes de autonomía requieren de cuatro elementos fundamentales: autogobierno, territorio, redistribución del poder y participación política. Un tercer eje de análisis se refiere a la relación entre descentralización y construcción de regímenes de autonomía. Margarita Gómez-Reino y Salvador Martí Puig (2010) afirman que los regímenes de autonomía requieren cambios que van más allá de descentralizar e implican la redistribución de poderes y competencias, así como la transformación de instituciones estatales. En ese eje se ha incluido la reflexión de Donna Lee Van Cott (2008) que analiza los procesos de descentralización en Bolivia y Ecuador durante la década del noventa. La autora evalúa los alcances, desafíos y limitaciones de las visiones alternativas sobre el ejercicio de la democracia de partidos políticos indígenas como el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento de Unidad Plurinacional- Pachakutik. En ese empeño, el estudio analiza

experiencias de gobiernos locales bajo el mando de autoridades indígenas en Bolivia y Ecuador de manera comparada.

Un cuarto eje temático se refiere a reflexiones de tipo más teórico-conceptual. Al respecto Araceli Burguete (2010) ubica las autonomías indígenas como la expresión de un nuevo paradigma que exige el abandono del nacionalismo heredado de la colonia y surge de las experiencias de lucha de los pueblos indígenas en los últimos cuarenta años y su demanda por autodeterminación. René Kuppe (2010) reflexiona sobre los conceptos de libre determinación y autonomía planteados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en septiembre de 2007 y los desafíos y potencialidades de estos en el momento de ponerlos en práctica para la construcción de regímenes de autonomía.

Se ha considerado importante dividir un quinto eje temático que se refiere a aquellos autores que plantean estudios de caso. Respecto al caso boliviano, Pablo Regalsky (2003) encuentra que la construcción de autonomías no sólo obedece a las demandas por autodeterminación de los pueblos indígenas sino a las demandas de los departamentos de la llamada “media luna” en la región oriental de Bolivia. A través del análisis de estas dos propuestas el autor evidencia lo complejo de construir un régimen de autonomías que satisfaga las distintas demandas y considera que Bolivia atraviesa desde el año 2000 por una profunda crisis del modelo de Estado-nación que trasciende a otros contextos nacionales. Jorge Salgado (2010) estudia los desafíos de construir autonomías indígenas en las tierras bajas bolivianas en base a dos ejes fundamentales: el reconocimiento de las naciones indígenas y la gestión de territorios. Xavier Albó (2010) por su parte, plantea los desafíos de construir el nuevo régimen de autonomías en base al reconocimiento del nuevo sujeto colectivo denominado Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.

Para el caso del Ecuador Pablo Ortiz (2010) se enfoca en las demandas por autonomía de pueblos que habitan en la amazonía, cuyas luchas se han enmarcado en la defensa de sus territorios frente a los abusos de empresas petroleras y del Estado en su deseo de explotar recursos naturales, especialmente petróleo. El elemento fundamental de este estudio es la reflexión en torno de la idea de territorio. Por su parte, Pablo Ospina (2010) evidencia los múltiples sentidos que se le ha dado a la demanda por autonomías en base a entrevistas a dirigentes de la CONAIE. El autor reflexiona además sobre la noción de interculturalidad debatida en la Asamblea Constituyente del 2006 y su potencial para viabilizar la convivencia pacífica de varias naciones y pueblos en un mismo Estado. Como aquella noción que permite

la coexistencia de distintas realidades y grupos humanos y la reconfiguración del Estado-nación. Para otros casos de estudios como el de Colombia y Nicaragua se incluyen los estudios de Astrid Ulloa (2010) y Juliet Hooker (2010) respectivamente. Ulloa reconoce la dificultad de construir la autonomía indígena por la diversidad de enfoques, demandas y experiencias de cada pueblo. La autora plantea como ejes comunes para un posible análisis los criterios territoriales, ambiental y de pluralismo jurídico. Hooker realiza un análisis crítico sobre la noción de “regiones heterogéneas” que exige el ejercicio de la autodeterminación de los diversos pueblos dentro de un mismo territorio delimitado. El autor se enfoca en los límites que dicho modelo impone para el ejercicio de la autodeterminación de pueblos que tienen diferentes formas de ver el mundo, costumbres, lenguas, historias y demandas.

El fundamento teórico conceptual del estudio parte del hecho de que el Estado plurinacional se basa en el abandono del principio de legitimidad nacional y la incorporación del principio de legitimidad plurinacional. Esto quiere decir que, a diferencia de lo que supone el principio nacionalista, donde una nación única y homogénea ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado, el principio plurinacional supone la posibilidad de la coexistencia de múltiples naciones que ejercen autodeterminación dentro del territorio de un mismo Estado. Si partimos de esta premisa, los Estados plurinacionales asumen el reto de acomodar la diversidad de sus sociedades en esquemas institucionales que permitan el ejercicio de la autodeterminación de sus diferentes naciones. Al reconocerse como Estados plurinacionales, Bolivia y Ecuador permiten que los pueblos, nacionalidades y naciones indígenas ejerzan su derecho a la autodeterminación dentro del territorio estatal a través de nuevos esquemas de autonomía indígena.

Esta investigación se basa en tres corrientes teóricas que resultan adecuadas para el análisis planteado. La primera incluye autores que comprenden al nacionalismo como una doctrina o ideología política cuya aplicación histórica ha generado consecuencias violentas (Gellner 2008; Kedourie 2000). La segunda es la del multinacionalismo y se refiere a la necesidad de replantear la lógica nacionalista que supone la coincidencia obligatoria entre una nación y un Estado (Máiz y Safran 2002; Requejo 2001; Keating 2001). El multinacionalismo brinda las herramientas teóricas necesarias para replantear las ideas de Estado, nación y autodeterminación a partir de la lógica plurinacional y genera sus reflexiones a partir de experiencias en países como Bélgica, Canadá, Irlanda, que han asumido el reto de acomodar la diversidad de sus sociedades en nuevos esquemas institucionales.

La tercera se refiere al nacionalismo indígena, que permite pensar el Estado, la nación y la autodeterminación bajo la lógica plurinacional, pero con la especificidad que los pueblos indígenas demandan, a través de dos ideas fundamentales: la continuidad histórica y la experiencia colonial (Buchanan 2004; Keal 2003; Poole 2004; Murphy 2004; Máiz y Safran 2002; Máiz 2007).

Esta investigación propone indagar: ¿En qué medida los regímenes de autonomía adoptados en Bolivia y Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional? Para responder a la pregunta se elaboró una serie de criterios de evaluación para mirar a través de ellos los distintos procesos de construcción de autonomías indígenas.

Los casos de estudio para esta investigación se eligieron en base a criterios regionales, contextuales, y en base a las características y trayectorias de las poblaciones indígenas que habitan en cada uno. El estudio se circunscribe a las regiones de la sierra en el Ecuador y de occidente o “tierras altas” en Bolivia, porque esto permite centrarse en contextos históricos comunes y profundizar en el análisis contextual de mejor manera. Respecto a las características poblacionales y organizativas, el hecho de que los casos se ubiquen en regiones similares proporciona trayectorias comunes en torno al contacto con el Estado y las experiencias de organización.

El Estado plurinacional de Bolivia ha entrado en un proceso de transición en el cual once municipios “indígenas”,<sup>5</sup> decidieron a través de un referéndum celebrado en el año 2009 convertirse en Autonomías Indígena Originario Campesinas. Si bien los once municipios se encuentran dispersos a lo largo de todo el territorio de Bolivia, en la región occidental y oriental del país, para este estudio se han escogido los casos de 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 el 95,73% son indígenas, predominantemente aymaras. Charazani cuenta con una población de 9.161 habitantes de los cuales el 96,62% son indígenas, mayoritariamente quechuas.

---

<sup>5</sup> Los municipios indígenas se denominan así por su población mayoritariamente autoidentificada con alguna nación o pueblo indígena.



A diferencia de lo que ocurre en Bolivia, en Ecuador no existe un proceso impulsado desde el Estado para la conformación de gobiernos territoriales indígenas, por lo que se ha optado por elegir tres casos que ilustran los distintos desafíos y retos de construir gobiernos indígenas “desde abajo” a partir de distintas iniciativas. Para eso se miraron los casos de la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua CITIGAT en la provincia de Cotopaxi; la Comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad de la Junta Parroquial de González Suárez en la provincia de Imbabura; y el proyecto de autonomía del pueblo Cayambe, que articula poblaciones que habitan entre las provincias de Pichincha e Imbabura.

La investigación se divide en seis capítulos. El capítulo primero tiene como objetivo establecer las herramientas teóricas y los conceptos adecuados para analizar cómo se puede viabilizar la autodeterminación y el autogobierno de múltiples naciones, pueblos y nacionalidades en un mismo Estado. Partiendo de la afirmación de que el Estado-nación es una ficción que rige el comportamiento y la organización política de sus sociedades, aquí se plantea la necesidad de cuestionarla y replantear las ideas de Estado, nación y autodeterminación que la sustentan. Para esto se toman las reflexiones del nacionalismo, multinacionalismo y nacionalismo indígena cuyos autores se mencionaron anteriormente. A continuación, se recurre a autores que se inscriben dentro del multinacionalismo y del nacionalismo indígena que han planteado reflexiones para la acomodación de la diversidad en base a dos corrientes fundamentales: el federalismo multinacional y los regímenes de autonomías. En la última parte del capítulo se expone la estrategia teórico metodológica a partir de la teoría normativa de Ramón Máiz (2002) para lo cual se explican los cuatro criterios de evaluación que permitirán realizar un análisis sobre el carácter experimental, político, performativo y democrático de las autonomías.

En el segundo capítulo se exponen los antecedentes del caso Bolivia partiendo de la premisa de que durante el siglo XX se fortalecieron los vínculos y la organización entre pueblos indígenas, así como sus demandas por autodeterminación, reconocimiento e inclusión. El objetivo es sentar las bases para comprender mejor el estudio de los casos a profundidad y las dimensiones de los cambios acontecidos a partir del reconocimiento del Estado plurinacional.

El tercer capítulo presenta el análisis de Jesús de Machaca y Charazani, dos municipios que se encuentran en proceso de conversión hacia la Autonomía Indígena Originario Campesina desde el año 2009. El objetivo del capítulo es evaluar el carácter experimental, político, performativo y democrático de las autonomías en cuestión.

El capítulo cuarto da inicio al estudio del caso Ecuador y expone el recorrido de los pueblos indígenas por distintos periodos de desarrollo del Estado para evidenciar cómo se fortalecieron los vínculos y la organización, así como las demandas por autodeterminación, reconocimiento de la diferencia étnico-cultural e inclusión, pero también para comprender la dimensión de los cambios en las relaciones de los pueblos con el Estado a partir del reconocimiento del Estado plurinacional.

El capítulo quinto tiene como objetivo analizar el carácter experimental, político, performativo y democrático de las autonomías en Ecuador a través de tres casos de estudio: la Circunscripción Territorial y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT); la comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad de la junta parroquial de González Suárez, y el proyecto de gobierno autónomo del pueblo Cayambe.

El capítulo seis corresponde a las conclusiones generales y en este se recogen los distintos hallazgos de cada uno de los capítulos y se ordenan los elementos necesarios para responder a la pregunta de investigación.

## **CAPÍTULO I**

### **AUTODETERMINACIÓN INDÍGENA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MULTINACIONALISMO Y EL NACIONALISMO INDÍGENA**

En Bolivia y Ecuador las naciones, pueblos y nacionalidades indígenas se encuentran desde el año 2008 en un nuevo contexto político, a raíz de la instauración del Estado plurinacional, que abre nuevas puertas a la posibilidad de crear formas de autogobierno para el ejercicio de su autodeterminación. La presente investigación analiza cómo, una vez adoptado el principio de plurinacionalidad, se puede viabilizar la autodeterminación y el autogobierno de múltiples naciones, pueblos y nacionalidades en un mismo Estado. Este capítulo se construye, como se verá a continuación, para abordar el tema en base a herramientas teóricas y conceptos adecuados.

El argumento para este estudio parte del reconocimiento de que el Estado-nación es una ficción que implica una relación unívoca entre nación, autodeterminación y Estado y las consecuencias de esto han sido ampliamente discutidas y problematizadas por autores como Gellner (2008), Kedourie (2000) y Guibernau (1999).

El nacionalismo como tal, establece que una nación única es titular de la soberanía y ejerce su derecho de autodeterminación en el territorio que ocupa, dándose y legitimando un gobierno propio. Los conceptos de nación, autodeterminación y Estado se entrelazan y posibilitan crear la idea del Estado-nación.

La aceptación de la existencia de varias naciones, pueblos o nacionalidades dentro de un mismo Estado exige discutir la ficción del Estado-nación, la construcción teórica que lo solventa y los canales institucionales y estatales que son resultado de la lógica nacionalista. Para poder aceptar la existencia de varias naciones y viabilizar su coexistencia pacífica al interior de un mismo Estado, es necesario abandonar el principio nacional y la idea de autodeterminación entendida como estatalidad, y recurrir al principio plurinacional, donde la autodeterminación no exige estatalidad e incluye el autogobierno como una posibilidad dentro de las fronteras de un mismo Estado. Para elaborar sobre esto, se recurrirá principalmente a las reflexiones teóricas de autores críticos de la doctrina nacionalista como Kedourie (2000) y Gellner (2008), y de manera complementaria se incluirán las reflexiones

conceptuales de Guibernau (1999)<sup>6</sup>, así como también las propuestas del multinacionalismo y el nacionalismo indígena (Requejo, 2001; Keating, 2001; Gagnon e Iacovino, 2007; Buchanan, 2004; Keal, 2003; Poole, 2004; Murphy, 2004; Máiz y Safran, 2002, Máiz 2007). Con lo dicho se quiere responder a la pregunta: ¿En qué medida los regímenes de autonomía adoptados en Bolivia y Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional?

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 y se complementan con una discusión de la crítica que Monserrat Guibernau (1999) hace desde el etnonacionalismo. El análisis profundiza en el nacionalismo y la relación que éste supone entre el Estado y la nación.<sup>7</sup> En esta sección se

---

<sup>6</sup> Si bien la autora defiende el etnonacionalismo, se la puede incluir entre los críticos de la doctrina nacionalista.

<sup>7</sup> La elección de estos tres autores implicó dejar de lado muchos otros y se dio en base a una profunda revisión de los múltiples enfoques desde los cuales se ha estudiado el nacionalismo y el Estado-nación. A continuación, algunos de ellos. Tilly analiza las necesidades de centralizar el poder y de que los Estados se convirtiesen en “eficaces” máquinas de guerra cuando las poblaciones se vieron arrojadas a procesos de urbanización y las relaciones sociales ya no contaban con las formas de asociación, control y vínculos de la era agraria y del Estado feudal y el Estado pasó a ser el garante del orden y el desarrollo económico entre los siglos XV y XVII (Tilly 1975, 23). El autor se preocupa por la relación entre los procesos de centralización del poder del Estado y su fortalecimiento para la guerra, y las reacciones desde la sociedad que obligaron al poder a negociar y llevar adelante acuerdos “... configurados por gobernantes y gobernados en el transcurso de sus luchas en torno a los medios para la acción del Estado, en especial para la guerra.” (Tilly 1975, 157). Por otro lado, existen autores como Anderson (2000), quien considera que existe un estrecho vínculo entre el surgimiento del nacionalismo y los “instrumentos” culturales propios del capitalismo, principalmente los medios impresos como la novela y el periódico, que permitieron pensar la nación como “...una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (2000, 23). Imaginada porque, aunque los miembros de la nación no se conozcan en su mayoría, se imaginan y se reconocen parte de una misma nación; limitada porque incluso la mayor de ellas tiene fronteras finitas; y se imagina soberana porque nació con el abandono de la legitimidad del reino dinástico. Otro autor que relaciona el surgimiento del nacionalismo con el capitalismo es Nairn (2003), pero se inscribe en un análisis socioeconómico y considera al nacionalismo como una consecuencia del desarrollo desigual provocado por el capitalismo alrededor del mundo. Su teoría del desarrollo desigual toma las nociones de centro y periferia de André Gunder Frank y analiza la expansión del capitalismo a partir de 1800 cuando el mundo se dividió en centros capitalistas del occidente y periferias subdesarrolladas. Hechter (1975) por su parte, estudia el nacionalismo a partir de la teoría del colonialismo interno, basada en las teorías de la dependencia de André Gunder Frank, Robert Blauner y Rodolfo Stavenhagen, para analizar movimientos nacionalistas de Europa occidental. Particularmente estudia Gran Bretaña en el siglo XVI, cuando la expansión del Estado Tudor toma fuerza. Para Hechter el nacionalismo provoca relaciones de dependencia estructural de la periferia respecto al centro por lo que es clave el hecho de que los procesos de penetración nacional generan reacciones políticas desde las periferias (Hechter 1975). Otro enfoque de los estudios del nacionalismo lo encontramos en Breuilly (1990), quien enfatiza en el análisis del surgimiento de movimientos nacionalistas a partir del estudio del nacionalismo magiar, en el contexto de su estudio comparativo sobre el Imperio Otomano y Habsburgo en la obra *Nacionalismo y Estado*. Según el autor, el nacionalismo magiar en Hungría incluyó elementos socioeconómicos, pero también lingüísticos y culturales para lograr su alcance nacional, que además tuvo un proceso de maduración a partir de la defensa de privilegios sociales y económicos y la incorporación de ideas respecto de un Estado soberano con implicaciones sobre territorio, religión y educación. El autor considera que para que un movimiento nacionalista pueda tener éxito en la construcción de la nación se requieren condiciones

analizan de manera independiente las nociones de nación, Estado y autodeterminación con el objetivo de tener los insumos necesarios para, en la segunda parte del capítulo, comprender las propuestas del multinacionalismo para pensar estas nociones en términos de plurinacionalidad.

En la segunda parte, se discuten las propuestas de los autores del multinacionalismo (Buchanan 2004; Guibernau 1999; Máiz y Safran 2002; Máiz 2007; Requejo 2001; Gagnon e Iacovino 2007; Gagnon y Tully 2001; Keating 2001; Norman 2001), que replantean las nociones de nación, autodeterminación y Estado en nuevos marcos interpretativos, teóricos y normativos. Son determinantes en estas reflexiones las posibilidades abiertas por experiencias alrededor del mundo que exigen la acomodación de la diversidad nacional dentro de los Estados, es decir, que exigen salir de la lógica nacionalista para buscar una lógica plurinacional en donde sea posible viabilizar la convivencia. Conviene notar que los autores del multinacionalismo se han enfocado mayoritariamente en casos europeos (Bélgica, Irlanda, España) y no han abordado a profundidad el tema de la construcción de instituciones que viabilicen la coexistencia pacífica en Estados con poblaciones indígenas con discursos y demandas nacionalistas. El enfoque del nacionalismo indígena, que se discute en la tercera parte del capítulo, constituye un campo de reflexión que posibilita replantear los conceptos en una lógica plurinacional, con un nivel de especificidad que permite reflexionar sobre las ideas de nación, autodeterminación y Estado a partir de la experiencia histórica de los pueblos indígenas, poniendo énfasis en los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial.

La cuarta parte del capítulo se refiere a las propuestas de acomodación de la diversidad nacional que se han elaborado desde el multinacionalismo y el nacionalismo indígena en base a los conceptos repensados a la luz de la plurinacionalidad. El debate se sitúa entre dos grandes corrientes; la primera es el federalismo multinacional, y la segunda

---

específicas: un contexto político determinado y un Estado en proceso de modernización. Por último, no se puede dejar de mencionar aquellas corrientes que miran al nacionalismo o a elementos que pueden constituirlo, como algo anterior a los procesos de modernización capitalista o industrial e incluso anterior a la formación del Estado-nación. En ese enfoque se encuentran autores como Smith (1998), Grosby (2001), Connor (1994), entre otros, que, si bien resultan adecuados para analizar los nacionalismos indígenas, en este trabajo fue necesario recurrir a aquellos enfoques que cuestionan la lógica nacionalista y se inscriben en las corrientes del nacionalismo indígena y del multinacionalismo.

los regímenes de autonomías que provee a esta investigación de las herramientas para el análisis de los casos de Bolivia y Ecuador.

La quinta y última parte contiene las herramientas conceptuales y la estrategia metodológica que se utilizará para esta investigación y que son resultado, por un lado, de la reflexión elaborada a lo largo de todo el capítulo en torno a la necesidad de reelaborar las ideas de Estado, nación y autodeterminación y, por otro, de la consideración del enfoque de autonomías y sus herramientas para el análisis de la acomodación de la diversidad y de la construcción de autogobierno indígena en Estados plurinacionales.

### **1. La crítica desde el nacionalismo**

El cuestionamiento al nacionalismo no es un fenómeno aislado; se inscribe en una serie de reflexiones que han reconocido la imposibilidad de aplicar los preceptos de esta doctrina por una vía pacífica y han tomado en cuenta los procesos de exclusión, exterminio y asimilación violenta provocados por el nacionalismo en distintos momentos históricos (Anderson 2000; Bosworth 2007; Hobsbawm 2000; Keitner 2007, Guibernau 1999; Kedourie 2000; Gellner 2008).

Elie Kedourie (2000) y Ernest Gellner (2008) reflexionan críticamente sobre el nacionalismo y debaten entre sí sobre las implicaciones de la adopción a nivel mundial de las ideas contempladas en esta doctrina. Guibernau (1999) por su parte, discute las ideas de ambos autores y coincide con ellos en que la doctrina nacionalista debe ser revisada y cuestionada. Sin embargo, va más allá en su análisis al plantear la necesidad de tomar en cuenta las demandas de autodeterminación de las que denomina “naciones sin Estado” que la ubican en los debates del multinacionalismo.

Kedourie considera que el nacionalismo es producto del pensamiento europeo de inicios del siglo XIX, “...es una doctrina comprensiva que deriva en un estilo político determinado. Pero lejos de ser un fenómeno universal, es un producto del pensamiento europeo de los últimos 150 años” (Kedourie 2000, 68). El nacionalismo, en tanto doctrina, implica un estilo político, y plantea unas relaciones ideales entre el hombre, la sociedad y la política en donde 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 autogobierno nacional” (Kedourie 2000, 1).

Para Gellner el nacionalismo es un “[...] principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política” (2008, 15). El autor considera también que el nacionalismo es una teoría de legitimidad política que prescribe que los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos, y que en ese contexto los detentadores del poder y los gobernados, es decir, el resto de la nación, deben tener una misma cultura e identidad (Gellner 2008, 15).

Guibernau, por su parte, concibe al nacionalismo 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” (Guibernau 1999, 11). Según la autora, el nacionalismo tiene dos atributos. El primero es su carácter ideológico, que establece que debe haber congruencia entre una nación y un Estado y el segundo es su capacidad para generar identidades en términos nacionales y así construir naciones (Guibernau 1999, 12).

Elie Kedourie (2000), Ernest Gellner (2008) y Monserrat Guibernau (1999) hacen una minuciosa crítica del nacionalismo como doctrina, cuyas ideas se han llegado a naturalizar en el mundo occidental de una manera incuestionable. Pero, ¿por qué hacer énfasis en las críticas hacia el nacionalismo en tanto doctrina o teoría? Porque éste 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 desde la idea de soberanía rousseauiana. Se ha recurrido a las reflexiones de Kedourie, Gellner y Guibernau porque los tres abordan esta problemática desde el análisis del nacionalismo como propuesta teórica y conceptual y porque dan el salto para analizar críticamente las implicaciones de la adopción acrítica de dichas ideas y de su aplicación en distintos contextos en el mundo.

La crítica de Gellner se enfoca en el carácter que ha adquirido el nacionalismo de “principio manifiesto y evidente” (Gellner 2008, 160). El nacionalismo, según el autor, 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, el hecho de cuestionar y reflexionar críticamente sobre los supuestos teóricos del nacionalismo, sobre sus normas y principios, es necesario y “constituye una auténtica iluminación” (Gellner 2008, 162).

Si bien Gellner reconoce la necesidad de mirar críticamente el nacionalismo, no considera a la nación y al Estado simplemente como elaboraciones teóricas, sino que les da un valor más allá de la contingencia, como 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” (Gellner 2008, 221).

Por otro lado, Gellner se refiere a las implicaciones violentas de la aplicación del nacionalismo. 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. Es imposible según el autor, que todas las naciones “potenciales” que desean gobernarse a sí mismas en un Estado propio puedan cumplir su deseo, por lo que la realización pacífica del principio nacionalista no es posible.

A diferencia de Gellner, Kedourie sí considera al nacionalismo una doctrina cuyo origen está en el pensamiento de la revolución francesa y el siglo XIX, y cuyo surgimiento se debe más a las elaboraciones teóricas e intereses de elites intelectuales que a condiciones históricas, económicas y políticas. A través de un recuento histórico Kedourie quiere 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” (Kedourie 2000, 136). El autor busca dilucidar las características del contexto intelectual que dio origen a la doctrina nacionalista y las dificultades de su aplicación (Kedourie 2000, 137). Según Kedourie, solo a través del análisis de los eventos en un contexto determinado, se puede reflexionar acerca de las implicaciones de la difusión del nacionalismo y su transformación en fuerza política (Kedourie 2000, 139). El objetivo del autor es dar cuenta y hacer inteligible la difusión del nacionalismo no solo en Europa sino en



el resto del mundo mirando el éxito o fracaso de los movimientos nacionalistas (Kedourie 2000, 139).

Para Kedourie el nacionalismo adquirió, a partir de la revolución francesa, un carácter de “ideología política” y fue a partir de entonces que se difundió con éxito provocando la anulación de fronteras, tratados y alianzas previas a la era nacionalista. Desde entonces, 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” (Kedourie 2000, 4). La crítica de Kedourie se refiere a lo arbitrario de la doctrina nacionalista en tanto no respeta procesos sociales, económicos y políticos de una época determinada, sino que pretende modificar acuerdos, tratados y procesos históricos a partir de un modelo pensado bajo principios nacionalistas.

La ideología nacionalista y la revolución francesa hicieron que en el siglo XIX se consolidara un nuevo orden que cuestionó la distribución del poder y las fronteras estatales a partir del principio de soberanía y autodeterminación que entregó el poder al pueblo en tanto nación. Así, Kedourie concibió al nacionalismo como una ideología capaz de establecer una nueva forma de concebir la política a partir de cambios radicales (Kedourie 2000, 5).

La ideología política expresada en el nacionalismo a partir de la revolución francesa se volvió “[...] una pelea de principios, no la composición final de objetivos en conflicto” (Kedourie 2000, 10). El nacionalismo como ideología política interpretó los conflictos entre Estados y naciones rivales desde una postura principista, a partir de un modelo ideal de sociedad y política que requiere de una “tabula rasa” para ser aplicada en base a conceptos y principios incuestionables (Kedourie 2000, xiv).

Si bien los pensadores de la revolución francesa “buscaban el ejercicio pacífico de un obvio derecho natural y en el proceso ofrecían al mundo una nueva ley internacional que llevaría necesariamente a la paz” (Kedourie 2000, 10), quedó en evidencia que el nacionalismo es una doctrina impracticable por vías pacíficas y que, por el contrario, la dominación de unas naciones sobre otras fue una práctica ejercida desde la misma nación francesa.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> El artículo VI de la constitución de 1790 decía que la nación francesa renunciaba a todas las guerras de conquista y que nunca usaría sus fuerzas contra la libertad de cualquier pueblo. Pero el principio aparentemente admitía una interpretación elástica. Francia practicó el imperialismo a partir de entonces (Kedourie 2000, 10).

Guibernau se suma a la crítica del nacionalismo como doctrina y a la simple adopción de sus ideas sin una posición crítica. La autora observa una contradicción permanente entre la pretensión universalista del nacionalismo y su propia naturaleza, porque se constituye como la afirmación de la particularidad, privilegios y derechos específicos de los pueblos. Guibernau habla de la “ambivalencia” del nacionalismo en la que se pregona el derecho de todos los pueblos a dirigir su vida política, pero no se reconoce que la realización de aquel ideal implica, sin excepciones, procesos de violencia, sometimiento o asimilación de unos pueblos sobre otros.

Guibernau (1999), Kedourie (2000) y Gellner (2008) coinciden en la imposibilidad de la realización de los principios nacionalistas por vías pacíficas. Gellner, porque la consolidación de naciones potenciales se da a costa de la frustración de otras que se ven abocadas a procesos de asimilación o exterminio. Kedourie, porque el carácter de ideología política del nacionalismo no permite que la política sea el resultado de la negociación de intereses en conflicto, sino que prescribe la aplicación intransigente de principios abstractos. Y Guibernau, porque el nacionalismo es ambivalente e implica procesos violentos de exclusión, exterminio o asimilación, al constituirse como la afirmación de las particularidades de pueblos determinados, en detrimento de otros pueblos y sus particularidades.

A continuación, se analizan una a una y en profundidad las nociones de nación, Estado y autodeterminación considerando las posiciones críticas de los autores y tomando las propuestas del multinacionalismo y el nacionalismo indígena para poder dar el salto hacia una nueva lógica que permita la coexistencia pacífica entre naciones dentro de un mismo Estado.

### **1.1 La idea de nación**

Gellner concibe la nación a partir de la relación entre el surgimiento y consolidación del nacionalismo y la cultura de la sociedad industrial. Establece que el nacionalismo es producto de una división del trabajo y compleja movilidad social producida por las formas económicas del capitalismo. Considera que el nacionalismo puede generalizarse solo en el contexto del

Estado moderno, en el que la nación garantiza la homogeneidad cultural. El argumento de Gellner es que el capitalismo industrial requiere homogeneidad cultural, ya que requiere trabajadores intercambiables que están expuestos a una gran movilidad social y que por tanto requieren de formas de comunicación homogéneas que no dependan del contexto.

Los esfuerzos por homogenizar a la población culturalmente, que en el entendido de Gellner es casi sinónimo de lingüísticamente, es lo que se constituye en el nacionalismo. Aquella congruencia entre la nación y el Estado de la que habla el autor, solo puede darse si la primera se constituye como “[...] grupos humanos en unidades grandes, centralmente educadas y culturalmente homogéneas” (Gellner 2008, 53).

Pero, ¿por qué la constitución de naciones culturalmente homogéneas y su coincidencia con unidades políticas propias generan procesos de violencia? Primero, por la limitación espacial del planeta y afirma que “[...] en la tierra hay gran cantidad de naciones potenciales. Del mismo modo, nuestro planeta no puede albergar más que un número limitado de unidades políticas autónomas e independientes” (Gellner 2008, 15). Segundo, porque aquellas naciones potenciales en su mayoría no han vivido aisladas en espacios territoriales, sino coexistiendo unas con otras y por eso una nación solo puede llegar a ser étnicamente homogénea a través del exterminio, la asimilación o la expulsión.

El nacionalismo crea así “invenciones históricas arbitrarias” en base a una cultura desarrollada y funcional a la era industrial, que se caracteriza por el manejo de un idioma generalizado y distribuido a través de la educación y de “individuos atomizados intercambiables”.<sup>9</sup>

Gellner conceptualiza y define a la nación integrando los dos enfoques fundamentales en la discusión teórica sobre el tema. El primero, referido a los factores culturales de la nación en la 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

---

<sup>9</sup> Supone el establecimiento de una sociedad anónima e impersonal, con individuos atomizados intercambiables que mantiene unidos por encima de toda una cultura común del tipo descrito, en lugar de una estructura compleja de grupos locales previos, sustentados por culturas populares que reproducen local e idiosincrásicamente los propios micros grupos.

conducta y comunicación.” (Gellner 2008, 20). El segundo, referido a la voluntad de los miembros de una nación de pertenecer a ésta.

Sin embargo, para el autor la cultura y la voluntad no bastan como elementos necesarios para la constitución de las naciones y se requiere de la consolidación de un vínculo político dado por el ejercicio de la autodeterminación. El vínculo político solo puede darse en la era del nacionalismo en la que:

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 y lo hace a través de la transformación de una multiplicidad de culturas para lograr la homogeneidad cultural y el deseo de autogobierno.

Kedourie, por su parte, afirma que el nacionalismo “[...] pretende brindar un criterio para determinar la unidad de población adecuada para gozar de un gobierno propio” (Kedourie 2000, 1). Esa unidad de población adecuada es la nación y Kedourie quiere explicar sus orígenes para lo cual se remonta a la discusión sobre el nacionalismo cívico y el nacionalismo étnico, identificados respectivamente con la revolución francesa, el primero, y con las comunidades germanas, el romanticismo alemán y la doctrina nazi, el segundo (Kedourie 2000, 66).

El autor diferencia las dos visiones afirmando que:

Una nación, para los revolucionarios franceses, significa un número de individuos que han traducido su voluntad a través de su gobierno. Una nación, en esta teoría diferente, 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).

En su análisis, Kedourie apunta a la gran complejidad del mundo y la diversidad de tradiciones lingüísticas, religiosas, políticas que se mezclan generando lealtades que escapan de la lealtad nacional. Por eso para Kedourie, estos elementos:

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).

Lo que importa resaltar entonces es la lógica nacionalista que descansa en la afirmación de que los hombres tienen el derecho de diferenciarse unos de otros y hacer de esas diferencias su principal principio político. El autor considera que:

Es ingenuo e inapropiado tratar de clasificar a los nacionalismos de acuerdo al aspecto particular que eligen enfatizar. Lo que está fuera de duda es que la doctrina divide la humanidad en naciones distintas y separadas, afirma que esas naciones deben constituir Estados soberanos, y establece que los miembros de una nación alcanzan la libertad y la realización cultivando la identidad peculiar de su propia nación (Kedourie 2000, 67).

Así, prefiere hablar de la identidad étnica para buscar las causas generales del apareamiento del nacionalismo en sociedades diversas alrededor del mundo y afirma que la identidad étnica es previa a la identidad nacional, que se construye solo a partir del nacimiento de la doctrina nacionalista, sobre una base étnica. A diferencia de la identidad nacional, la identidad étnica es maleable y cambiante en el tiempo y se basa en la autopercepción.

Kedourie afirma que, a diferencia de la identidad étnica, que puede darse en una tribu, por ejemplo, en la identidad nacional las relaciones no pueden basarse solamente en la costumbre o en un orden natural o divino, sino que se consolida en la voluntad de sus miembros de autodeterminarse (Kedourie 2000, 69). El nacionalismo tiene como último objetivo la consecución de la autodeterminación nacional y a través de su ejercicio el hombre se realiza como miembro de una nación soberana (Kedourie 2000, 85).

Monserrat Guibernau considera que la idea de nación cobra importancia en la modernidad y pone atención a las consecuencias que esta ha tenido para la historia contemporánea. Critica el nacionalismo que supone la congruencia entre la nación y el Estado:

Las naciones que coinciden en sus fronteras nítidamente con Estados son verdaderas rarezas: lo más frecuente es que una nación predominante controle un Estado, el cual a su vez contenga otras naciones, o bien que en el territorio de un Estado nacional convivan importantes minorías étnicas -naciones a veces- que no pueden asimilarse a la nación predominante (Guibernau 1999, 3).

La autora se desvincula, al igual que Kedourie, de la discusión sobre el nacionalismo cívico y el nacionalismo étnico y encuentra que lo que define a la nación son los vínculos que generan las comunidades y grupos humanos como reacción a la asimilación y homogeneización. (Guibernau 2005, 4). Las naciones surgen en la confrontación y la 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 (Guibernau 1999, 62).

La autora define la nación como “un grupo humano consciente de formar una comunidad, que comparte una cultura común, se siente ligado a un territorio claramente delimitado, tiene un pasado común y un proyecto para el futuro, y reivindica el derecho a gobernarse a sí mismo” (Guibernau 1999, 115). Resalta dos criterios de la identidad nacional: la continuidad en el tiempo y la diferenciación respecto a otros. Con esos elementos la autora reivindica las raíces históricas de la nación y la conciencia de los miembros de ser parte de una comunidad con cultura compartida y vínculos territoriales (Guibernau 1999, 85). Lo que define a la nación y la diferencia de un grupo étnico es el ejercicio de la autodeterminación que, a su vez, depende de circunstancias históricas que marcan un destino particular, por lo que en unos casos las naciones conforman Estados-nación y en otros permanecen como naciones sin Estado. “Considero el hecho de que algunas naciones hayan sobrevivido y creado sus propios Estados, mientras otras eran divididas o incluidas en otros Estados, como fruto de un mero accidente histórico” (Guibernau 1999, 62). La coincidencia entre una nación y un Estado solo puede darse cuando ha habido éxito en el proceso de asimilación para la construcción de una nación homogénea. Las naciones sin Estado surgen, en cambio, por falta 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 construye su teoría de naciones sin Estado en base a las experiencias de minorías nacionales que están inmersas en la Unión Europea como son los vascos, catalanes, escoceses, galeses, entre otros. Todas estas naciones sin Estado buscan el reconocimiento de la Unión Europea, pero también plantean sus demandas de autodeterminación dentro de cada uno de sus Estados (Guibernau 1999, 127).

Resumiendo, los análisis de los tres autores se pueden identificar dos elementos clave. Por un lado, las implicaciones violentas y asimilacionistas de la consolidación del ideal nacionalista y, por el otro, la importancia de definir las naciones de acuerdo a los preceptos del nacionalismo y las consecuencias de aquella definición conceptual.

Las reflexiones de Gellner respecto de la nación evidencian su preocupación por los procesos de violencia y asimilación a través de los cuales el nacionalismo crea las naciones, transformando elementos culturales para crear “invenciones históricas arbitrarias”. Respecto a su definición de nación, la concibe a partir de la convergencia entre cultura común y voluntad tanto de pertenencia, como de autogobierno, a través del ejercicio de la autodeterminación.

Kedourie nos remite a lo complejo de concebir la división del mundo a partir de la identidad nacional y sus lealtades. Concibe el origen de la identidad nacional en la identidad étnica que parte de la percepción de sus miembros y tiene un carácter maleable.

Guibernau afirma que la coincidencia entre una nación y un Estado es producto de circunstancias históricas y que las naciones pueden existir independientemente del Estado, como naciones sin Estado. Al momento de definir la nación, considera que lo que la distingue son vínculos producidos como reacciones a procesos de asimilación y homogeneización. Aquí cabe mencionar que Guibernau, a diferencia de Gellner y Kedourie, da un salto hacia la consideración de la posibilidad de la existencia de naciones sin Estado, y que por esto sus

planteamientos serán considerados más adelante en el análisis desde la óptica del multinacionalismo.

### **1.1.1 La idea de Estado**

El objetivo en este apartado es presentar las diferentes consideraciones que Ernest Gellner (2008), Elie Kedourie (2000) y Monserrat Guibernau (1999) hacen con respecto a la idea de Estado-nación. Nos enfocamos no tanto en la definición de Estado como aparato que regula el orden en la comunidad política, sino en la reflexión sobre la coincidencia obligatoria entre una nación y un Estado que supone la lógica nacionalista.

Gellner afirma que la forma y capacidades del Estado-nación han sido generadas gracias a la división del trabajo correspondiente a la era industrial<sup>10</sup> y que es el resultado de un proceso histórico en tres etapas: la preagraria, la agraria y la industrial. En la era preagraria no se dieron las condiciones para que existiera ninguna forma de Estado, en la era agraria ya se dieron las condiciones para algunos tipos de Estado, y en la era industrial, el Estado-nación se vuelve una “realidad ineludible” (Gellner 2008, 18), como aquel que constituye la expresión política de una identidad nacional única y homogénea que se autogobierna en un territorio delimitado y que es la expresión de la cultura de la sociedad industrial. Así, “[...] una sociedad basada en una tecnología sumamente poderosa y en una expectativa de crecimiento sostenido, y que, además, exige tanto una división del trabajo móvil como una comunicación continua, habitual y precisa entre extraños” (Gellner 2008, 52). Se vuelve clave para Gellner la relación entre el Estado y la cultura porque refleja además la concepción del nacionalismo de que el poder político solo puede ejercerse desde una nación culturalmente homogénea.

Kedourie hace una reflexión crítica acerca de las ideas de teóricos alemanes y franceses según las cuales el Estado se convirtió en la realización de la libertad individual en la voluntad general del pueblo. El autor encuentra que la teoría de la soberanía popular de

---

<sup>10</sup> Citando a Gellner, “Donde no hay división del trabajo ni siquiera puede empezarse a hablar de Estado. Pero no toda o cualquier especialización hace un Estado: el Estado es la especialización y concentración del mantenimiento del orden. El Estado es aquella institución o conjunto de instituciones específicamente relacionadas con la conservación del orden (aunque pueden estar relacionadas con muchas más cosas). El Estado existe allí donde agentes especializados en esa conservación, como la policía y los tribunales, se han separado del resto de la vida social. Ellos *son* el Estado” (Gellner 2001, 17).



Rousseau esconde procesos de dominación de unos pueblos sobre otros y que el nacionalismo, como ideología política esconde también las verdaderas implicaciones del ejercicio del poder de unos sobre otros.

Guibernau se enfoca en las consecuencias del nacionalismo de construir comunidades políticas homogéneas con Estados propios. La principal consecuencia de aquello es la agresión de unos grupos humanos sobre otros y la multiplicación de naciones que defienden su existencia y su derecho de constituirse en Estados propios (Guibernau 1999, 1).

### **1.1.2 La idea de autodeterminación**

A continuación, se presentan algunos elementos de la idea de autodeterminación para comprender su importancia y dar paso a las reflexiones de los autores del multinacionalismo, que replantean las relaciones entre nación, Estado y autodeterminación.

Para Gellner, si bien la cultura y la voluntad son elementos constitutivos de las naciones, lo que las define es la convergencia entre la cultura y la voluntad, no solo de pertenecer a una misma nación, sino de autogobernarse. Gellner enfatiza en los procesos de violencia que implica el ejercicio de la autodeterminación por la imposibilidad de que todas las naciones potenciales se constituyan en Estados-nación. La autodeterminación es aquella que posibilita la coincidencia entre la nación y el Estado, entre una cultura y el poder político.

Kedourie hace un análisis crítico de las ideas de autodeterminación y soberanía que, a raíz de la revolución francesa, pasaron a distinguir a la nación de otros grupos humanos. El autor 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 tanto, el nacionalismo, en tanto ideología política, no evidencia los conflictos acerca del ejercicio del poder (Kedourie 2000, 85).

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 en el análisis de las implicaciones del ejercicio de la autodeterminación al considerar la existencia de naciones sin Estado. Este concepto implica que lo que define a las naciones no es el ejercicio de la

autodeterminación, sino la voluntad y la capacidad potencial de ejercerla como grupo, más allá de las circunstancias que en unos casos permiten, y en otros no, la conformación de un Estado propio.

Hasta aquí se reflexionó sobre las implicaciones de la generalización de la doctrina nacionalista y su lógica argumentativa, así como de su aplicación en el mundo real a la luz de autores críticos con el nacionalismo pero que, a excepción de Monserrat Guibernau, no plantean nuevas definiciones para las ideas de nación, Estado y autodeterminación, y tampoco proponen otra forma de acomodación de la diversidad nacional por fuera del Estado-nación.

## **1.2. Hacia un cambio de lógica argumentativa y conceptual**

Los autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena hablan de un “cambio de paradigma” (Máiz y Safran 2002, 68), de un “desarrollo extraordinario en la teoría política” causado por la evolución política y teórica hacia la implementación del pluralismo cultural y nacional en sociedades contemporáneas (Requejo 2001). Se refieren a la necesidad de examinar las “tensiones constitutivas” de las sociedades democráticas contemporáneas.

Estos autores consideran la necesidad de replantear los análisis e interpretaciones de los procesos de construcción nacional en base a experiencias históricas que evidencian lo contradictorio de la aplicación del nacionalismo y la necesidad de acomodar la diversidad en esquemas institucionales viables para el efecto. Aquellas experiencias históricas se han dado en países como España, Bélgica, los nuevos estados surgidos de la ex URSS y Yugoslavia, Canadá, y han sido objeto de análisis desde enfoques del multinacionalismo (Buchanan 2004; Guibernau 1999; Máiz y Safran 2002; Requejo 2001; Gagnon e Iacovino 2007; Gagnon y Tully 2001; Keating 2001; Norman 2001).

Por otro lado, se han estudiado experiencias como las de Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, y en Latinoamérica países como Guatemala, Chile, Ecuador y Bolivia, cuyas poblaciones incluyen pueblos indígenas que plantean sus reivindicaciones bajo esquemas nacionalistas.

Pero, ¿por qué distinguir el multinacionalismo del nacionalismo indígena como enfoques de estudio? Porque si bien los dos enfoques responden a la diversidad de las sociedades multinacionales y reconocen la necesidad de replantear los análisis teóricos dejando detrás los supuestos del nacionalismo, el nacionalismo indígena se enfoca en la particularidad de las demandas de pueblos, nacionalidades y naciones indígenas tomando en cuenta los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial.

### **1.2.1 Estado, nación y autodeterminación: reflexiones desde el multinacionalismo**

El enfoque del multinacionalismo reformula la lógica argumentativa del nacionalismo para crear nuevos esquemas institucionales que permitan la coexistencia pacífica de varias naciones dentro de un mismo Estado. Aquí se presentan las reformulaciones a la idea de Estado-nación que plantean tres de los principales autores del multinacionalismo para crear un nuevo espacio institucional capaz de viabilizar la coexistencia pacífica de la diversidad nacional: el Estado multinacional.

Ramón Máiz y William Safran (2002) consideran que el Estado multinacional requiere de la reconciliación de varios campos de estudio como son la teoría de la democracia, los estudios comparados de federalismo y la teoría del nacionalismo. El autor define 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 (Máiz y Safran 2002, 68).

No basta con repensar la idea de Estado-nación y plantear el Estado multinacional en su lugar, sino se trata de superar la lógica nacionalista en donde la nación única y homogénea es la única titular de soberanía y ejerce el derecho de autodeterminación en un Estado propio. Si las múltiples naciones que conviven en el Estado multinacional no abandonan esa lógica y adoptan una idea de nación y autodeterminación distinta es imposible que puedan pensarse a sí mismas dentro del Estado multinacional:

Dicho de otra manera, el nacionalismo no proporciona teóricamente anclaje conceptual alguno para la reformulación del estado uninacional, limitándose a reclamar el nacimiento de nuevos Estados nacionalizadores, deudores de los viejos principios del estado-nación contra el que en su día alzaron sus demandas (Máiz y Safran 2002, 72).

Ferrán Requejo (2001) por su parte reconoce la necesidad de replantear el Estado-nación en tanto “entidad monocultural y uninacional que dio paso al centralismo político” (Requejo 2001, 8). Plantea también la necesidad de pensar el Estado multinacional en base a un profundo debate entre el liberalismo político y el pluralismo cultural. El autor critica los límites del liberalismo para comprender la diversidad cultural y considera que gran parte de esa incompreensión surge de la idea de que el Estado es el principal generador de la cultura en el momento de construir naciones (Requejo 2001, 111).

El autor propone revisar los derechos universales planteados por el liberalismo y su capacidad de abarcar derechos culturales. Afirma que, para poder pensar el Estado multinacional, la democracia liberal no puede basarse solo en concepciones abstractas que descalifican cualquier forma de particularismo cultural, sino que es necesaria una “[...] revisión que refuerza una mayor negociación normativa y reconocimiento entre diferentes tradiciones culturales” (Requejo 2001, 112). Con esto, el autor quiere romper la brecha entre los valores universales del liberalismo y los componentes culturales de la identidad.

Michael Keating (2001) replantea los argumentos nacionalistas que asumen la estatalidad y la soberanía como elementos constitutivos tanto para la existencia del Estado-nación como de las naciones y, sobre todo, como el resultado inevitable del ejercicio de la autodeterminación. Keating plantea la unión multinacional en un Estado que sea capaz de renegociar los términos para la acomodación de la diversidad nacional y que sea resultado de repensar la soberanía y la distribución del poder (Keating 2001, 47).

### **1.2.2 Otra idea de nación**

En el mismo sentido en que se replanteó la idea del Estado-nación para construir el nuevo Estado multinacional, es necesario replantear los términos en que se define la nación según la lógica nacionalista que la considera:

Un hecho social objetivo, esto es, independiente tanto de las artificiales fronteras del Estado como de la eventual conciencia nacional de sus integrantes, una comunidad que comparte una misma etnicidad diferenciada frente a otras, articulada a partir de elementos diacríticos varios (raza, lengua, cultura, tradiciones, territorio, mitos y símbolos, etc.) (Máiz y Safran 2002, 71).

Esta definición de la nación la considera un cuerpo colectivo homogéneo que presenta evidencias indiscutibles que distinguen un “nosotros” y un “ellos”. Esta forma de ver la nación plantea serios problemas en dos niveles: el de la acomodación de la diversidad dentro del Estado multinacional y el de la misma formación de la comunidad política. Si la nación es una entidad cultural definida y homogénea, lo es en tanto resultado de un proyecto de carácter monocultural basado en políticas de asimilación o exterminio. Como tal, se vuelve innecesaria la acomodación de la diversidad porque las naciones minoritarias se consideran “residuos a asimilar por la cultura nacional dominante” (Máiz y Safran 2002, 73). En cuanto a la formación de la comunidad política, la definición monocultural y objetiva de la nación impide concebirla como una colectividad formada por:

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 (Máiz y Safran 2002, 73).

Una nueva idea de comunidad política exige la politización de su núcleo para que su construcción sea un proceso abierto en el que participen sus miembros y son quienes deciden sobre la configuración cultural, social y política de su comunidad. Exige también replantear las fronteras entre el “ellos” y el “nosotros” para lograr la coexistencia de múltiples lealtades; “[...] la tensión dual propio/ajeno, si no abiertamente amigo/enemigo, entre la propia comunidad y otras naciones vecinas o el estado multinacional dificulta la negociación de la identidad y su acomodación [...]” (Máiz y Safran 2002, 73).

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

abierto de las naciones, sino la interacción que en la construcción de las naciones se da entre los actores 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 (Máiz y Safran 2002, 75).

Requejo (2001) también critica la concepción fija, objetivista y sustancialista de la nación. En una obra conjunta con Ramón Máiz titulada *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, los dos autores 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 donde sea posible la existencia de “identidades sobrepuestas” (Requejo 2001, 4). Los autores plantean la perspectiva de 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” (Requejo 2001, 4).

Por su parte, Monserrat Guibernau (2005) introduce, como ya se dijo, el concepto de “naciones sin Estado” para referirse a aquellas naciones que no consiguieron, por circunstancias históricas, construir su propio Estado. Las naciones sin Estado se basan en vínculos comunitarios generados como reacción a procesos violentos de asimilación u homogeneización. Estas comparten los elementos constitutivos de las naciones pensadas desde el nacionalismo respecto de la conciencia de sus miembros de formar una comunidad, la existencia de una cultura común y la reivindicación del derecho a autogobernarse (Guibernau 2005, 115). Lo que las diferencia es que no se identifican con el Estado en el que se asientan.

Keating (2001) también utiliza la idea de naciones sin Estado y les atribuye una naturaleza fluida e indeterminada. Para el autor 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 y que evolucionan con el tiempo (Keating 2001, 41).

El autor critica el enfoque del nacionalismo que considera la nación como un fenómeno eminentemente moderno que solo existe en el contexto del Estado-nación. Al definir la nación solo en el contexto del Estado-nación se niega la existencia de naciones sin Estado que son “[...] un fenómeno usualmente enraizado en viejos materiales culturales o institucionales pero reforzadas como esfera de acción en las condiciones de la modernidad tardía” (Keating 2001, 45).

Aunque Keating plantea la necesidad de desvincular el concepto de nación de la idea de estatalidad, considera que igualar la nación a la simple identidad étnica no es adecuado:

Necesitamos una categoría de nacionalidad separada de aquella del estado-nación, pero que sea más que una mera categoría cultural, una que sea lo suficientemente amplia para cubrir la diversidad de casos sin ser demasiado abierta. Esa es la categoría de las naciones sin Estado (Keating 2001, 42).

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

### **1.2.3 Otra idea de autodeterminación**

Máiz y Safran (2002) parten de una afirmación clave: “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” (Máiz y Safran 2002, 68). 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 autogobernarse y a la capacidad de articular las demandas de autogobierno en el Estado multinacional. Para superar

la lógica nacionalista se debe dejar de lado el horizonte de la secesión que obstaculiza una coexistencia armoniosa de varios nacionalismos dentro del Estado multinacional.

En el multinacionalismo se 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 (Máiz y Safran 2002, 71). Esto significa que la autodeterminación no implica ruptura con el Estado y búsqueda de un Estado propio e independiente para cada nación. La secesión debe considerarse como el último recurso cuando se ha fracasado en el intento de viabilizar la diversidad nacional dentro del Estado. “[...] constituye, siempre desde el punto de vista del pluralismo y la solidaridad, una lamentable pérdida de riqueza cultural, social, política y económica” (Máiz y Safran 2002, 74).

Requejo (2001) también considera necesario salir de la lógica del nacionalismo para reducir la separación entre naciones con o sin Estado y grupos étnicos y problematizar su distinción en base a criterios como concentración territorial, la presencia de un lenguaje común, demandas de autogobierno, etc., “[...] grupos y naciones deberían ser consideradas no como entidades fijas e inmutables sino como una variedad de posiciones distintas en competencia adoptadas por diferentes organizaciones, partidos y movimientos que desean ser vistos como representantes de los intereses del grupo” (Requejo 2001, 4).

Keating (2001) por su parte, afirma que el derecho a la secesión tiene una expresión limitada y las opciones de su realización también son limitadas. Para Keating la autodeterminación es “[...] nada más que el derecho a la libertad de negociar la posición de uno en un orden institucional más amplio” (Keating 2001, 43). En base a esa definición, la convivencia de las diversas naciones dentro del Estado multinacional es un reto posible, para el cual es necesario hacer una revisión histórica de las tradiciones y prácticas de acomodación nacional y territorial dentro de los Estados multinacionales. El criterio del manejo territorial se vuelve un elemento central para organización de la diversidad en el Estado multinacional, permitiendo repensar la distribución del poder y la soberanía.

Según Guibernau (2005), la autodeterminación es aquel vínculo político que distingue a la nación de otros grupos humanos, cuya realización, sin embargo, está sujeta a



circunstancias históricas. El concepto de naciones sin Estado niega la posibilidad del Estado plurinacional y de la acomodación de varias naciones al interior de un mismo Estado.

James Buchanan (2004) hace una profunda revisión a la idea de autodeterminación concebida como derecho a la secesión con el objetivo de pensar un nuevo derecho internacional basado en lo que llama una “teoría moral del derecho internacional” que consiste en “[...] un razonamiento moral consciente, sistemático para producir un aparato de principios que guíen de manera clara al derecho internacional en el momento de enfrentar los temas más acuciantes referidos a crisis de autodeterminación, conflictos étnicos, estados fallidos y terrorismo global” (Buchanan 2004, 330).

Esa nueva teoría busca la defensa y garantía de los derechos, tanto desde los Estados como desde el derecho internacional. En ese sentido, la autodeterminación, entendida como secesión, se concibe como la garantía de los derechos de los pueblos porque “la mayoría de los conflictos violentos a gran escala ocurren ahora dentro de los estados y no entre estados, y en muchos casos de conflicto intraestatal, la autodeterminación es el tema de disputa” (Buchanan 2004, 332). El autor entiende la autodeterminación como un recurso del derecho internacional en defensa de los derechos básicos de pueblos e individuos. 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 el logro de un Estado independiente no garantiza la protección de los derechos básicos. Con ese objetivo el autor plantea la idea de la autodeterminación como autogobierno que no requiere total independencia del Estado al que pertenece:

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 quiere decir que se constituye en el último recurso de respuesta a injusticias ejercidas de unos pueblos sobre otros. Se trata de apoyar a los Estados en la defensa de su integridad territorial siempre y cuando éstos 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, y en ese objetivo el autor construye su propuesta de autonomía intraestatal que se basa en arreglos para el autogobierno en base a la limitación de la soberanía (Buchanan 2004, 331).

Los planteamientos respecto a la idea de autodeterminación coinciden en la necesidad de separarla de la idea de secesión y estatalidad para lograr la convivencia pacífica de varias naciones dentro de un mismo Estado multinacional.<sup>11</sup> Sin embargo, hay que diferenciar el análisis que para Keating, Máiz y Requejo se trata de pensar otra idea de autodeterminación que permita salir de la lógica argumentativa del nacionalismo, para Buchanan se trata de pensar la secesión como un recurso de “remediación” al cual debe acudir el derecho internacional solo en casos de violación a los derechos humanos.

A continuación, se discuten las reflexiones desde el enfoque del nacionalismo indígena, con el objetivo de mirar las particularidades respecto a los cambios en las ideas de Estado, nación y autodeterminación, pero también las similitudes y conexiones con la discusión sobre el multinacionalismo aquí presentada.

### **1.3 Autogobierno y autodeterminación indígena: reflexiones desde el nacionalismo indígena**

Así como en el multinacionalismo, en el nacionalismo indígena también se replantean las ideas de Estado, nación y autodeterminación, con la diferencia de que toma en cuenta contextos y criterios específicos que surgen desde las demandas de los pueblos indígenas. El nacionalismo indígena va más allá de la discusión conceptual sobre los alcances de la soberanía y los criterios diferenciadores de las naciones para tomar en cuenta la continuidad histórica y la experiencia colonial como elementos fundamentales para definir a los pueblos indígenas y a la autodeterminación que ellos demandan.

Paul Keal (2003) se refiere a la complejidad de definir a los pueblos indígenas y resalta cuatro elementos que forman parte constitutiva de su definición: ocupación colonial, continuidad histórica, búsqueda de autodeterminación y autoidentificación. El factor de la

---

<sup>11</sup> Hay que aclarar que, si bien Buchanan no habla específicamente de un Estado multinacional, sí se refiere a un Estado en donde sea posible el ejercicio del autogobierno en lo que denomina autonomía intraestatal, que se analizará más adelante.

conquista y la ocupación colonial están relacionados estrechamente con la conquista europea de Asia, África y América. Lo que destaca Keal de este criterio es que el término se refiere a “pueblos colonizados del mundo que están impedidos o limitados para controlar sus propios recursos, vidas y culturas” (Keal 2003, 8).

La continuidad histórica implica concebir a los pueblos indígenas como aquellos descendientes de los primeros y originales pobladores de los territorios que fueron colonizados por los europeos (Keal 2003, 9).<sup>12</sup> La complejidad de la continuidad histórica es que se utiliza como argumento para considerar a los pueblos indígenas titulares de derechos inalienables (Keal 2003, 11).

Los pueblos indígenas alrededor del mundo tienen demandas comunes referidas al control del territorio, el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación de su cultura, tres elementos que convergen en una sola demanda por autodeterminación. La autodeterminación indígena está directamente vinculada “con la identidad que ellos tienen como pueblos que viven en un área previa a la conquista o colonización y la consecuente desposesión de sus derechos culturales, económicos y políticos” (Keal 2003, 12).

La demanda por autodeterminación se origina en la experiencia de los pueblos que se descolonizaron después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>13</sup> Sin embargo, tras aquellos procesos de descolonización múltiples poblaciones indígenas quedaron incluidas en Estados nacionales que los excluyeron y negaron sus diferencias culturales:

[...] 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).

---

<sup>12</sup> La continuidad con 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, así como en la Declaración Inter Americana de Derechos de los pueblos indígenas.

<sup>13</sup> Cabe señalar que los procesos de descolonización ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial coinciden con aquellos procesos de independencia de Iberoamérica ocurridos en el siglo XIX porque en ninguno de los dos los pueblos indígenas lograron una real descolonización que permita el derecho de su autodeterminación.

El autor define la autodeterminación indígena como, “[...] el derecho a tomar decisiones y tener control sobre la toma de decisiones dentro del estado y no un tema de crear nuevos estados soberanos” (Keal 2003, 131).

Buchanan (2004) analiza la demanda por autodeterminación desde la particularidad de los pueblos indígenas. Argumenta que una *teoría moral del derecho internacional* debe ocuparse de los pueblos indígenas: “La necesidad de proteger los intereses de los pueblos indígenas constituye tal vez la causa más fuerte para el apoyo desde el derecho internacional a la autonomía intraestatal” (Buchanan 2004, 408). Buchanan propone la autonomía intraestatal para viabilizar las demandas de los pueblos indígenas que exigen niveles de autonomía dentro del Estado sin que esto implique secesión.

Por su parte, Ross Poole (2004) encuentra que el nacionalismo indígena tiene un carácter especialmente intransigente (2004, 96), y se refiere a las dificultades de encontrar acuerdos y negociar cuando se trata de defender el derecho de autodeterminación de los pueblos. Poole considera fundamental el criterio de la continuidad histórica tanto para la autodefinición de los pueblos indígenas, cuanto para su demanda por autodeterminación, “[...] lo que los pueblos aborígenes perdieron no fue meramente un recurso económico o cultural: fue el derecho a la autodeterminación” (Poole 2004, 98). El autor problematiza sobre los conflictos desatados a partir de las demandas de los pueblos indígenas por la recuperación de derechos perdidos, tomando en cuenta el contexto actual en el que viven. Para Poole no se trata de que los pueblos indígenas 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, la autodeterminación de los pueblos indígenas implica “[...] que los pueblos indígenas puedan resolver ellos mismos cómo responder a los cambios que tienen lugar en el resto del mundo” (Poole 2004, 98). El autor problematiza el hecho de que los pueblos indígenas fueron afectados por el mundo moderno y plantea la autodeterminación como la forma de recompensar a estos pueblos.

Michael Murphy (2004) reconoce que cada vez más pueblos indígenas alrededor del mundo están adoptando el lenguaje del nacionalismo para plantear sus demandas de autodeterminación y desafiar la autoridad de los Estados coloniales. El autor asevera que los

Estados-nación han sentado su soberanía sobre territorios de pertenencia histórica de pueblos indígenas y que estos reclaman su derecho de autodeterminación como previo a los instrumentos legales establecidos en el Estado, “[...] una demanda democrática, una expresión del deseo de los pueblos indígenas por recuperar el control sobre su futuro colectivo e individual en los contextos socio económicos y geopolíticos actuales” (Murphy 2004, 274).

Luego de haber revisado las distintas reflexiones sobre la autodefinición de los pueblos, naciones y nacionalidades indígenas, así como sobre el significado de la autodeterminación cuando ésta es demandada por pueblos indígenas, se puede destacar que ambas ideas (nación y autodeterminación) adquieren un carácter particular a partir de dos elementos clave que son la continuidad histórica y la experiencia de la colonización. Como lo destaca Keal, si bien estos dos elementos fueron clave en los discursos de independencia de las excolonias inglesas o francesas que se independizaron después de la Segunda Guerra Mundial, en Latinoamérica la integración y reinterpretación de estos dos elementos desde los pueblos indígenas no se dio hasta la década del setenta del siglo XX, y solo desde entonces están presentes tanto en la definición de los pueblos indígenas como en su demanda por autodeterminación. Por tanto, la autodeterminación indígena, exige su ejercicio dentro de los Estados en los que habitan los pueblos y plantea la necesidad de pensar y construir formas de autogobierno que por lo general buscan la recomposición de territorios usurpados en la conquista. En el apartado siguiente se analizan algunas propuestas para la acomodación y el ejercicio del autogobierno indígena.

### **1.3.1 Enfoques de investigación y debates: autogobiernos, autonomías y autodeterminación indígena**

Varias formas de acomodación han sido planteadas por los autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena, a partir de dos grandes enfoques: el federalismo multinacional y el de regímenes de autonomías. El federalismo multinacional es parte fundamental de los desafíos al Estado-nación que, desde la década de 1970 en Canadá, Bélgica, España, y Nueva Zelanda, Australia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos, exigen repensar las formas del federalismo que han sido parte de concepciones monoculturales y de políticas de asimilación. A partir de las experiencias de los países mencionados Máiz encuentra una gran 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” (Máiz 2002, 68). El federalismo multinacional ha sido pensado para impulsar el reconocimiento de poblaciones migrantes, grupos culturales, religiosos y étnicos de distinto tipo.

El federalismo multinacional permite el ejercicio del autogobierno en base a una noción de autodeterminación que se sale de la lógica nacionalista y no implica la secesión. Las instituciones de autogobierno permiten acomodar la diversidad en base a una nueva idea de nación en donde conviven identidades nacionales y por tanto necesita de “[...] formas institucionales flexibles y generadoras de tolerancia y de acomodación democrática” (Máiz y Safran 2002, 75).

Requejo (2001) plantea los fundamentos del federalismo multinacional tomando los ejemplos de Canadá, Bélgica e India. Mientras que el federalismo uninacional se basa en el modelo liberal del federalismo, el federalismo multinacional rompe con ese modelo y busca un mayor reconocimiento de las identidades nacionales y sus demandas. El principal objetivo del federalismo multinacional es regular diferentes tipos de acuerdos en base a cinco áreas referidas a lo simbólico y lingüístico, lo institucional, lo jurisdiccional, lo fiscal y lo internacional. El federalismo multinacional regula el establecimiento de acuerdos para lograr un mayor nivel de autogobierno de las minorías nacionales dentro de la federación así como los procesos de reforma constitucional con el fin de que incluyan cláusulas que permitan su constante discusión y renovación. “El principal objetivo de esos acuerdos es la defensa política y el desarrollo de las colectividades nacionales, tanto en relación con la federación como en relación con la arena internacional” (Requejo 2001, 104).

El federalismo multinacional es un importante aporte al desafío de acomodar la diversidad nacional dentro del Estado. Este surge a partir de exigencias de mayor nivel de autogobierno de las minorías nacionales dentro de la federación. Sin embargo, el federalismo multinacional no se refiere a las demandas de pueblos indígenas que, como se ha dicho, están marcadas por la continuidad histórica y la experiencia colonial.

El enfoque de regímenes de autonomía constituye un marco más adecuado para el análisis del nacionalismo indígena<sup>14</sup> por las razones que se irán evidenciando a continuación. Dentro de este enfoque hay varios autores y ejes de análisis que se presentan aquí para comprender sus potencialidades y limitaciones en el momento de pensar en autonomías indígenas en el continente latinoamericano.

Existen, por un lado, autores que reflexionan sobre el problema de las autonomías sin necesariamente hablar de experiencias de pueblos indígenas y que no se circunscriben solamente al continente latinoamericano. Aquí se rescatan dos de ellos por la profundidad de su análisis: Ramón Máiz, William Safran y James Buchanan. Ramón Máiz y William Safran analizan los retos de construir autonomías territoriales y no territoriales, lo que quiere decir que las autonomías no solo son una posibilidad para aquellas poblaciones que demandan autodeterminación dentro de límites territoriales que los contienen, sino para aquellas que, por razones diversas como la migración interna del campo a la ciudad o de una región a otra dentro de un país, se encuentran dispersas territorialmente. Ramón Máiz y William Safran explican que la autonomía territorial es “[...] la concesión de autoridad jurisdiccional formal dentro de una entidad política más amplia definida como un Estado” (Máiz y Safran 2002, 20), mientras que la autonomía no territorial se refiere a “propuestas parciales de resolución”, y se encarga de aquellos grupos étnicos que se encuentran dispersos territorialmente, tanto en espacios urbanos como rurales. Máiz y Safran la denominan “autonomía funcional” pero también se la ha llamado “personal o institucional”. La autonomía funcional se refiere a grupos étnicos dispersos a lo largo del territorio de un Estado que forman nuevas concentraciones en barrios, guetos, 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

---

<sup>14</sup> El término nacionalismo indígena se distancia de las características de los nacionalismos en sentido estricto ya que no implica un ideal de independencia o secesión. Sin embargo, este cuenta con un entramado simbólico basado en elementos culturales como la lengua, vestimenta, costumbres. Además, los nacionalismos indígenas se fundamentan en las comunidades y cuentan con élites y dirigentes que lideran y socializan su ideología y demandas. Por último, los nacionalismos indígenas construyen sus demandas, discurso e ideología en base a la continuidad histórica y la experiencia colonial, dos nociones clave en este trabajo no sólo por su valor teórico-normativo sino por su importancia en los casos de estudio.

amenace la integridad política del Estado o de la región (Máiz y Safran 2002, 21).

La identidad, si bien no está resguardada en límites territoriales, funciona como el marco sobre el cual se articulan poblaciones para reclamar reconocimiento de derechos que garantizan mayores niveles de autonomía en el manejo de asuntos de interés común. A pesar de que no son poblaciones asentadas en territorios definidos, el autor considera necesario reconocer una dimensión espacial de la autonomía funcional a partir de las redes de instituciones de tipo cultural, educativo, social, comercial y/o religioso que responden a las demandas e intereses de las minorías étnicas.

Actualmente, en la mayoría de países con población indígena, la migración a las ciudades y la dispersión por todo el territorio obliga a enfrentar el reto de acomodar la diversidad en espacios no delimitados territorialmente; sin embargo, el análisis de formas de autonomía funcional escapa a la capacidad de este trabajo que, por razones que se expondrán más adelante, se ha concentrado en la construcción de autogobierno indígena en espacios territoriales delimitados en áreas rurales o urbanas.

James Buchanan, por su parte, plantea una *teoría comprensiva de la autodeterminación* según la cual, la autonomía es el mejor recurso para garantizar el cumplimiento de derechos humanos básicos de los pueblos e individuos indígenas dentro del Estado. La teoría propone la creación de regímenes de *autonomía intraestatal* impulsados y garantizados desde el derecho internacional. Según Buchanan, el derecho internacional debe apoyar este tipo de régimen cuando “[...] la garantía de la autonomía para un grupo dentro del Estado es la mejor forma de parar violaciones persistentes a los derechos desde el Estado” (Buchanan 2004, 403).

Dentro de su propuesta, Buchanan realiza un análisis específico sobre los derechos de los pueblos indígenas y la relevancia de éstos para el derecho internacional y afirma que “la necesidad de proteger los intereses de los pueblos indígenas proporciona la razón más fuerte para el apoyo legal internacional hacia la autonomía intraestatal” (Buchanan 2004, 408).

La defensa de la autonomía intraestatal desde el derecho internacional se basa en cuatro justificaciones. La primera se refiere a la *autonomía intraestatal* como una forma de



justicia rectificatoria que permite la recuperación del derecho de autogobierno que fue arrebatado a los pueblos indígenas a partir de los procesos de colonización. La segunda considera a la *autonomía intraestatal* como un mecanismo no paternalista para proteger a los pueblos indígenas contra violaciones de derechos humanos y para contrarrestar los efectos de pasadas violaciones. La tercera se refiere a la autonomía intraestatal como un mecanismo para crear instituciones capaces de implementar acuerdos para la recuperación de territorios usurpados a comunidades a partir de la colonización. La cuarta justificación se refiere a la *autonomía intraestatal* como un mecanismo para garantizar el ejercicio de las leyes consuetudinarias. Se trata de garantizar a estos pueblos su derecho a practicar sus propias leyes y crear otras nuevas que se adapten al nuevo contexto social, económico y político del conjunto del Estado (Buchanan 2004, 416).

Si bien la propuesta de Buchanan se enmarca en la construcción de autonomías tomando en cuenta el carácter particular de la idea de nación y autodeterminación indígenas, atravesadas por la continuidad histórica y la experiencia colonial, su teoría está enfocada principalmente en fortalecer la defensa de regímenes de *autonomía intraestatal* desde el ámbito del derecho internacional. En ese sentido, más que preocuparse por los desafíos y potencialidades de la creación de estos regímenes al interior de los Estados, se preocupa por establecer los parámetros normativos para promover su creación desde el derecho internacional. Buchanan logra proporcionar un marco normativo para comprender las autonomías como espacios en donde los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la autodeterminación en los términos que ellos mismos exigen, con un sentido reivindicativo atravesado por los elementos de la experiencia colonial y la continuidad histórica. Sin embargo, su teoría comprensiva de la autodeterminación no analiza los retos e implicaciones de los procesos mismos de construcción de autonomía indígena al interior de los Estados y no dialoga con aquellos autores que sí reflexionan al respecto. Su análisis se inscribe en el debate sobre el derecho internacional y sus necesarias reformas y actualizaciones.

Por su parte, en el contexto latinoamericano, la última década ha estado marcada por gran productividad académica en torno al tema de las autonomías indígenas y los retos que su construcción enfrenta en el subcontinente. Autores como Francisco López Bárcenas (2011) y Natividad Gutiérrez (2010) se han enfocado, por ejemplo, en el tema de las autonomías como parte fundamental de las luchas de los pueblos indígenas y como la demanda central en tanto

movimientos organizados con reivindicaciones históricas. Para ambos, la demanda por autonomías surge como resultado de un proceso de colonización que ha dejado secuelas difíciles de superar y cuyas consecuencias se reeditan constantemente en expresiones de exclusión y subordinación desde la sociedad mestiza hacia los pueblos indígenas. Los Estados nacionales se deben a esos procesos y por tanto son el “otro” al cual cuestionan y con el cual los movimientos indígenas confrontan, debaten y dimensionan su demanda por autonomías como una expresión de su reivindicación por el ejercicio de la autodeterminación.

Más específicamente, López Barcenas (2011) entiende las luchas actuales de los movimientos indígenas como búsquedas de resistencia y emancipación que se articulan en la demanda por autonomías. Según el autor esta lucha inicia en el momento mismo de la colonización y continúa con la formación de los Estados nacionales, cuando surge el colonialismo interno que va de la mano con la generalización de los derechos individuales y la igualdad ante la ley. Superando las políticas indigenistas del Estado-nación y el multiculturalismo de los noventa del siglo pasado, la autonomía indígena triunfa por su exigencia de superar el Estado-nación. El autor analiza las demandas de varios movimientos indígenas, como el zapatista en México, los de Colombia, Ecuador y Bolivia y afirma que se trata del paso de demandas de reconocimiento constitucional a procesos de construcción de autonomías territoriales. Afirma que además del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos es necesario refundar los Estados para dar cabida en ellos a sociedades multiculturales.

Natividad Gutiérrez (2010), por su parte, analiza la demanda de autonomía como elemento fundamental del 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 no se construye como una ideología uniforme, sí articula una lucha común por la libre determinación<sup>15</sup> y es parte del discurso de la etnicidad. A través de la etnicidad los pueblos indígenas marcan sus diferencias respecto a las mayorías nacionales haciendo alusión a la conquista y la experiencia colonial como el origen de la pérdida de territorios, lenguas y culturas ancestrales. La etnicidad permite que las demandas

---

<sup>15</sup> Si bien existe un debate alrededor de las diferencias entre los términos de autodeterminación y libre determinación, en donde el primero es considerado como un derecho exclusivo de los Estados, y el segundo como aquel derecho que demandan los pueblos indígenas y otros grupos humanos, en esta tesis se ha optado por la utilización del término autodeterminación por ser aquel que utilizan las dirigencias entrevistadas y poblaciones investigadas para esta tesis. El término autodeterminación se ha constituido en aquel de uso cotidiano en los procesos de construcción de gobiernos territoriales indígenas en Ecuador y Bolivia y, como se profundizará más adelante, implica las dos características fundamentales de la continuidad histórica y experiencia colonial.

por libre determinación y autonomía planteen “una crítica a la colonización y una lucha por la liberación que se fundamenta en el resurgimiento cultural. La etnicidad tiene un uso instrumental para lograr los objetivos políticos referido a la libre determinación y autonomía” (Gutiérrez 2010, 155).

En esta misma línea de análisis sobre la lucha de los movimientos indígenas y su demanda por autonomía, la autora realiza un análisis sobre el pensamiento indígena en México, al que denomina “política india”, a partir de 1970, y su crítica al indigenismo tradicional y las políticas de asimilación promovidas desde el Estado. Sus primeros impulsores promovieron la organización autónoma de los pueblos y desarrollaron por primera vez una visión abarcativa sobre los pueblos indígenas latinoamericanos, reconociendo su lucha común y demandando la recuperación de territorios, culturas y lenguas propias, así como la reconstrucción de instituciones tradicionales indígenas, con el objetivo de lograr mejores condiciones para el ejercicio de su libre determinación (Gutiérrez 2012).

Un segundo eje de análisis se refiere a las autonomías indígenas en relación al Estado. Entre los autores hay quienes plantean las autonomías como una demanda que exige al mismo tiempo la profundización de la democracia, mientras otros la relacionan con procesos de descentralización estatal. Es importante señalar que los autores coinciden en la necesidad de superar el Estado-nación y transitar hacia el Estado plurinacional para que las autonomías puedan no solo desarrollarse en el nivel constitucional, sino materializarse en el nivel territorial. Natividad Gutiérrez (2008) se refiere a las autonomías como parte fundamental de los procesos de democratización del Estado-nación a través del reconocimiento del pluralismo cultural y su traducción en nuevos diseños constitucionales. Según la autora la autonomía refleja las “capacidades locales y regionales de pueblos indígenas (y originales), minorías o nacionalidades históricas en busca de su propia representación” (Gutiérrez 2008, 9). Gutiérrez afirma, además, que las autonomías permiten que los pueblos indígenas se articulen con el Estado, ejerciendo su derecho a la libre determinación en base a “la reformulación del concepto de nación basado en la homogeneidad cultural y lingüística” (Gutiérrez 2008, 10), y es por eso que la autonomía tiene la capacidad de ser flexible y adaptarse para viabilizar el reconocimiento de derechos culturales y políticos permitiendo la coexistencia pacífica de distintos grupos dentro de un mismo Estado.

La autora se refiere así al reto del Estado latinoamericano de transformarse para satisfacer las demandas por autonomía, en vista de que los pueblos indígenas del continente

no buscan la secesión ni el separatismo, y destaca la cualidad de la demanda por autonomía de los pueblos indígenas por no buscar a través de esta el desmembramiento de los Estados, sino más bien su democratización. Al respecto identifica ejemplos de movimientos nacionalistas que desafían el poder del Estado y las fronteras territoriales “desde adentro” con intenciones separatistas para oponerlos a los movimientos indígenas latinoamericanos, como el caso de las organizaciones vascas de España, los reclamos independentistas entre los movimientos tamiles de Sri Lanka, o la movilización de los chechenos en Rusia (Gutiérrez 2009).

Otro eje de análisis para el debate sobre autonomías en América Latina se relaciona con la materialización de las mismas, es decir, su construcción y los desafíos que esto plantea al dar el salto de un nivel teórico-normativo al nivel de construcción de regímenes de autonomía en diferentes contextos. Natividad Gutiérrez afirma que la autonomía ha dejado de ser una utopía o mera retórica para convertirse en una alternativa que se desarrolla de maneras diversas en cada caso y por eso considera fundamental observar distintos procesos de construcción de autonomías para establecer similitudes y diferencias entre ellos. En su estudio referido a México, Ecuador y Bolivia, la autora encuentra que las experiencias de construcción de autonomía incluyen poblaciones que tienen en común vivencias históricas de sometimiento y opresión colonial, condiciones de pobreza, exclusión social y marginación “[...] todos estos pueblos y nacionalidades enfrentan el mismo reto de lograr su inclusión y representación por la vía autonómica en el seno del Estado” (Gutiérrez 2008, 10). Miguel González, por su parte, presenta un análisis panorámico sobre los regímenes autonómicos vigentes en las constituciones de algunos países de América Latina. Considera que existen varias modalidades de autonomías territoriales indígenas y que no todas corresponden a regímenes de autonomías y afirma que lo que caracteriza a estos regímenes es que requieren de la modificación del Estado-nación en términos territoriales, políticos y administrativos. El autor analiza las autonomías indígenas en Panamá, Colombia y Nicaragua y pone énfasis en los límites que los Estados han impuesto en los tres casos a través de sus marcos legales y constitucionales, pero también por la existencia de conflictos internos en los que poderes fácticos se disputan la soberanía territorial siendo el ejemplo emblemático el conflicto armado de Colombia. El neoliberalismo y el multiculturalismo también han sido límites que desde el Estado se han potencializado y han permeado las experiencias de autonomía perjudicando su desarrollo y fortalecimiento.

Consuelo Sánchez (2010) contribuye al debate sobre regímenes de autonomía en América Latina planteando cuatro elementos fundamentales para su construcción: autogobierno, territorio, redistribución del poder y participación política. El autogobierno se refiere a la presencia de autoridades propias y la capacidad de tomar decisiones sobre temas fundamentales. El territorio es fundamental para el ejercicio de la autodeterminación, la administración de justicia, política, economía y cultura. La redistribución de poderes implica un proceso de descentralización, cuya profundidad depende de los pactos logrados entre los pueblos indígenas y el Estado. El último elemento se refiere a la participación de los pueblos indígenas en el nivel nacional de gobierno como una forma de fortalecer el desarrollo de los regímenes de autonomía.

Margarita Gómez-Reino y Salvador Martí Puig (2010) hacen un análisis sobre la relación entre regímenes de autonomía y descentralización, para ver en qué medida los procesos de descentralización en países latinoamericanos han sido los antecedentes para la consolidación de regímenes de autonomía. Sin embargo, afirman que los regímenes de autonomía y el Estado plurinacional requieren de cambios dirigidos, no sólo a descentralizar, sino a redistribuir poderes y competencias y transformar las instituciones del Estado-nación. Para los autores los casos de Ecuador y Bolivia representan grandes avances hacia cambios más allá de la descentralización, los Estados plurinacionales en ambos países marcan nuevos estándares en lo que respecta a regímenes de autonomía. Donna Lee Van Cott (2008) analiza los procesos de descentralización consolidados en Bolivia y Ecuador durante la década del noventa a través del estudio de experiencias de gobiernos locales liderados por autoridades indígenas. Su objetivo es evaluar los impactos de dos modelos opuestos de descentralización: de “arriba-abajo” en el caso de Bolivia, y de “abajo-arriba” en el caso de Ecuador, para la innovación democrática e institucional en gobiernos locales con autoridades indígenas. según la autora, tanto MAS como Pachakutik se constituyeron en los únicos partidos políticos capaces de canalizar las demandas críticas al neoliberalismo, la corrupción, explotación económica extranjera, visiones alternativas de rendición de cuentas, justicia económica, solidaridad social. Además, su llegada a la política local, regional y nacional transformó las relaciones de poder y desafió visiones tradicionales sobre la nación, el Estado y la democracia (Van Cott 2008). El estudio es un gran aporte para conocer los antecedentes de las autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador que se relacionan directamente con las experiencias de gestión política y territorial desplegadas en los noventa en ambos países en contextos de descentralización.

Dentro del análisis sobre la construcción de autonomías indígenas en América Latina se pueden encontrar también importantes contribuciones referidas a experiencias concretas y casos de estudio. Entre ellos destaca el trabajo de Pablo Regalsky (2009), quien encuentra dos tipos de autonomías (indígena y departamental) que se contraponen en Bolivia. El primero que surge de la demanda por autodeterminación de los pueblos indígenas y campesinos de Bolivia, tanto de tierras altas (occidente), como de tierras bajas (oriente); y el segundo que surge de las élites del departamento de Santa Cruz y se articula con las élites departamentales de Beni, Pando y Tarija (la llamada “media luna”). El autor pone énfasis en evidenciar el carácter de las dos demandas aclarando sus diferencias y contradicciones. La demanda de autonomías indígenas surgió de la mano con la demanda de Estado plurinacional y las nociones de diversidad social y étnica, así como de pluralismo jurídico y político, mientras que la demanda de la “media luna” no cuestiona al Estado-nación y defiende los derechos individuales y la igualdad ante la ley exclusivamente. El autor encuentra como antecedente de las autonomías indígenas a la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, por ser la que dio sustento territorial a los pueblos a partir del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en el año 1996.

Regalsky toma en cuenta las contradicciones al interior de las demandas indígenas, en especial en lo que a la definición de pueblos originarios se refiere. Este tema es bastante complejo porque en muchos municipios rurales conviven poblaciones que se han adaptado a las autoridades “occidentales” como son el alcalde y los concejales, pero que se autoidentifican como pueblo o nación indígena. El autor afirma que para que una autonomía sea viable es necesario establecer parámetros de reorganización territorial en base a la existencia de autoridades territoriales basadas en usos y costumbres reconocidas por la población (Regalsky 2009, 10). Por su parte, la propuesta de la media luna defendió la entonces organización monocultural del Estado y su división política en departamentos con mayor descentralización basada en los modelos de los organismos multilaterales. El autor tiene una visión bastante crítica respecto a la “media luna” y califica a su demanda de “separatista” y de buscar apoderarse de sectores estratégicos para la economía boliviana como son el petróleo, el gas y la agroindustria. La comprensión de los procesos analizados debe alcanzarse, según el autor, mediante un marco de análisis amplio que no se limite a los problemas de gobernabilidad sino de crisis del Estado-nación. “La forma de Estado-nación como tal que entra en cuestión como resultado de las propuestas indígenas de establecer una forma plurinacional de organización política territorial a través de la Asamblea

Constituyente” (Regalsky 2009, 10). El autor considera que el análisis debe trascender las fronteras bolivianas por ser un proceso histórico que obedece a un fenómeno global de declinación del Estado-nación (Regalsky 2009).

Jorge Salgado (2010), por su parte, se ha enfocado en el análisis de las posibilidades y desafíos de construir autonomía en las tierras bajas de Bolivia basándose en la propuesta de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente (CIDOB) entregada a la Asamblea Constituyente. El autor afirma que la CIDOB ha planteado una doble estrategia con un nivel político y un nivel organizativo de gestión. El primero busca la autonomía indígena a través del reconocimiento de las naciones indígenas, mientras que el segundo busca fortalecer la gestión de los territorios titulados en forma de TCO. Considera que, al momento, y luego de las definiciones de la Constitución de 2008, los pueblos de Oriente están en su momento más apropiado para desarrollar una gestión territorial indígena, lo que significa, según Salgado, la verdadera posibilidad de ejercer la autonomía en sus territorios.

El autor presenta un análisis histórico de la gestión territorial indígena (GTI) desde el tiempo pre-hispánico hasta la actualidad y revela las múltiples estrategias que han ido adoptando los pueblos indígenas para enfrentar, adaptarse o evadir distintas situaciones. Así califica como dinámica a la gestión territorial indígena en los tiempos prehispánicos, o supeditada en el período de misiones, y minimizada por las haciendas o campesinizada por efectos de la Reforma Agraria en 1953.

El momento actual es para el autor una nueva etapa basada en las TCO y en la noción de territorio que establece límites legales y abre las posibilidades para la consolidación de la gestión territorial indígena y para un ejercicio real de autonomía. Sin embargo, afirma que no se debe llegar a una simplificación de lo que falta por lograr respecto a cómo enfrentar la diversidad en términos organizativos, las discontinuidades territoriales en una misma TCO, las superposiciones de competencias en los niveles de autonomía, regionales, municipales e indígenas, la heterogeneidad cultural y /o étnica en una misma TCO. La gestión territorial indígena es una propuesta de análisis de las condiciones de posibilidad para las autonomías indígenas en tierras bajas a partir de la acción de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia, CIDOB.

Pablo Ortiz (2010) analiza las luchas por autodeterminación de las nacionalidades indígenas quechua, shiwiar, andoas y zápara en Pastaza en la amazonía del Ecuador. El autor

afirma que la autodeterminación requiere replantear el Estado y la nación y relata la historia de las luchas de estos pueblos frente a las amenazas estatales por extraer recursos naturales.

La noción de territorio es resultado de las estrategias de lucha y fue integrada en la CONAIE a través de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) que en 1989 ya la había planteado. El autor hace un seguimiento a la demanda por territorio y autodeterminación dentro de la CONAIE, pero también dentro de Pachakutik para ver cómo ha evolucionado y los conflictos que se han generado alrededor entre pueblos de origen amazónico y de la sierra.

El autor afirma que el reconocimiento del derecho al territorio y la autodeterminación es un tema pendiente para el Estado ecuatoriano que no ha parado sus políticas extractivistas y se ha limitado a otorgar títulos de propiedad comunal en algunos casos. Esto provoca no sólo el debilitamiento de las comunidades sino la fragmentación del territorio étnico, fenómeno que, según el autor, ocurre a lo largo del continente.

Pablo Ospina (2010) por su parte hace un análisis basado en los debates previos a la Asamblea Constituyente de Ecuador recurriendo a las diferentes demandas y opiniones de dirigentes de la CONAIE respecto al reconocimiento de las nacionalidades indígenas, al Estado plurinacional, el autogobierno y la autonomía territorial. La idea de interculturalidad fue un eje de la demanda de Estado plurinacional de acuerdo a la cual se establecería un sistema en el que podrían coexistir culturas con sus formas de ver el mundo, pero también sería posible una reconfiguración de los poderes del Estado y la sociedad.

El autor también plantea experiencias de autonomía territorial como la del pueblo Tsáchila en Santo Domingo y compara esta experiencia exitosa con las dificultades que enfrentan los pueblos de la sierra para materializar sus iniciativas autonómicas. Entre las dificultades principales encuentra la presencia de territorios indígenas discontinuos y étnicamente heterogéneos y una variedad de visiones y propuestas sobre lo que deberían ser las autonomías territoriales que se debe a la heterogeneidad misma de las dirigencias de la CONAIE que pertenecen a distintas regiones y orígenes étnicos. Sin embargo, Ospina encuentra que hay una opinión común respecto a la necesidad de sustituir las instituciones impuestas desde la colonia por sistemas propios de autoridades.

Xavier Albó (2010) analiza los retos y dificultades de la aplicación de la nueva normatividad vigente en la Constitución de Bolivia, en la que el derecho a la



autodeterminación se basa en la existencia pre colonial de los pueblos y el dominio ancestral sobre sus territorios. Para el autor es importante comprender la conflictividad que expresa el sujeto colectivo reconocido en la Constitución del 2008 denominado Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, que obedece a las distintas tradiciones y trayectorias de organización de los pueblos indígenas en las diferentes regiones de Bolivia.

La noción de “indígenas” corresponde a las tierras bajas y el oriente boliviano donde los pueblos han recibido mayor influencia de la cooperación internacional y han adoptado el término. La noción de “originario” corresponde a la región de tierras altas y occidente donde rechazaron el término “indio” por su carga colonial. El término “campesino” se hereda de la revolución de 1952 y su tradición sindicalista que permeó a las organizaciones y comunidades indígenas desde entonces. Por último, el autor encuentra fundamental reconocer que el régimen autonómico boliviano es multinivel, es decir, contempla la construcción de autonomías a partir de Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC), municipios, y regiones.

Astrid Ulloa (2010) analiza el caso de Colombia y reconoce la diversidad de procesos existentes en ese país sobre construcción de autonomía, por lo que plantea unos ejes comunes que pueden ayudar para el análisis. La autora expone como primer criterio el control territorial y jurisdicción propia que se refiere al desafío del control del territorio frente a amenazas de actores armados paramilitares, las FARC, el ELN. Un segundo criterio se refiere al manejo ambiental del territorio autónomo que los pueblos han empezado a utilizar en defensa de la injerencia gubernamental para explotación de recursos. El tercer criterio se refiere al pluralismo jurídico reconocido en la Constitución colombiana y a la aplicación del derecho indígena en sus límites jurisdiccionales.

Pasando a Centroamérica, Juliet Hooker (2010) analiza el caso de Nicaragua y el modelo institucional actual en el que los diversos pueblos indígenas están obligados a compartir un mismo territorio autónomo. La Constitución de Nicaragua establece que los pueblos indígenas pueden ejercer su autodeterminación en lo que llama “regiones heterogéneas”, y la autora argumenta la necesidad de que cada pueblo indígena tenga derecho a constituir su propia autonomía de manera independiente.

De igual forma, los pueblos indígenas de Nicaragua exigen al Estado una reforma al régimen de autonomías, pero se encuentran con la dificultad de que, por la misma diversidad de grupos étnicos, y por una historia violenta que ha generado relaciones conflictivas, no

tienen la capacidad de construir acuerdos que permitan plantear una demanda conjunta al Estado. Sin embargo, la autora encuentra un momento favorable en la actual coyuntura por el hecho de que los Miskitu han logrado establecer alianzas programáticas con el gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional a partir de 2006 y afirma que se han abierto posibilidades para llevar adelante cambios sustanciales respecto a las autonomías.

Para terminar con esta revisión bibliográfica sobre la producción académica acerca de las autonomías indígenas en América Latina, a continuación, se presenta una breve reflexión sobre el significado del término “autodeterminación” que se utiliza en esta tesis y se explica por qué se ha elegido en lugar del término “libre determinación”, favorecido por algunos de los autores recién aludidos.

A lo largo de este primer capítulo hemos tratado el tema del cambio de paradigma y, en ese marco, el significado de la autodeterminación indígena, que implica la noción de no secesión y tiene un sentido reivindicativo respecto a la experiencia colonial y la continuidad histórica. Aquí resulta iluminador revisar el trabajo de Araceli Burguete Cal y Mayor (2010), quien presenta un análisis sobre las distintas nociones de autonomía propuestas por los pueblos indígenas a lo largo de sus luchas en el continente. Para la autora, el debate alrededor de la autonomía constituye un nuevo paradigma que se ha ido construyendo en las últimas cuatro décadas y desarrollándose teórica y conceptualmente. El paradigma de la autonomía está compuesto -según Burguete- por tres elementos: el reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación de los pueblos, la reconstitución de los pueblos indígenas y las luchas de resistencia (Burguete Cal y Mayor 2010).

La autora encuentra varios momentos en que se desarrolló el nuevo paradigma empezando en los años setenta del siglo XX, cuando los pueblos se apropiaron del derecho a la autodeterminación y lo volvieron el eje de su lucha. Esto permitió que la autodeterminación fuera entendida desde una nueva óptica, por fuera 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 1990 por la coincidencia con la conmemoración de los 500 años de la conquista de América. Aquel período, sin embargo, fue escenario del despliegue del multiculturalismo, por lo que no pudieron desarrollar reformas estatales profundas acordes con las demandas por autodeterminación de los pueblos indígenas. Un tercer período correspondió al repliegue y radicalización de los pueblos y su

lucha frente al Estado, mediante el ejercicio “de facto” de su derecho a la autodeterminación, siguiendo estrategias diversas que Burguete analiza a profundidad en su texto.

Por su parte, René Kuppe (2010) realiza una reseña sobre los debates previos a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en septiembre de 2007 y recoge elementos que ayudan a comprender el desarrollo de los conceptos de libre determinación y autonomía planteados en la misma. El autor por su parte 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 (autonómicos) dar seguimiento a su desarrollo propio y del compromiso de los Estados para garantizar tales condiciones a los pueblos indígenas” (Kuppe 2010, 12).

Si entendemos así a la libre determinación, tiene coherencia comprender la autonomía como lo plantea el texto de la Declaración: “El ejercicio del derecho indígena a la libre determinación” (Kuppe 2010, 12). El análisis de Kuppe permite evidenciar las posibilidades abiertas para la construcción de regímenes autonómicos, su reconocimiento constitucional y su puesta en práctica, a partir de la Declaración. Si bien la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas adopta el término de “libre determinación”, en esta investigación hemos podido constatar que no existe homogeneidad en el uso del término: mientras algunos autores utilizan “autodeterminación”, otros eligen “libre determinación”.

Lo importante aquí es que nuestra elección de usar el término “autodeterminación” se debe a que los pueblos indígenas investigados en Ecuador y Bolivia en sus documentos, declaraciones y entrevistas realizadas para este trabajo, han hablado mayoritariamente de “autodeterminación”. Sin embargo, se reconoce aquí el valor de ambos términos y sobre todo, la presencia de un sentido único y un significado que coincide entre ambos.

### **1.3.2 Una propuesta dentro del debate**

Se han expuesto ampliamente las contribuciones fundamentales para el debate sobre autonomías. En primer lugar, se expusieron las propuestas de Ramón Máiz y William Safran, así como de James Buchanan. Máiz y Safran plantean opciones para la construcción de regímenes autonómicos que no estén condicionados con una gestión territorial y James Buchanan debate sobre la importancia de que los regímenes de autonomía tengan un sustento

en el derecho internacional. Luego se plantearon las líneas de análisis con que los autores más destacados han abordado el tema de las autonomías en América Latina. A continuación, exponemos la propuesta que Ramón Máiz elabora de manera independiente sobre una *teoría política de la autonomía*, por ser la que dará sustento a las herramientas conceptuales y metodológicas de las que se servirá esta tesis.

Ramón Máiz (2007) plantea algunos elementos claves sobre la posibilidad de acomodar el autogobierno de pueblos y naciones diversas dentro de un mismo Estado. Propone una *teoría política de la autonomía* que supera visiones autonomistas “insolidarias” -como cataloga a las experiencias de Cataluña y Euskadi en España, y Guayaquil, Santa Cruz y Maracaibo en América Latina-, que, según el autor, mantienen una lógica secesionista.<sup>16</sup>

Frente a esos enfoques autonomistas Máiz considera necesario seguir legitimando la capacidad teórica, política y normativa de la autonomía para enfrentar la acomodación en Estados plurales, ya sea en términos culturales, nacionales o étnicos:

El principio de autonomía constituye un vector normativo irrenunciable de una democracia pluralista y equitativa. Y como tal, este principio teórico normativo precisa una teoría política sustantiva que, sin perder de vista el análisis politológico de las experiencias empíricas de autogobierno, articule, sistematice y desarrolle los argumentos normativos a favor de su puesta en práctica (Máiz 2007,17).

La propuesta de Máiz (2007) considera insuficiente el análisis empírico que se refiere a los aspectos de viabilidad, rendimiento institucional y estabilidad de las formas autonómicas. El autor quiere entrar en un análisis que reflexione también sobre “la búsqueda de la justicia y la equidad en la distribución territorial del poder, esto es, a la procura de una institucionalización normativamente justificable de la organización político-territorial de las sociedades complejas” (Máiz 2007, 18).

---

<sup>16</sup> Las experiencias a las que se refiere el autor como “insolidarias” surgen desde sectores de la ciudadanía que demandan autonomía administrativa desde posiciones económicamente ventajosas y que no implican poblaciones indígenas. Los análisis respecto a los ejemplos de Santa Cruz (Mayorga 2007; Mayorga 2009; Peña 2006; Combés sf; Rojas 2005; Merino 2005; Argirakis 2012; Zegada 2012) y Guayaquil en Ecuador (Burbano de Lara 2009; Carrión 2007), las han identificado como demandas de autonomía cívico-regionales, distintas a aquellas que surge desde poblaciones indígenas y campesinas que han sido excluidas y han sufrido las consecuencias de relaciones de dominación heredadas de la colonia. Respecto a Venezuela y el tema de la autonomía municipal de Maracaibo los enfoques son múltiples y abordan el tema tanto desde el punto de vista de la descentralización como del conflicto ideológico de estas demandas con el gobierno de la revolución bolivariana (Inciarte 1999; Chourio 2001). Respecto a las demandas autonómicas de Cataluña ver Pujadas 1982.

Máiz elabora una propuesta inicial de una *teoría política de la autonomía* en base a once tesis, vinculadas entre sí, que se refieren a distintos aspectos normativos, con el objetivo de alimentar el debate sobre las experiencias de autonomía en países de América Latina y en España específicamente. A continuación, se analizan las tesis una a una, con el objetivo de identificar aquellos argumentos que serán útiles para el desarrollo del análisis empírico de esta investigación.

La primera tesis establece que “La autonomía supone *autogobierno*, no mera autoadministración” (Máiz 2007, 17). Esto se refiere al carácter político de la autonomía, donde los entes autónomos ejercen su autogobierno en un ámbito propio de decisión y ponen en práctica derechos políticos y no solo derechos culturales y lingüísticos. El carácter político implica, además, ir más allá de la descentralización administrativa, hacia la construcción de voluntades políticas en base a la existencia de una correlación específica de fuerzas, a una trayectoria política e institucional y a unos problemas y desafíos propios (Máiz 2007, 18).

Este carácter político concreto tiene como resultado la generación de espacios autónomos con características propias distintas a otros niveles de gobierno y del Estado central. La autonomía en términos normativos se constituye como gobierno democrático y en ese sentido implica la existencia de mecanismos institucionales que permitan, por un lado, la toma de decisión legítima y democráticamente con respeto a las minorías y que, por otro, contemplen la posibilidad del disenso, la crítica y el debate. Por último, el carácter político de la autonomía también incluye un sentido de experimentación, donde los procesos de toma de decisión y las instituciones tienen la capacidad de innovarse y adecuarse a necesidades, identidades y problemas específicos fortaleciendo el pluralismo político (Máiz 2007, 19).

La segunda tesis establece que “La autonomía implica gobierno compartido, no soberanía”, lo que quiere decir que “[...] apunta a un diseño institucional integrado, cohesionado y solidario de una pluralidad de centros de decisión” (Máiz 2007, 20). Las autonomías mantienen, así, dos niveles de desarrollo político: el autogobierno, por un lado, y la participación en niveles de decisión conjunta con el Estado, por otro. Como consecuencia, el autor señala la necesidad de replantear el Estado en términos de “Estado autonómico” que es “[...] un Estado constitucional sin soberano, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en distintos ámbitos territoriales –o, eventualmente, personales– así como limitados y sometidos a las constituciones” (Máiz 2007, 21).

La tercera tesis establece que “La autonomía supone competencia, no jerarquía”, lo que implica salir de la lógica del nacionalismo donde la soberanía define la jerarquía del único poder legítimo y central, hacia una multiplicación de poderes en el territorio (Máiz 2007, 23).

La cuarta tesis establece que “La autonomía es un proceso, no una estructura”, y se refiere al origen de la autonomía como pacto entre los entes autónomos y el Estado en base al consentimiento mutuo. Por eso, ese acuerdo puede y debe ser revisado por las partes en caso de ser necesario. Esto determina que el Estado autonómico no se conciba como una estructura de autoridad fija, sino como un proceso abierto en donde los poderes se pueden redistribuir constantemente. En ese esquema, no solo las competencias están sujetas a negociación, sino las mismas reglas del juego que constituyen el acuerdo constitucional autonómico (Máiz 2007, 25).

La quinta tesis establece que “La autonomía postula unidad en la diversidad” (Máiz 2007, 26) lo que implica la institucionalización del pluralismo político, ideológico, cultural y territorial. Las identidades que forman parte de este pluralismo, no son identidades fijas, sino resultados de participación, deliberación y diversidad interna, permitiendo la superposición de lealtades en el Estado autonómico:

La autonomía produce y reclama, a su vez, un tipo específico de identidad colectiva, una identidad plural y compleja. La autonomía se desarrolla y ayuda a desarrollar identidades superpuestas, compatibles, solapadas. Genera un campo abigarrado de identificaciones de tal suerte que faculta conciliar las identidades particulares con una identidad estatal-nacional más amplia, acogedora de aquellas (Máiz 2007, 26).

Por otro lado, la institucionalización del pluralismo ideológico, cultural y territorial desafía y cuestiona la imposición de una nación mayoritaria sobre las minorías nacionales, o lo que Máiz llama “mayorías más débiles económica y políticamente por razones históricas de dominación o colonización” (2007, 26). Según esta tesis, en las autonomías las identidades no se vuelven cerradas y excluyentes y no se aíslan de las demás naciones y grupos que viven dentro del Estado plurinacional “[...] sino que las concibe, en su conjunto, y a cada una de ellas en su interior, como procesos democráticos de participación, diversidad interna y

deliberación, y las reorienta para que sean, sin erosionar su diferencia, compatibles y superpuestas” (Máiz 2007, 27).

La sexta tesis establece que “La autonomía implica igualdad territorial”, y se refiere a la equitativa distribución territorial de los recursos económicos. Esta tesis plantea los conflictos respecto a acceso, propiedad y usufructo del territorio que están entre los aspectos más problemáticos de las demandas de autonomía indígena.

La séptima tesis establece que “Las instituciones autonómicas no expresan, sino que producen identidades” (Máiz 2007, 30), lo que quiere decir que las instituciones no son solamente canales de expresión de preferencias o intereses, sino que son performativas y:

[...] Filtran, seleccionan, proporcionan específicos incentivos selectivos (positivos y negativos) y expresivos a los actores, promoviendo unos comportamientos y disuadiendo otros, modificando los intereses y las preferencias previas, contribuyendo, en fin, a (co) generar las identidades colectivas en presencia (Máiz 2007, 30).

La octava tesis establece que “La autonomía requiere un sistema de actores complejo”, lo que quiere decir que es necesario que existan partidos y organizaciones nacionales, pero también subnacionales, locales, regionales; sobre todo pone énfasis en movimientos étnicos que puedan generar identidades y comunidades étnicas subnacionales para defender sus intereses particulares, dando lugar a lógicas de participación y organización distintas a las del nivel nacional (Máiz 2007, 33).

La novena tesis establece que “La autonomía requiere un discurso autonomista ampliamente compartido”, lo que se refiere a que la autonomía no solo es un modelo institucional, sino que tiene alcances normativos basados en pactos que se distinguen de aquellos del liberalismo y del comunitarismo, heredando elementos de la tradición republicana de autogobierno (Máiz 2007, 34).

La décima tesis establece que “La autonomía forma parte central de los procesos de democratización”, por lo que la autonomía no solo implica pactos y acuerdos constitucionales y diseños institucionales, sino principios que tienen que ver con su sentido democrático. El autor se centra en la ampliación de los principios de libertad e igualdad, para introducir el

principio federativo de autonomía en el sentido del ejercicio de autogobierno heredado de la tradición republicana (Máiz 2007, 35).

La última tesis se pregunta: “Autonomía: ¿un modelo para armar?”, y se refiere al carácter de las diez tesis descritas hasta aquí, al hecho de que no se constituyen como recetas para la construcción de un modelo fijo, sino como una reflexión normativa que puede ser aplicable a realidades diversas y contextos distintos, y que puede generar bases para un debate desde distintas lecturas, trayectorias y necesidades (Máiz 2007, 39).

Una vez expuestas las tesis de Máiz que constituyen un corpus normativo para la búsqueda de la justicia y la equidad en la construcción de autonomías, a continuación se configuran cuatro argumentos derivados de la propuesta del mismo autor, que permiten dar un salto del ámbito normativo para construir una serie de criterios de evaluación de calidad de las instituciones de plurinacionalidad. A partir de estos argumentos se configura la estrategia metodológica de toda la tesis.

#### **1.4 Conceptos guía y estrategia metodológica**

A continuación se recogen las ideas de Estado plurinacional, nación, autodeterminación y los elementos de las propuestas de regímenes autonómicos que serán utilizados para este análisis con el objetivo de discutirlos a nivel metodológico y establecer cómo se llevará a cabo la investigación para responder a la pregunta ¿en qué medida los regímenes de autonomías adoptados en Bolivia y Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional?

En primer lugar, es necesario caracterizar el objeto de estudio de esta tesis y ubicarlo en su contexto, tiempo y espacio. Las autonomías que se estudian aquí se constituyen como experiencias de autogobierno en espacios territoriales delimitados que aspiran a conseguir o ya han conseguido, “[...] la concesión de autoridad jurisdiccional formal dentro de una entidad política más amplia definida como un estado” (Máiz 2007, 20). Estas autonomías se ubican en Ecuador y Bolivia, dos Estados que, a partir del año 2008, tras la promulgación de nuevas constituciones, se reconocen como plurinacionales y plantean nuevos regímenes de



autonomía que contemplan varios niveles de administración, pero que reconocen espacios territoriales particulares para el ejercicio del autogobierno indígena.

En lo que respecta a Bolivia, la nueva Constitución contempla la posibilidad de constituir autogobierno territorial indígena en espacios municipales previamente existentes, que con la nueva Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) pueden transformarse en Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). El Estado plurinacional de Bolivia ha entrado así en un proceso de transición en el cual once municipios “indígenas”, denominados de esta manera por su población mayoritariamente autoidentificada como perteneciente a alguna nación o pueblo indígena, aprobaron a través de un referéndum en el año 2009 convertirse en Autonomías Indígena Originario Campesinas.

Si bien los once municipios se encuentran dispersos a lo largo de todo el territorio de Bolivia, esto es, en la región occidental y oriental del país, para este estudio se han escogido los casos de los municipios de Jesús de Machaca y Charazani. Jesús de Machaca se ubica en el altiplano del departamento de La Paz y cuenta con una población de 13.247 habitantes de los cuales el 95,73% son indígenas, predominantemente aymaras. Charazani se ubica también en el departamento de La Paz, pero comparte territorio de altiplano, valles y trópico, y cuenta con una población de 9.161 habitantes de los cuales 96,62% son indígenas, mayoritariamente quechuas.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> El tema del conteo de las poblaciones indígenas en Ecuador y Bolivia ha sido bastante debatido a partir del año 2001, cuando se realizaron censos poblacionales en ambos países. Es esclarecedor tomar los dos ejemplos porque se evidencian las consecuencias del tipo de preguntas formuladas, mismas que a su vez, expresaron los contextos políticos y sociales que en cada país se estaban viviendo. Para el caso de Bolivia, a partir de la década del noventa se fortaleció el reclamo de los pueblos indígenas de tierras bajas que se habían visto opacados históricamente por las mayorías quechuas y aymaras de occidente. Por otro lado, hay quienes como Xavier Albó y Ramiro Molina (2006) encuentran que los términos genéricos de “mestizo” o “indígena” han adquirido en el contexto boliviano de reivindicaciones profundas de la etnicidad, cargas negativas por ser otorgados por otros, y por ser términos que no implican ningún compromiso identitario (Albó y Molina 2006, 33). La pregunta planteada en el censo del 2001 fue la siguiente: ¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? Para responder se pusieron las siguientes opciones: quechua, aymara, guaraní, chiquitano, mojeño, otro nativo, ninguno. Los resultados dieron un porcentaje del 62% de población perteneciente a algún pueblo originario (Albó y Molina 2006, 33). Para el caso del Ecuador, el censo del 2001 planteó la pregunta de la siguiente manera: ¿Cómo se considera usted? Y se dieron las siguientes opciones de respuesta cuyos resultados se ponen a continuación: Indígena (6,8%), negro (afroecuatoriano) (2,2%), mestizo (77,4%), mulato (2,7%), blanco (10,5%), otros (especifique) (0,3%) (<http://nubr.co/ep8tfe>). Si bien es cierto que el porcentaje de población indígena en Bolivia es bastante más alto históricamente, los resultados de estos dos censos establecen que en Bolivia hay un 62% de población indígena, mientras que en Ecuador un 6,8%, aunque para la CONAIE esta cifra asciende a un 25% aproximadamente. Al respecto continúa abierto el debate sobre si los resultados se deben a la forma de plantear las preguntas, que en el caso de Bolivia excluye el término “mestizo”, mientras que en Ecuador está incluida. Parte de este complejo debate son los resultados que arrojó el

Estos casos se han elegido, por un lado, por estar en la parte occidental del país y en lo que se considera como altiplano, dado que este estudio se limita al análisis de municipios que se encuentran en esa zona; un análisis de todo el territorio implicaría tomar en cuenta distintos contextos geográficos e históricos, mientras que al delimitarlo a la zona de occidente y del altiplano, tanto los contextos geográficos como las trayectorias y experiencias de los pueblos indígenas presentan fuertes coincidencias.

Por otro lado, se eligieron estos casos por su importancia no solo política sino simbólica en el momento de hablar de las demandas históricas por autodeterminación en Bolivia. Como se verá más adelante, Jesús de Machaca constituye un hito en las experiencias de lucha desde los pueblos indígenas desde el siglo XIX, y el caso de Charazani, aunque cuenta con menos producción bibliográfica sobre su experiencia, también representa un ejemplo clave para la lucha por la autodeterminación y la conservación de identidades indígenas, especialmente por ser el espacio donde habita la nación kallawayá.

En el caso del Ecuador, se miran tres experiencias de pueblos que buscan el autogobierno indígena en la sierra centro del país: la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua en la provincia de Cotopaxi; la Comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad en la provincia de Imbabura; y el proyecto de autogobiernos indígenas del pueblo Cayambe, que articula pueblos que habitan entre las provincias de Pichincha e Imbabura. El nuevo marco legal en que se ven inmersas estas experiencias es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, aprobado en el año 2010 y que regula el nuevo modelo de Gobiernos Autónomos Descentralizados en el que se asienta el Estado plurinacional. El COOTAD incorporó las

---

nuevo censo de población de 2013 en Bolivia, según el cual un 58% de adultos mayores de 15 años no se reconoce como perteneciente a ningún pueblo originario de los 36 que reconoce la Constitución. La pregunta realizada en 2013 fue la siguiente: Como boliviana o boliviano, ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino? Si-No, ¿a cuál? (lista de 36 pueblos, con la instrucción al encuestador de “no leer al entrevistado” dicho listado) (Stefanoni 2013, 5). Desborda las posibilidades de este trabajo el poder encontrar las razones por los cambios en los resultados de los censos de Bolivia, así como establecer si en Ecuador la forma de preguntar provocó un resultado demasiado bajo. Lo que se quiere dejar planteado aquí es que es un debate complejo y necesario y que la pregunta guía puede ser la siguiente: ¿Cuánto influyó el cambio en la pregunta censal respecto a la etnicidad? (Stefanoni 2013, 5).

Circunscripciones Territoriales Indígenas de la anterior Constitución de 1998, dándoles el nombre de 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 (Constitución de la República del Ecuador 2008, 122; artículo 242).

A pesar de que las figuras de Circunscripciones Territoriales Indígenas ya existían en la Constitución anterior, fue recién en el año 2010 que el COOTAD, en el marco del Estado plurinacional, estableció la regulación de sus competencias, formas de constitución y facultades.

Para el estudio de los procesos de construcción de autonomías en Bolivia y Ecuador es necesario tomar en cuenta algunas diferencias que condicionan el análisis. Por un lado, en Bolivia existe un proceso promovido desde el Estado para la constitución de las autonomías y eso se evidencia por los pasos establecidos desde “arriba” para la transición de municipios en autonomías. El primer paso que se dio en ese sentido fue el referéndum del año 2009 cuando se permitió que los municipios dispuestos a entrar en proceso de transición hacia autonomías lo expresaran mediante el voto popular.

Por otro lado, en Ecuador, a pesar de que existe una nueva normativa que viabiliza la construcción de Regímenes Especiales Indígenas, no existe un proceso impulsado desde el Estado que establezca pasos a seguirse en ese sentido. En ese contexto, los pueblos y nacionalidades indígenas que buscan el ejercicio de la autodeterminación recurren a la normativa como una estrategia, con el objetivo de buscar mayores niveles de autonomía. Esa diferencia establece un punto de partida que es importante reconocer, y que permite que en Bolivia se analicen los procesos de transición tomando como casos de estudio las experiencias de debates en torno a la elaboración de estatutos autonómicos de las nuevas autonomías.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Los estatutos autonómicos son, como se verá más adelante, los cuerpos legales que regirán el funcionamiento de las autonomías en Bolivia, y que se encuentran en proceso de elaboración desde el año 2009.

La redacción de los estatutos inició en los once casos a partir del año 2009, tras la celebración del referéndum antes mencionado. En Ecuador, la falta de un proceso uniforme impulsado desde el Estado exigió mirar tres ejemplos de comunidades que buscan el reconocimiento como Regímenes Especiales Indígenas pero que por sus características diversas acuden a las diferentes formas de constitución contempladas en el COOTAD.

Otra diferencia importante para tomarse en cuenta es que, si bien la mayoría de los autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena aquí nombrados se refieren a minorías indígenas o nacionales, en Bolivia, a partir del censo del año 2001, el tema exige algunas consideraciones porque el porcentaje de pobladores autoidentificados con una nación originaria superó el 50%.<sup>19</sup> El debate desde entonces cuestiona el tratamiento de los pueblos indígenas aymara o quechua como minorías, por lo que para este análisis recurrimos a la consideración de Máiz, quien habla de minorías pero también de “mayorías más débiles económica y políticamente por razones históricas de dominación o colonización” (Máiz 2007, 50).

Una vez puntualizados algunos elementos que caracterizan a las autonomías indígenas a estudiarse en esta investigación y que establecen algunas diferencias entre los casos, a continuación se exponen las nociones de Estado, nación y autodeterminación que se manejarán a lo largo de la tesis y que se derivan de las propuestas antes expuestas de los autores del multinacionalismo y del nacionalismo indígena, con el objetivo no solo de plantear con claridad su significado, sino también la relación entre ellas.

La idea de Estado plurinacional que se utiliza para esta investigación surge a partir de los cuestionamientos al Estado-nación heredado del siglo XIX y sus bases institucionales y teóricas surgidas de la doctrina nacionalista. El Estado plurinacional permite en base al principio de plurinacionalidad, la coexistencia de varias naciones que pueden ejercer su derecho a la autodeterminación dentro de un mismo Estado. Este Estado abandona el papel que cumpliría el Estado-nación de ser el único y principal generador de la cultura y aquel que impulsa los procesos de construcción nacional (Requejo 2001), para dar paso a la posibilidad de que las varias naciones que ocupan su territorio se recreen en procesos de negociación no solo respecto a elementos culturales, sino respecto al mismo ejercicio del poder. El Estado

---

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística, Bolivia. <http://nubr.co/8GIoz6>.

plurinacional es también aquel que permite repensar la soberanía y la distribución del poder para cambiar y renegociar los términos para la convivencia y acomodación de la diversidad nacional (Keating 2001, 47).

El principio de plurinacionalidad en el que se asienta el Estado plurinacional implica replantear la lógica de la doctrina nacionalista en donde la nación única y homogénea es la única titular de soberanía y ejerce su autodeterminación dándose un gobierno en un territorio determinado que coincide con el Estado. En este sentido coincidimos con Máiz, para quien es necesario abandonar el anclaje conceptual del nacionalismo para pensar en otras ideas de nación y autodeterminación que se plantean a continuación.

La idea de nación asentada en la lógica plurinacional abandona su carácter de hecho social fijo y objetivo, de cuerpo colectivo homogéneo que es resultado de procesos violentos de homogeneización y asimilación cultural, de entidad cultural definida en donde se distingue claramente quién pertenece y quién no a la nación. La idea de nación en la lógica plurinacional permite la construcción de procesos críticos con las ideas de homogeneización cultural y asimilación de la doctrina nacionalista (Requejo 2001; Keating 2001).

Para este estudio es necesario distinguir entre dos ideas de nación que están atravesadas y sobreponiéndose en el espacio del Estado plurinacional. Por un lado, aquella que se refiere a la nación en su conjunto, que engloba a todas las naciones, nacionalidades y pueblos dentro del Estado plurinacional, que en esta tesis se llamará “comunidad plurinacional”, y aquella que se refiere al ámbito de las naciones, pueblos o nacionalidades indígenas. Es importante aclarar que tanto la comunidad plurinacional como las naciones, pueblos o nacionalidades indígenas que en ella habitan tienen, de acuerdo a la lógica plurinacional, un carácter indeterminado, abierto, y permiten, por un lado, la convivencia de lealtades e identidades sobrepuestas y, por otro, la participación de todos en la configuración de la comunidad plurinacional.

Sin embargo, las naciones, pueblos o nacionalidades indígenas al autorreconocerse como naciones incluyen dos elementos particulares, que son la continuidad histórica y la experiencia colonial, que imponen a la idea de nación propia del nacionalismo indígena el desafío de revertir las relaciones de dominación heredadas desde la conquista española (Keal

2003; Buchanan 2004; Poole 2004; Murphy 2004). Estas dos ideas de nación se utilizarán para el análisis cuando sea necesario distinguirlas.

La idea de autodeterminación en la lógica plurinacional, que en adelante la llamaremos autodeterminación plurinacional, deja de suponer secesión y estatalidad como único horizonte normativo y se refiere a la capacidad tanto de la comunidad plurinacional como de las naciones, pueblos o nacionalidades indígenas que forman parte de ella, para definir su forma de vida y configuración cultural, social y política (Máiz 2007; Keating 2003; Buchanan 2004; Requejo 2001). La idea de autodeterminación plurinacional supone límites y compromisos para su ejercicio que se traducen en consideraciones jurídicas y políticas que regulan la diversidad interna de la comunidad plurinacional (Máiz 2007).

La autodeterminación plurinacional también se refiere a la articulación política de las demandas de autogobierno de las distintas naciones que componen la comunidad plurinacional, lo que exige que la posición de las distintas naciones en el orden institucional sea negociada (Keating 2001, 43). Aquí cabe aclarar cuál es la diferencia entre la idea de autodeterminación plurinacional y de autodeterminación indígena. Si bien las dos coinciden en descartar la secesión y la estatalidad, en el caso de la autodeterminación indígena hay que considerar de nuevo los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial y el sentido reivindicativo de la misma (Keal 2003; Buchanan 2004; Poole 2004; Murphy 2004).

Así, la idea de Estado plurinacional, de comunidad plurinacional, de naciones, pueblos y nacionalidades indígenas, de autodeterminación plurinacional y autodeterminación indígena, se relacionan entre sí a partir del principio de plurinacionalidad que supone la coexistencia pacífica de las varias naciones, pueblos y nacionalidades con la comunidad plurinacional en su conjunto, así como el ejercicio de la autodeterminación plurinacional desde todas estas colectividades en el marco de un Estado que permite la distribución del poder y su ejercicio en un mismo territorio.

Una vez planteadas las ideas de Estado, nación y autodeterminación que guiarán este trabajo, se quiere mirar cómo se han dado las transformaciones en dichas ideas a través de procesos críticos con las doctrinas nacionalistas de Ecuador y Bolivia. Se trata de hacer un recuento histórico para ver cómo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los procesos de

autoreconocimiento, las demandas por reconocimiento como pueblos, naciones y nacionalidades, así como por el derecho al ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas de Ecuador y Bolivia, han provocado una transformación conceptual en las nociones de Estado, nación y autodeterminación. El análisis se realizará recurriendo a fuentes bibliográficas primarias y textos declarativos oficiales como el Manifiesto de Tiwanaku de 1973, la Tesis Política de la CSUTCB de 1983, y la nueva Constitución del Estado plurinacional del año 2008, en Bolivia, y los documentos oficiales de Ecuarrunari durante la década de los setenta, de la CONAIE y la Ley de nacionalidades Indígenas del Ecuador durante los ochenta, el proyecto político de 1994 de la CONAIE, el proyecto de Constitución de la CONAIE de 1998 y la nueva Constitución del mismo año, y por último la propuesta de Constitución de 2007 de la CONAIE y la nueva Constitución de 2008, en Ecuador. En los dos casos se trabajará también en base a entrevistas elaboradas a dirigentes indígenas y académicos.

Una vez reconocidas las trayectorias de cuestionamiento y reinterpretación de las ideas de Estado, nación y autodeterminación desde los pueblos indígenas y retomando el objetivo de esta investigación de responder a la pregunta “¿En qué medida los regímenes de autonomías adoptados en Bolivia y Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional?”, se plantean cuatro argumentos derivados de las once tesis de la teoría normativa de Máiz con el objetivo de utilizarlos como criterios de “evaluación” de calidad de las instituciones de la plurinacionalidad para poder hacer un análisis politológico de las experiencias empíricas de autogobierno (Máiz 2007, 17).

El primer argumento se refiere al carácter político que adquieren las autonomías cuando se proponen viabilizar el ejercicio de la autodeterminación consustancial al principio de plurinacionalidad. Ese carácter político hace que la autonomía se constituya como espacio de autogobierno y no solo de autoadministración, para lo que es necesaria la existencia de voluntades políticas que se deben a trayectorias propias y que planteen sus propios intereses y desafíos. Esas voluntades políticas construyen, en el espacio del autogobierno, correlaciones de fuerza determinadas que se deben a la presencia de actores, ya sean partidos, organizaciones o movimientos étnicos con sus propias identidades, intereses, lógicas de participación y organización, diferentes a las del nivel nacional (Máiz 2007, 33). Se

identificarán los actores en juego, sus trayectorias e intereses para poder determinar su carácter político y la complejidad de sus lógicas de participación y organización, que se ponen en evidencia, como se verá más adelante, en los procesos de construcción de las autonomías y sus instituciones de autogobierno.

El segundo argumento se refiere al carácter experimental de las autonomías, que implica tomarlas como espacios, donde las instituciones están en proceso de conformación. El carácter experimental implica que las instituciones mantienen su capacidad de innovarse y acomodarse a las demandas y necesidades de las identidades que las construyen. El carácter experimental se asienta también en los pactos entre los entes autónomos y el Estado, que hicieron posible la existencia de las autonomías. Para eso se analizan los términos en que se estableció la nueva normativa constitucional en ambos países, es decir, en qué medida se incluyeron las demandas de los pueblos indígenas para la construcción de AIOC en Bolivia y CTI en Ecuador. Este análisis permite relacionar los regímenes de autonomía en cada país con la construcción del Estado plurinacional, para determinar si aquellos contribuyen a la formación de un Estado plurinacional que permite la negociación cultural y política para la generación de cambios en la distribución del poder, la convivencia y acomodación de la diversidad.

El tercer argumento se refiere a la relación de “doble vía” entre las instituciones de las autonomías y las identidades que las construyen. Las instituciones en proceso de construcción no solo reflejan el carácter de las identidades que las construyen, sino que al viabilizar y promover comportamientos, intereses y preferencias que se deben a identidades particulares, están fortaleciendo esas identidades. Esa capacidad de fortalecer identidades es lo que Máiz llama el carácter performativo de las autonomías (Máiz 2007). En esta investigación se quiere evaluar ese carácter mirando qué concepciones identitarias se promueven en las autonomías estudiadas, es decir, observar en qué medida se fortalecen y viabilizan las identidades indígenas atravesadas por los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial.

Para esto se analizará, en el caso de Bolivia, qué tipo de instituciones han quedado plasmadas en los estatutos autonómicos y cuáles fueron las demandas que se refieren al fortalecimiento de las identidades que entraron en conflicto durante los debates para la elaboración del documento, recurriendo a entrevistas de actores involucrados en los procesos



y a documentos oficiales. En el caso de Ecuador, también se utilizarán entrevistas y documentos oficiales donde se pueden identificar el tipo de instituciones que se quiere construir en el futuro o que se ha logrado construir dentro de las autonomías. Si bien para este caso no existe un proceso de elaboración de estatutos, sí existen documentos que norman las distintas autonomías. Hay que enfatizar que por la falta de documentación escrita y análisis de los casos aquí estudiados, las entrevistas en toda esta investigación constituyen un componente central.

El cuarto y último argumento se refiere al carácter democrático de las autonomías y este implica que las instituciones viabilicen la legítima toma de decisiones dejando espacio para el disenso, la crítica y el debate. Esto se analizará observando las dinámicas propias que se generan en los espacios autonómicos y cómo a partir de estas se enfrentan los distintos conflictos y desacuerdos en torno a temas clave.

### **1.5 Reflexiones finales**

En la primera parte del capítulo, los trabajos de Elie Kedourie (2000) y Ernest Gellner (2008), complementados por los de Guibernau, se presentaron como una base analítica que permite reconocer la imposibilidad de llevar a la práctica los principios del nacionalismo por vías pacíficas. Por otro lado, este análisis permite concluir que la acomodación de la diversidad nacional no es posible en el marco del principio nacionalista que establece una coincidencia necesaria entre Estado y nación. Esta relación se enmarca en una lógica argumentativa en donde nación, Estado y autodeterminación tienen significados determinados que se discutieron a lo largo del análisis, luego del cual se pueden plantear algunas de las implicaciones y dificultades de la aplicación de la doctrina nacionalista.

La idea de nación engendrada por la doctrina nacionalista tiene dos implicaciones importantes a tomarse en cuenta. En primer lugar, su carácter de nación única y culturalmente homogénea provoca procesos violentos de asimilación o exterminio para el objetivo de construir aquella nación ideal. En segundo lugar, su necesaria coincidencia con una unidad política determinada, es decir con un Estado, hace que las naciones que no logran la estatalidad, no sean consideradas como tales.

El Estado-nación según Gellner, se construye como aquel ente que puede existir por una serie de condiciones sociales, económicas y políticas dadas en la era industrial. El Estado-nación se caracteriza por tener un vínculo necesario con la cultura, en donde el poder político debe emanar de la nación culturalmente homogénea. Para Kedourie, las teorías acerca del Estado esconden, tras los principios de la ideología nacionalista, las implicaciones violentas de su formación. Guibernau, por su parte, encuentra que la idea del Estado-nación genera procesos violentos cuando las comunidades políticas solo pueden existir como naciones si construyen su propio Estado, y las naciones generan discursos nacionalistas en defensa de su existencia como tales.

La idea de autodeterminación en la doctrina nacionalista es aquel vínculo que genera la relación entre nación y Estado. En el análisis de Gellner, la autodeterminación está implícita en el deseo de las naciones de gobernarse a sí mismas, pero también en la definición de la nación. Si bien la cultura y la voluntad de sus miembros de pertenecer a la nación son características de la misma, lo que la define y la diferencia de otros grupos humanos es el deseo de autogobernarse a través del ejercicio de la autodeterminación, convirtiéndose ésta en el vínculo que permite la relación unívoca entre Estado y nación. Kedourie llega a la misma conclusión, pero por otro camino, y afirma que en la doctrina nacionalista las identidades étnicas pueden considerarse identidades nacionales solo por el deseo de autogobernarse, es decir, de ejercer autodeterminación. A su vez, al ser el vínculo entre las identidades nacionales y su propio Estado, la autodeterminación como principio genera consecuencias violentas que, según Kedourie, se mantienen ocultas tras los principios de la doctrina nacionalista. Para Guibernau, la autodeterminación se enmarca en la “ambivalencia” del nacionalismo, que no reconoce los procesos violentos desatados por su ejercicio porque, según la autora, el ejercicio de la autodeterminación siempre se da en desmedro de otras naciones.

Con estas reflexiones se plantea la necesidad de cambiar la forma de pensar los conceptos y las relaciones entre nación, Estado y autodeterminación, en base a nuevos planteamientos teóricos que permitan salir de la lógica argumentativa de la doctrina nacionalista para pensar la plurinacionalidad.

La discusión sobre el multinacionalismo permitió replantear la idea de nación desde una concepción que la construía como identidad fija y única, hacia una idea de nación en donde las identidades están en continua construcción, son cambiantes y pueden sobreponerse unas con otras. A su vez, el Estado-nación pasa a ser repensado como aquel espacio en donde las naciones en su nueva forma pueden coexistir de manera pacífica. Por último, la idea de autodeterminación se reconstruye abandonando su significado que unía de manera unívoca la nación y el Estado, es decir, dejando de lado la idea de estatalidad como único objetivo, y permitiendo el autogobierno de las naciones dentro del Estado multinacional<sup>20</sup>.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta los planteamientos del nacionalismo indígena que se refieren a las ideas de nación y autodeterminación porque recogen los significados atribuidos a la nación y la autodeterminación desde los mismos pueblos, naciones y nacionalidades indígenas. Tanto la autodeterminación como la nación desde el enfoque del nacionalismo indígena adquieren un carácter descolonizador, lo que quiere decir que tiene una carga histórica que la remite a la invasión de los pueblos europeos a otros pueblos en Asia, África y América. Este carácter está dado por dos elementos clave: la continuidad histórica y la experiencia colonial que atraviesan las dos ideas por igual.

Por otro lado, se plantearon formas de acomodación de la diversidad en base a los enfoques del federalismo multinacional y de regímenes autonómicos y se estableció que, si bien ambos enfoques coinciden respecto a la necesidad de repensar las ideas de Estado, nación y autodeterminación para hacer posible la convivencia pacífica de varias naciones en un mismo Estado, los enfoques respecto a regímenes autonómicos resultan más convincentes para este estudio. Esto porque si bien el federalismo plurinacional ha sido ampliamente debatido en países como Canadá o Bélgica, no ha sido una herramienta de construcción institucional o de análisis teórico para la mayoría de los casos en donde existen naciones, pueblos o nacionalidades indígenas demandando reconocimiento y acomodación de la diversidad dentro del Estado. Por otro lado, la propuesta de Ferrán Requejo aquí analizada se enfoca en la construcción de regímenes federales en conjunto y no de formas particulares de autogobierno dentro del marco federal multinacional.

---

<sup>20</sup> Si bien la mayoría de autores del multinacionalismo se refieren al Estado “multinacional”, no existe ninguna diferencia entre esta denominación y la de Estado “plurinacional”. Por ser esta última aquella que se utiliza en los casos de Ecuador y Bolivia, durante esta investigación se hablará del Estado “plurinacional”.

Los enfoques de regímenes autonómicos analizados plantearon algunos elementos que hacen pensar que son herramientas de análisis más convenientes para el estudio de autogobierno indígena en contextos de Estados plurinacionales. La propuesta de Safran de tomar en cuenta la necesidad de analizar las autonomías desde el ámbito territorial pero también funcional, permite enfrentar realidades de poblaciones indígenas que se han dispersado por el territorio del Estado que habitan, pero que, en muchos casos, también demandan autogobierno territorial debido a la conservación de sus raíces comunitarias.

La *teoría comprensiva de la autodeterminación* de James Buchanan que considera la necesidad de defender la construcción de *autonomía intraestatal* para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas desde el derecho internacional, a pesar de ser un gran aporte en la discusión sobre regímenes de autonomía en el caso de poblaciones indígenas, no se ha tomado en cuenta para la elaboración de este análisis, debido a que se enfoca en la importancia de defender la autonomía intraestatal en el nivel del derecho internacional y no proporciona herramientas para el análisis de los procesos mismos de construcción de autogobierno indígena en el nivel más micro.

Respecto a los estudios sobre autonomías indígenas en Latinoamérica este constituye un gran aporte porque permite ubicar adecuadamente este estudio en un contexto de amplia producción intelectual. Los autores plantean las preocupaciones centrales tanto de los pueblos indígenas como de académicos respecto a temas fundamentales en Latinoamérica como son el desarrollo y profundización de la democracia, el ejercicio de la autodeterminación, el presente y futuro del Estado-nación, el diseño de regímenes de autonomía y su puesta en práctica en distintos contextos nacionales. Existe una postura común de los autores respecto a la centralidad de la demanda por autodeterminación en las luchas de los pueblos indígenas (López Bárcenas 2011, Gutiérrez 2010). Con esa base, la reflexión sobre la relación compleja entre el Estado y las autonomías indígenas (Gutiérrez 2008) fue clave para comprender los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia. Los capítulos II y IV de esta tesis presentan un recorrido histórico y contextual sobre la formación de la demanda por autodeterminación y las diferentes facetas de relacionamiento entre los pueblos indígenas y el Estado en Bolivia y Ecuador respectivamente.

La literatura mostró además las dificultades con las que los autores se enfrentan al estudiar las autonomías indígenas por la diversidad de pueblos y contextos nacionales en los

que se encuentran. Sin embargo, esto los ha impulsado para seguir adelante con investigaciones que profundizan no sólo el debate teórico metodológico, sino que van creando registros de lo que sucede a nivel latinoamericano. El debate entre modelos de descentralización y regímenes de autonomía (Gómez-Reino y Martí Puig 2010) exige profundizar en aquellos procesos de descentralización que en la década del noventa sentaron los antecedentes para los procesos actuales de construcción de autonomías indígenas en Bolivia y Ecuador. Por último, los estudios de caso evidencian que, si bien existen análisis con diferentes enfoques, son escasos los estudios comparados sobre la construcción de autonomías.

Luego de un recuento de los distintos enfoques que han analizado la acomodación de la diversidad nacional dentro del Estado, se establecieron las herramientas conceptuales y metodológicas que se utilizan en esta investigación. El capítulo siguiente presenta los procesos históricos y políticos en que las ideas de autodeterminación, nación y Estado fueron replanteadas por los pueblos y naciones indígenas en Bolivia.

## CAPÍTULO II

### AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN BOLIVIA: ENTRE AUTOGOBIERNO E INCLUSIÓN ESTATAL

Bolivia se reconoce como Estado plurinacional a partir del año 2009, tras la aprobación en referéndum de la nueva Constitución Política del Estado. Este hecho es un punto de inflexión, tanto para la construcción del Estado boliviano, como para la historia de los pueblos indígenas y de la sociedad boliviana en general. Con el reconocimiento de la plurinacionalidad, Bolivia asume desafíos que habían quedado pendientes a través de la historia republicana, especialmente la construcción de una comunidad política que no solo incluya a las mayorías diversas, sino que reconozca su pluralidad cultural.

El reconocimiento de la plurinacionalidad fue resultado de procesos de cuestionamiento al Estado-nación desde los pueblos indígenas que en distintos períodos de la historia se vieron sometidos a formas de discriminación, asimilación y exclusión como consecuencia de la aplicación de proyectos de construcción nacional que les asignaban “lugares” determinados a ser ocupados en la nación boliviana. Las luchas de los pueblos indígenas durante el siglo XX, han oscilado entre demandas por inclusión y protección estatal, y por reconocimiento de su diferencia. El objetivo de este capítulo es conocer cómo se han ido conformando las demandas por autodeterminación y ejercicio del autogobierno de los pueblos indígenas en Bolivia. Para este propósito, se hace un recuento de distintos hechos que durante la segunda mitad del siglo XX dejaron ver la forma en que el Estado boliviano asumió el reto de construirse a sí mismo y los lugares que les fueron asignados a los pueblos indígenas en la construcción de la nación, así como las formas en que los pueblos indígenas reaccionaron y cuestionaron los proyectos “oficiales” de construcción nacional.

La lucha constante y sostenida de los pueblos indígenas por el reconocimiento como naciones, por el derecho a ejercer autodeterminación dentro del Estado, y por la construcción del Estado plurinacional, provocó que Bolivia transitara por caminos que la llevaron a la implementación del pluralismo cultural y nacional. En este capítulo se elabora un recuento histórico sobre la construcción de las demandas indígenas que oscilan entre el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, pero también a la inclusión en el proyecto de Estado-nación a través de cuatro momentos: la revolución de 1952, el surgimiento del katarismo en

la década de los setenta, el retorno a la democracia en la década de los ochenta y los ciclos de protesta iniciados en el 2000. Estos hitos permiten comprender la dimensión y el significado de los cambios planteados en la nueva Constitución Política del 2008, tanto en términos de proyecto estatal como de oportunidades para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas.

## **2. Pueblos indígenas y Estado nacional: crisis del Estado liberal oligárquico.**

La revolución de 1952 se inscribe dentro de un ciclo histórico más amplio, conocido como la crisis o el fin de la etapa “liberal” o “liberal-oligárquica”<sup>21</sup> del Estado boliviano, que inicia en la década de 1930 (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Dunkerley 2003; Gotkowitz 2011; Gumucio 1996; Mires 1989; Rivera 2003). Tres regímenes militares consecutivos definidos como “socialistas” –el de David Toro (1936-1937), el de Germán Busch (1937-1939) y el de Gualberto Villarroel (1943-1946) – plantearon en ese periodo la necesidad de (re) construir 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.<sup>22</sup> Los gobiernos militares impulsaron la organización de la clase trabajadora y de los pueblos aymaras y quechuas del campo, cuya identidad sociocultural, a raíz de las concepciones heredadas de la tradición marxista, era asumida por los reformistas militares y civiles, así como por las nacientes formaciones de izquierda, exclusivamente como *campesina*.

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

---

<sup>21</sup> El término liberal-oligárquico se refiere a la etapa histórica que siguió a la lucha de independencia de Bolivia y que sentó las bases del Estado republicano sobre las premisas del liberalismo europeo, momento en el cual los derechos y libertades estaban limitados para aquellos sectores privilegiados de la sociedad que gozaban de poder económico y político. Las elites entonces se destacaban por la propiedad de grandes latifundios y de las principales minas de estaño del país. Su uso proviene de ciertos historiadores que se refieren a aquella etapa, como Carlos D. Mesa Gisbert, Laura Gotkowitz, Silvia Rivera Cusicanqui, James Dunkerley, entre otros.

<sup>22</sup> Hasta ese momento, como es bien sabido, el altiplano y los valles bolivianos estaban divididos en grandes latifundios principalmente bajo el régimen de hacienda, mientras que la explotación minera se encontraba casi en su totalidad en manos de tres familias: Hochschild, Aramayo y sobre todo Patiño (Gotkowitz 2011).

Las formas comunitarias de tenencia de la tierra se habían mantenido en el altiplano y en los valles<sup>23</sup> hasta bien entrado el siglo XIX, cuando los gobiernos de Mariano Melgarejo y Tomás Frías, llevaron a cabo una serie de reformas supuestamente enmarcadas en las ideas liberales de civilización, modernización y, por el contrario, fueron un incentivo para la generalización del latifundio y, consecuentemente, a diversos ciclos de resistencia y movilización indígena-campesina (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, libro VII; Gotkowitz 2011; Rivera 2003, 69-117).

En el gobierno de Melgarejo se estableció la obligatoriedad de la compra de títulos de tierras ocupadas por comunidades indígenas. Las tierras no compradas por las comunidades pasaron a manos del Estado para ser subastadas. Como es de imaginar, ya que los usufructuarios de las tierras comunales en ningún caso lograron reunir en el plazo fijado por el gobierno las sumas exigidas, los principales beneficiarios de la medida fueron los hacendados aledaños que adquirieron las tierras a bajos precios (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Mires 1988).

Durante el gobierno de Frías, mediante la llamada Ley de Ex vinculación, la cual reconocía solamente la propiedad individual de la tierra, el ataque a la propiedad comunitaria fue más directo, por lo que entre, 1880 y 1930, las tierras de propiedad de las comunidades se redujeron en 25%.<sup>24</sup>

En los debates de la época sobre el problema de la tierra y de las poblaciones indígenas las reformas apenas mencionadas 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 y, por el contrario, fueron un incentivo para la expansión del

---

<sup>23</sup> Bolivia se divide en dos regiones principales de acuerdo a condiciones geográficas que tienen a su vez diversidad poblacional. La primera es la región de occidente que a su vez se divide en altiplano con los departamentos de Oruro, Potosí y La Paz, y en valles donde se ubican los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca. En oriente se ubican los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

<sup>24</sup> Si bien en 1860 el 65% de las tierras del altiplano era de propiedad comunal y más de 480.000 indios eran propietarios, existiendo solamente 80.000 colonos de hacienda, esto cambió con la iniciativa de Melgarejo de abrir el mercado de tierras (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 357). En 1880 las comunidades poseían todavía alrededor de la mitad de la tierra y de la población rural, mientras que para 1930 ambos rubros alcanzaban apenas a un tercio o hasta menos (Gotkowitz 2011, 61; Mires 1988, 226). En vísperas de la revolución de 1952, los latifundios llegarían a acaparar alrededor del 95% de las tierras cultivables del altiplano y los valles.



latifundio y la parcelación de la propiedad comunitaria, manteniendo además las relaciones de servidumbre heredadas de la colonia (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012).

Ese fue el escenario en 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, y se generaron con el tiempo mayores reivindicaciones por el derecho a la propiedad comunal de la tierra y por el mantenimiento de sus autoridades comunitarias (Gotkowitz 2011, 18).

La crisis del ciclo liberal-oligárquico se desató por la caída de precios del estaño en el marco de la Gran Depresión (Pozo 1999, 228). Además, esta etapa recibió una fuerte sacudida con la Guerra del Chaco entre 1932-1935, cuando las poblaciones indígenas del altiplano y los valles se encontraron y se 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” ubicándoles en un escenario propicio para reflexionar en torno a su papel en la construcción del Estado y nación bolivianas (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 483).

Los gobiernos de Toro y Busch (1936 y 1939) iniciaron el proceso revolucionario que desencadenó años más tarde en la revolución de 1952. Los dos gobiernos se enfrentaron a las demandas de los pueblos indígenas por la propiedad comunitaria de la tierra y el respeto a sus autoridades originarias, pero también a las 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 la integración de los pueblos indígenas al proyecto nacional bajo criterios de inclusión y homogeneización cultural. Al respecto, Laura Gotkowitz sostiene que en este periodo 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” (Gotkowitz 2011, 40).

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 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). El gobierno de Busch aprobó un nuevo Código de Trabajo y reformó la Constitución inspirándose en la Constitución mexicana de 1917. Estos dos gobiernos 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).<sup>25</sup>

El nacionalismo revolucionario se constituyó en la ideología y práctica política que cortó definitivamente con los preceptos del Estado liberal-oligárquico, en el que las élites se apropiaron del poder político y del excedente económico de la minería y la producción agrícola valiéndose de las relaciones de dominación y formas de servidumbre heredadas de la colonia. Carlos Montenegro junto con Augusto Céspedes lo plantearon 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 D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 500).

El nacionalismo revolucionario surgió con un carácter eminentemente urbano y sin propuestas concretas con respecto a la cuestión indígena y agraria (Mires 1988). Sin embargo, rescató los orígenes indios y mestizos de la nación boliviana en base a una crítica de los períodos colonial y republicano (Quiroga 1942). Atravesado en un principio por influjos tanto socialistas como fascistas, así como por el pensamiento del líder peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, el nacionalismo revolucionario se distinguió de ambos (Mires 1988). Walter Guevara Arce, en el “Manifiesto a los ciudadanos de Apopaya” 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” (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 500). Mientras que Víctor Paz Estenssoro definía al MNR como un “partido nacionalista con inclinaciones socialistas” (Alexander 1958 citado en Mires 1988, 249).

---

<sup>25</sup> Sobre el gobierno de Villarroel y su relación con el MNR véase, en particular, el cap. 6 y 7 de Gotkowitz (2011).

De todo lo anterior se hizo eco el gobierno del Coronel Gualberto Villarroel (1943-1946) declarando que “No somos enemigos de los ricos; pero somos más amigos de los pobres” (citado en Gotkowitz 2011, 227). Si bien puso a los mineros en un lugar central y lo demostró con la creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) en 1944, fue el primero en apoyar directamente las reivindicaciones de los pueblos indígenas con la realización del Primer Congreso Indígenal que en 1945 reunió a más de 1.000 autoridades de las comunidades de los valles y altiplano. En este se trató el problema de la tierra y la eliminación de la servidumbre,<sup>26</sup> así como la reversión de la prohibición de la libre circulación de los indígenas en las ciudades (Gotkowitz 2011; Stefanoni 2010). Se cuestionaron por primera vez las bases legales y constitucionales del Estado evidenciando lo paradójico de las demandas de los pueblos indígenas, que oscilaron, desde entonces, entre la inclusión y el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural. Laura Gotkowitz 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 ser: 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 (Gotkowitz 2011, 27).

Los gobiernos de Toro y Busch, primero, y el de Villarroel después fueron las primeras demostraciones de la necesidad urgente que sentían las clases medias progresistas en Bolivia por 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, José Cuadros Quiroga, pensaron en un proyecto nacional que obedecía al propio contexto histórico y que rescataba los orígenes indígenas de la nación boliviana para la construcción de la nación mestiza.

---

<sup>26</sup>Se trata, en ambos casos, de formas de servidumbre y trabajo gratuito a los cuales estaban sometidas las comunidades indígenas y afro-descendientes. Teniendo su origen en la colonia, se habían mantenido o refuncionalizado como costumbre o bajo ambiguos artificios legales durante la República.

El nacionalismo revolucionario se planteó el proyecto de nación mestiza y reconoció lo indio para la integración de ciertos elementos culturales que fortalecerían la nación en su carácter mestizo. Tenía como objetivo además la inserción de Bolivia en el capitalismo mundial a través de la industrialización, la apropiación de los recursos mineros y el impulso a la productividad agrícola. La realidad económica, social y política de Bolivia en la primera década del siglo XX no obedecía a un contexto de industrialización. El ciclo liberal oligárquico fortaleció una sociedad en la que no había cabida para la movilidad social y donde las mayorías indígenas permanecían analfabetas y se dedicaban sobre todo al trabajo agrícola o minero bajo formas de explotación y servidumbre mantenidas desde la colonia.

El proyecto de construcción nacional del nacionalismo revolucionario, a pesar de haberse configurado sobre ideas de inclusión y reivindicación de derechos universales de ciudadanía, no reconocía la complejidad cultural que el Estado boliviano contiene en sus fronteras. A pesar de que los pueblos indígenas se vieron influenciados por la idea del campesinado, los primeros años que siguieron a la revolución de 1952 dejaron ver que las formas de vida comunitarias mantenían fuertes lazos en base a la identidad étnica en el altiplano y los valles que coexistieron en adelante con la lealtad nacional.

A través del nacionalismo revolucionario el Estado boliviano se constituyó como un Estado-nación basado en la nación mestiza. Se extendieron los derechos de ciudadanía mediante el voto universal y se identificó a las elites como la antinación. Los pueblos indígenas no fueron reconocidos en su diferencia y permanecieron bajo esquemas de dominación.

Tras plantear algunas ideas clave sobre los elementos constitutivos del nacionalismo revolucionario a continuación se analizan los pormenores de la puesta en marcha de su proyecto de Estado y nación a partir de la revolución de 1952 y el lugar que ocuparon en ese contexto los pueblos indígenas, así como sus demandas por autodeterminación e inclusión.

## **2.1 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 (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Dunkerley 2003; García Linera 2001; Mires 1988). El Estado como aparato burocrático, las relaciones entre el Estado y la sociedad,

así como los vínculos entre los miembros de la nación se modificaron por la puesta en marcha de las premisas del nacionalismo revolucionario.

Con el objetivo de mirar el lugar ocupado por los pueblos indígenas en el contexto de la revolución, de entrada, se debe advertir que ésta no fue una insurrección indígena, sino que en ella concurrieron una diversidad de actores y sectores fabriles, artesanos, mineros, campesinos, indios y mestizos y que su carácter fue eminente urbano (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Dunkerley 2003; Rivera 2003; Zavaleta 1989).

Sin embargo, a pesar del papel trascendente jugado por los mineros y sus organizaciones a lo largo de la revolución, al punto de convertirse durante los primeros años en fuerza gobernante bajo la modalidad del cogobierno minero-estatal,<sup>27</sup> fue en el campo donde la revolución alcanzó las transformaciones más radicales, una “revolución en la revolución”, en palabras de Mires (1988, 273).

La revolución llevó adelante profundos cambios en lo político, económico y cultural. Con base en la reforma agraria y la nacionalización de las minas y recursos hidrocarbúricos, el gobierno del MNR persiguió el desarrollo económico y la industrialización del país. Estableció el voto universal a la vez que llevó adelante la sindicalización de obreros, mineros y campesinos con el objetivo explícito de convertirlos en bases de apoyo del MNR y de controlar sus posibles desbordes y demandas más radicales. Por último, se impulsó un nuevo modelo de cultura nacional en base a la recuperación retórica del pasado indio y de la valorización del mestizaje (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Dunkerley 2003; Gumucio 1996; Mires 1988; Stefanoni 2010, 81-96).

El proyecto del primer gobierno del MNR se enfocó en la inclusión de los pueblos indígenas a través de la ampliación de los derechos civiles y políticos, tales como la

---

<sup>27</sup> Una de las primeras acciones del gobierno del MNR fue la creación de la Central Obrera Boliviana (COB), el 17 de abril de 1952. Desde su creación sus demandas se enfocaron en la nacionalización de las minas y ferrocarriles, demandas por mejoras salariales y la reforma agraria. Con el tiempo la COB fue reconocida como una de las confederaciones sindicales más militantes del mundo (Dunkerley 1987, 74). El cogobierno no dio la misma participación a los sindicatos campesinos y a los sindicatos obreros. Esto se notó en la mayor participación de obreros en los ministerios, con cinco Ministros Obreros, mientras que los campesinos solamente pudieron acceder al Ministerio de Asuntos Campesinos. La prioridad dada a los sindicatos obreros se sintió también en las dos cabezas del cogobierno que fueron el presidente Víctor Paz Estenssoro y el primer Ejecutivo de la COB Juan Lechín, que ocupó el cargo de Ministro de Minas y Petróleos (Dunkerley 1987, 108). Al momento de dictarse el decreto de nacionalización, la minería era la principal fuente de ingresos del Estado y significaba más del 80% de sus ingresos, lo cual explica el enorme poder de negociación de los mineros.

universalización del voto y la sindicalización “desde arriba” impulsada por el Estado.<sup>28</sup> Con el decreto del 21 de julio de 1952 se concedió el derecho al voto a todos 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 (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Dunkerley 2003; Gotkowitz 2011; Mires 1988; Rivera 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 evidencia que “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, que se concebía como el verdadero sujeto de la nación que se anhelaba construir” (Rivera 2003, 134).

Los conflictos provocados por la explotación a los campesinos y por la repartición de la tierra que se habían generalizado desde la década de los treinta, se agudizaron de manera significativa, especialmente en las zonas de Cochabamba, La Paz, Oruro, Norte de Potosí y Chuquisaca (Mires 1988; Rivera 2003). En efecto, el presidente Víctor Paz Estenssoro emitió el Decreto Ley 3464 en Ucureña (Cochabamba) el 2 de agosto de 1953 frente a una asamblea de cien mil campesinos (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 540; Dunkerley, 2003; Gotkowitz, 2011; Mires, 1988). 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, la modernización del agro mediante inversión y ayuda técnica y la promoción de la migración al Oriente, zona todavía poco poblada en relación al altiplano (Dunkerley 1987, 104). A partir de la reforma agraria la parcelación de la tierra provocó que el minifundio se extendiera por los valles y el altiplano y que se dividiera cada vez más por la herencia de padres a hijos sobre la base de la propiedad individual.

Entre 1954 y 1968 hubo una importante redistribución de tierras a los campesinos; se terminó definitivamente con el latifundio en el altiplano y los valles, y de manera paulatina se

---

<sup>28</sup>“Parientes pobres de la oligarquía”, según la incisiva definición de Zavaleta (1977 citado en Rivera 2003, 119), los principales líderes del MNR “se sentían portadores de la misión histórica de convertirse en una activa «burguesía nacional» capaz de consumir, por fin, el despegue capitalista del país (Rivera 2003, 119). No sorprende, por lo tanto, que “la universalización del sindicalismo como forma de representación de la heterogénea población rural deja entrever un nuevo proyecto de “civilizar” a los indios y promover su tránsito a un status ciudadano homogéneamente concebido en términos de la cultura criolla y occidental”.

entregaron títulos de propiedad<sup>29</sup>. En cifras, “la reforma significó entre otras cosas 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)” (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 540).

Sin embargo, la falta de mejoramiento productivo y asesoramiento técnico hizo que la modernización del agro y el mejoramiento de niveles de vida en el campo quedaran como tareas pendientes, por lo que miles de indígenas se trasladaron hacia las ciudades en búsqueda de fuentes de trabajo. Este fenómeno generó diversos vínculos entre las comunidades del campo y los nuevos pobladores urbanos. Con el tiempo, las redes de comercio crecieron y se generaron mercados informales de capitales, bienes y servicios que conectaron el campo y la ciudad (Urioste 2005). Esas relaciones campo-ciudad además dieron origen al katarismo e indianismo, las corrientes de pensamiento que articularon las demandas por reconocimiento de los pueblos indígenas.

Con la exclusión de la tenencia comunal de la tierra en lo legal, se excluyó también la forma de organización política del ayllu. Los cambios en la organización al interior de las comunidades y de su forma de relacionarse con el Estado estuvieron marcados profundamente por el proceso de sindicalización del campo impulsada por la revolución que marcó las relaciones que en adelante se establecieron entre el Estado y los pueblos indígenas, influenciando también en sus procesos de reconfiguración identitaria. El sindicato campesino en Bolivia refleja en este sentido las contradicciones entre las formas del sindicalismo obrero y minero y las formas de organización indígenas propias de las comunidades y ayllus. Sin embargo, el control y subordinación del sindicalismo campesino al Estado fue muy variable dependiendo de la región. Resultó más eficaz en Cochabamba en la región 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 2010, 117). La región más conflictiva fue sin duda el altiplano, que demostró altos niveles de resistencia a la sindicalización de las comunidades y ayllus<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Se estima que entre valles y altiplano, 8 de los 36 millones de hectáreas fueron redistribuidas a los campesinos (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 540).

<sup>30</sup> Véase al respecto Rivera 2003, 122-135; 2010, 41.

Entre 1953 y 1960 se consolidó la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTCB), como un espacio que, además de articular la base de soporte electoral del MNR en el campo, cumplió también la función de mantener organizado el apoyo político capaz de activarse cada vez que el MNR lo requiera, “asegurando 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 1999, 118).

La CSTCB se constituyó como la mediadora entre los campesinos y el Estado una vez que se puso fin al sistema de hacienda. Se constituyó como aquella 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 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 primeros gobiernos del MNR que fueron reemplazados por el llamado Pacto Militar Campesino que, junto con el “sistema de mayo”,<sup>31</sup> dio inicio a la fase autoritaria de la revolución.

## **2. 2 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 políticos al interior 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, cuando afirma “El que [los militares] pudieran llevar a cabo su objetivo dentro de la revolución, es una señal bien clara de que este mismo

---

<sup>31</sup>Sistema de mayo” es una expresión acuñada por Sergio Almaraz, importante intelectual de izquierda boliviano, para indicar la fase que, a partir de 1965, con la rebaja de los salarios mineros en cumplimiento de las recomendaciones de los asesores norteamericanos del General Barrientos, dará inicio a una etapa de violenta y prolongada conflictividad entre gobierno y sector minero. Merece la pena notar aquí que desde el inicio de la revolución y sobre todo en vísperas de la crisis que precedió el golpe de 1964, como parte del intento del MNR de controlar y manipular el sindicalismo campesino, “el gobierno puso especial cuidado en el sometimiento del aparato sindical en las zonas aledañas a los centros mineros” (Rivera 2003, 134).



proceso había creado sus tendencias conservadoras” (Zavaleta 1979 citado en Stefanoni 2010, 97).

En 1964 asumió el poder el binomio de Víctor Paz Estenssoro y el General René Barrientos. Este último, tras un montaje de atentado en su contra y una conspiración apoyada por la embajada de Estados Unidos, encabezó el golpe militar de noviembre de 1964 e inició la etapa conocida como Pacto Militar-Campesino.

El pacto implicó el alejamiento entre los campesinos y los sectores obreros y mineros, así como la cooptación de los sindicatos campesinos por parte del gobierno militar: “Los campesinos transfirieron su simpatía por el MNR al General 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” (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 560). Tal y como explica Silvia Rivera Cusicanqui, el Pacto Militar-Campesino sustituyó la articulación entre el sindicato 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 quechwa – permitió prolongar frente al campesinado la imagen de un Estado paternal y suavizar así la institucionalización de la coacción encarnada en el PMC (Pacto Militar-Campesino) (Rivera 2003, 144).

Las Fuerzas Armadas instalaron un gobierno asistencialista y jugaron el papel de mediadores en los conflictos entre sectores campesinos tras la reforma agraria (Stefanoni 2010, 98). 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. Especialmente en la zona del altiplano, “tropezó con dificultades no mucho después de su creación” (Rivera 2003, 144). 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 el retiro de la medida<sup>32</sup> (Lavaud 1986). El carácter clientelista y

---

<sup>32</sup>No está fuera de lugar notar que es precisamente en este período que, por un lado, se consuma la trágica aventura de la guerrilla del Che Guevara en Bolivia, debida precisamente al eficaz acoso a la que fue sometida por el ejército y al fracaso de prender un “foco de guerrilla” en el campo, cuando en cambio había despertado simpatías y apoyos en los centros mineros. Para un breve recuento del período de Barrientos y la historia de Guevara, véase Gumucio (1996, 256-274). Por otro lado, sin embargo, de las protestas por el impuesto

autoritario del gobierno hizo que las demandas indígenas en defensa de la propiedad comunal de la tierra y de sus autoridades comunitarias, se mantuvieran silenciadas. Sin embargo, aquellos indígenas que habían migrado a las ciudades a partir de la reforma agraria, iniciaron procesos de debate y reflexión que condujeron a la consolidación del katarismo e indianismo, que años después serían las corrientes indigenistas más importantes del país. El Pacto Militar-Campesino provocó la redefinición y especialmente en los valles cochabambinos el fortalecimiento de la estatización y cooptación del sindicalismo indígena-campesino que:

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).

La muerte de Barrientos en 1969 puso fin al Pacto Militar-Campesino, dando paso al breve periodo de los gobiernos del General Alfredo Ovando (septiembre 1969-octubre 1970) y del General Juan José Torres (octubre 1970-agosto 1971) que, para la mayoría de los analistas, fue el último intento de recuperación de los contenidos democráticos y populares de la revolución de 1952.<sup>33</sup>

A continuación, se analiza el surgimiento y consolidación del indianismo/katarismo como ejes de articulación y pensamiento de sectores indígenas y campesinos, así como focos de debate y generación de pensamiento. Se discuten a profundidad sus premisas para comprender la reconceptualización de las nociones de nación y mestizaje y su crítica al proyecto del Estado del 52.

### **2.3 El surgimiento del indianismo/katarismo**

El movimiento katarista nació como reacción y crítica al sometimiento de los sindicatos rurales durante el Pacto Militar Campesino, así como por el cúmulo de promesas incumplidas

---

agropecuario surgirá “la primera expresión organizada del campesinado disidente: el Bloque Independiente Campesino, que se opuso beligerantemente al PMC y se afilió a la Central Obrera Boliviana” (Rivera 2003, 145). En este sentido, prosigue la autora, “Estos hechos demuestran la persistencia de las estructuras de mediación construidas a partir de 1952, que suponían la continuidad de ciertas concesiones y formas de ejercicio de la capacidad campesina de presión sobre el Estado, que el nuevo régimen militar no pudo recortar impunemente” (Rivera 2003, 145).

<sup>33</sup>Sobre este período véase, entre otros, Dunkerley 1987 y Gumucio 1996, 280-304.

de la revolución de 1952. Como indica Xavier Albó, “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 Túpac Katari, que en 1781 había puesto en jaque al régimen colonial español en la ciudad de La Paz” (Albó 2003, 119).

La migración a las ciudades fue clave para la formación de nuevos líderes que empezaron a insertarse en espacios urbanos antes “clausurados” para los indios. Para 1976, año en que se llevó adelante el censo de población, 25% de los habitantes de la ciudad de La Paz eran migrantes aymaras del altiplano y valles cercanos. Sumándose a los pobladores de lengua aymara nacidos en La Paz, la cifra de aymaras en la capital ascendía a 48% (Albó 1979, 54).

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, 2003: 150). 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. Remitiéndose al estudio de Javier Hurtado sobre el katarismo, Pablo Stefanoni afirma que:

El movimiento fue impulsado por los sectores medios del campo: aquellos que pudieron permitirse el acceso a la educación superior urbana y así tener por varios años la experiencia de residentes en la ciudad de la Paz, con toda las posibilidades y segregaciones que brinda la cultura *q'ara*<sup>34</sup> (Stefanoni 2010, 109).

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 Túpac Katari que reunió a estudiantes aymaras en su mayoría hijos de migrantes de la provincia de Aroma interesados en las ideas indianistas de Fausto Reinaga.<sup>35</sup> Por otro lado, impulsados por Raymundo Tambo, uno de los fundadores del propio

---

<sup>34</sup>En aymara, *q'ara* literalmente significa pelado, desnudo, de tez blanca. Es un término utilizado en sentido peyorativo para referirse a los blancos y mestizos (también denominados *mistis*) pero, en determinados casos, también a los indios occidentalizados en su cosmovisión, usos y costumbres.

<sup>35</sup>Fausto Reinaga (1906-1994), pensador y político radical, polémico y contradictorio además de muy prolífico, fue sin duda uno de los principales referentes ideológicos de las corrientes indianistas no solo en Bolivia sino en toda América Latina. Sus obras más conocidas son *Tierra y Libertad* (1953), *Manifiesto del Partido Indio de Bolivia* (1970), *La revolución india* (1970), *Tesis India* (1971), *La razón y el indio* (1978).

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 Túpac Katari (Yashar 2005; Rivera 2003, 150-151; Stefanoni, 2010, 105-106).

Estos grupos militantes se consolidaron como nuevos liderazgos dentro de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) que durante el régimen 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 radicalice y encuentre eco en los sectores mineros y obreros organizados que también sufrían los embates de la dictadura.<sup>36</sup>

Para 1973, el katarismo se había convertido en un amplio movimiento ideológico con distintas formas institucionales y 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 numerosísimas siglas y agrupaciones a veces enfrentadas entre sí<sup>37</sup> (Stefanoni 2010, 105-112). 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 en el indianismo el énfasis se puso en lo racial (Stefanoni 2010, 106).

La corriente katarista se reflejó en el Movimiento Revolucionario Túpac 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 y también a los políticos de cualquier tendencia por su identidad q´ara.<sup>38</sup> Su base se construyó mayormente en el ámbito urbano y mantuvo vínculos con movimientos indios de otros países (Albó 2002).

---

<sup>36</sup>La crónica de las luchas de este período en Rivera Cusicanqui (2003, 156-167).

<sup>37</sup>Para una ágil descripción de los orígenes y transformaciones de los principales grupos y partidos, así como de sus planteamientos fundamentales, ver Stefanoni (2010, 106-107). Consúltese también los detallados capítulos 10 y 11 del libro de Rivera (2003) utilizado en esta reconstrucción.

<sup>38</sup>Sobre este punto, véase García Linera (2008, 373-384).

El Manifiesto de Tiwanaku, elaborado en 1973, constituye la síntesis más lograda hasta ese momento de las múltiples reivindicaciones que se articularon en el indianismo/katarismo y que se consideran clave para el análisis de los desafíos respecto a las ideas de nación, autodeterminación y Estado planteadas por los pueblos indígenas. Se plantea en este trabajo que el Manifiesto constituye el primer documento de un nacionalismo indígena que, como se verá más adelante, se refleja en las reivindicaciones de los pueblos indígenas sobre todo a partir del año 1983. El documento 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 definen el futuro del país.<sup>39</sup> El documento es la voz de los pueblos quechuas y aymaras y la defensa de los pueblos o “culturas autóctonas” prima sobre posturas ideológicas. En él se encuentran elementos clave de un nacionalismo indígena, que si bien es crítico con el proyecto de Estado-nación y reivindica la autodeterminación de los pueblos indígenas, también plantea la importancia de la unidad nacional y rechaza el separatismo.

El Manifiesto refleja la búsqueda de una identidad individual y colectiva que reconoce la categoría de campesino rescatando su cultura indígena negada desde la colonia, durante la república y en el Estado del 52. Reivindica la pureza de lo “indio” que por la asimilación al mestizaje se ha corrompido y ha perdido sus virtudes.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>“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 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).

<sup>40</sup>“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

Por último, reivindica la autodeterminación de los pueblos indígenas y demanda mayores niveles de autonomía para las comunidades quechuas y aymaras del campo. La reforma agraria fue fuertemente criticada por haber desconocido las formas de vida, de organización y de producción de las comunidades y haberlas sometido a las autoridades mestizas corruptas de los partidos políticos y los sindicatos “contaminando” la comunidad desde lo urbano. Además, reivindica autonomía en las decisiones de lo político, social y económico dentro de las comunidades en base a la propia cultura que contiene las virtudes democráticas de las que carece la sociedad mestiza y urbana.<sup>41</sup>

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 del 52. Sin embargo, hubo que esperar hasta 1983 para que el nacionalismo indígena se expresara en la reivindicación de “naciones” indígenas y por la construcción del Estado plurinacional.

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

---

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).

<sup>41</sup> “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 instrumentalizado 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 [...] El mayor bien que los gobiernos y los partidos políticos pueden hacer a los campesinos es de dejarnos elegir libre y democráticamente nuestros propios dirigentes y el que podamos elaborar nuestra propia política socio-económica partiendo de nuestras raíces culturales. La experiencia pasada, y aún actual, nos dice que cuando el campesinado altioplánico es libre para elegir a sus hilacatas, hilancos y demás autoridades comunarias lo hace dentro del espíritu más democrático y la máxima corrección y respeto para con la opinión de los demás. “Las actuales luchas internas campesinas han sido siempre reflejo de las ambiciones de gente extraña” (Manifiesto de Tiwanaku 1973).

10 de octubre de 1982 el período estuvo marcado por la inestabilidad y se sucedieron nueve gobiernos de los cuales siete fueron *de facto* y solo dos constitucionales.<sup>42</sup>

Los sectores populares participaron activamente en las demandas de retorno a la democracia y el katarismo retomó el liderazgo de la CNTCB generando un giro e integrando en su seno la tradición del sindicalismo heredada de la revolución de 1952 y las demandas por reconocimiento étnico-cultural. Como resultado, la confederación fue re bautizada como Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Como argumenta Albó:

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).

La CSUTCB recuperó la temática étnica 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, pero que también incluye a todas aquellas poblaciones víctimas de exclusión y explotación. Estas posturas permitieron que la CSUTCB se acercara a la COB y que juntas constituyeran un conglomerado social importante que enfrentó a los últimos gobiernos militares antes del retorno a la democracia.

Para junio de 1983, en el Segundo Congreso Nacional realizado en La Paz, la CSUTCB planteó claramente en su Tesis Política la existencia de varias naciones con derecho a ejercer la *autodeterminación* dentro del Estado plurinacional. El documento se expresaba de esta manera:

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

---

<sup>42</sup> Como apunta Mesa: “[...] 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.” (2012, 584).

desarrolle la diversidad de las naciones aymara, quecha, 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).

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. Se trataba 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, tendrían que pasar cerca de dos décadas para que los pueblos indígenas demostraran que ya no era factible sostener las bases del Estado-nación intactas y que era necesario pensar no solo en el reconocimiento de la diversidad nacional, sino en nuevas formas para su acomodación y para el ejercicio de su autodeterminación dentro del Estado boliviano.

A continuación, se analizan esas dos décadas entre 1980 y 2000 en las que los pueblos indígenas fortalecieron su demanda de Estado plurinacional y dialogaron con el Estado-nación boliviano mediante la participación en la política formal como a través de la protesta y la movilización.

#### **2.4 El período neoliberal y el camino hacia el Estado plurinacional**

El periodo que inicia con el retorno a la democracia en 1982 está definido por cambios profundos en la concepción y manejo del Estado a partir del abandono de las premisas de 1952 y la incorporación de las reformas económicas neoliberales acordes con el Consenso de Washington. En lo político se consolidó un régimen de democracia representativa y se dieron importantes procesos de descentralización a partir de la Ley de Participación Popular (LPP) que instauró un modelo de “abajo hacia arriba” para la innovación democrática e institucional y a su vez impulsó el fortalecimiento de liderazgos campesinos e indígenas en el nivel municipal (Van Cott 2008). La descentralización y la experimentación de nuevas formas de hacer política en el nivel municipal son parte fundamental de los antecedentes para las autonomías indígenas en construcción a partir del año 2008.



Los pueblos indígenas lograron construir partidos políticos propios entrando en los circuitos de la política formal, pero manteniendo al mismo tiempo sus estrategias de lucha social a través de la protesta y la movilización. Las reivindicaciones de los pueblos indígenas continuaron articulando demandas por mejoras materiales, insertas en la tradición sindical instaurada desde 1952, con reivindicaciones de tipo étnico-cultural heredadas del indianismo y katarismo. Lo nuevo fue el fortalecimiento del nacionalismo indígena como aspecto central de su lucha planteando como ejes las demandas por autodeterminación y Estado plurinacional.

El inicio del periodo democrático en Bolivia coincidió con una etapa de aguda crisis económica que llevó el país a la hiperinflación. El gobierno del presidente Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), a través del Decreto 21060, puso en marcha la denominada Nueva Política Económica (NPE) que consistió, al igual que en muchos otros países en el mismo período, 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 et al. 2002; Stefanoni 2002; D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012).

El balance de lo que la NPE significó para el país es una discusión vigente en Bolivia por las distintas cifras arrojadas. Hay quienes encuentran que hubo un avance, por lo menos en cuanto a indicadores sociales, “El indicador de esperanza de vida al nacer pasó de 53,7 en el período 1980-1985, a 61,4 en el 95-2000, la tasa de mortalidad infantil bajó de 109,2 a 66,7 en el mismo período, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más se redujo de 31,3 a 14,6.” (CEPAL 2003). Pero hay quienes consideran que significó un retroceso en términos de modernización:

En términos de la expansión de la economía de mercado, Bolivia es menos moderna que hace 20 años. En el área rural, el número de trabajadores asalariados se ha reducido de 73.000 personas a 64.000, en cuanto que el número de unidades domésticas que trabajan por cuenta propia, esto es, bajo formas predominantes de autoconsumo, ha pasado de 43.000 a 447.000 en todo el país. En las ciudades, el sector informal ha crecido del 60% al 68% del total de la población ocupada (García Linera 2002, 149).

Más allá de las cifras, la NPE no fue interpretada solamente como una serie de medidas económicas para enfrentar la crisis inflacionaria y estabilizar la economía, sino como un

proyecto cuyo alcance y profundidad dieron fin al Estado del 52 tanto en lo que tiene que ver con sus políticas desarrollistas y de inclusión como con los actores que lo sustentaban. El régimen democrático que a partir de 1985 sustituyó el modelo de partido hegemónico establecido por el MNR en 1952, se basó en un sistema multipartidista en el que tres partidos –el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN)- se constituyeron en el eje central para la formación de gobiernos de coalición. A esta lógica de acuerdos y consensos se le dio el nombre de “democracia pactada” (Mayorga 2004, 29).

A lo anterior se sumaron las modificaciones en el papel del Estado en la economía y el nuevo escenario provocó profundos cambios en las relaciones del Estado con los pueblos indígenas. Por un lado, estos se vieron liberados del sistema sindical instaurado en 1952 que les garantizaba la participación en la política, pero siempre bajo esquemas de dominación en donde las dirigencias urbanas y obreras manejaban el poder. Por otro lado, se vieron frente al reto de construir sus propios partidos políticos para entrar en la política formal sin ser apadrinados por los partidos políticos tradicionales.

En medio de la Nueva Política Económica 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 Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). El Decreto 21060 planteó la descentralización de YPFB y COMIBOL. Sin embargo, en 1986 el precio del estaño cayó y se adoptaron medidas más radicales que implicaron el despido masivo o “relocalización”, más grande de la historia de Bolivia: de 30.000 mineros 23.000 fueron despedidos. Los trabajadores mineros realizaron la Marcha por la Vida, que “marcó el punto de inflexión que determinaba el fin de una era de poder sindical” (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 636). Además de poner fin a una etapa de poder sindical iniciada en 1952, la marcha y la “relocalización” fueron el inicio de una serie de procesos a partir de los cuales se dieron nuevas formas de organización social y se generaron nuevas demandas hacia el Estado.

En la segunda mitad de los ochenta mientras el katarismo se fortalecía dentro de la CSUTCB, se empezó a gestar un nuevo eje de organización sindical y campesina en el

Chapare, Departamento de Cochabamba. Esta región empezó a crecer demográficamente a partir de dos acontecimientos: la “relocalización” de miles de exmineros de la COMIBOL, y una sequía que en 1983 azotó el altiplano y dejó a miles de campesinos quechuas y aymaras sin sustento. Estas poblaciones encontraron en el Chapare una nueva actividad económica en el cultivo de la hoja de coca. El cultivo de la hoja se insertó en un conflictivo escenario a partir de 1970 cuando Estados Unidos empezó a financiar una serie de programas de erradicación que se consolidaron en 1988 con la expedición de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008), destinada a regular el narcotráfico, la producción de coca y el consumo de drogas. Dicha ley establecía además el concepto de desarrollo alternativo y reconocía áreas de producción de coca legal para el consumo tradicional (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 637). En ese contexto los productores de hoja de coca del Chapare se organizaron en torno a la Coordinadora de las Seis Federaciones de Trópico de Cochabamba, en la que Evo Morales se consolidó como dirigente. Durante la década del noventa la CSUTCB se convirtió en escenario de distintas fuerzas que dieron origen a una serie de debates dentro de la confederación. El katarismo y el movimiento cocalero dieron un carácter complejo a la confederación, el primero reivindicando lo étnico cultural y el segundo con mayor énfasis en el cuestionamiento al imperialismo y la injerencia estadounidense en Bolivia.

A partir de 1997 se consolidó una nueva tendencia más radical en términos de nacionalismo indígena con el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Este surgió a partir de sectores más radicales respecto a sus demandas de tipo étnico cultural dentro de la misma CSUTCB. En esta organización se articularon las propuestas más radicales de los ayllus del altiplano boliviano que habían mantenido históricamente sus formas de vida comunitaria. Su demanda de Estado plurinacional se basó en la idea de *reconstitución del Qullasuyu*, lo que quiere decir retomar las formas de vida ancestrales en términos políticos, económicos y territoriales para un real ejercicio de la autodeterminación de los pueblos. Como se verá con más detalle en el capítulo siguiente, la demanda por *reconstitución* marcó los debates en la Asamblea Constituyente sobre autonomías indígenas, Estado plurinacional y autodeterminación y los alcances de su aplicación.

En la década del noventa la situación económica provocó mayor descontento en los sectores populares y para el año 2000 el liderazgo de Evo Morales y del movimiento cocalero

se había fortalecido no solo dentro de la CSUTCB, sino en el escenario nacional, particularmente a partir de la creación del MAS-IPSP (Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) y de su gran éxito electoral que se extendió del ámbito rural al urbano en pocos años.

Dos hechos fueron los detonantes de una ola de movilizaciones a fines de la década del noventa. La privatización<sup>43</sup> de cinco grandes empresas estatales, entre ellas Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB), y el descubrimiento de grandes reservas de gas en territorio boliviano. A partir de entonces el gas y el tema de los hidrocarburos se convertiría en “el caballo de batalla” de la confrontación entre tendencias políticas, sectores sociales e incluso regiones al interior de Bolivia. La situación económica entre 1996 y 2003 indicó que en 1996 la pobreza llegaba al 53,3%, lo que implicaba que cinco de cada diez bolivianos eran pobres. En 1996 la pobreza extrema era de 41,2% (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 665).

A lo anterior se sumó un periodo de recesión aguda entre 1998 y 2004 que acompañó como trasfondo a una serie de procesos de movilización que se analizan a continuación y que fueron la antesala para la caída del último gobierno de la “democracia pactada” con la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en el año 2003.

#### **2.4.1 El azaroso camino hacia la Asamblea Constituyente**

A partir del año 2000 Bolivia vivió un proceso vertiginoso de cambios que iniciaron con una serie de protestas en varias regiones del país. La *guerra del agua* entre enero y abril de 2000 se desató cuando sindicalistas, asociaciones de regantes, comités de agua rurales y urbanos y ciudadanos en general exigieron el fin del contrato de concesión de la empresa Aguas del Tunari. Los bloqueos de carreteras y los cercos a la ciudad de La Paz durante los años 2000, 2001 y 2002 por parte de las comunidades indígenas aymaras organizadas en torno a la CSUTCB se dieron por demandas de mejores condiciones de vida en general y con el impulso de las movilizaciones iniciadas en Cochabamba. El periodo de movilizaciones descrito tuvo lugar en un contexto de grave crisis económica que entre 1999 y 2001 significó la contracción del crecimiento económico al 1% debido a la caída de exportaciones por las

---

<sup>43</sup> Que en Bolivia se llamó capitalización y consistió en un modelo de privatización que dio el 50% de la propiedad a empresas transnacionales y el otro 50% a un fideicomiso a favor de los bolivianos (Laserna 2004).

crisis asiática, brasileña, argentina y la permanente depresión de los precios de las materias primas que afectó a los minerales y a la soya (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 669).

El auge de la movilización en Cochabamba y el altiplano paceño provocó un giro en el escenario político del país que se hizo visible en las elecciones del 2002, momento que puso fin a la “democracia pactada”<sup>44</sup>. Si bien en las elecciones generales del 2002 ganó la presidencia Gonzalo Sánchez de Lozada como candidato del MNR, en el legislativo la entrada de sectores campesinos e indígenas rompió con el trípode de los partidos tradicionales MNR-ADN-MIR.

El MAS-IPSP obtuvo el 20,9% de los votos, convirtiéndose en la segunda fuerza legislativa y el Movimiento Indio Pachakutik (MIP), partido fundado por Felipe Quispe en 2000, logró ser la quinta fuerza parlamentaria. A partir de entonces, las demandas de los pueblos indígenas por reconocimiento como naciones y por Estado plurinacional pasaron a ser parte de la agenda defendida no solo desde la movilización social, sino desde el legislativo y los varios gobiernos municipales obtenidos en las elecciones generales del 2002.

Aunque un análisis exhaustivo sobre el MAS excede las posibilidades de este trabajo, vale la pena plantear el recorrido organizativo e ideológico que llevó a la creación del MAS para poder analizar el papel que este tuvo en la Asamblea Constituyente y la elaboración de la nueva Constitución Política del Estado aprobada en el año 2008. Se trata de entender cómo se

---

<sup>44</sup>La entrada del MAS en el escenario político y el fin de la “democracia pactada” exigieron nuevos análisis e interpretaciones de la realidad política. Sobre todo a partir del 2000, los estudios integraron en el análisis los episodios de lucha y las contiendas electorales bajo la comprensión de que los movimientos sociales ya no se limitaban a una acción reactiva frente a las diferentes coyunturas políticas, ni tampoco se limitaban a “exigir” del Estado la satisfacción de sus aspiraciones, sean estas políticas, económicas y culturales como en la anterior etapa sindical, sino que se asumían a sí mismos como autónomos y depositarios de soberanía y con nuevas concepciones del Estado. Se reconoció también una reestructuración del tejido económico y social del país después del momento neoliberal como momentos de triunfo social “después de 15 años consecutivos de derrotas populares momentos exitosos que significaron el renacimiento de unas izquierdas indígenas” (García Linera y Gutiérrez 2002, 21). Hay interpretaciones que, si bien reconocen el fin del modelo de “democracia pactada” y neoliberalismo, también reconocen que en ese periodo se dio un “incremento de espacios de asociación política y las redes existentes en democracia” (Yashar 2005, 154). Por último, se reconoció la articulación de múltiples matrices organizativas de tradiciones obreras y mineras por un lado y por otro matrices indígenas con demandas por autodeterminación y derechos como pueblos, “dos ciclos de rebeliones que están desplegándose de manera paralela, combinándose, interpenetrándose, separándose también [...] formas y momentos de rebelión que están actualizando la memoria de organización y proyecto contenida en la historia de lo nacional-popular y lo comunitario en el país” (Tapia 2007, 186).

insertaron en el debate político las demandas de los pueblos indígenas por Estado plurinacional y autodeterminación.<sup>45</sup>

El MAS articuló desde su creación en 1995 a los principales sindicatos campesinos e indígenas de Bolivia como son la CSUTCB, las seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FMC-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 organizativo del MAS está en las Federaciones del Trópico de Cochabamba y estas imponen sus postulados fundamentales por sobre 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<sup>46</sup> y en las elecciones municipales de 1999 participó de manera autónoma.

Fue en el 2002 cuando el MAS se volvió fuerza nacional logrando superar su carácter local y obtener apoyo de sectores urbanos y campesinos de otras regiones del país. Los resultados a favor de 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). Las elecciones del 2002 evidenciaron los resultados del proceso de fortalecimiento que experimentaron liderazgos indígenas y campesinos en el nivel municipal a partir de la LPP. Desde 1994 la LPP fue configurando un sistema descentralizado en el que los liderazgos campesinos e indígenas tuvieron acceso al poder y generaron vínculos con otros niveles de gobierno, siendo el MAS un ejemplo de esto.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Para análisis sobre el MAS-IPSP ver: Molina 2007; Baldivia/Molina/Oporto 2007; Cordero 2008; Do Alto 2007).

<sup>46</sup>La Izquierda Unida era una organización que articulaba ramas ortodoxas de la izquierda y que tenía un mínimo apoyo electoral. Ver Romero 2003.

<sup>47</sup> En vista de la trascendencia de los procesos desatados a partir de la LPP para el fortalecimiento de fuerzas políticas indígenas y campesinas y sobre todo para la configuración de municipios indígenas como antecedentes para las autonomías indígenas, se profundiza al respecto en el siguiente capítulo.

En el periodo 2003-2005 se hizo evidente el colapso del modelo económico y político vigente hasta entonces. La *guerra del gas* en octubre del 2003 se desató por las intenciones del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada de vender gas a Estados Unidos y México exportándolo por puertos chilenos a precios muy bajos cuando el mercado interno no abastecía a amplios sectores de la población. Esta tuvo lugar en medio de una convulsión social creciente que ya había provocado bloqueos de caminos en el altiplano, un paro general en la ciudad de El Alto contra nuevos impuestos, y movilizaciones por parte de los cocaleros del Chapare por conflictos en torno al cultivo de la hoja. La COB había entrado en una huelga general a la que se sumaron jubilados y campesinos. El 11 de octubre del 2003 la ciudad de La Paz estaba totalmente bloqueada y desabastecida de alimentos y combustibles, por lo que las Fuerzas Armadas intervinieron dejando un saldo de 27 civiles muertos. El 13 de octubre del mismo año el presidente Sánchez de Lozada renunció a su cargo y abandonó el país. El vicepresidente Carlos D. Mesa asumió el poder y el 20 de febrero de 2004 promulgó la reforma a la Constitución incluyendo los mecanismos de Asamblea Constituyente, iniciativa legislativa ciudadana y referendo.<sup>48</sup> Se trataba de canalizar por vías institucionales la convulsión social y las demandas articuladas en los años previos.

Lo que sucedió luego del triunfo de Evo Morales y del MAS en las elecciones generales del año 2005 marcaría un punto de inflexión para los pueblos indígenas. En el siguiente capítulo se analizan los esfuerzos por construir una nueva idea de nación boliviana a partir del reconocimiento de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, así como el inicio de la construcción del nuevo Estado plurinacional basado en un régimen de autonomías con el objetivo de viabilizar el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas.

---

<sup>48</sup> También se eliminó el monopolio de los partidos políticos permitiendo que agrupaciones ciudadanas e indígenas pudieran presentar candidatos a las elecciones municipales y nacionales. Por otro lado, el primer referendo celebrado en Bolivia bajo la nueva normativa fue respecto al tema del gas, en el que se formularon cinco preguntas: “La primera proponía la abrogación de la Ley de Sánchez de Lozada; la segunda la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado; la tercera, la refundación de YPFB pasándole la propiedad de las acciones de los bolivianos en las petroleras capitalizadas; la cuarta, el uso del gas como recurso estratégico para lograr una salida soberana al mar; la quinta, la aprobación de la exportación del gas con un incremento de impuestos y regalías las petroleras hasta un 50% [...] El resultado del Referendo realizado el 18 de julio de 2004 fue: Pregunta 1: el SÍ obtuvo el 91%; pregunta 2: el SÍ obtuvo el 95%; pregunta 3: el SÍ obtuvo el 92%; pregunta 4: el SÍ obtuvo el 56%; pregunta 5: el SÍ obtuvo el 61%” (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 687).

## 2.5 Reflexiones finales

Como reflexiones finales del capítulo se encuentran tres ejes de discusión que permiten hacer un seguimiento del proceso de constitución de las demandas por autodeterminación y Estado plurinacional de los pueblos indígenas en Bolivia. El primero referido a los lugares asignados para los pueblos indígenas en las distintas etapas analizadas; el segundo se refiere a cómo se fue configurando a lo largo del tiempo el nacionalismo indígena en Bolivia; el tercero se refiere a la aparente contradicción en las demandas de los pueblos indígenas por inclusión y reconocimiento de la diferencia étnico-cultural y que constituye la base para la puesta en marcha de un Estado plurinacional, donde la autodeterminación encuentra nuevas vías para su ejercicio y que será el tema de análisis del próximo capítulo.

Con la crisis del Estado liberal-oligárquico los pueblos indígenas fueron incluidos en el proyecto de la nación mestiza y considerados parte de las masas campesinas. El proceso de mestizaje se dio en base a varias iniciativas promovidas desde el Estado del 52 entre las que estaban la educación masiva y la castellanización. Otra iniciativa fundamental fue la extensión del voto universal a toda la población, dando el estatus de ciudadanos iguales ante la ley a las poblaciones del campo y la ciudad. La sindicalización completó el esquema de inclusión de las masas campesinas permitiendo que estas participaran políticamente y accedieran a los beneficios y prebendas del Estado. Como efecto no esperado de la revolución y la reforma agraria, ante la falta de modernización del campo, se aceleraron los procesos migratorios a las ciudades que pusieron en evidencia la perpetuación de la exclusión en las formas de la vida cotidiana. Si bien la educación y el aprendizaje del castellano fueron estrategias para insertar a los pueblos indígenas en el mundo urbano, lo étnico cultural siguió constituyéndose como un estigma, una desventaja respecto a la población urbana mestiza. Esta realidad no cambió con el establecimiento del voto universal y, por el contrario, se crearon ciudadanos de “primera” y de “segunda”, manteniéndose la exclusión y discriminación. El nacionalismo revolucionario no cumplió con su objetivo de igualar a las masas campesinas, pues las diferencias étnicas siguieron influyendo de manera negativa el comportamiento y los imaginarios de la gente. Lo étnico también se expresó en la complejidad de aquellas poblaciones, que, si bien se beneficiaron de las reformas de la revolución, vieron ignoradas sus demandas por reconocimiento de la diferencia étnico-cultural como pueblos indígenas.



En el contexto de la revolución de 1952 se evidenciaron las contradicciones en las demandas de los pueblos indígenas, porque si bien llevó adelante una radical distribución de la tierra y erradicación de las relaciones de servidumbre, esta fue contraria de las demandas de las comunidades aymaras y quechuas del altiplano y los valles por conservar la propiedad comunitaria de la tierra con la correspondiente organización de los ayllus y sus autoridades originarias. Por hechos como este, en la primera etapa de gobiernos del MNR, el nacionalismo indígena, en tanto reivindicación de la diferencia y el derecho de los pueblos a ejercer la autodeterminación, se vio opacado por el nacionalismo revolucionario y sus políticas de inclusión universal y mestizaje.

Después de una primera etapa de gobiernos del MNR, Pacto Militar Campesino emprendió una arremetida contra la organización popular basada en los sindicatos mineros y obreros y subyugó a los sindicatos campesinos a su favor. Este fenómeno fue la punta de lanza para que grupos de aymaras migrantes en la ciudad de La Paz, empezaran a organizarse y reivindicar lo indio y a cuestionar el proyecto del nacionalismo revolucionario y los lugares asignados a los pueblos indígenas. Así nacieron el indianismo y el katarismo que en este análisis son considerados como las bases históricas del nacionalismo indígena en Bolivia. Sus orígenes a partir de los procesos de inclusión desatados a partir de la revolución de 1952 y con la migración a las ciudades de miles de indígenas hicieron del katarismo una corriente de pensamiento que no descarta la necesidad de la inclusión de los pueblos, pero que sí rechaza el proyecto de la nación mestiza que implica la negación de la diferencia. El katarismo determinó la construcción identitaria de los pueblos indígenas y como se verá en el siguiente capítulo forma parte de la complejidad identitaria de los pueblos indígenas.

A partir de la década de 1980, en el período de la “democracia pactada”, los pueblos indígenas se vieron liberados del sistema de relación establecido desde el 52 entre la CNTCB y el Estado y enfrentados a un sistema de partidos excluyente, donde las élites manejaban el poder en base a tres partidos centrales ADN-MIR-MNR. Sin embargo, a partir de la década del noventa demostraron su capacidad organizativa a través de la creación del MAS-IPSP y del MIP, dos partidos con representación indígena y campesina que consiguieron ocupar cargos de elección popular y sobre todo romper con la composición tradicional en el legislativo. La irrupción de liderazgos campesinos e indígenas no se dio solamente en el espacio legislativo, sino que tuvo gran impacto en el ámbito rural sobre todo en municipios

que se beneficiaron de la LPP, a partir de 1994 y que se consideran parte fundamental de los antecedentes para la posterior conformación de autonomías indígenas, sobre lo cual se profundiza en el siguiente capítulo.

Este escenario propició el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural, particularmente a través de la inclusión de ciertos derechos colectivos que se analizan en el siguiente capítulo, el nacionalismo indígena como proyecto y horizonte de lucha empezó a ver posibilidades para que las demandas por autodeterminación y Estado plurinacional tomaran fuerza. Los pueblos indígenas empezaban a ver materializadas algunas de sus demandas por el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural y formaban parte de una ciudadanía de sujetos iguales ante la ley, demostrando en los hechos que no hay contradicción en su demanda histórica por inclusión y el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural.

A continuación, se mira lo sucedido a partir de la elección de Evo Morales y la aprobación de la nueva Constitución de 2008, con lo cual empieza la construcción de un nuevo Estado plurinacional basado en las autonomías, y en el que el nacionalismo indígena adquiere una nueva centralidad.

### **CAPÍTULO III**

#### **CONSTRUYENDO AUTONOMÍAS INDÍGENAS EN BOLIVIA: LA BÚSQUEDA DE LA AUTODETERMINACIÓN EN JESÚS DE MACHACA Y CHARAZANI**

El nuevo Estado plurinacional se basa en dos elementos clave: por un lado, el reconocimiento del nuevo sujeto colectivo denominado Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, y por el otro, el reconocimiento de un régimen de autonomías, donde se incluye la posibilidad de construir autogobierno indígena a través de la creación de las llamadas Autonomías Indígena Originario Campesinas. En este capítulo se plantea la pregunta “¿En qué medida las Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional?” Para responderla se analizan los casos de Jesús de Machaca y Charazani, que a partir de diciembre del 2009 iniciaron su proceso de conversión de municipios en autonomías indígenas.

La elección de los casos se basó en características regionales, en criterios étnicos, y también en las potencialidades que cada uno de estos casos brinda para el estudio de 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. En Bolivia, el factor regional ha jugado un importante papel en la formación de identidades y dinámicas organizativas de las poblaciones indígenas. En el occidente del país se encuentran dos regiones: altiplano entre los 3000 y 4000 metros, y valles en alturas aproximadas a los 2000 metros. Esta investigación se concentra en municipios ubicados en el departamento de La Paz, cuyas poblaciones han vivido contextos y trayectorias comunes en muchos aspectos, lo cual permite profundizar en el análisis de mejor manera. La reforma agraria impactó de manera similar a todo el campo de la región altiplánica y la sindicalización de los pueblos indígenas se generalizó por toda la región. Más tarde los primeros gérmenes del katarismo e indianismo también se generaron en círculos aymaras que migraron a la ciudad de La Paz desde comunidades altiplánicas. Por último, se verá en este capítulo que ciertas reformas en la década del noventa como la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y la Ley de Participación Popular (LPP) abrieron nuevas posibilidades para el ejercicio del autogobierno indígena.

Jesús de Machaca se ubica en el altiplano del departamento de La Paz y cuenta con una población de 13.247 habitantes de los cuales el 95,73% son indígenas, predominantemente aymaras. Charazani se ubica también en el departamento de La Paz, pero comparte territorio de altiplano, valles y trópico, y cuenta con una población de 9.161 habitantes de los cuales el 96,62% son indígenas, mayoritariamente quechuas.

El análisis comprende el periodo 2009-2013, que corresponde al proceso de transición hacia las autonomías indígenas. Los dos municipios entraron en el proceso a partir del referéndum por las autonomías del año 2009 y desde entonces hasta fines del año 2013, cuando cerró esta investigación, se han enfocado en redactar sus estatutos autonómicos, que constituyen la normativa, estructura y procedimientos en los que se basarán las autonomías indígenas y que una vez terminados, deberán ser aprobados mediante referéndum. El análisis de los casos se basa en los cuatro criterios de evaluación que se desprenden de la teoría normativa de Máiz y que permiten evaluar el carácter de las instituciones de la plurinacionalidad, así como realizar un análisis politológico de las experiencias empíricas de autogobierno (Máiz 2007, 17). A pesar de que los criterios se han presentado de manera amplia en el capítulo teórico y metodológico a continuación se los menciona nuevamente para recordar sus implicaciones analíticas metodológicas.

El primer criterio de evaluación se refiere al carácter experimental de las autonomías que está dado por su capacidad de adaptarse a las demandas de los pueblos indígenas que construyen las instituciones de autogobierno, así como también por la naturaleza de los pactos entre los pueblos indígenas y el Estado que permitieron sentar las bases para viabilizar el proceso de transición hacia las autonomías indígenas. El análisis recurre a dos tipos de fuentes: en primer lugar la nueva normativa constitucional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que son producto de profundos debates y negociaciones entre pueblos indígenas y autoridades tanto en el espacio de la Asamblea Constituyente como en otros; en segundo lugar los estatutos autonómicos que constituyen la nueva normativa sobre la que se asienta cada autonomía indígena y que está siendo elaborada y debatida en los casos aquí estudiados.

El segundo criterio de evaluación se refiere al carácter político de las autonomías que está dado por su capacidad de constituirse como espacios donde no solo se administra de

manera autónoma, sino se ejerce autodeterminación. El ejercicio de la autodeterminación implica la existencia de un sistema de actores con voluntades, intereses y trayectorias propias que despliegan en el espacio de la autonomía lógicas de participación distintas a las del nivel estatal. Para poder determinar el carácter político de las autonomías en Jesús de Machaca y Charazani se identifican los actores involucrados en la elaboración de los estatutos autonómicos, sus intereses y trayectorias, así como el tipo de instituciones que buscan construir y quedan plasmadas en los estatutos autonómicos.

El tercer criterio de evaluación se refiere al carácter performativo de las autonomías que se refleja en la capacidad de fortalecer las identidades de los pueblos indígenas al promover tradiciones culturales y formas de hacer política basadas en los usos y costumbres propios de las comunidades. Para evaluar esto se analiza el tipo de instituciones que se van plasmando en la elaboración de los estatutos y también aquellas que intervienen durante el proceso de construcción de la autonomía. Se trata no solo de evidenciar de qué forma se fortalecen las identidades con las nuevas instituciones planteadas, sino también las resistencias y posibilidades que imponen las instituciones ya existentes.

El cuarto criterio de evaluación se refiere al carácter democrático de las autonomías que se evidencia en la capacidad de viabilizar la toma de decisiones legítima, permitir el disenso, la crítica y el debate. Esto se evalúa mirando las dinámicas y conflictos generados durante los debates para la elaboración de los estatutos.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera parte se presentan los antecedentes que configuraron escenarios que facilitaron y labraron el terreno para la posterior formación de autonomías indígenas tanto en el ámbito legal como en la práctica. Respecto a lo legal, se toman dos leyes fundamentales: la LPP y la Ley INRA, ambas emitidas en la década del noventa y cuyas implicaciones para el fortalecimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas se analizan detalladamente más adelante. Pasando a lo práctico, se evalúa el espacio municipal como aquel en el que estas dos leyes tuvieron impacto y por ser los municipios que ahora entran en proceso de transición hacia la autonomía indígena. Se trata de comprender en qué medida los espacios municipales generan condiciones para la adaptación de las demandas de los pueblos indígenas y de identificar en el tiempo la trayectoria de los actores que han sido parte de los municipios estudiados. Se evalúa también la capacidad de

las instituciones municipales para promover prácticas culturales y políticas propias de los pueblos indígenas y, por último, se buscan elementos para determinar si los municipios se han configurado como espacios óptimos para el debate y la toma legítima de decisiones. Para cerrar esta primera parte del capítulo referida a los antecedentes se realiza un análisis sobre el momento previo a la puesta en marcha de la construcción de las autonomías indígenas cuando se emitió el Decreto Supremo 231, mediante el cual se convocó oficialmente al proceso de conversión de municipios en autonomías, y también fue expedida la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Estos dos elementos tuvieron implicaciones en la posterior construcción de las autonomías que serán analizadas a detalle.

En la segunda parte del capítulo se analiza el carácter de las autonomías que están construyéndose en Jesús de Machaca y Charazani en base a los cuatro criterios de evaluación antes expuestos. Esta parte del capítulo también combina las dimensiones normativa y práctica enfocándose en la nueva Constitución del Estado Plurinacional y la LMAD de manera que se puedan apreciar las posibilidades y limitaciones que imprimen para la construcción de autonomías indígenas a través de los dos casos de estudio. Por otro lado, se evalúa la parte práctica del proceso de conversión a través de la elaboración de los estatutos autonómicos para ver el tipo de actores involucrados, las instituciones que estos plantean para la autonomía, así como los puntos de mayor conflictividad en el proceso.

### **3. Trayectoria y antecedentes de la “vía municipal” para la construcción de autonomías indígenas.**

Durante la década del noventa los pueblos indígenas de Bolivia se beneficiaron del proceso de descentralización impulsado por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada a través de la LPP de 1994 y de otros cambios constitucionales y políticas que reconocieron una serie de derechos colectivos enmarcados en un contexto internacional favorable. Aquí interesa mirar aquellos cambios que impulsaron el ejercicio del autogobierno indígena dentro de los espacios municipales. No se puede comprender el fortalecimiento de formas de gestión municipal indígena sin la puesta en vigencia de la LPP y la ley INRA (1996), dos leyes que han sido reconocidas como el avance más significativo de la historia hacia la descentralización y como el “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 (D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012, 53).

Con este escenario abierto para la conformación de municipios, las autoridades originarias de las comunidades del altiplano empezaron a participar electoralmente, ya sea a través del MAS o de sus propias organizaciones como pueblos indígenas, como se verá más adelante en el análisis detallado de los casos. 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 LPP tuvo un carácter de “arriba-abajo” en el que se impuso desde el ámbito nacional un esquema institucional rígido y uniforme para 327 municipios distintos. Su balance de diez años de aplicación de la ley encuentra que, si bien la LPP abrió el espacio para autoridades indígenas y campesinas, el modelo se impuso y dejó poco margen para la iniciativa “desde-abajo” y la innovación institucional y que “desde entonces sólo se han hecho modestos cambios como resultado de demandas ciudadanas” (Van Cott 2008, 4). Sus hallazgos constituyen una base fundamental para la discusión que se aborda más adelante sobre los cambios acontecidos a partir de la implementación de la Constitución del 2008 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMDA).

A raíz de la profundización de la participación política de los pueblos indígenas del altiplano en el nivel municipal, múltiples corrientes de analistas y académicos plantearon algunas líneas de debate al respecto. Uno de los autores clave ha sido Xavier Albó (2002) que planteó el tema de la identidad étnica y sus implicaciones políticas en comunidades aymaras del altiplano, así como en otros escenarios de Ecuador y Perú, donde hay una identidad

indígena común que encuentra, desde la década del noventa, 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 desde la variable de la etnicidad aplicada a las autoridades locales surgidas del voto popular a partir de la LPP, tomando en cuenta tres dimensiones: auto-identificación, lengua y lugar de nacimiento.

Estos estudios pusieron en evidencia que la Ley INRA y la LPP no solo sirvieron para descentralizar el Estado boliviano, sino que, al reconocer las formas comunitarias de tenencia de la tierra a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), orientaron la estructura del Estado hacia formas político administrativas que permiten el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas:

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 de 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” (Ley INRA 1996, artículo 3).

La estructura del Estado a nivel local promueve el ejercicio de la autodeterminación respetando los usos y costumbres propios del ayllu y la comunidad<sup>49</sup> y reconociendo las organizaciones propias de los pueblos indígenas en las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Ticona y Albó (1997) reflexionan 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, encontrando que desde la década del noventa su influencia

---

<sup>49</sup> El término “usos y costumbres” se utiliza en Bolivia para referirse a las formas organizativas de los ayllus y comunidades que conforman sistemas complejos en 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 uso es común tanto en el ámbito académico como en el debate político.



ha marcado aquellas luchas provocando adaptaciones de diversa índole entre las formas municipales de gestión y las formas “ancestrales” de organización política. La LPP concibió a las OTB como el “sujeto de la participación popular”<sup>50</sup> y esto tuvo como consecuencia la consolidación de nuevas formas de hacer política en los espacios municipales, tomando en cuenta las organizaciones locales de los pueblos indígenas.

Las OTB incluían comunidades, ayllus, juntas vecinales, y su participación en los municipios se dio a través de los llamados Comités de Vigilancia.<sup>51</sup> Se generó así la consolidación del espacio municipal en el altiplano boliviano a partir de 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 han repercutido en las mismas comunidades y sus usos y costumbres. Al respecto, José Blanes (2012) mira los impactos de la LPP dentro de las comunidades indígenas del altiplano paceño y reflexiona sobre la configuración de las relaciones sociopolíticas que se van estableciendo entre los diferentes agentes sociales y políticos en tres municipios del Departamento de La Paz (Achacachi, Pucarani y Viacha).

Por estos elementos mencionados, la influencia de la LPP ha permitido que esta sea abordada no solo desde el ámbito de la descentralización administrativa, económica, o de democratización del Estado,<sup>52</sup> sino 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.

Con todo lo dicho hasta aquí, se afirma que la LPP y la Ley INRA dieron origen a la formación de los llamados municipios indígenas que se asentaron en zonas rurales con población mayoritariamente indígena y en los cuales las formas de gestión y organización política comunitaria desafiaron los esquemas del ordenamiento municipal, estableciendo en

---

<sup>50</sup> Esto se evidencia en el artículo 3 de la ley que expresa, “Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres, o disposiciones estatutarias.” (Ley de Participación Popular 1994, artículo 3).

<sup>51</sup> Los comités de vigilancia fueron instancias creadas ad hoc, y en el artículo 10 de la ley se establecen sus funciones y alcances, “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” (Ley de Participación Popular 1994, artículo 10).

<sup>52</sup> Al respecto ver De Mesa y Gisbert 2012; Ayo 2003; Finot 2003.

algunos casos una convivencia pacífica, y en otros una convivencia conflictiva entre las formas de gestión municipales y los usos y costumbres. Los desafíos a las formas de gestión municipal tuvieron lugar no solo en el nivel de las formas de selección de autoridades y participación, sino también respecto al ordenamiento y 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 (DMI) precisamente porque sus impulsores -los pueblos indígenas- aprovecharon la figura jurídica de distritos municipales (DM) que permitía su conformación allá donde existiera unidad geográfica, sociocultural, productiva y económica. El primer distrito municipal indígena fue Isoso en el municipio de Charagua de Santa Cruz (Sandy 2010, 1).

Los distritos municipales indígenas funcionaron como espacios de experimentación para el autogobierno indígena y adquirieron reconocimiento desde el Estado central para más tarde consolidarse como municipios indígenas cuando la Ley de Diálogo del año 2002 los reconoció formalmente (Galindo 2008). Durante los años 2001-2002, con la elaboración de la Ley de Diálogo y la Ley de Ordenamiento Territorial, se debatió respecto a la relación entre los territorios indígenas y los límites territoriales municipales. El estudio de Mario Galindo (2008) evidencia cómo en el caso del altiplano se establecieron tres formas de territorialidad en relación a los municipios: la primera, aquella donde un municipio abarca varios ayllus, la segunda donde un ayllu ocupa el territorio de varios municipios, y la tercera donde el ayllu y el municipio coinciden exactamente (Galindo 2008). Como se verá más adelante, esto impacta en los procesos de configuración de las autonomías indígenas que, por ley no pueden crearse replanteando límites territoriales sino bajo el mismo esquema territorial del municipio. Como veremos más adelante, la LMDA limitó la demanda por reconstitución territorial planteada por los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente.

La LPP, la Ley INRA y la Ley de Diálogo, inauguraron un modelo estatal que permitió evidenciar los desafíos que las tradiciones de autogobierno planteaban a las formas de gestión municipales, y permitieron que las experiencias de autogobierno en el espacio municipal fueran la base para lo que más tarde se planteó como Autonomías Indígenas Originario Campesinas, que como se puede ver, no surgen del vacío, sino que tienen un fuerte sustento en las experiencias de los años noventa del siglo XX.

La LPP, la ley INRA y la reforma del 2004, tuvieron impacto en tres ámbitos que permiten determinar el carácter experimental, político y performativo de los espacios municipales con altos índices de población indígena. Respecto al carácter experimental, se puede ver que al reconocer la propiedad comunal de la tierra en la figura de las TCO y al reconocer las OTB, la LPP construyó las posibilidades de que en los municipios se generaran procesos de reconstitución de las tradiciones organizativas y de autogobierno propias de las comunidades y los ayllus, no solo en el nivel identitario, sino en el territorial, lo que permite pensar en los municipios como espacios que viabilizan la autodeterminación de los pueblos indígenas y que, por tanto, se adaptan a sus demandas constituyéndose en espacios de experimentación.

Sin embargo, hay que reconocer que la LPP, a diferencia de lo que se plantea en las Autonomías Indígena Originario Campesinas más tarde, en ningún momento consideró la posibilidad de crear una figura de división político administrativa que no fuera el municipio, sino más bien se enfocó en el fortalecimiento de ese espacio a través de la apertura de posibilidades para la participación e integración de los pueblos indígenas y sus usos y costumbres. Es clave en ese sentido reconocer que antes de la LPP la participación política en el nivel electoral para la conformación de los gobiernos municipales se limitaba a los partidos políticos y a las formas de toma de decisión y elección de autoridades previstas por el sistema electoral “occidental”. Sin embargo, con la LPP primero, y más tarde con la reforma constitucional del año 2004, se abrió el escenario para la participación de pueblos indígenas, con lo cual el monopolio de la representación ya no estaba en los partidos.

En lo que respecta al carácter político de los espacios municipales, si bien a partir de la LPP se reconoció como actores a las organizaciones tradicionales a través de las figuras de OTB, estas ocupaban un lugar subordinado en el esquema de toma de decisiones del

municipio, pues no estaban al mismo nivel que las autoridades electas a través de los partidos políticos. Sin embargo, a partir del reconocimiento de los pueblos indígenas como actores políticos en el año 2004, se dio inicio a la coexistencia entre “iguales” de las formas tradicionales de organización de las comunidades y ayllus, y las formas de gestión municipal, aunque no exenta de conflictos, como se verá más adelante.

Por último, el reconocimiento de las OTB, las TCO, y de los pueblos indígenas como actores de la participación electoral, contribuyó para que los pueblos indígenas iniciaran procesos de reconstitución de sus formas de autogobierno y de sus identidades. En ese marco los municipios indígenas adquirieron un carácter performativo distinto al de cualquier otro municipio, contribuyendo al fortalecimiento identitario y organizativo de estos pueblos. Hasta 1990 las instituciones municipales no estaban pensadas como espacios para el fortalecimiento de las identidades y de los usos y costumbres, sino como aquellas que obedecen a una compleja estructura estatal pensada desde la concepción occidental de las instituciones y del Estado-nación. Sin embargo, desde la LPP y la Ley INRA, así como desde la reforma del 2004 se reconoció una realidad ya existente en la práctica: el hecho de que los pueblos seguían organizados de acuerdo a sus usos y costumbres y que los municipios no podían ignorarlos, sino que se veían obligados a adaptarse o, en el peor de los casos, a convivir con ellos. Desde los noventa no solo se reconoció esta realidad, sino que se dieron pasos hacia la construcción de instituciones municipales con capacidad de fortalecer las identidades aymaras y los usos y costumbres.

Una vez establecidos los antecedentes para las experiencias de construcción de autogobierno indígena en el espacio municipal, a continuación, se revisan las implicaciones alrededor de dos ejes que constituyen los primeros pasos hacia la constitución misma de autonomías indígenas en el contexto del Estado plurinacional: El Decreto Supremo 231, mediante el cual se convocó oficialmente al proceso de conversión de municipios en autonomías, y la expedición de la LMDA emitida en el año 2010.

### **3.1 Primeros pasos hacia la autonomía: expectativas y frustraciones frente al proceso**

El Decreto Supremo 231 y la promulgación de la LMDA constituyen dos elementos que permiten poner en marcha el proceso de conversión de municipios en autonomías. Sin

embargo, estos también representan los reales límites que el Estado plurinacional estableció para el ejercicio de la autodeterminación.

El Presidente Evo Morales a través del Decreto Supremo 231, el día 2 de agosto de 2009, llamó a los municipios a participar en el proceso de conversión a las autonomías indígenas, para lo cual convocó al referendo de diciembre del año 2009, que se celebraría conjuntamente con las elecciones generales de ese mismo año.<sup>53</sup> El decreto establecía los requisitos<sup>54</sup> 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 indígena 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 (Decreto Supremo 231 2002, artículo 5).

Las implicaciones de estos requisitos respecto a la idea de reconstitución identitaria y territorial y al ejercicio de la autodeterminación en el espacio de las autonomías indígenas se evidencian de mejor manera en la segunda parte del capítulo, sin embargo aquí se plantea que estos ya afectaron desde el proceso previo al referéndum por las autonomías, porque desalentaron a muchos municipios que habrían participado pero que no lo hicieron por la dificultad de cumplir con los requisitos y porque, en algunos casos, no era una opción hacia la real autodeterminación que ellos demandaban.<sup>55</sup>

El referéndum levantó grandes expectativas sobre el futuro de las autonomías en el Estado plurinacional. Era la primera vez que municipios con mayoría poblacional indígena podían acceder a un modelo nuevo de autonomías que nacía de un nuevo pacto entre los pueblos indígenas y el Estado. En lo que respecta al proceso de conversión de municipios en autonomías en tierras altas, se realizó una serie de análisis que pretendían establecer posibles

---

<sup>53</sup> En las elecciones del 6 de diciembre del 2009 se eligieron presidente, vicepresidente y parlamentarios. Evo Morales y Álvaro García Linera fueron reelegidos con el 62% de los votos ([www.oep.org.bo/](http://www.oep.org.bo/))

<sup>54</sup> Los requisitos y demás disposiciones para la entrada en el referendo y en el posterior proceso de conversión están establecidos en los artículos 5, 6, 7, 294, del Decreto Supremo 231.

<sup>55</sup> 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? (Decreto Supremo 231 2002, artículo 9).

escenarios para los resultados del referéndum, en base al porcentaje de población indígena existente en cada municipio. Si bien escapa de las posibilidades de este análisis establecer una discusión profunda sobre las proyecciones de dichos estudios a continuación se presentan algunas de sus conclusiones.

Xavier Albó y Carlos Romero (2009), plantean dos escenarios posibles. El primero, en base a una muestra de 73 municipios con una población indígena mayor a 90% y el segundo en base a una muestra de 90 municipios con una población indígena de más de 75%, lo que sumó un total de 163 municipios con altos porcentajes de población indígena que hicieron pensar que serían candidatos a constituirse como autonomías indígenas (Albó y Romero, 2002). Por otro lado, Colque (2009) establece tres escenarios posibles. En el primero se 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 posibles candidatos para la autonomía. En el segundo escenario se planteó la posibilidad de que 70% de los indígenas votasen por la autonomía, siendo 196 municipios posibles candidatos a la autonomía. El tercer escenario, el más optimista, planteó un 80% de aceptación por la autonomía, arrojando un total de 202 municipios como posibles candidatos a la autonomía (Colque 2009).

Resumiendo, el peor de los escenarios planteaba que 163 municipios a nivel nacional eran candidatos posibles para la entrada en el proceso de conversión y que 73 de esos correspondían a las zonas de valles y altiplano. Para dimensionar un poco el significado de estos posibles escenarios, cabe decir que entre valles y tierras altas se encuentra el 37% del territorio nacional con una población del 72% del total. En esta región se encuentran los pueblos indígenas con mayor índice poblacional que son quechuas y aymaras, aunque también habitan en ella pueblos urus y guaraníes. Entre los valles y el altiplano existen 80 municipios con población mayoritariamente indígena de los cuales 73 tienen al menos 95% de población indígena.<sup>56</sup>

Estas proyecciones asumieron que, a mayor porcentaje de población indígena, existían más posibilidades de aceptación para entrar en el proceso de conversión<sup>57</sup>. Sin embargo, los

---

<sup>56</sup> Todos los datos utilizados se refieren al Censo Poblacional del año 2001.

<sup>57</sup> Un primer dato relevante es que en Curahuara de Carangas en el Departamento de Oruro, que cuenta con población mayoritariamente aymara y de los 5.278 pobladores el 92,73% es indígena, ganó el “no” con 54%

resultados del referéndum las contradijeron cuando solo 12 municipios participaron y en once de ellos ganó el “sí”. Los argumentos para explicar esta realidad han sido múltiples. Algunos destacan la complejidad de los requisitos establecidos para llegar al referendo, otros la incertidumbre generada por la falta de la LMDA, y otros consideran que no hubo la información y socialización suficiente para el proceso.

De los once municipios que en efecto entraron en el proceso de conversión, siete corresponden a la zona del altiplano, tres a los valles y uno a tierras bajas. Los resultados para Jesús de Machaca dieron 56,09% al “sí” y 43,91% al “no”, mientras que en Charazani el “sí” ganó con el 86,62% y el “no” perdió con el 13,38%. Más adelante se formulan posibles explicaciones para los resultados obtenidos en Jesús de Machaca y Charazani, en base a la investigación realizada en cada uno de ellos.

Después de participar en el referéndum, los once municipios tuvieron que esperar siete meses para que la LMDA entrara en vigencia a partir de julio de 2010. La ley estableció tres vías para la conformación de autonomías indígenas: municipal, territorial y regional. Hasta el momento existe un énfasis promovido desde el Estado en impulsar solamente la constitución de autonomías por la vía municipal, mientras que las vías territorial y regional que establecen mayores oportunidades para la reconstitución territorial no han sido impulsadas. La vía territorial consiste en la formación de autonomías a partir de las llamadas TCO, que como se vio, son territorios reconocidos por la ley INRA de 1996 que se basan en la ocupación ancestral y propiedad colectiva de la tierra. La vía regional consiste en la posibilidad de articular, a largo plazo, Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) para la conformación de autonomías indígenas.<sup>58</sup>

---

versus 45% para el “sí”. Otros municipios donde se hubiera esperado una mayor aceptación de la autonomía fue Chayanta en el Departamento de Potosí con una población de 14.165 habitantes de los cuales el 97,85% son indígenas mayoritariamente quechuas y donde el “sí” obtuvo el 59,60% y el “no” el 40,10%. Los resultados para los demás municipios de tierras altas y valles fueron los siguientes: Chipaya (Oruro) con población mayoritariamente aymara, de los 1.814 habitantes el 97,08% son indígenas, el “sí” obtuvo el 91,69% y el “no” el 8,31%. Tarabuco (Chuquisaca) con población mayoritariamente quechua, de los 19.554 habitantes el 93,40% son indígenas, el “sí” obtuvo 90,80% y el “no” 9,20%. Mojocoya (Chuquisaca) con población mayoritariamente quechua, de los 7.962 habitantes el 94,58% son indígenas, el “sí” obtuvo 88,31% y el “no” 11,69%. Pampa Aullagas (Oruro) con población mayoritariamente aymara, de los 2.975 habitantes 98,39% son indígenas, el “sí” obtuvo 83,67% y el “no” 16,33%. Salinas de García Mendoza con población mayoritariamente aymara de los 8.723 habitantes el 95,59% son indígenas, el “sí” obtuvo el 75,09% y el “no” el 24,91%. San Pedro de Totora con población mayoritariamente aymara de los 4.941 habitantes el 97,15% son indígenas, el “sí” obtuvo el 74,50% y el “no” 25,5%. ([www.autonomia.gob.bo](http://www.autonomia.gob.bo)).

<sup>58</sup> Respecto de la conformación de autonomías indígenas originarias campesinas por la vía de territorios o regiones ver el artículo 47 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y los artículos 293, 294 de la nueva Constitución Política del Estado.

Una vez que la LMDA entró en vigencia, estableció un plazo de 360 días para la elaboración de los estatutos autonómicos que son los documentos fundamentales en donde se establece la normativa, estructura de gobierno y formas de gestión de las autonomías indígenas. Sin embargo, al terminar el año de plazo, no se había completado ningún estatuto, y varios ni siquiera se habían empezado a discutir. Al finalizar el segundo año, solamente cuatro municipios habían completado sus estatutos: Mojocoya, Chipaya, San Pedro de Totora y Pampa Aullagas, y para julio de 2013 los cuatro estatutos se encontraban en revisión en el Tribunal Constitucional Plurinacional.<sup>59</sup> Jesús de Machaca y Charazani no se encuentran entre los cuatro municipios que terminaron su estatuto, sin embargo para el 2013 han culminado una primera fase con la elaboración de borradores y continúan con el proceso de redacción de sus documentos.

En la siguiente parte de este capítulo se analiza la construcción de autonomías indígenas en Jesús de Machaca y Charazani mirando primero el carácter experimental de aquellos pactos que en la Asamblea Constituyente configuraron la nueva Constitución del Estado plurinacional y “trazaron la cancha” para la puesta en marcha de los procesos de conversión de municipios en autonomías. Más adelante, se analizan de manera específica las experiencias de Jesús de Machaca y Charazani enfocando el análisis en la primera etapa de elaboración de sus estatutos autonómicos para evaluar el carácter experimental, político, performativo y democrático de las autonomías en proceso de construcción.

### **3.1.1 Pactos de origen: límites y alcances para la experimentación en las autonomías indígenas**

El análisis que sigue recoge la propuesta de Máiz respecto al carácter experimental de las autonomías cuando afirma que este se potencia o se limita a partir de los pactos que les dan origen y que se construyen entre los pueblos indígenas y el Estado. Lo que sigue es un análisis minucioso sobre la manera en que se incluyeron en la nueva Constitución política las demandas de los pueblos indígenas plasmadas en la propuesta de Constitución del Pacto de

---

<sup>59</sup> Se encuentran en revisión en el Tribunal Constitucional Plurinacional porque en el artículo 54 referido a la aprobación del estatuto autonómico o carta orgánica se establece que antes de ser aprobado por referendo, el estatuto deberá “Contar con la declaración de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional” (Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2010, artículo 54).



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 ampliaron y potenciaron la capacidad de experimentación de los pueblos indígenas al construir sus propias instituciones de autogobierno, o si, al contrario, limitaron las posibilidades de experimentar nuevas formas de hacer política en base a los usos y costumbres.

En el documento del Pacto de Unidad, el Estado plurinacional se concibe como “un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial” (Pacto de Unidad 2010, 146). Por otro lado, al Estado boliviano se define de la siguiente manera:

El Estado boliviano es unitario plurinacional, pluriétnico, pluricultural, intercultural y plurilingüe, 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 del Estado plurinacional 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 plurinacional requiere de un nuevo régimen de autonomías. Al comparar lo dispuesto en el artículo primero de la nueva Constitución, se puede ver lo parecido de los dos 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 (Constitución Política del Estado, artículo 1).<sup>60</sup>

Se percibe que la principal coincidencia entre lo propuesto por el Pacto de Unidad y la nueva Constitución esta en el reconocimiento de la necesidad de construir las autonomías pensando no solo en los pueblos indígenas sino en la población en general y en los diferentes niveles

---

<sup>60</sup>Es necesario aclarar que este reconocimiento no solo satisface la demanda de los pueblos indígenas de construir un régimen autonómico, sino también la demanda de los departamentos de la llamada “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 autonomía indígena originario campesina.

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.

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

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).

Se puede ver que para los pueblos indígenas bolivianos la autodeterminación es un horizonte a ser alcanzado. El Estado plurinacional en ese sentido abre el camino para el ejercicio de la autodeterminación a través de las autonomías indígenas, lo que quiere decir que la demanda por autodeterminación de los pueblos indígenas en Bolivia, está pensada en términos territoriales.

Respecto a la idea de nación, se analiza cómo los pueblos indígenas demandaron el reconocimiento de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos replanteando la idea de nación boliviana. La propuesta del Pacto de Unidad establece la necesidad de replantear la idea de nación construida desde la ciudadanía liberal y el individuo en tanto ciudadano con derechos iguales ante la ley. El nuevo sujeto colectivo Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos es el elemento que exige replantear la idea de la nación boliviana en base al reconocimiento de la diversidad de pueblos y naciones, y de la existencia no solo de individuos, sino de colectivos que reclaman su derecho a la autodeterminación. La propuesta del Pacto de Unidad, si bien no habla de la nación como tal, sí establece que “La población boliviana se compone de Naciones y Pueblos Indígenas Originarios 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, esa 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” (Constitución Política del Estado, artículo 3).

Así como la nueva idea de nación basada en el reconocimiento del sujeto colectivo Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos fue producto de un pacto, la construcción de la idea del nuevo sujeto también lo fue. Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos componen una unidad colectiva que es resultado de la articulación de las diferentes formas de autoidentificación que tienen las identidades indígenas-campesinas en Bolivia. El término “indígena” lo utilizan las poblaciones de las tierras bajas ubicadas en la parte oriental del país y por lo general su uso surge de la cercanía y familiaridad de estos pueblos con la cooperación internacional que ha incorporado el lenguaje de instrumentos 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 su relación ancestral con el territorio que habitan y para reivindicar sus derechos colectivos.<sup>61</sup> 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 y 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 2009,12). Hay que entender que la autoidentificación con lo campesino en Bolivia 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, volviéndose un término compuesto. Así el sujeto colectivo Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos abarca todas estas realidades y es utilizado por todos aquellos que se identifican con alguno de sus términos.

El nuevo sujeto colectivo Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos lleva implícita la idea de reconstitución identitaria y territorial y eso se puede evidenciar en el mismo texto de la propuesta de constitución del Pacto de Unidad que establece:

---

<sup>61</sup> El término tiene su origen en la colonia, cuando se hablaba de comunidades originarias cuyos habitantes eran clasificados como originarios, agregados o arrimantes, siendo originario el de mejor categoría (Schavelzon 2012, 17).

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).

Queda claro que los pueblos indígenas plantean las autonomías indígenas como la forma de lograr su autodeterminación a través del ejercicio de autogobierno territorial. Esto a su vez está basado en una idea fundamental que es la reconstitución territorial e identitaria que surge desde los pueblos indígenas articulados en CONAMAQ. Como se vio en el capítulo anterior, CONAMAQ se originó a partir de las dirigencias que dentro de la CSUTCB reivindicaban de manera más radical la recuperación de la identidad y de los usos y costumbres ancestrales. Estos sectores organizados, si bien provienen de regiones del altiplano, adoptaron las demandas por control del territorio originadas en los pueblos indígenas de tierras bajas que tomaron fuerza desde 1990. Es así como la idea de reconstitución fue debatida y elaborada en un primer momento en el espacio de CONAMAC, y consiste en la recuperación de unidades territoriales de propiedad ancestral de los pueblos indígenas como el paso necesario para la recuperación de su derecho a la autodeterminación y, en último término, de su identidad como pueblos y naciones:

Se debatía en el Consejo. 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, o sea, 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, reconstitución orientada a volver a restablecer el territorio ancestral (Jesús Jilamita 2013, entrevista).

La idea de reconstitución fue asumida como uno de los ejes para la propuesta de autonomías indígenas en el Pacto de Unidad porque la división político administrativa del Estado nacional fue considerada como un 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 los recursos naturales. Se ha

impuesto un sistema jurídico uniforme, modelos de gobierno y administración de justicia ajenos que favorecen los intereses del mercado y priva a los pueblos de sus medios de subsistencia, y por lo tanto deteriora nuestra calidad de vida. A pesar 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).

Por sus implicaciones, la demanda por reconstitución fue objeto de múltiples interpretaciones y conflictos durante la Asamblea Constituyente, porque, de ser asumida como eje para la construcción de autonomías indígenas, se estaría posibilitando replantear toda la configuración territorial del Estado.

La nueva Constitución por su parte, no reconoce explícitamente el derecho a la reconstitución territorial e identitaria; sin embargo, sí incluyó en su definición del sujeto colectivo su existencia previa a la conquista española, y lo caracterizó así: “Es Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Constitución Política del Estado 2009, artículo 30). Por otro lado, la garantía del derecho de autodeterminación expresada en la nueva Constitución para el nuevo sujeto 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 (Constitución Política del Estado 2009, artículo 2).

Si bien reconoce su dominio ancestral sobre sus territorios, no menciona la posibilidad de reconstruir territorios y 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 (Constitución Política del Estado 2009, artículo 289-290).

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

Para volver al objetivo original de evidenciar las potencialidades y limitaciones de experimentación que establece la nueva Constitución respecto a las nociones de Estado plurinacional, nación y autodeterminación, se perciben dos elementos fundamentales. Por un lado, la integración de dichas nociones de manera muy similar en la nueva Constitución, lo que da la impresión de una gran apertura y unos objetivos comunes entre los pueblos indígenas y el Estado. Sin embargo, la demanda por autodeterminación de los pueblos indígenas en el documento del Pacto de Unidad está pensada a partir de la noción transversal de reconstitución territorial e identitaria, lo que aleja a las dos interpretaciones, la estatal y la de los pueblos indígenas, de manera radical. Más allá de las múltiples coincidencias que se han ido encontrando a lo largo de este análisis y que sin duda tienen mucho valor y constituyen un acercamiento entre las demandas de los pueblos indígenas y lo establecido en la nueva Constitución, la idea de reconstitución se constituye en el elemento que delimita las potencialidades de experimentación para las nuevas autonomías indígenas. Tal como se establece en la nueva Constitución, las autonomías, al no poder replantear los límites territoriales del Estado son consideradas, por los pueblos indígenas, como limitantes para su demanda por autodeterminación. Estos límites al ejercicio de la autodeterminación se harán evidentes en lo que sigue del capítulo a través del análisis de la construcción de autonomías en Jesús de Machaca y Charazani. A continuación, el caso de Jesús de Machaca.

### **3.2 Jesús de Machaca camino a la autonomía: avatares de una transición**

El municipio de Jesús de Machaca tiene una larga trayectoria de lucha por el ejercicio de la autodeterminación del pueblo aymara. Si bien escapa de las posibilidades de este análisis

hacer un recuento histórico detallado sobre las luchas que ha protagonizado Jesús de Machaca en el marco de las reivindicaciones por reconocimiento del autogobierno y la propiedad colectiva de la tierra, cabe mencionar algunos hitos históricos, que permiten comprender mejor su existencia actual y sus potencialidades para constituirse como autonomía indígena.

Desde la colonia, Jesús de Machaca se identificó como una de las zonas más combativas del altiplano boliviano, por el apoyo activo que brindó a la histórica lucha del héroe Tupaj Katari contra la dominación colonial, quien encabezó las sublevaciones y cercos a la ciudad de La Paz durante 1781.<sup>62</sup> Durante el siglo XIX, en la etapa republicana, Jesús de Machaca se caracterizó por su resistencia a las políticas de propiedad de la tierra de los gobiernos de Tomás Frías y Mariano Melgarejo, que favorecieron la propiedad individual de la tierra y desembocaron en la generalización del latifundio. La ley de Ex vinculación emitida durante el gobierno de Frías entró en vigencia a partir de 1880 y para 1881 se realizó la Revisita General, conocida como el mayor proceso de expropiación de tierras comunales de la historia republicana (Ticona 1997). En respuesta, los Apoderados Generales liderados por Pablo Zárate Willka reunieron a las autoridades tradicionales de los ayllus, marcas y comunidades y llevaron sus demandas al Estado (Ticona 1997, 24).

La lucha continuó años después con los Caciques Apoderados<sup>63</sup>, quienes, liderados por Santos Marka Tula, en 1912 iniciaron una lucha legal por la recuperación de tierras comunales usurpadas por las haciendas. Como resultado la Prefectura del Departamento de La Paz reconoció el Título General de Tierras Comunitarias de la Marka de Jesús de Machaca, por lo cual se pudo mantener la propiedad colectiva de la tierra y, 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. En 1921 ocurrió la sublevación más significativa, cuando el Cabildo y el Cacique Apoderado levantaron a la gente contra las autoridades del gobierno,<sup>64</sup> frente a lo cual este masacró a gran parte de la población.

---

<sup>62</sup> Sobre la lucha histórica de Tupaj Katari y su importancia para la historia de los pueblos indígenas en Bolivia ver D. Mesa, De Mesa y Gisbert 2012; Gotkowitz 2011; Rivera 2003, 69-117.

<sup>63</sup> El movimiento de los Caciques Apoderados articuló a las autoridades de los ayllus de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. Para profundizar sobre el período y las distintas luchas ver Mendieta (2010).

<sup>64</sup> Al respecto Choque destaca que, “Con el derrocamiento del Partido Liberal en 1920, el gobierno estaba en manos de Bautista Saavedra del Partido Republicano y la situación política en Jesús de Machaca no había cambiado puesto que Estrada volvía en 1921 a ser nuevamente corregidor del cantón de Jesús de Machaca” (Choque 1986).

Respecto al significado de la masacre para el pueblo aymara, el vicepresidente del concejo municipal nos dijo:

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 vamos a recordar una de las hazañas más 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 (Vicepresidente del concejo municipal de Jesús de Machaca, 5 de marzo de 2013, entrevista).

Hasta aquí se puede hablar de una etapa en que los gobiernos del llamado periodo liberal oligárquico y las distintas estrategias de lucha lideradas por el pueblo aymara construyeron un escenario, donde la defensa del autogobierno y la propiedad comunal de la tierra lograron generar una resistencia importante frente al poder estatal. Hasta 1952 Jesús de Machaca se constituyó como un eje de la lucha por el autogobierno y la defensa de formas de poder comunitario y en ese marco se mantuvo la división tradicional de su territorio<sup>65</sup>. Sin embargo, con la llegada de la reforma agraria, su territorio se dividió en base a la propiedad individual y las formas de organización del pueblo aymara se adaptaron al proceso de sindicalización 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 que se implementó en todo el país exigía que en lo local se multiplicase la cantidad de subcentrales y eso generaba divisiones dentro de los ayllus, lo que iba acompañado de la multiplicación de escuelas y otras instituciones que salían de la lógica comunal del ayllu: “Hasta 1970 los doce 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

---

<sup>65</sup> El territorio de Jesús de Machaca se dividía originalmente en doce 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 2009, 4).



demonstró la capacidad de los ayllus y su fuerza para coexistir con los cambios impuestos desde el Estado sin abandonar sus formas tradicionales de manejo del territorio y organización política.

Cabe preguntarse entonces ¿cuál es la importancia de estos dos períodos para comprender el actual proceso de formación de la autonomía indígena en Jesús de Machaca? Es evidente que los actores que intervienen actualmente en la formación de la autonomía son herederos de la memoria histórica y de las formas de organización y manejo del territorio. Los impactos de la reforma agraria y la sindicalización demuestran que Jesús de Machaca se enfrentó constantemente al reto de desafiar las políticas estatales y se constituyó en un espacio de experimentación donde, tanto las formas “occidentales” como las tradiciones de autogobierno de los ayllus, se vieron modificadas en procesos de adaptación complejos. Desde entonces, en Jesús de Machaca las instituciones han tenido la capacidad de adaptarse a las demandas del pueblo aymara y fortalecer su identidad, al tiempo que se han adecuando a las imposiciones de la institucionalidad estatal. Tomando en cuenta este potencial en el carácter experimental y performativo de las instituciones en Jesús de Machaca, es importante considerar que desde la década del noventa el municipio experimenta procesos de reconstitución de las identidades y tradiciones y que estos procesos corresponden al contexto que estuvo marcado por la LPP y la Ley INRA, mismas que permitieron que los espacios municipales se constituyeran en la antesala para las autonomías indígenas. A continuación, el análisis de este período fundamental en la evolución de Jesús de Machaca hacia la autonomía indígena.

### **3.2.1 Reconstitución de la tradición: identidad y autogobierno en Jesús de Machaca**

Jesús de Machaca se constituye como municipio indígena en el año 2004, tras las elecciones municipales que permitieron instalar su primera administración.<sup>66</sup> Los planes de constituirse como municipio se remontan a la década del noventa, cuando la LPP le permitió constituirse como distrito municipal indígena del municipio de Viacha y gracias a lo cual pudo acceder al concejo municipal a través de la participación de algunas de sus máximas autoridades que fueron elegidos como concejales. Sin embargo, los distritos urbanos siempre ocuparon la

---

<sup>66</sup> Esto sucedió dos años después de que Jesús de Machaca fuera reconocido como municipio indígena por la Ley de Diálogo del año 2002.

mayoría de puestos en el concejo, por lo que las autoridades originarias querían constituir 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 y logran su objetivo siete años más tarde, cuando en el año 2002 la Ley de Diálogo reconoció oficialmente a los municipios indígenas. En las elecciones municipales de diciembre de 2004 fue elegido su primer alcalde, Adrián Aspi, quien lideró la reivindicación de los usos y costumbres para el manejo del municipio e impulsó el referéndum del 2009 para entrar en el proceso de conversión hacia la autonomía indígena.

La consolidación de Jesús de Machaca como municipio se logró con la participación activa de sus autoridades originarias. El Magno Cabildo, que reúne a todos los ayllus asentados en el territorio, asumió el proceso de organización previa a las elecciones, que implicó la inscripción del pueblo indígena en la Corte Nacional Electoral y la división del territorio en distritos para la representación territorial (Albó 2012, 44). 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 con la sigla Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS). MACOJMA se inscribió en la Corte Nacional Electoral con el objetivo de participar en elecciones sin tener que recurrir al apoyo de un partido político, y porque las autoridades originarias consideraban a los partidos políticos como nocivos para su autonomía. Esto fue posible gracias a la reforma constitucional del año 2004 a partir de la cual se reconoce la capacidad electoral de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, eliminando el monopolio que tenían los partidos políticos respecto a la representación. A partir de entonces se fortalecieron las posiciones de las autoridades originarias que rechazaban la participación de partidos políticos en el municipio y defendían el carácter de municipio indígena y la exclusividad de las prácticas tradicionales sin injerencia “occidental”:

Entonces, estos ejercicios hacen y dicen qué hacemos, esto hemos elegido y cómo vamos a presentar ya para legitimar la elección misma y 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 presentado a través de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Entonces el cabildo decide que la organización que se llama MACOJMA sea el 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 y finalmente participaron el MNR, el MAS y MACOJMA (Paulino Guarachi 2013, entrevista).

Desde entonces, se instala en Jesús de Machaca 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:

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 vía indígena porque perdieron sus comunidades, no fueron elegidos y como por represalia, como resentimiento se van a MAS y ganan por vía MAS (Wilfredo Plata 2013, entrevista).

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 complejo de dos parcialidades (arriba y abajo) en el que se sobrepusieron cinco distritos de acuerdo a 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 lo siguiente:

[...] 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 se adaptara al sistema de distritos el 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 se quiere hacer un municipio diferente, entonces empieza a hablarse de un municipio indígena y no había una figura en la ley tanto de participación popular como ley de municipalidades de hacer un municipio indígena, entonces, querían ser diferentes a los otros y para ellos 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, entonces hasta 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 un 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 5 zonas y en cada zona ya son 4 o 5 ayllus. Ahí también a una selección y recién pasan de estas 5 zonas ya a la marka para que ahí se definan quiénes son los que van a ir a ser concejales y el que gana de estos será el candidato a la alcaldía, irá primero en la lista (Paulino Guarachi 2013, entrevista).

Con esos antecedentes se instaló la primera gestión municipal de Jesús de Machaca en el año 2004. Durante esa administración las autoridades decidieron ingresar al proceso de conversión en Autonomías Indígena Originario Campesinas como una manera de consolidar los usos y costumbres que se habían practicado sin ser reconocidos por la institucionalidad. La autonomía para los pobladores aymaras de Jesús de Machaca se constituyó como la vía para legitimar sus formas de autogobierno. En ese contexto, la posibilidad abierta con las autonomías indígenas fue ampliamente aceptada desde el Cabildo y las dos markas. Se organizó el órgano deliberativo y se redactó un primer borrador antes de que el presidente Evo Morales convocara al referéndum 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 del 2009, con apoyo de Adrián Azpi, concejeros y también con algún personal de apoyo y presentan al presidente Evo Morales diciendo “este es nuestro estatuto” (Paulino Guarachi, 2013, entrevista).

De este análisis se puede concluir que, a partir de las elecciones del 2004, en Jesús de Machaca se establece un sistema de actores en el que los pueblos indígenas con sus trayectorias, demandas e identidades despliegan una dinámica propia de gobierno. El carácter experimental del municipio indígena estuvo marcado por una gran adaptación de las

demandas del pueblo indígena que se evidenció en el alto apoyo electoral que tuvo MACOJMA y que le permitió ganar la mayoría en el concejo y posicionar al alcalde para la primera gestión municipal. Además, se adaptaron los usos y costumbres para el ejercicio de la autoridad en las instituciones municipales. Esto último forma parte también del carácter performativo de las instituciones del municipio indígena, fortalecido con la gestión municipal liderada por MACOJMA.

A continuación, se plantean los principales elementos que configuraron el escenario para la transición a la autonomía y la elaboración de su estatuto autonómico, lo que implica enfocarse en las dinámicas, conflictos y temas que han marcado esa experiencia y en los resultados plasmados en el borrador de estatuto que se ha logrado elaborar hasta fines del año 2013.

### **3.2.2 Jesús de Machaca autónomo en el Estado plurinacional: continuidades, cambios y posibilidades**

Jesús de Machaca entró al proceso de conversión de municipio en autonomía en el referendo de diciembre del 2009, con 56,09% de los votos para el “sí” y 43,91% para el “no”. La participación en el referendo se logró gracias al impulso de la gestión de Adrián Aspi, alcalde electo por MACOJMA, quien contaba con mayoría en el concejo municipal<sup>67</sup> (tres de los cinco concejales, mientras que dos correspondían a concejales del MAS). Los resultados del referendo no reflejaron las proyecciones optimistas que suponían que los municipios con elevado porcentaje de población indígena entrarían al proceso de conversión con altos índices de votación a su favor. Si bien no es el objetivo de este estudio explicar las razones que llevaron a ese resultado, al analizar el camino transitado desde el año 2009 para la construcción de la autonomía indígena en Jesús de Machaca se pueden encontrar algunas explicaciones.

Desde 2004, Jesús de Machaca demostró un gran interés en consolidarse como autonomía indígena, lo que se entiende después de haber revisado toda la experiencia vivida en años anteriores. Este proceso previo permitió además la entrega de su primer estatuto

---

<sup>67</sup> Tres de los cinco concejales eran de MACOJMA, y dos eran del MAS.

autonómico en agosto de 2009, durante la ceremonia oficial de convocatoria al referendo autonómico realizada en Camiri con la presencia del presidente Morales.

Jesús de Machaca inició su proceso de transición a la autonomía de manera independiente apoyándose en la Constitución y en la Ley de Régimen Electoral Transitorio N 4021.<sup>68</sup> El proceso inicial de elaboración del estatuto demostró una gran capacidad de organización de las autoridades municipales y originarias que a partir de sus usos y costumbres conformaron el consejo autonómico,<sup>69</sup> instancia encargada de llevar adelante los debates, redacción y socialización del estatuto. Como relata el presidente del consejo autonómico:

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 el 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 Farina distrito 4, y a nivel de todo el municipio dos representantes de cada ayllu entonces trabajamos el estatuto. Bueno, de acuerdo a 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 5 y yo soy el 4 y era los 5 y hacer otra elección de los consejeros y a mí me nombran como 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 2 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; por eso fue (Santiago Onofre, 2013, entrevista).

---

<sup>68</sup> La ley fue emitida el 14 de abril de 2009 para regular “el procedimiento, desarrollo, vigilancia, y control del proceso electoral para la constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, elección de la Presidenta, Presidente, Vicepresidenta, Vicepresidente, autoridades departamentales, municipales en las elecciones del 6 de diciembre de 2009 y en las elecciones del 4 de abril de 2010” (<http://www.scribd.com/doc/209033479/Ley-N%C2%BA-4021-Regimen-Electoral-Transitorio>).

<sup>69</sup> El consejo autonómico es la instancia deliberativa creada en Jesús de Machaca para llevar adelante la elaboración del estatuto autonómico. Si bien entonces no había una reglamentación al respecto a falta de la ley marco de autonomías, 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 (SIFDE) (Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2010, artículo 53).

Una vez formado el consejo autonómico, empezó la elaboración del estatuto en un trabajo conjunto con el cabildo, el alcalde y las autoridades municipales. Se enfrentaron entonces 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 desde los ayllus. Sin embargo, después de algunos meses, no se habían recibido propuestas, por lo que el consejo autonómico asumió esa tarea:

Después de organizar la directiva, que la organizamos a nuestra manera en diez comisiones, hemos organizado e íbamos a plantear una estructura de cómo íbamos a hacer, dos comisiones han planteado, el resto no logró plantear y bueno en eso hemos trabajado, en hacer nuestra propia estructura y pensábamos de 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 a mediados de junio dijimos “nosotros vamos a hacer la propuesta” nos reunimos tres días y como ya teníamos la estructura en base a eso puntuamos y escribimos y comenzamos a trabajar tres días durante día y noche y salió la primera propuesta (Santiago Onofre, 2013, entrevista).

Esa primera propuesta exigió un gran esfuerzo y requirió de apoyo técnico del Ministerio de Autonomías, debido a las exigencias respecto a la redacción y 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” (José Paty 2013, entrevista).

El documento fue socializado en las comunidades para la elaboración de un 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 y ahí era ya mucho más fácil las cosas, con un estatuto sobre el cual discutir. Empiezan a llegar las propuestas a fin de año del 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 y hay tremendos debates, que duraron como dos meses y el 2010 sigue aguantando el debate, para mayo del 2010 sacamos una nueva propuesta con todos estos cambios y ese es el segundo borrador” (Santiago Onofre, 2013, entrevista).

A diferencia del primer documento, el segundo borrador fue producto de un proceso de organización propia, adaptación de intereses y demandas desde los ayllus. El consejo autonómico pudo recibir las propuestas y encargarse de redactar un cuerpo legal y normativo coherente. Este se entregó en Camiri en agosto del 2009, cuando el presidente Evo Morales hizo público el Decreto Supremo 231 y convocó al referéndum por las autonomías. A partir de la convocatoria oficial que hizo el presidente para el proceso autonómico inició una nueva etapa llena de dificultades y contradicciones surgidas al hacerse 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 para convertirse a la autonomía tiene que hacer todo un proceso de acceso a la autonomía (Paulino Guarachi, 2013, entrevista).

Los requisitos planteados para la autonomía indígena no fueron los mismos que se establecieron para las autonomías municipales y departamentales y exigían procedimientos mucho más complejos.<sup>70</sup> El rechazo que provocó el Decreto Supremo 231 reflejó la profundidad de una demanda arrastrada desde décadas que se refiere al respeto por el autogobierno de las poblaciones indígenas y que se vio violentado por esta injerencia desde el Estado central poniendo en peligro el mismo proceso por la dificultad que implica el cumplimiento de los requisitos.

Esta segunda etapa también estuvo marcada por un cambio en el escenario político tras las elecciones municipales y departamentales de abril del 2010. Mientras las autoridades municipales electas en el 2004 y las autoridades originarias trabajaban por reunir los requisitos para entrar en el referéndum autonómico, el MAS se preparaba para las elecciones del 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 que se haría evidente una vez que se posesionaron las nuevas autoridades. La nueva correlación de fuerzas dio al MAS la alcaldía y tres concejales, y a

---

<sup>70</sup> 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; la recolección de firmas del 10% de inscritos en el padrón electoral municipal (Decreto Supremo 231).



MACOJMA dos. 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. Las autoridades tenían un carácter transitorio y su gestión terminaría una vez que los estatutos fueran aprobados por el Tribunal Constitucional y refrendados en el municipio a través de un referendo, en un lapso de máximo dos años. Sin embargo, las nuevas autoridades no apoyaron el proceso, sino que lo boicotearon:

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 5 años, entonces 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 2 años o quieren estar los 5 años? y entonces “si quieren estar los 5 años conmigo, peleemos” entonces les convenció (Paulino Guarachi, 2013, entrevista).

Es importante anotar que no solo las autoridades del MAS se mostraron contrarias a la autonomía, sino que los concejales de MACOJMA asumieron la misma postura luego de multiples conversaciones y negociaciones realizadas “puertas adentro”. Como consecuencia, tanto en el cabildo, como en el consejo autonómico, 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, intentamos volver a restablecer el consejo autonómico, trabajan hasta el fin de ese año y también el alcalde genera en distintos ayllus para que saquen votos resolutivos en contra de la autonomía, exigiendo que dejen de discutir, exigiendo que se postergue el debate, otros que no querían la autonomía. Bueno pasamos todo eso y 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 cuestión 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 economía 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 a 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 entonces 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” y ya han llegado algunas resoluciones, no nos han llegado a nosotros, en el cabildo han tratado un poco y los hemos aislado, no tanto no, pero hemos dicho qué es lo que pasa porque si uno se mete en el baile va a ser peor (Santiago Onofre, 2013, entrevista).

El relato del presidente del consejo autonómico deja ver el manejo estratégico que hicieron las autoridades municipales para obstaculizar el proceso. A pesar de eso, el consejo autonómico continuó con la socialización de nuevas propuestas que sirvieron de insumos para la elaboración de un segundo borrador que fue socializado 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 partido de gobierno que obstaculizó la redacción del estatuto y que estableció relaciones de subordinación de las autoridades originarias respecto al municipio:

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 (Paulino Guarachi, 2013, entrevista).

En ese contexto se realizó un tercer borrador de estatuto con el apoyo técnico de un consultor enviado desde el gobierno. Al respecto uno de los miembros del consejo relata:

En el 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, este año también 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 (Santiago Onofre, 2013, entrevista).

Es así como a partir de noviembre del 2011 los debates para la elaboración del estatuto están paralizados y como consecuencia, todo el proceso de conversión a la autonomía. El recuento del proceso que atraviesa Jesús de Machaca desde el año 2004 arroja factores fundamentales para comprender el carácter experimental, político, performativo y democrático de la autonomía en construcción. Si en la etapa previa a las elecciones del 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, en esta etapa la influencia del MAS hizo que el sistema de actores no viabilizara la elaboración del estatuto autonómico. En lo que respecta al carácter experimental del espacio autonómico en construcción, sucedió algo paradójico. Por un lado, el municipio y el cabildo no viabilizaron la adaptación de las demandas del pueblo indígena, pero, por el otro, el consejo autonómico intentó hacerlo 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. Esta situación impactó también en el carácter performativo de las instituciones que componen el espacio autonómico en construcción. Si en la primera etapa, tanto el municipio como el cabildo, y el consejo autonómico canalizaron demandas que se plasmaron 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 último borrador de estatuto en base a las demandas del pueblo aymara.

Esta situación deja ver 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. Es necesario ahondar en esos temas fundamentales

para llegar a un análisis más profundo sobre el carácter de la autonomía en Jesús de Machaca. A continuación, se realiza un análisis en detalle acerca de los temas más conflictivos que determinaron los debates en el momento de elaboración del estatuto autonómico y que imprimieron el carácter de las nuevas instituciones de la autonomía.

### **3.2.3 Construyendo instituciones autonómicas: debates y temas sustantivos**

El objetivo de esta parte del capítulo es mirar el tipo de instituciones y prácticas que configuran la nueva autonomía indígena y evaluar en qué medida se constituyen como canales que viabilizan la autodeterminación del pueblo aymara en Jesús de Machaca. Para esto se evalúa el carácter experimental, performativo, político y democrático de la autonomía en proceso de construcción enfocándonos en el proceso de elaboración del estatuto autonómico. El análisis implica mirar tanto las instituciones y normas plasmadas en el documento que corresponde al tercer borrador de estatuto elaborado hasta el año 2011 y que no ha sido modificado hasta fines del 2013, pero también los debates y conflictos surgidos durante la redacción del mismo porque evidencian tensiones, intereses e identidades en disputa.

Los debates alrededor de la redacción del estatuto se han configurado de acuerdo a 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. Estos usos y costumbres se refieren a 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.

En líneas anteriores se dijo que Jesús de Machaca se dividió tradicionalmente en dos parcialidades y que 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: Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA) se asientan 20 ayllus con 55 comunidades,<sup>71</sup> mientras que en la parcialidad de arriba: Marka de Ayllus y

---

<sup>71</sup>Los veinte ayllus de MACOJMA son: QhunqhuLiquiliqui, QhunqhuMilluni, Calla Arriba, Kalla Baja, Yauriri San Francisco, TiticanaChallaya San Pedro de Tana, TiticaniTucari, TitikaniTakaka, Jancohaqui Abajo, Aguallamaya, Jesús de Machaca, SullcatitiLahuacollo, SullcatitiTitiri, Cuipa España, Parina Arriba, Parina Baja, Corpa y IruhituUrus, HucuriMilluniAncohaqui, Yauriri San Juan (Estatuto del Gobierno Autonómico Originario de Jesús de Machaca).

Comunidades Originarias Araxsujta (MACOAS) se asientan 7 ayllus con 21 comunidades.<sup>72</sup> Lo anterior ha provocado un importante desequilibrio en el número de habitantes de las dos parcialidades. Como se dijo también, a partir del primer gobierno municipal en el año 2004 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 la elección de autoridades. En palabras del vicepresidente del concejo municipal:

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. Entonces 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 doce y hoy tenemos veintisiete y las parcialidades conforman veinte abajo y siete arriba, ese es el problema. Para cuando nace como municipio también se distrita para sacar sus concejales en cinco distritos, y 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 muyu, 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 once dice “la reglamentación del proceso apropiado de consulta 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 seis ayllus nada más y la parte de abajo tiene veinte 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 veinte años, o sea, la parcialidad abajo tiene que esperar veinte años para tener un alcalde y la de arriba sólo cinco años (Santiago Alaro, 2013, entrevista).

---

<sup>72</sup>Los siete Ayllus de MACOAS son: Santo Domingo de Machaca, Sullkatiti Arriba, Ch'ama, Achuma, Chijcha, CuiPaCahuaya, JilatitiSekoPacuni (Estatuto del Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca).

La demanda por retornar a la división tradicional se complementa con el sistema de distritos en el que funciona la elección por rotación o muyu, según la cual, en cada distrito, los ayllus existentes se turnan el ejercicio del poder cada cinco años. El ejercicio del poder no se puede turnar equitativamente porque en la parcialidad de abajo existen cuatro distritos y en la de arriba solamente uno. Este tema generó graves conflictos y el rompimiento entre las dos marcas resultó en la consolidación de dos cabildos con posiciones opuestas:

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 y 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 2011, todo 2012 paralizado (Paulino Guarachi, 2013, entrevista).

Pero el conflicto no quedó ahí y adquirió nuevas connotaciones cuando la injerencia del MAS en el proceso de transición a la autonomía empezó a sentirse con más fuerza, es decir, una vez que en el año 2010 asumieron sus cargos tanto el alcalde como los tres concejales del MAS y los dos concejales de MACOJMA que quedaron en minoría. El MAS optó por una estrategia bastante exitosa que consistió en establecer vínculos con distintas dirigencias de MACOJMA, generando disputas dentro de la organización. El cabildo se convirtió en un escenario de confrontación en 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 entonces piensan que con la autonomía indígena habrá retrocesos creo que hay estas cosas que existen. 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 Waqui, hay una posta de salud importante de la región. Ellos también son parte de MACOJMA, pero militan más por el MAS” (Ramón Onofre, 2013, entrevista).

El conflicto deja ver que las militancias entre un espacio y otro no están nítidamente diferenciadas y que dirigentes de MACOJMA pueden transitar también dentro del MAS, lo que hace más difícil distinguir posiciones de los actores y determinar las consecuencias reales de la injerencia del partido de gobierno. Vale referirnos a un tema que ya se mencionó antes y es aquella posición de las autoridades originarias de rechazo total de la presencia de partidos políticos. Si bien desde el 2004 esta postura fue dominante en Jesús de Machaca, a partir de 2010 dejó de serlo y la injerencia del MAS ha sido determinantemente negativa para el 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 pobladores que han migrado desde otras zonas a Jesús de Machaca y defienden otros intereses y visiones, así como jóvenes que han salido a la ciudad 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 cuando cerró esta investigación, por lo que las autoridades del Ministerio de Autonomías empezaron a establecer conversaciones tanto con autoridades originarias del cabildo como con las autoridades municipales para encontrar salidas y continuar con la elaboración del estatuto. Algunos logros fueron positivos y desde entonces las autoridades municipales asumen el papel de mediadores entre los distintos actores:

Cuando se arme el nuevo estatuto ya no van a ser distritos municipales, van a llevar otro nombre, pero seguramente esto que ya con el sistema de rotación y los ayllus continuarán 20 acá y 7 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 (Vicepresidente del concejo municipal Jesús de Machaca, 2013, entrevista).

En ese contexto, el consejo autonómico 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 entonces aquí en el consejo no se paga, es solo el servicio a la comunidad” (Santiago Onofre 2013, entrevista). Sin embargo, la postura de las dirigencias de MACOAS cambió también luego de casi dos años de paralización y demostró apertura para dialogar:

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 markas, como si fueran equitativos cuando no lo son, reconocemos. Deberíamos hacer una nueva distribución territorial de Jesús de Machaca, no los 5 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 traducirla también en el estatuto autonómico (José Paty, 2013, entrevista).

Por otro lado, no se puede dejar de lado las nuevas demandas planteadas por los jóvenes en Jesús de Machaca. Más allá de su adhesión al MAS, que sin duda ha permitido el acceso de jóvenes a la participación política, la población joven ha demostrado durante los debates una serie de cuestionamientos a los usos y costumbres, porque los perciben como 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 con el 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 5 distritos hay que representar 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, entonces sí, creamos 10 y ahí sí fueron 5 mujeres y cinco varones y así se quedó (Santiago Onofre, 2013, entrevista).



Las dificultades para cumplir con los requisitos establecidos en el thaki y para respetar la equidad de género en el sistema del muyu o rotación, revelan desafíos generacionales que la autonomía indígena debe enfrentar y que generan cambios no solo en las formas organizativas sino en las identidades de las comunidades.

Para lograr un análisis certero del carácter político, experimental, performativo y democrático de la autonomía en construcción en Jesús de Machaca, es necesario considerar lo que quedó planteado en el tercer borrador del estatuto como resultado de los debates y conflictos hasta aquí analizados. 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 Autónomo, se organiza territorialmente, en: sayañas, comunidades originarias, ayllus y markas; 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: La Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA) y Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Araxsojta (MACOAS) (Estatuto del Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca).

Respecto al ejercicio del poder y las formas de selección de autoridades el estatuto refleja también la postura de las autoridades originarias para quienes es fundamental reconstituir las tradiciones de muyu y el thaki:

El Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca comprende la libre determinación y del autogobierno de acuerdo al 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 la gestión pública intercultural. Ejerce su autogobierno de acuerdo a las normas y procedimientos propios de sus instituciones, libre elección de sus autoridades desde las bases, comunidades, ayllus, markas y el magno cabildo, respetando la equidad de género (Estatuto del Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca, artículo 12).

El estatuto refleja que, a pesar de la injerencia del partido de gobierno y las divisiones internas que este ha generado entre autoridades originarias, se han mantenido intactas las posturas de la mayoría y se han impuesto sobre las posturas de dirigencias de origen más urbano o de jóvenes que cuestionan la reconstitución de usos y costumbres.

Con lo trabajado hasta aquí se tiene una mirada abarcativa y a la vez detallada del caso de Jesús de Machaca que toma en cuenta, tanto los antecedentes de su proceso de conversión a la autonomía, como los elementos que componen la compleja elaboración del estatuto autonómico y que se reflejan en las nuevas instituciones de la autonomía. A continuación, damos paso al análisis del caso de Charazani y los principales elementos de su proceso de transición a la autonomía, para después elaborar una reflexión conjunta sobre los hallazgos encontrados y profundizar en el análisis del carácter experimental, performativo, político y democrático de las autonomías en Jesús de Machaca y Charazani.

### **3.3 Autonomía indígena en Charazani: identidades, territorios y tradiciones en disputa**

El caso del municipio de Charazani será analizado bajo los mismos postulados teóricos con que se analizó Jesús de Machaca para evidenciar el carácter experimental, político, performativo y democrático de su autonomía. Sin embargo, las características identitarias de su población, la multiplicidad de territorios y la variedad de tradiciones organizativas que conviven en Charazani hacen de este caso un valiosísimo punto de referencia para la comparación y problematización de procesos de conversión a la autonomía indígena. En las reflexiones finales se podrán establecer relaciones, líneas comunes y diferencias entre los dos casos de estudio para tener así un panorama más amplio y certero del carácter de las autonomías indígenas en construcción.

Charazani tiene 9.161 habitantes, de los cuales 96,62% se autoidentificó como indígena en el censo del año 2001. De ese porcentaje, 82,10% se autoidentificó como quechua y el resto como aymaras o mestizos. En Charazani la identidad quechua o aymara coexiste con la de la nación kallawayas. Esto quiere decir que son identidades que no se excluyen mutuamente, sino que se sobreponen y dan como resultado identidades más complejas. Lamentablemente, en el censo del 2001 no se cuantificó el porcentaje de habitantes que se autoidentifican como kallawayas en dicho municipio. Para entender mejor esta sobreposición de identidades recurrimos a la explicación de Elisa, dirigente del pueblo de Amarete y funcionaria del Viceministerio de Despatricialización:

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 más antes, desde los 90 varios movimientos indígenas estaban en la lucha. En 2003 nos declara la UNESCO como obra maestra como 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 kallawayaya, como indígenas originarios campesinos (Elisa Vega, 2013, entrevista).

Los kallawayas son reconocidos por su tradición como curanderos. Su presencia, anterior a la colonia, se extendía hasta el Perú y ahora se limita al territorio del occidente boliviano. La parte de territorio correspondiente a Bolivia se conoce también como Carabaya la Chica (Saignes 1982, 23). El territorio de los kallawayas se divide actualmente en las provincias de Bautista Saavedra, Muñecas, Franz Tamayo, Camacho y Larecaja. Charazani junto con Curva, otro municipio conocido por la cultura kallawayaya, están en la provincia Bautista Saavedra, que alberga a la mayoría de la población kallawayaya.

La identidad de la nación kallawayaya se fortalece como tal a partir de los debates y el clima generado en la Asamblea Constituyente y desde entonces juega un papel fundamental en el proceso de construcción de la autonomía en Charazani porque como se verá es el eje de la reconstitución de usos y costumbres en el municipio. La nación kallawayaya ha permitido que la población de Charazani tenga una idea más clara de sus tradiciones y que se distinga de otros procesos de transición a la autonomía indígena por esta identidad particular.

Al igual que en el caso de Jesús de Machaca, en Charazani la idea de reconstitución se basa en dos elementos: la reconstitución territorial y la que se refiere a formas de elección de autoridades y ejercicio del poder. Cuando las autoridades originarias y municipales de Charazani decidieron entrar en el proceso de transición a la autonomía indígena lo quisieron hacer como nación kallawayaya, lo que implicaba la reconfiguración territorial del municipio para incluir en la autonomía a todos los territorios donde habitasen kallawayas. Sin embargo, este primer impulso encontró límites en la nueva LMDA que solo contempla 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 como un pueblo indígena

y eso hubiéramos planteado, se hubieran roto estas fronteras, pero como no había esa posibilidad...” (José Paty 2013, entrevista).

A pesar de que el municipio de Charazani se adaptó al proceso demarcado por la ley, recurrió a un sentido de autodeterminación muy anterior, cuyo ejercicio no depende de la coyuntura de posibilidades de constitución de las AIOC:

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 sin embargo lo que hemos hecho nosotros es ya no quedarnos solo en palabras sino hacer en un texto nuestras costumbres, nuestra identidad cultural (Martín Canaza, 2013, entrevista).

La complejidad identitaria de Charazani está atravesada por factores territoriales que generan además distintas formas de organización política. El municipio se divide en tres regiones: el trópico, que se caracteriza por el cultivo de la hoja de coca y sus pobladores se organizan en la Federación Originaria Yungas Carijana Agroecológica (FOYCAE). Esta se fortaleció en la década del noventa a partir del ascenso del MAS, cuyo núcleo organizativo reside en las federaciones de cultivadores de hoja de coca del Chapare. Si bien la lucha de las seis federaciones de cultivadores de la hoja del Chapare y el triunfo del MAS colocaron el tema de la hoja de coca en el debate y revalorizaron la tradición de su consumo, los pueblos indígenas la consideran como una costumbre milenaria que forma parte de su identidad. Al respecto un dirigente de la zona nos explica:

FOYCAE existe desde los años 90. 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 (Emiliano Paty, 2013, entrevista).

La región de los valles se caracteriza por el cultivo de productos como maíz, arveja, frejol, y sus pobladores se organizan desde principios de los años ochenta en la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz-Tupaj Katari (FSUTCLP-TK), filial departamental de la CSUTCB de nivel nacional. En la región altiplánica se encuentra una mayoría de población aymara que se dedica al cultivo de papa y la crianza de llamas y se

organizan desde 1999 en CONAMAQ que como se vio antes, articula a comunidades, ayllus y markas que preservan su organización tradicional.

Estas tres organizaciones: FOYCAE, FSUTCLP-TK y CONAMAQ conviven en el municipio de Charazani con sus distintas identidades y demandas y son parte del complejo sistema de actores que lleva adelante la transición a la autonomía indígena. El principal reto que enfrenta la población en el proceso de transición a la autonomía es la articulación y convivencia pacífica de múltiples identidades que se sobreponen, pero que al mismo tiempo se diferencian por sus actividades económicas y por su origen territorial dentro del municipio. Estas realidades distintas se reflejan a su vez en una variedad de formas organizativas:

Una organización para consolidar a todos no tenemos; porque para empezar los pensamientos, o sea el objetivo somos solo uno, pero misiones un poco diferentes ¿no? Esto es lo que un poquito distancia a las organizaciones, las divide. Por ejemplo, en el sector altura el objetivo es cómo fortalecer el tema de desarrollo productivo, agropecuario. En el sector 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 valle (Dionisio Carrión, 2013, entrevista).

También intervienen en el proceso las autoridades municipales, entiéndase alcalde y concejales, y la asamblea estatutaria que es la instancia encargada de redactar el estatuto.

En ese complejo sistema de actores el municipio ha asumido el papel de articular las demandas de las distintas organizaciones e incluso de mediar entre ellas para conseguir acuerdos que posibiliten la redacción del estatuto. Esto ha sido posible por el apoyo unánime con que cuenta el alcalde como legítimo representante de todas las regiones y organizaciones. Su candidatura para las elecciones del 2010 fue propuesta por los ayllus y comunidades de la región altiplánica articulada en CONAMAQ y su triunfo lo consiguió como candidato del MAS. Como 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 y 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 (Martín Canaza, 2013, entrevista).

En el concejo municipal el MAS tiene mayoría con tres concejales, mientras que dos corresponden al Movimiento Sin Miedo (MSM)<sup>73</sup>. Los concejales, a diferencia del alcalde, no surgen de las bases y no cuentan con la misma legitimidad, por deberse a candidaturas “arregladas” por el MAS para la contienda electoral, sin embargo, esto no ha impedido que el municipio se constituya en mediador para el proceso de elaboración del estatuto.

A diferencia de lo ocurrido con el municipio, el consejo autonómico se constituyó como un espacio de conflicto incapaz de mediar y canalizar las distintas demandas de los actores involucrados en la redacción del estatuto. Los conflictos empezaron porque el consejo se conformó de acuerdo a una normativa establecida en la gestión municipal anterior elegida en 2005 que fue la que impulsó la entrada en el proceso de conversión en el año 2009. Sin embargo, cuando el alcalde electo en el año 2010 intentó iniciar la conformación del consejo, las distintas organizaciones rechazaron la normativa porque la distribución de escaños los perjudicaba. Como explica el alcalde en funciones:

Por tema de escaños que van a ser partícipes en el consejo autonómico, entonces 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 la autonomía, 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 (Martín Canaza, 2013, entrevista).

Para viabilizar la constitución del consejo autonómico la normativa se modificó estableciendo una nueva distribución de escaños correspondiente al número de comunidades representadas en cada organización: CONAMAQ ubicó treinta assembleístas, la FTCLP-TK a veinte, y la FOYCAE a quince representantes. La nueva normativa exigía un equilibrio entre representantes hombres y mujeres, pero esto no se cumplió, como relata una dirigente de Amarete:

---

<sup>73</sup> El Movimiento Sin Miedo articuló sectores de clase media urbana que cumplió un importante papel de aliado del MAS durante la Asamblea Constituyente, pero que actualmente se identifica como opositor, por distintos conflictos y desacuerdos.

Se escogieron muchas mujeres, pero no fueron reconocidas en el cargo por el miedo que todavía existe, además por el tema de la educación y la tecnología nos ha dificultado además ejercer los cargos o las funciones. Hemos por lo menos llegado al 30% lo ideal sería que cubramos el 50% que sería un peso y un lineamiento equitativo (Elisa Vega, 2013, entrevista).

Fue así como tras año y medio de conflictos y desacuerdos se logró conformar el consejo autonómico y a partir de entonces se hicieron evidentes los conflictos respecto a usos y costumbres durante los debates para la redacción del estatuto. A continuación, se analizan dichos conflictos para evaluar el carácter de la autonomía en Charazani en su dimensión política, experimental, performativa y democrática.

### **3.3.1 Reconstitución de “usos y costumbres” en el nuevo estatuto.**

Los temas que han monopolizado el debate en el consejo autonómico de Charazani tienen que ver, al igual que en Jesús de Machaca, con la reconstitución de usos y costumbres respecto al territorio y también respecto a formas de elección de autoridades y ejercicio del poder. El primer conflicto surgido poco después de instalado el consejo autonómico se dio alrededor de la propuesta de reubicación de la sede municipal que está en la región del valle en el pueblo de Charazani. Los ayllus de la región del altiplano donde se ubica el pueblo de Amarete, propusieron trasladar la sede a esta zona como una forma de descolonización simbólica y por la necesidad de crear nuevas instituciones que simbolizan la lucha por el reconocimiento a la identidad reemplazando aquellas construidas en la colonia y la república, 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 institucionalidad 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, si nosotros estamos en ese proceso, nosotros hemos mantenido, hemos resistido nunca nos dejamos dominar por la colonia, este pueblo tiene derecho a ser en Amarete (Dionisio Carrión, 2013, entrevista).

Entre Charazani y Amarete existe una rivalidad histórica por las distintas identidades y tradiciones organizativas de cada uno y a partir de la propuesta de cambiar la sede municipal

a Amarete, se evidenciaron las posturas de las diferentes organizaciones. Desde Charazani los interculturales<sup>74</sup>, articulados en la subcentral Tupaj Katari y los líderes jóvenes, argumentan que con esas posturas se está retornando al pasado, mientras que desde los ayllus de Amarete articulados en CONAMAQ, argumentan que se trata de “generar una conciencia, rechazar lo que era lo moderno, recuperar lo nuestro que es originario” (Dionisio Carrión 2013, entrevista). A pesar de los desacuerdos, el estatuto fue aprobado *en grande*, es decir, dejando pendiente una discusión minuciosa para la aprobación *en detalle* en el mes de junio de 2013. Sin embargo, este documento carece de la legitimidad necesaria. Hasta fines del 2013, cuando concluyó esta investigación, el estatuto no había sido aprobado en detalle por la falta de acuerdo político que permita debatir a los representantes de todas las zonas. Como se ve a continuación el estatuto mantuvo la ubicación de la sede municipal en su primera versión. Respecto a la sede, el estatuto en su Artículo 16 establece:

Capital y Sede de la Autonomía de Originaria IsqaniQallaQallan de la Nación-SuyuKallawaya: La Capital de la Autonomía Originaria de IsqaniQallaQallan de la Nación SuyuKallawaya, es el Kuraq Ayllu Charazani, asimismo se ratifica como capital de la Provincia Bautista Saavedra (Proyecto de Estatuto Autonómico Originario de IsqaniQallaQallan de la Nación SuyuKallawaya 2013).<sup>75</sup>

Sin embargo, no se cerraron las puertas al cambio de sede y a continuación el estatuto sugiere el Ayllu Amarete como la mejor opción, dejando el tema pendiente para posteriores debates. Este conflicto ha continuado a pesar de que según el Ministerio de Autonomías la reubicación de la sede no tiene lugar dentro del estatuto, porque la capital está establecida en la ley de creación del municipio y solo pueden ser cambiadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>76</sup>

Otro tema de conflicto se refiere a la aplicación de usos y costumbres para la elección de autoridades y el ejercicio del poder. Las zonas de altiplano y valles conservan todavía la organización de los ayllus, siendo el más grande el Jatun Ayllu Amarete, compuesto por 18 ayllus más pequeños. Los ayllus se organizan en cabildos y asambleas en los que “se trata

---

<sup>74</sup> Los interculturales es el nombre que se le otorga a los campesinos de tradición sindical y a los mestizos para diferenciarlos de los indígenas.

<sup>75</sup> En el estatuto queda establecido que: “La redacción de este párrafo se realizara en la sesión de la aprobación en detalle, conforme la sesión Extra ordinaria de fecha 16-4-12” (Proyecto de Estatuto Autonómico Originario de IsqaniQallaQallan de la Nación Suyu Kallawaya 2013, Charazani).

<sup>76</sup> Comunicación personal con Elizabeth Cornejo Gallardo, abogada constitucionalista del Ministerio Autonomías en Cochabamba, realizada el 15 de noviembre de 2012.



varios temas como los proyectos productivos, el seguimiento a las autoridades, a los consejos, trabajos, muchos temas” (Elisa Vega 2013, entrevista). Los ayllus de Amarete y algunos de Charazani proponen eliminar el sistema de distritos para la elección de autoridades e implementar la rotación en base a 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 chiquitos, ellos pensaban que como el ayllu chiquitito tenía pocas cantidades de personas, había esa mentalidad colonial todavía, estamos 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 (Dionisio Carrión, 2013, entrevista).

La propuesta de volver a la división en cuatro parcialidades se debe entender a partir de la explicación del entrevistado que se refiere a la lógica de la división en distritos según la cual aquellas zonas con más población tienen mayores probabilidades de elegir alcalde y de poner a sus representantes en el concejo municipal. La división en cuatro parcialidades implica dejar el sistema de distritos y pasar a la lógica de la rotación en donde sin importar el número de habitantes, cada zona asume el poder a través de sus autoridades periódicamente y de manera rotatoria.

Para poder comprender de dónde viene esta demanda de los ayllus se debe 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 (Elisa Vega, 2013, entrevista).

Esta lógica de manejo rotativo de la tierra es la misma que se aplica para la elección de autoridades en el nivel del cabildo y las instituciones tradicionales en las que los ayllus tienen el manejo del poder. La demanda sin embargo trata de implementar la misma lógica en lo que sería la nueva institucionalidad de la autonomía indígena, que por ahora se conoce como municipio. La propuesta se ha topado con una realidad bastante problemática por el hecho de que los distritos establecidos desde 2006 en el municipio no coinciden con la división

territorial de las cuatro parcialidades, por lo que el proceso requeriría de una reforma de la división territorial del municipio. Si bien existe consenso respecto al abandono de la división distrital y el paso a la división en cuatro parcialidades y el sistema de rotación, no hay consenso respecto a cómo sería la nueva división del territorio. A pesar de esto, fue más fuerte el interés de implementar el sistema de rotación en cuatro parcialidades y el estatuto aprobado en grande lo refleja:

Base territorial ancestral: El territorio de la Nación SuyuKallawaya, en su composición territorial es diversificada y continuada, respetando las dimensiones entre: Sullk'a Ayllus, Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus 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 (Cabecera de Valle).3. ChawpinwayaLlaphiJallp'a - qhirwauraqi (valle).4. UranwayaQ'uñiJallp'a - Junt'uuraqi (Trópico) (Proyecto de Estatuto Autonomo Originario de IsqaniQallaQallan de la Nación SuyuKallawaya artículo 7 2013, Charazani).

Los temas de reconstitución territorial y de usos y costumbres han atravesado todo el proceso de elaboración del estatuto, poniendo en evidencia la compleja diversidad de las formas de vida y tradiciones de la población en Charazani que se refleja también en distintas concepciones sobre su historia. Es por esto que en Charazani, así como en muchos otros municipios, el proceso de elaboración del estatuto autonómico hizo evidentes las dificultades de reconstruir o “reinventar” sus 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 historia de nuestros lugares sagrados, las ciudades perdidas después de la colonia (Elisa Vega, 2013, entrevista).

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 IsqaniQallaQallan: Consolidar la reconstitución del territorio originario ancestral de la Nación SuyuKallawaya, 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 Originarios

establecidos en los tratados y convenios internacionales, ratificados por leyes del Estado Plurinacional de Bolivia (Proyecto de Estatuto Autonómico Originario de IsqaniQallaQallan de la Nación SuyuKallawayaya 2013, artículo 8).

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

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 ¿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 (Martín Canaza, 2013, entrevista).

Charazani constituye un ejemplo que dice mucho acerca de la realidad que viven los pueblos indígenas que se han lanzado a la experiencia de construir autonomía indígena por la vía municipal. Su población, aunque es diversa y se debe a distintas regiones, organizaciones y actividades económicas, tiene un sentimiento común de aprobación respecto a la autonomía indígena que tiene su origen en una realidad muy concreta: la experiencia cotidiana que pone en práctica los usos y costumbres por encima de cualquier otra forma de organización social y política y que encuentra en la autonomía indígena la oportunidad de que el Estado reconozca esos usos y costumbres y que se constituyan en las nuevas instituciones de la autonomía.

### **3.4 Reflexiones finales: hallazgos y preguntas fundamentales para pensar las autonomías indígenas en Bolivia**

A continuación, se recogen los principales hallazgos encontrados durante el análisis de los procesos de transición a la autonomía indígena en Jesús de Machaca y Charazani, con el fin de evaluar el carácter experimental, político, performativo y democrático de las autonomías indígenas en construcción.

El carácter experimental de las autonomías en cuestión se pudo analizar, en primera instancia, a través del estudio de los antecedentes planteados en torno a la consolidación de municipios indígenas y la implementación de la LPP y la Ley INRA durante la década de 1990. Los municipios indígenas, como se dijo, sirvieron como escenarios de coexistencia entre formas municipales de gestión y usos y costumbres propios de los ayllus. Además, los municipios indígenas se constituyeron de tal manera que determinaron el carácter experimental de las instituciones que actualmente se enfrentan al reto de transitar a la autonomía indígena. Jesús de Machaca y Charazani se reconocieron *de facto* desde los noventa como municipios indígenas y sus instancias tradicionales como los cabildos permanecieron intactas, tanto en lo que respecta a su conformación, como al papel que cumplen en las comunidades. Se establecieron relaciones fluidas entre las autoridades originarias y las autoridades municipales por el hecho de que ambas surgieron de las bases comunitarias.

El carácter político de las autonomías en Jesús de Machaca y Charazani también fue analizado a partir de los antecedentes desde la década del noventa. Jesús de Machaca experimentó desde entonces un fuerte impulso por fortalecer sus usos y costumbres y por ser un municipio autónomo, sobre todo a partir de su reconocimiento como distrito indígena del municipio de Viacha porque fue una oportunidad para que los concejales que lo representaban en el espacio municipal planteasen sus demandas como autoridades originarias frente a otros concejales de carácter más urbano. La experiencia de las autoridades originarias del distrito como concejales rurales dentro del concejo municipal dio pie a la consolidación de MACOJMA como la organización propia del pueblo indígena y con esta, el sistema de actores que dio origen al municipio de Jesús de Machaca se caracterizó por tener una fuerte identidad “originaria en oposición a lo “occidental” representado por el Estado y los partidos políticos. Además, este sistema de actores con sólida identidad aymara tuvo consecuencias fundamentales para que las instituciones de Jesús de Machaca consoliden un fuerte carácter performativo dado por su capacidad de articular prácticas de gestión municipal previstas desde el Estado con usos y costumbres propias de las comunidades y ayllus. El carácter performativo de las instituciones en Jesús de Machaca se hizo evidente desde los noventa sobre todo en dos dimensiones. Primero, respecto a la hibridación entre la forma distrital de dividir el territorio y la forma tradicional de los ayllus, que divide el territorio en dos parcialidades, una arriba y otra abajo. Esta hibridación, a su vez, tenía consecuencias en una

segunda dimensión referida a la elección de autoridades para la participación en el cabildo o en candidaturas para entrar al concejo municipal. Fue así como el sistema de distritos se adaptó al sistema rotativo de elección de autoridades conocido como thaki. El carácter democrático de las instituciones en Jesús de Machaca no fue analizado en esta etapa de antecedentes por el hecho de que no se pudieron identificar dinámicas que demostrasen la forma de tomar decisiones. Sin embargo, esta dimensión del análisis se presenta más adelante.

El caso de Charazani no pudo ser analizado con la misma profundidad y alcances en base a los antecedentes presentados desde la década de 1990 por el hecho de que su proceso de fortalecimiento como municipio indígena y los impulsos para su constitución como autonomía empezaron después de que el MAS asumió el gobierno y se impulsó desde el Estado la conversión de municipios en autonomías. Sin embargo, fue posible identificar los actores que fueron parte del municipio desde su origen y que actualmente son los protagonistas del proceso: la FOYCAE creada en los noventa; la FSUTCLP-TK creada en los ochenta, y CONAMAQ creada en 1999. Los hallazgos encontrados evidenciaron que más que una experiencia política de participación en el municipio como la que vivieron los concejales rurales en Jesús de Machaca, el pueblo indígena en Charazani se concentró en profundizar sus usos y costumbres y demandar el reconocimiento de su identidad kallawaya en un proceso impulsado, no solo desde dentro, sino por entidades como la UNESCO y que más tarde se consolidó a partir de los debates por el reconocimiento de pueblos y nacionalidades indígenas en la Asamblea Constituyente.

A partir de 2006 el MAS se sumó al sistema de actores en Charazani con el triunfo de su candidato a alcalde y tres concejales, lo que fue determinante para su acceso en el proceso de transición a las autonomías, ya que, a diferencia de lo sucedido en Jesús de Machaca, en Charazani no existía un sistema de actores con el potencial de articular a la población en torno a la demanda de autonomías y llevar adelante la tarea de incluir al municipio en el proceso de transición, y esa tarea la asumió la gestión municipal liderada por el MAS.

El estudio de los antecedentes de las autonomías indígenas se concentró en la década del noventa y las dinámicas construidas a partir de un modelo de descentralización de “arriba-abajo” (Van Cott 2008). Los hallazgos permiten afirmar que, si bien el esquema institucional de la LPP no fue modificado en diez años de aplicación, fue permeado por las prácticas, usos

y costumbres de los pueblos indígenas en Jesús de Machaca y Charazani. El período permite evidenciar que los pueblos indígenas fueron capaces de mantener sus formas tradicionales de hacer política, pero a la vez liderar un proceso de descentralización impulsado desde el nivel central y mantener la continuidad en diferentes gestiones a través de su entrada como alcaldes, concejales, y por sus propios partidos políticos. Fue clave en esta experiencia la capacidad de los pueblos indígenas de generar y mantener lazos de solidaridad con los votantes y las comunidades locales.

El análisis del carácter experimental, performativo y democrático de la autonomía en Charazani pudo ser elaborado a partir de los pactos de origen logrados en la Asamblea Constituyente y el proceso mismo de elaboración del estatuto autonómico que se realiza a continuación en los dos casos estudiados.

Una vez discutidos los antecedentes, el análisis del carácter experimental de las autonomías en construcción en Jesús de Machaca y Charazani se basó, en una primera fase, en el estudio de los pactos entre los pueblos indígenas y el Estado que se pudieron construir en la Asamblea Constituyente y dieron origen a la nueva Constitución aprobada en el año 2008. Se analizaron los pactos en torno a tres ideas fundamentales: el Estado plurinacional, la nación y la autodeterminación. Respecto a las dos primeras, la nueva Constitución muestra un giro que incluye las demandas de los pueblos indígenas, al dejar de lado la noción de Estado-nación y construir un concepto de nación que integra en sí mismo al sujeto colectivo de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. Sin embargo, los conflictos surgen cuando la nueva constitución reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, pero deja de lado la demanda transversal de reconstitución territorial e identitaria.

La demanda por reconstitución es transversal porque los pueblos indígenas consideran que la única forma de ejercer una real autodeterminación es reconstituyendo los territorios antes habitados por ellos y sus antepasados, y reincorporando usos y costumbres en la práctica política. En la nueva Constitución el reconocimiento de la autodeterminación se plantea solo en tanto se ejerza en territorios actualmente ocupados por los pueblos indígenas y siempre y cuando no se ponga en peligro la actual división territorial del país. Esto ha tenido consecuencias profundas en el proceso de transición de municipios a autonomías indígenas.

Por un lado y en un primer momento, puso en alerta a los pueblos indígenas que querían acceder al proceso de transición y generó un sentimiento de rechazo respecto a la forma en que están planteadas las autonomías indígenas. Por otro lado, si bien el Estado evitó que se replantee la división político administrativa del país, no impidió que surgiera otro tipo de conflictos al interior de los municipios debido a las demandas de los pueblos por el retorno a la división territorial tradicional en parcialidades y ayllus. Es fundamental el hecho de que, al no incluir la demanda por reconstitución en la nueva Constitución, los pueblos indígenas han fortalecido aún más su postura de que el reconocimiento del Estado plurinacional, del sujeto colectivo y de las autonomías indígenas no es la meta final, sino parte de un largo trayecto para el ejercicio de la real autodeterminación. En Jesús de Machaca y Charazani este ha sido un eje de conflicto para la redacción de los estatutos autonómicos porque la postura de las autoridades originarias se ha enfrentado a la oposición del MAS. Sin embargo, como se vio, el MAS en Jesús de Machaca adoptó posturas más radicales en contra de la autonomía que en Charazani, donde se constituyó como mediador entre los actores para viabilizar los debates y aminorar los conflictos.

Al analizar el carácter experimental en Jesús de Machaca, es decir su capacidad de satisfacer las demandas de los pueblos indígenas para la construcción de la autonomía, se vio que existieron dos factores que bloquearon dicha capacidad. Primero, el alcalde al oponerse al proceso autonómico, influyó en la postura de los concejales, del cabildo y de ciertos miembros del consejo autonómico. Segundo, el cabildo, al estar atravesado por intereses políticos tan contradictorios, no pudo definir una línea clara en conjunto a favor del proceso de transición. Sin embargo, el consejo autonómico, a pesar de su incapacidad de convocatoria y liderazgo, dejó intactas las demandas que los pueblos indígenas plantearon en el primer borrador de estatuto y las trasladó al tercer borrador. Esto tiene como consecuencia que, más allá de los conflictos y las adversidades que bloquearon el regular procedimiento de redacción del estatuto, el carácter experimental de la autonomía en Jesús de Machaca se haya mantenido fuerte, por la adaptación de las demandas del pueblo aymara en sus instituciones plasmadas en el estatuto autonómico.

Para dilucidar el carácter experimental en Charazani se analizó la capacidad de las instancias encargadas de llevar adelante el proceso para integrar las demandas de sus

habitantes en el nuevo estatuto en elaboración. Tres fueron los temas fundamentales de disputa: la reubicación de la sede municipal, la incorporación de usos y costumbres para elegir autoridades y administrar la autonomía, y la reconstitución territorial del municipio en base a cuatro parcialidades y a la eliminación de los distritos.

La demanda por cambio de sede implicaba dos cuestiones. Por un lado, el intento por que la zona altiplánica del municipio se beneficiara de un mayor movimiento económico a partir de las dinámicas generadas en torno a la ubicación de la sede. Por otro lado, la demanda tenía también una carga simbólica y el interés de sacar la sede del pueblo que habría sido creado por españoles y mestizos, para llevarla a la zona donde predomina la organización territorial y política del ayllu, y donde se ubica el Jatun Ayllu Amarete, el más grande del municipio.

La incorporación de usos y costumbres también provocó conflictos y debates en los que se hicieron claras dos posturas. La primera, a favor de la incorporación de los usos y costumbres desde aquellos habitantes que en su mayoría se ubica en la zona del altiplano y los valles y que mantienen formas comunitarias de propiedad de la tierra y prácticas como la rotación y el thaki para el ejercicio del poder. La segunda, que cuestiona los beneficios de incluir los usos y costumbres en el nuevo estatuto porque los consideraban obstáculos para el acceso de nuevos líderes jóvenes y mujeres en la gestión de la autonomía. Por último, la demanda por reconstitución territorial, eliminación de los distritos y división del territorio en cuatro parcialidades también fue esgrimida por quienes defendían la inclusión de los usos y costumbres y no encontró posiciones contrarias importantes. Las tres demandas aquí descritas fueron incluidas en el borrador de estatuto analizado demostrando que el proceso de conversión a la autonomía en Charazani tiene un carácter experimental que ha quedado plasmado en el documento y las instituciones que este contempla.

Respecto al carácter político de la autonomía en Jesús de Machaca se pudo ver que, a partir de 2010, su sistema de actores sufrió modificaciones y el MAS, que en años previos había sido parte de un conjunto de actores que impulsaron la entrada en el proceso de conversión a la autonomía, se convirtió en el principal obstáculo y boicoteó el proceso desde el espacio municipal a través de autoridades electas que buscaban mantener sus cargos en



lugar de promover la transición a la autonomía. El boicot también se dio en otros espacios de debate como el cabildo, asambleas y en el consejo autonómico.

La elaboración del estatuto se inició con un nuevo sistema de actores que determinó negativamente el proceso. El municipio se convirtió en opositor de la transición y, por tanto, no facilitó la solución de conflictos. A diferencia del alcalde anterior, el nuevo alcalde no lideró el proceso de transición y tampoco lo hizo el concejo municipal. Para entender que las autoridades de MACOJMA hayan virado hacia posturas de oposición a la autonomía se debe tomar en cuenta la capacidad de chantaje del municipio en el momento de definir hacia dónde van los recursos y las obras. El cabildo también sufrió las consecuencias del cambio y se convirtió en un escenario de disputas entre quienes se alinearon al MAS y quienes siguieron defendiendo la autonomía. Por último, el consejo autonómico, que en el período anterior había sido un actor determinante para la elaboración del primer borrador de estatuto, en este período se disolvió al punto que, desde el año 2011, cuando quedó elaborado en tercer borrador de estatuto, hasta diciembre de 2013, cuando cerró esta investigación, no se avanzó más en los debates.

Un último actor que apareció en escena recién a partir del año 2010, fueron los sectores jóvenes, que cuestionaron las ideas de retomar los usos y costumbres por las desventajas que eso representaba para que ellos asumieran cargos desde posiciones no vinculadas a las estructuras organizativas tradicionales. Muchos de los jóvenes viven en la ciudad y pierden los vínculos con sus comunidades, sin que esto les impida querer ejercer cargos en Jesús de Machaca. En contraste, el carácter político en Charazani tomó un rumbo distinto que, en Jesús de Machaca, debido a que el alcalde electo por el MAS jugó el papel de mediador entre las organizaciones regionales CONAMAQ, FOYCAE y FSUTCLP-TK, para facilitar el proceso de elaboración del estatuto autonómico. Una de las razones para este comportamiento tan divergente del partido de gobierno en uno y otro caso es el origen de las candidaturas, dado que en Charazani el alcalde surgió de las bases de CONAMAQ y fue postulado más tarde por el MAS, mientras que el alcalde de Jesús de Machaca no surgió de las bases comunitarias. Se puede ver entonces que el MAS se comporta de maneras distintas en el nivel nacional y los niveles locales y diverge de un municipio a otro, dependiendo de los actores con los que establece relaciones, de los intereses en juego en el municipio, y de las características de sus militantes y dirigencias.

Más allá del partido de gobierno, el sistema de actores en Charazani expresa una heterogeneidad organizativa arraigada en experiencias y costumbres que se deben a su origen territorial: la FOYCAE, la FSUTCLP-TK, y CONAMAQ. La tradición e identidad cocalera del trópico, la tradición sindical campesina de la FSUTCLP-TK, y la tradición de organización comunal en torno al ayllu de CONAMAQ componen un complejo sistema de actores.

El carácter performativo de las instituciones que formarán parte de la autonomía indígena de Jesús de Machaca se pudo evidenciar en el tercer borrador de estatuto autonómico. Las instituciones ahí plasmadas fueron producto de conflictos y debates alrededor de dos temas centrales. Por un lado, la reconstitución del territorio de Jesús de Machaca en base a la forma tradicional de división del territorio de las parcialidades. Por otro lado, la reconstitución de la forma tradicional de elegir autoridades y manejar el poder a partir de la rotación o muyu y de la trayectoria o thaki. En Jesús de Machaca desde su reconocimiento como municipio en el año 2002 se generaron formas híbridas en donde la rotación y el thaki siguieron practicándose, mientras las autoridades municipales se elegían por las normas vigentes en el reglamento electoral. Sin embargo, lo previsto en el nuevo estatuto autonómico busca sustituir las formas “occidentales” de elección de autoridades y manejo del poder y establecer solamente los usos y costumbres para este fin. Lo que ha quedado establecido en el tercer borrador de estatuto indica un alto carácter performativo de las instituciones que permiten, a través del establecimiento de los usos y costumbres, la recreación y el fortalecimiento de la identidad aymara. Sin embargo, esta reconstitución territorial e institucional se topó con una realidad que refleja la complejidad de poner en práctica los usos y costumbres en la actualidad. Como se mencionó, la antigua división en dos parcialidades, cada una con tres ayllus de proporciones parecidas, perdió el equilibrio y actualmente existen 27 ayllus en la parcialidad de abajo y 20 en la de arriba. Las dos parcialidades coexisten con la división del territorio en cinco distritos, que se dividen de manera más proporcional respecto a la población. Si la autonomía indígena se construye con un sistema híbrido de parcialidades y distritos, el desequilibrio poblacional impedirá que la rotación sea un sistema equitativo del ejercicio del poder.

En Charazani tuvo lugar un proceso parecido al de Jesús de Machaca si analizamos el carácter performativo de la autonomía. La incorporación de usos y costumbres también provocó conflictos en torno a tres temas puntuales: el cambio de sede, la práctica de la rotación y el thaki, y la eliminación de los distritos y división del territorio en cuatro parcialidades. Estas demandas fueron incluidas en el borrador de estatuto analizado, demostrando que el carácter performativo de las nuevas instituciones de la autonomía indígena de Charazani fortalece las identidades quechua y kallawaya, que como vimos, se sobreponen y coexisten de manera compleja.

El carácter democrático del proceso de transición en Charazani se pudo analizar a partir de la conformación del consejo autonómico. El nuevo alcalde heredó la normativa elaborada por el alcalde saliente para la conformación del consejo y en el momento de poner en marcha el proceso surgieron desacuerdos desde los distintos sectores que reclamaban no haber sido consultados para la creación de la normativa. El tema central era el desacuerdo por la distribución de escaños. Respecto al tema caben dos reflexiones. La primera sobre la capacidad del nuevo alcalde de articular a las organizaciones y replantear la proporción en la distribución de los escaños, y la segunda, referida a la realidad antes expuesta, de que Charazani no contaba hasta el año 2006 con un sistema de actores articulado y que solo a partir del proceso constituyente y más tarde su entrada en el proceso de conversión, se ha ido consolidado una dinámica propia de actores que demandan y defienden intereses que obedecen a sus trayectorias particulares. Sin embargo, queda pendiente el reto de estos actores de poder configurar procesos democráticos para la toma de decisiones legítimas sin el apadrinamiento del alcalde, para profundizar su carácter democrático como autonomía indígena.

Respecto al carácter democrático de Jesús de Machaca, este se pudo evidenciar sobre todo en torno al conflicto respecto a retornar a la división en dos parcialidades y la consecuente desproporción poblacional. Por esa razón, las dos parcialidades MACOAS Y MACOJMA, se constituyeron en actores opuestos, y el debate no planteaba salidas posibles a menos que la parcialidad mayoritaria, que corresponde a MACOJMA, aceptase entablar un diálogo para buscar posibilidades en torno a una nueva distribución poblacional y división territorial que tengan menos consecuencias negativas para los sectores minoritarios. El conflicto paralizó totalmente el diálogo para la elaboración del estatuto y no fue sino al cabo

de más de un año, desde fines de 2011 hasta principios del 2013, que los actores en disputa abrieron ciertas puertas para el inicio de un nuevo diálogo. Desde fines de 2013, el alcalde de Jesús de Machaca, con la asesoría del Ministerio de Autonomías, lleva adelante algunos procesos de reconciliación y demuestra la voluntad de retomar el proceso de conversión a la autonomía.

En el siguiente capítulo se aborda el caso de Ecuador bajo el mismo esquema de análisis que parte con un capítulo dedicado a las trayectorias recorridas por los pueblos y nacionalidades indígenas en las que se fueron construyendo las demandas por el reconocimiento como nacionalidades, y por el Estado plurinacional.

## **CAPÍTULO IV**

### **PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO EN ECUADOR: ENTRE LA INCLUSIÓN Y EL AUTOGOBIERNO**

Ecuador se reconoce como Estado plurinacional a partir de octubre de 2008,<sup>77</sup> tras la aprobación de la Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente de Montecristi.<sup>78</sup> Este hecho significa un triunfo para los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, quienes desde los años setenta, plantearon el Estado plurinacional como el horizonte de su lucha. Durante el siglo XX, los pueblos indígenas se vieron inmersos en proyectos de construcción nacional en los que ocuparon lugares de subordinación y fueron víctimas de exclusión y asimilación.

Este capítulo analiza las trayectorias de los pueblos indígenas y la definición de sus demandas en el tiempo, poniendo la mirada también, en las distintas etapas de evolución del Estado ecuatoriano. El Estado se ha ido transformando a lo largo del tiempo y consolidando su presencia con periodos de crecimiento económico marcados por la exportación de productos como el cacao, el banano y el petróleo.

La razón para mirar estos procesos (estatales y de los pueblos indígenas), de manera paralela y en el tiempo, radica en que Ecuador, a diferencia de Bolivia, no fue escenario de una revolución a través de la cual se haya terminado con el sistema de hacienda y hayan cambiado las condiciones de exclusión y subordinación de los pueblos indígenas. Es por esto que se miran cuatro momentos en donde las transformaciones del Estado generan cambios que afectan y transforman las vidas de los pueblos indígenas.

Entre 1948 y 1979 el país experimentó procesos de modernización basados en la exportación de cacao, banano y más tarde del petróleo, que provocaron profundos cambios en el sistema de hacienda de la sierra ecuatoriana y, por tanto, en las formas de vida de las poblaciones indígenas. Los procesos de migración hacia la costa para trabajar en tareas de

---

<sup>77</sup> La Constitución redactada en Montecristi se aprobó en el referendo constitucional del 28 de septiembre del 2008 con el 63,93% de los votos.

<sup>78</sup> Montecristi es un cantón de la provincia de Manabí en la costa del Ecuador. El lugar es emblemático por haber sido el lugar de nacimiento del expresidente y líder de la revolución liberal, el General Eloy Alfaro. El gobierno de Rafael Correa escogió el lugar como sede para la Asamblea Constituyente en donde se elaboró la Constitución.

cosecha, así como a los centros urbanos para trabajar en la construcción, hicieron que los pueblos indígenas salieran de la hacienda y experimentaran procesos de mestizaje en los que “se quitaron el poncho”<sup>79</sup>, para asimilarse a una sociedad excluyente.

Un primer momento aquí identificado para el análisis inicia en la década de 1970, cuando los pueblos indígenas consolidan procesos de articulación política entre las distintas realidades y experiencias regionales, tanto en el campo, como en la ciudad, que les permitieron madurar sus demandas y consensuar su reconocimiento como nacionalidades indígenas con derecho a la autodeterminación dentro del Estado plurinacional. La fundación de la Confederación Qechua del Ecuador, Ecuarunari, en la sierra y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) forman parte de este momento fundacional para los pueblos indígenas.

Un segundo momento se establece aquí tras el retorno a la democracia en el año 1979, cuando tuvieron lugar procesos fundamentales para el posicionamiento de los pueblos indígenas en el escenario político y para que sus demandas fueran escuchadas. La retracción del Estado en la economía por causa de las reformas neoliberales impulsadas desde la mitad de los ochenta provocó que los sectores de trabajadores sindicalizados perdieran fuerza de convocatoria y que los partidos de izquierda perdieran la confianza que habían logrado inspirar entre amplios sectores de la población, a partir de las promesas del retorno a la democracia. La Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) pudo ocupar así el vacío dejado por las fuerzas de la izquierda y articular mucho más allá de sus reivindicaciones identitarias, liderando una agenda en donde se combinaron demandas de clase y étnico-culturales.

Un tercer momento se encuentra en la década del noventa que se constituyó como el escenario de oportunidad para la acumulación de liderazgo y experiencia y la consecuente creación del instrumento político de la CONAIE, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP). Años de éxito electoral desde su primera entrada a elecciones en 1996 permitieron a Pachakutik consolidarse como la nueva fuerza de izquierda y ocupar cargos de elección, tanto en la Asamblea Constituyente de 1998, como en el legislativo y en los

---

<sup>79</sup> Esta expresión se utilizó en aquel contexto de manera coloquial para referirse a aquellos indígenas que migraron a las ciudades ya sea para trabajar o estudiar, y que encontraron un ambiente hostil que les exigió cambiar su vestimenta para adaptarse mejor al estilo de vida urbano.

gobiernos locales de las principales provincias de la sierra central. La coyuntura de la Asamblea Constituyente de 1998 fue un escenario para el despliegue de las demandas históricas de la CONAIE respecto al reconocimiento de las nacionalidades y sus derechos colectivos.

Un cuarto y último momento se da a partir del año 2000 y culmina con la instalación de la Asamblea Constituyente de Montecristi y un movimiento indígena en crisis y excluido del proceso político liderado por Rafael Correa. Hitos fundamentales fueron la crisis económica y la dolarización impulsada por el gobierno de Jamil Mahuad. En este periodo la CONAIE vivió uno de sus momentos de mayor capacidad de convocatoria al derrocar, en alianza con militares sublevados, al presidente Mahuad. Otro hito fue la alianza entre Pachakutik y Sociedad Patriótica, el partido del exmilitar Lucio Gutiérrez, para las elecciones del año 2003, a partir de lo cual se desató una crisis estructural del movimiento indígena. Por último, es fundamental reconocer que tras ese decaimiento organizativo de los pueblos indígenas tuvo lugar el triunfo de Rafael Correa y Alianza País en 2006 y la instalación de la Asamblea Constituyente que reconoce al Estado plurinacional en la Constitución del año 2008. A continuación, se analizan esos momentos de manera específica.

#### **4. Estado en modernización y pueblos indígenas**

El periodo 1948-1979 implicó importantes transformaciones que, de manera paulatina, provocaron la modernización del Estado y, paralelamente, los pueblos indígenas se vieron abocados a procesos de cambio que afectaron sus formas de vida en el campo ocasionando grandes olas migratorias a las ciudades. La modernización del Estado estuvo marcada por las ideas de la revolución juliana de 1925, en la que se planteó un nuevo modelo de Estado basado en “la imposición del interés de la nación” y “la institucionalización de la cuestión social ecuatoriana” (Paz y Miño 2002, 87). En cuanto a los pueblos indígenas los procesos de modernización cambiaron sus condiciones de vida en el campo debilitando el sistema de hacienda y las relaciones serviles. Como consecuencia se formaron pequeñas economías campesinas y se diversificaron las fuentes de trabajo asalariadas (Guerrero 1993). Las transformaciones en la hacienda no se debieron a una reforma agraria profunda, sino a una

serie de cambios acontecidos en contextos económicos favorables entre 1948 y 1982,<sup>80</sup> cuando se produjo “un prolongado y rápido crecimiento económico, debido primero a las exportaciones bananeras, luego por la industrialización sustitutiva de importaciones y más tarde por el petróleo” (Larrea 2006, 61). El proceso de modernización en el agro serrano en el período bananero se basó también en la integración en el mercado interno como productor de alimentos, en especial en lo que se refiere a ganadería.

Por otro lado, las poblaciones indígenas empezaron a migrar a las ciudades intermedias en pleno crecimiento y a los centros urbanos más desarrollados de Quito y Guayaquil, debido a la gran demanda de mano de obra generada por la multiplicación de nuevas actividades productivas a partir del boom del banano. El proceso migratorio de los pueblos indígenas se verificó en diferentes modalidades; estacional, a prestar su contingente de trabajo en épocas de cosecha en la costa, temporal en el cultivo de plantación o con carácter permanente a los centros urbanos para ocuparse especialmente en tareas de la construcción. Este auge económico en la costa provocó además que entre 1948 y 1964 se ampliara la frontera agrícola y con esto se dotó a la región de carreteras y servicios básicos. Los principales cambios e inversiones en infraestructura se dieron especialmente durante el gobierno de Galo Plaza Lasso (1952-1956).

Es fundamental tener en cuenta que todos estos cambios en las condiciones y formas de vida de la población indígena no se debieron, como en el caso de Bolivia, a una revolución, sino a un proceso en el que el Estado se fortaleció y con él las distintas regiones de la costa y la sierra. Se emprendieron procesos de modernización en los cuales la hacienda se transformó hacia lo que se llamó comunmente “hacienda capitalista”, caracterizada por relaciones salariales entre los trabajadores y el patrón (Bretón 1997, 55). Sin embargo, las presiones por la redistribución de la tierra se fueron incrementando cada vez más desde la década de los cuarenta y, para 1963, se llevó adelante la primera reforma agraria, que daría lugar a una importante transformación.

---

<sup>80</sup>Esta etapa comprendió las administraciones de Galo Plaza Lasso, (1948-1952), José María Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce Enríquez, (1956 -1960). En 1960 Velasco Ibarra fue elegido nuevamente pero no terminó su período, fue reemplazado por el Vicepresidente Carlos Julio Arosemena (1961-1963) quien fue depuesto por un golpe Militar en 1963 y la formación de una junta Militar que gobernó hasta 1966. De marzo de 1966 a noviembre del mismo año existió un gobierno interino con Clemente Yerovi, le sucedió otro interinazgo hasta septiembre de 1968 con Otto Arosemena, luego el período constitucional de José María Velasco Ibarra (1968-1972) el mismo que dio paso a dos gobiernos militares de facto, primero con Rodríguez Lara (1972-1975), y más tarde con el Consejo Supremo de Gobierno (1975-1979) (Larrea 2006).



#### **4.1 Transformación sin revolución: límites y posibilidades tras la reforma agraria**

La reforma agraria en Ecuador tuvo lugar durante el gobierno de la Junta Militar<sup>81</sup> (1963-1966), que asumió el poder tras derrocar al presidente Carlos Julio Arosemena Monroy e instaló un gobierno de tinte desarrollista que impulsó, entre otras cosas, la exploración de la cuenca del Río Guayas para la explotación petrolera. Aunque la reforma agraria no rompió con el régimen hacendario, como se dijo antes, sí puso fin al sistema del huasipungo<sup>82</sup> y las relaciones serviles; y abrió posibilidades para la hacienda capitalista en la sierra, a partir de reformas impulsadas con el apoyo de la Alianza para el Progreso que intervino a través de proyectos referidos al desarrollo agrario e infraestructura.

Hay que aclarar que los cambios en las relaciones salariales no produjeron una nueva clase proletaria de trabajadores, ni la desvinculación de las familias con la tierra. Al respecto, Andrés Guerrero apunta a esta problemática realidad al afirmar que el salario se convirtió en 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 1991, 88).

Si nos preguntamos entonces cuál fue el carácter de la reforma agraria en Ecuador, tenemos que tomar en cuenta que tanto la primera reforma de 1964, como la segunda de 1973, casi diez años después, fueron impulsadas por terratenientes modernizantes y gobiernos militares con propósitos reformistas. Esto en ausencia de una alianza social con proyecto revolucionario:

En ausencia de la capacidad hegemónica de los terratenientes modernizantes o inclusive en ausencia de algún proyecto burgués modernizador capaz de plasmar una alianza social que dirija un

---

<sup>81</sup> Los integrantes de la Junta Militar fueron el Contralmirante Ramón Castro Jijón, el General Marcos Gándara Enríquez, y el General Guillermo Freire Pozo.

<sup>82</sup> El sistema del huasipungo implicaba la ausencia de una remuneración monetaria por el trabajo en la hacienda y en su lugar se entregaba una parcela de tierra a los indígenas en la que habitaban y cultivaban sus alimentos para la subsistencia.

proceso de desarrollo capitalista del conjunto de la sociedad, las fuerzas armadas ocupan un espacio social y político (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 exclusión de los pueblos indígenas en los debates ocurrió se dio a pesar de que la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) ya se había fundado en 1944 con el apoyo del Partido Comunista (Espinosa 2010, 35) y mantenía, desde su creación, una importante lucha por los derechos sobre la tierra, especialmente en la sierra.

En el año 1973, casi 10 años después de la primera reforma agraria, el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara inició un nuevo ciclo de reforma agraria en el que fundamentalmente se titularon tierras de campesinos que las alquilaban (Espinosa 2010, 42). La agitación fue más intensa que en los años sesenta, debido a los procesos organizativos que los pueblos indígenas habían construido para entonces (Espinosa 2010, 47), cuando las poblaciones indígenas de la sierra empezaron a recuperar referentes identitarios para presentar sus demandas por autodeterminación a la sociedad y al Estado.

#### **4.1.1 Procesos organizativos y construcción de demandas desde la identidad**

Durante los procesos de transformación de la hacienda serrana la población indígena se fue vinculando a dos tipos de agentes interesados en promover su organización: los partidos políticos y la iglesia evangélica y católica. Los partidos Comunista y Socialista formaron la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) y el Demócrata Cristiano formó la Federación Nacional de Organizaciones Clasistas (FENOC).

La FEI tuvo como antecedente la Primera Conferencia de Cabecillas Indígenas, celebrada en 1936 con la asistencia de dirigentes que más tarde cumplirían papeles protagónicos en el movimiento indígena, tales como Jesús Gualavisí, Tránsito Amaguaña, Ambrosio Lasso y Dolores Cacuango. A la conferencia asistieron delegados de todas las provincias y 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, 328). La FEI se fundó entre 1944 y 1945 tras algunas experiencias como la huelga entre 1930 y 1931, en la que se demandaron mejores condiciones en las haciendas “aumento y pago de sus salarios, estabilidad de los huasipungueros, disminución de las jornadas de trabajo, supresión de toda clase de maltratos” (CTE 2008, 12), o la toma de la hacienda Guachalá en Cayambe, que fue un intento fallido por recuperar la tierra.

La lucha por la tierra desde los años treinta y hasta los setenta se dio bajo esquemas impulsados por los partidos socialista y comunista y por tanto las reivindicaciones se plantearon en términos de campesinos y no de pueblos indígenas. Entre 1960 y 1965, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) transita de lo religioso a lo sindical, influida por la teología de la liberación y, en ese proceso, 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. De carácter campesino, la FETAP se fundó el 9 de marzo de 1965 con el apoyo de varias organizaciones campesinas de base (FENOCIN, <http://www.fenocin.org>). En 1968 los campesinos arroceros interesados en profundizar su lucha por la tierra modificaron el nombre de la organización y la llamaron Federación Nacional de Organizaciones Campesinas FENOC, durante el Tercer Congreso de la FETAP realizado en Quito entre el 26 y el 28 de noviembre (FENOCIN, <http://www.fenocin.org>).

Esta trayectoria interesa como antecedente, para comprender las influencias, tanto socialistas como de la iglesia católica a través de la “teología de la liberación” que tuvo la Ecuarrunari desde su fundación en 1972, ya que, a decir de Ospina, “[...] de la toma de la FENOC por grupos socialistas, también participan algunos de ellos en la formación de la Ecuarrunari y grupos ligados a la Iglesia que son los que van a darle a la Ecuarrunari ese tinte más indigenista antes que campesino” (Ospina 2006, 28). Este proceso visibilizó la lucha de la iglesia por fortalecer organizaciones que abandonen el discurso comunista de pueblos indígenas, un tema que se profundiza al analizar la formación de la Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (Ecuarrunari).

La Ecuarrunari, que en quechua significa “el despertar de los hombres ecuatorianos”, 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 en la hacienda y de su exposición a un sinnúmero de influencias religiosas, políticas y culturales. La organización de las poblaciones de la sierra es el resultado de múltiples estrategias y formas de reaccionar frente a esas influencias que las afectaron de manera diferenciada. La descripción que hace Jorge León sobre la fundación de Ecuarunari nos da una idea de la diversidad de orígenes organizativos y referentes territoriales que se articularon en dicha organización:

En la sierra, Ecuarunari, fundado 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, 51).

Para comprender mejor el papel de la iglesia en la conformación de demandas de reivindicación étnico-cultural de los pueblos indígenas se analizan algunos procesos organizativos que más tarde se articularon en la Ecuarunari y que dejan ver que la relación de lo indígena con la iglesia no estuvo exenta de conflictos.

Las organizaciones articuladas en la Ecuarunari<sup>83</sup> se formaron, en su mayoría, a partir de las jurisdicciones político administrativas surgidas en torno a la Ley de Comunas, que a su vez se originaron en las excomunidades de hacienda. Estas comunidades fueron redefiniendo su carácter organizativo en torno a conflictos al interior de la hacienda, rechazando el maltrato, exigiendo mejores condiciones de trabajo, uso y posesión de la tierra, etc.

En todas estas comunidades la intervención de la iglesia fue preponderante por el arraigo que tuvo en el sistema de hacienda y su rol fundamental para mantener la sujeción y

---

<sup>83</sup> Imbabura Runacuna-pac Jatun Tanlanacui INRUJTA; Federación Indígena y 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 Campesina del Azuay UNASAY; Coordinadora Interprovincial de Indígenas Saraguros CIOIS; Movimiento Indígena de Cotopaxi MIC; Unión de Organizaciones Campesinas de Limón In-danza UOCLI ; Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas UOCE.

control. Sin embargo, en esta etapa de organización y politización de los pueblos indígenas la iglesia jugó un papel de articulación y apoyo como se dijo antes, a favor de las demandas y reivindicaciones étnico culturales y en desmedro de aquellas radicales referidas al reparto de la tierra impulsadas por el Partido Comunista. En el Primer Congreso de la Ecuarrunari se evidenció esa influencia de la iglesia al declararse una organización de carácter indígena y eclesial y establecer que “como es un Movimiento Clerical, cada provincia tendrá como asesor a un sacerdote” (Ecuarrunari 2008, 43)<sup>84</sup>. A pesar de este acuerdo respecto al papel de la iglesia en la Ecuarrunari, si se revisan las diferentes experiencias de las organizaciones que formaron Ecuarrunari, se puede distinguir diferentes 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 de la influencia de la iglesia fue el de la provincia de Chimborazo. El Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH)<sup>85</sup> se creó con el apoyo fundamental de Monseñor Leónidas Proaño, primer Coordinador General del Movimiento y según declaraciones de sus propios 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 se debió a una memoria histórica de luchas por la defensa de la tierra y de 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:

---

<sup>84</sup> Ecuarrunari 2008. Documento Primer Congreso Ecuarrunari, (<http://www.ecuarrunari.org>). Consulta el 23 de enero de 2012.

<sup>85</sup> EL MICH fue creado entre 26 al 29 de agosto de 1983 (CONAIE 1989).

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).

En las provincias de Azuay y Cañar se registraron los mayores conflictos entre la iglesia y los pueblos indígenas. La Unión de Campesinos del Azuay (UNASAY) (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, si bien recibió el apoyo de la iglesia católica durante el proceso de reforma agraria de 1964, 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” (CONAIE 1989, 202).

Como ejemplos del rechazo que la iglesia recibió de algunos pueblos indígenas están 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 búsqueda de trabajo y se habían articulado con diversos indígenas migrantes articulando 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 de ONG y de 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, Ministerio de Agricultura, Visión Mundial, Foderuma, etc. 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).

Más allá de los distintos ejemplos de experiencias locales interesa saber también cuál fue la relación de la Ecuarunari con la iglesia. A partir de su creación en 1972 la Ecuarunari atravesó por un momento de dependencia clerical y luego estableció vínculos con los partidos de izquierda. A partir de 1980 se convirtió en una organización autónoma liderada únicamente por dirigencias indígenas.

La heterogeneidad de las organizaciones que forman parte de Ecuarunari se reflejó siempre en las múltiples demandas que en un inicio se referían a mejores condiciones de vida en las haciendas, luego incorporaron demandas por servicios estatales de salud y educación bilingüe<sup>86</sup> y distribución de tierras en base a la Reforma Agraria. Sin embargo, en la década de los noventa, el tema de la tierra adquirió otro sentido al incorporar la noción de territorio bajo el influjo de los pueblos indígenas de la amazonía (CONAIE 1989, 209).

A pesar de que este trabajo se enfoca en los procesos organizativos de los pueblos indígenas de la sierra, aquí se presentan algunos elementos encontrados en las reivindicaciones de los pueblos indígenas amazónicos que han influenciado en las demandas de la Ecuarunari y, posteriormente, en el discurso político de la CONAIE que reúne a los pueblos indígenas del país. En la década de los sesenta, las poblaciones de la Amazonia emprendieron procesos organizativos frente a 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 que ocurrió en la sierra, los pueblos indígenas amazónicos no estuvieron influenciados por partidos políticos, pero sí por la iglesia católica y la orden salesiana.

La Federación de Centros Shuar (1962) fue apoyada por la orden salesiana, y la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN), por la orden de los Josefinos

---

<sup>86</sup> “Aunque había gente metida en el tema de la tierra una de las cosas que mucho les importó a los primeros fundadores era el tema de la educación. Mario Mullo de los fundadores de Ecuarunari, él es indigenista, venido de la escuela de Proaño”. Pablo Ospina. 2013. Entrevista.

(ambas afiliadas a la FENOC en 1973). La Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) desde su nacimiento 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 pasó en la sierra, donde la Ley de Comunas fue utilizada por la mayoría de comunidades para exigir el reconocimiento del Estado. Esto porque la OPIP, por su parte, rechazó la injerencia de la iglesia y otras instancias estatales que fueron los principales actores en promover la utilización de la Ley de Comunas como vía para el reparto de la tierra a las comunidades, en el caso de la sierra, y que se disponían a hacer lo mismo en la amazonía. La posición de la OPIP marcó una diferencia al proclamar sus derechos sobre el territorio:

Rechazamos los programas de Colonización de las diferentes Instituciones (Instituto Nacional de Colonización y Reforma agraria INCRAE, Centro de Reversión 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).

La existencia de numerosos pueblos con costumbres y lenguas diferentes, pero con intereses comunes frente a la usurpación de sus territorios fue fundamental para la articulación política en la amazonía. La CONFENIAE se creó para articular a todos los pueblos de la amazonía, planteando nuevas reivindicaciones a partir de la noción de soberanía territorial, la defensa de las lenguas y costumbres diversas y la importancia de construir unidad en la diversidad.

Con todas estas influencias organizativas y vivencias de pueblos, tanto de la sierra, como de la amazonía, en 1981 la Ecuarrunari proclamó la doble dimensión de su lucha: étnica y de clase y declaró abiertamente su apoyo a las tesis de los pueblos amazónicos. La Ecuarrunari planteó entonces la defensa de los pueblos y nacionalidades indígenas abriendo espacio para amplios debates desde lo académico y lo político. El debate sobre las nacionalidades indígenas abrió las puertas a futuras reflexiones acerca de la plurinacionalidad y del Estado plurinacional, debates que no tuvieron eco en las esferas del poder político hasta la década del noventa. En la década de los sesenta, durante el gobierno del general Rodríguez Lara, continuaba vigente el discurso sobre el mestizaje y un campesinado expuesto a los procesos de modernización estatal, quedando ausente el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas y sus reivindicaciones.



## 4.2 El retorno a la democracia e ingreso de los pueblos y nacionalidades indígenas en el escenario político

Con la concurrencia de las organizaciones regionales en la costa,<sup>87</sup> sierra y amazonía, en 1980 se formó el Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), durante el Primer Encuentro de Nacionalidades Indígenas en Sucúa, donde se realizó la primera declaración formal de la voluntad de construir una única organización a nivel nacional y se empezó a discutir por primera vez en conjunto, el tema de 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 concurrieron a la formación del CONACNIE fueron Ecuarunari, y CONFENAIE, mismas que se encontraban inmersas en amplios debates sobre la recuperación e incorporación de los referentes étnicos, autoreconocimiento y revalorización de su condición de pueblos con culturas propias,

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 nivel de las dirigencias y organizaciones indígenas, sino que irradió desde distintos ámbitos en lo académico y en el debate político de nivel estatal. Si bien la profundización sobre el concepto de nacionalidades y sus implicaciones para la construcción de autonomías indígenas en Ecuador se tratará en el capítulo siguiente, cabe mencionar algunos focos de discusión sobre el tema.

---

<sup>87</sup> En la costa, el proceso organizativo de las comunidades se asemeja más al de las comunidades de la amazonía que a las de la sierra ya que no fueron sujetas al sistema hacendario sino poblaciones libres que vivían de la horticultura rotativa, la caza y la pesca y que vieron amenazadas sus condiciones de vida por el avance de la frontera agrícola y la colonización, por causa de la explotación maderera principalmente. Esta lucha data de los años sesentas, y su organización se fortaleció con apoyo del 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, a partir de 1980.

El concepto de nacionalidades comenzó a ser utilizado tanto en las dirigencias indígenas como en debates académicos a partir de la década de los setenta. En lo que respecta al debate académico, uno de los focos de atención en la sierra ecuatoriana fue Otavalo en la provincia de Imbabura. El Instituto Otavaleño de Antropología estableció relaciones con el etnógrafo soviético Yuri Zubritzki, quien trabajaba en Radio Moscú Internacional difundiendo programación en lengua quechua. Por otro lado, Gladys Villavicencio (1973) se refiere al término nacionalidades en un trabajo sobre Otavalo que analiza el posible surgimiento de una “nacionalidad india” a partir de un sector comercial indígena poderoso (Guerrero y Ospina 2003, 178). Hernán Ibarra se refiere al trabajo de Ileana Almeida sobre las comunidades de Otavalo como una posible burguesía indígena que tendría las condiciones para la formación de una “nación india”, basándose en la concepción estalinista de formación de nacionalidades (Ibarra 1999, 83, citado en Guerrero y Ospina 2003, 1978).

Estos debates y elaboraciones conceptuales en torno a la idea de nacionalidades y Estado plurinacional tuvieron lugar en un contexto que inició con el retorno a la democracia en 1979 y que implicó el fortalecimiento de los pueblos organizados, pero también el cuestionamiento al modelo económico y político que, a partir de mediados de los ochenta, se alineó a las reformas estructurales de corte neoliberal pensadas desde el Consenso de Washington y el Fondo Monetario Internacional. Con los antecedentes de organización regional antes descritos, en 1986 se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que, a partir de entonces, se encontró con un escenario favorable para liderar las demandas, no solo de los pueblos indígenas, sino de amplios sectores populares urbanos y rurales que se vieron empobrecidos por las medidas económicas y la disminución del gasto social.

Sin embargo, más allá del debate académico, en las dirigencias indígenas y sus demandas por autodeterminación, el concepto de nacionalidad indígena no tuvo sus orígenes en la región de Otavalo particularmente. En la amazonía se empieza a utilizar el término a partir de la formación de la CONFENIAE en 1980, la primera organización de nivel regional en la amazonía. Según Jorge Trujillo (1998), el término 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, 29-38, citado en Guerrero y Ospina 2003, 178).

Un hito en la discusión sobre el tema desde las esferas políticas tuvo lugar entre 1986 y 1988 con la elaboración del primer Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. En este proyecto participaron las organizaciones indígenas articuladas en el CONACNIE, el exobispo de Riobamba, Monseñor Leónidas Proaño, y el diputado socialista por la provincia de Imbabura, Enrique Ayala Mora.<sup>88</sup> A pesar de que la noción de nacionalidades y de plurinacionalidad empezaba a discutirse en estos diversos ámbitos, todavía no se pensaba en su viabilidad política más allá de pequeñas esferas preocupadas por el tema.

Algunos aspectos referentes al modelo económico y su relación con el sistema político, contribuyeron a una explicación de la pérdida de liderazgo del sindicalismo obrero y el surgimiento y preeminencia del movimiento indígena. La instauración del régimen democrático, y en especial la llegada al poder de Oswaldo Hurtado, significó el fin del modelo de sustitución de importaciones y el “Programa de Estabilización Económica” (Acosta 2006), promulgado por el presidente Hurtado en mayo de 1982 redireccionó los recursos “hacia actividades agroindustriales y exportadoras” (Pérez Sainz 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 fue escenario de hechos que dificultaron aún más la situación, como la caída de los precios del petróleo entre 1982- 1983, luego en el año 1986, y más tarde entre 1997-1998, y por otro lado el contexto de crisis financiera internacional entre 1997-1998 (Acosta 2006).

---

<sup>88</sup> Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, 1988. Entrevista a Enrique Ayala, en Frank et al. 1992, 13-17, citado en Guerrero y Ospina 2003, 179.

El llamado “proceso de retorno” que instauró la democracia en el país a partir de 1979 y los gobiernos que se sucedieron entre ese año y 1996<sup>89</sup> enfrentaron la crisis por los precios del petróleo y el incremento de la deuda externa.

A grandes rasgos, ese fue el contexto en que se propuso establecer el modelo neoliberal bajo la denominación de ajuste estructural. 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, en Ecuador, a diferencia de Bolivia, no se perfeccionó la privatización de las empresas públicas, en buena medida, por el rechazo popular, pero también por conflictos de intereses del 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, dismanteló 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 2006, 106).

En la década de los noventa, Ecuador experimentó el empobrecimiento más acelerado en 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 de las mayorías, pese a que los partidos de derecha o centro contaron con la mayoría del voto durante el período, no lograron articular un proyecto inclusivo con las mayorías y al mismo tiempo eficiente. Los partidos de izquierda, afectados también por la pérdida de centralidad del tema obrero y sin la capacidad de articular propuestas más amplias para los sectores indígenas, dejaron el espacio político libre a

---

<sup>89</sup> León Roldós Aguilera (1979-1981); Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984); León Febres Cordero (1984-1988); Rodrigo Borja Cevallos (1988- 1992); Sixto Durán Ballén (1992- 1996).

la CONAIE, que sí logró formular una agenda que respondía a las demandas de las mayorías y al mismo tiempo a las suyas propias.

Otro elemento clave para el declive de las organizaciones sindicales y para el auge de la CONAIE como articulador de las demandas populares no solo en el campo sino en la ciudad, fue el proceso de cambio cultural generado a partir de migraciones internas – temporales o definitivas- que acompañó al proceso de desvinculación de la hacienda en la sierra. Los indígenas vivieron los conflictos y dificultades generadas por el choque cultural y la segregación a partir de la migración al espacio urbano y como resultado se dio un proceso de recreación de identidades en el que lo étnico empezó a ser parte de una serie de reivindicaciones por el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural,

Con las experiencias migratorias y la influencia del discurso de las fortalecidas organizaciones indígenas, se ha construido una nueva conciencia étnica que se diferencia sustancialmente de la manera como antes se presentaban los indígenas como “indios buenos” en los rituales de humildad (Guerrero y Ospina 2003, 28).

La CONAIE surgió en un contexto de crisis de las formas de organización y protesta sindical, y en medio de una situación económica compleja. El liderazgo sindical tuvo un protagonismo fugaz en los primeros años de reinstaurada la democracia, al encarnar demandas represadas 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 binomio del presidente Jaime Roldós y el vicepresidente Osvaldo Hurtado, el cual, 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 1985, 98). Una marcha de trabajadores acudió a la Cámara Nacional de Representantes para denunciar la política gubernamental, especialmente en lo que se refería a 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, 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 más generales de interés popular y de los trabajadores agrícolas

como la derogatoria de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (Pérez Sainz 1985). Sin embargo, el protagonismo del FUT terminó con el fracaso de una huelga nacional en marzo de 1983. Por otro lado, las federaciones regionales de los pueblos indígenas fueron acercándose a la protesta urbana a través de episodios que se enfocaron más en demandas por derechos de tierra y de profundización de la Reforma Agraria.

Todos estos elementos permitieron a la CONAIE liderar los reclamos y movilizaciones populares, a partir de 1984, el movimiento indígena se consolidó como un nuevo actor político que inició la construcción de una nueva agenda que cuestionaba a los gobiernos y partidos políticos por su incapacidad de representar las demandas de las mayorías, pero también introdujo por primera vez el tema étnico en la política.

### **4.3 La década del noventa, entre la protesta y la participación formal**

La década de 1990 se constituyó como escenario de crisis económica y el paralelo fortalecimiento de los pueblos indígenas organizados. Como resultado se dieron dos levantamientos –en 1990 y 1994– que cambiaron la historia de los pueblos y de la democracia ecuatoriana. Estas 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. Ello favoreció el proyecto de crear el instrumento político Pachakutik y el inicio de su vida electoral en 1996.

El levantamiento indígena de 1990 ha sido señalado como el episodio de movilización más importante para los pueblos indígenas por las consecuencias que tuvo para la capacidad organizativa y de articulación política de los pueblos y para la política nacional en su conjunto. Entre los meses de mayo y junio se sucedieron una serie de eventos como la toma de la iglesia de Santo Domingo en Quito, la ocupación y bloqueo de carreteras y una serie de concentraciones en las capitales de provincia (Barrera 2001). Como resultado del proceso de movilización la CONAIE elaboró un documento titulado “Mandato por la vida” en el que se plantearon 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 1998, 1).

Tras un período de negociaciones y debates se consiguió el reconocimiento por parte del Estado del derecho al territorio para las nacionalidades indígenas de la amazonía. Sin embargo, el Estado se reservó la propiedad del subsuelo evitando así reclamos para el manejo de los recursos naturales, principalmente el petróleo.

En la sierra se llegó al acuerdo de trabajar coordinadamente con el gobierno central, 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 8 de junio se realizó en Quito la “misa del triunfo” con lo que finalizó el levantamiento (Pablo Andrade 2012, entrevista).

Cabe plantearse una pregunta fundamental: ¿De qué manera contribuyó el levantamiento a la consolidación de la organización de los pueblos indígenas? A partir del levantamiento la CONAIE demostró su capacidad de articular diferentes grupos de interés, organizaciones y movimientos sociales y se convirtió en un referente y líder incuestionable de la política no partidista. El levantamiento permitió además que los pueblos indígenas de distintas regiones se reconocieran y llegaran a acuerdos comunes sobre sus demandas al Estado que desde entonces se concentraron en dos líneas fundamentales: la construcción del Estado plurinacional y el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y su autodeterminación:

A más del hecho histórico para los indígenas de convertirse en interlocutores del Estado y de recibir amplia cobertura de prensa, algo completamente inusual hasta entonces, seguida de un debate sobre su condición social y la idea del reconocimiento de los derechos colectivos, este acto colectivo significó al interior de las poblaciones indígenas un encuentro consigo mismas. En efecto, se rompen barreras de mutuo aislamiento entre estas poblaciones, a través de compartir un mismo acto colectivo de protesta entre poblaciones ausentes las unas de otras. [...] Este acto puede ser interpretado como una afirmación colectiva que modificó las relaciones entre indígenas y no indígenas. El acto mismo suscitó una adhesión significativa de varios sectores no indígenas (León s.f., 77).

En el período entre el levantamiento de 1990 y el de 1994 se vivió mucha conflictividad social que permitió seguir comprobando el liderazgo de la CONAIE y su papel de interlocutor con el Estado. En 1991 ocurrieron dos episodios de protesta importantes, 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 se produjo el 28 y 29 con la ocupación del congreso para exigir la amnistía de indígenas enjuiciados penalmente por actos de protesta (León s.f., 79). En 1992 se articularon los conflictos en torno a las medidas del gobierno de Sixto Durán Ballén que, como se dijo, se enfocaron en la redefinición del papel del Estado en la economía en consonancia con el modelo neoliberal. El gobierno lanzó un primer “paquete” de cuatro medidas: la devaluación del 35%, mecanismos de mercado abierto, elevación de tarifas de energía, alza de los derivados del petróleo como gasolina. Aumentó el descontento la salida del país como miembro de la OPEP, el envío de una ley de modernización que se encargaría principalmente de la privatización de las empresas estatales y la eliminación de programas de desarrollo en general (Barrera 2001, 60). Paralelamente, los trabajadores públicos de salud, telecomunicaciones y educación superior se unieron con la CONAIE en lo que se llamó Parlamento Indígena-Popular que congregó a todos los sectores movilizados y además a intelectuales y sectores de clase media urbana. La conmemoración de 500 años de resistencia indígena generó además un contexto que potenció las demandas indígenas no solo en el país sino en el continente

El levantamiento indígena de 1994 volvió a demostrar su liderazgo y capacidad de convocatoria y se articularon alrededor de la CONAIE un polo de organizaciones en el que participaron pueblos indígenas, el seguro campesino, los trabajadores de empresas petroleras, entre otras organizaciones populares y sindicales del campo y la ciudad. El levantamiento inició como medida de protesta frente a la aprobación en el congreso de la nueva Ley de Modernización Agraria:

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 mercadeo las que rijan la vida rural. Por este medio se quería también que la tierra colectiva, de las comunidades, se venda sin restricciones (León s.f., 79).

Como consecuencia, se dieron dos hechos fundamentales. En primer lugar, el gobierno se vio obligado a negociar y se generó un histórico debate en el que participaron la CONAIE y las



Cámaras de Agricultura. En segundo lugar, el gobierno de Durán Ballén llevó adelante una consulta popular para la aprobación de una serie de reformas constitucionales que sobre todo, quitaban atribuciones al congreso nacional y proponía la participación de candidatos independientes sin la necesidad de afiliación a ningún partido político.<sup>90</sup>

La CONAIE se pronunció en contra de la consulta y a favor del “no”, pero, sobre todo, encontró la coyuntura ideal para poner en debate las ideas del proyecto político de 1994 que constituye el primer documento conjunto de las distintas organizaciones regionales de los pueblos indígenas en el que, por primera vez, se plantearon las definiciones de Estado plurinacional y nacionalidades indígenas, así como las nociones de autodeterminación, entendida como autogobierno territorial indígena, cuyas implicaciones son discutidas a profundidad en el siguiente capítulo. Sin embargo, es fundamental señalar que en el proyecto político de 1994 la demanda de Estado plurinacional reflejó la vivencia de los pueblos organizados en la CONAIE, pero también la articulación de más sectores y sus demandas, volviéndose una idea incluyente que contemplaba las necesidades de todos los sectores populares urbanos y rurales. Esto se hizo evidente en 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 y pro-imperialista” (CONAIE 1994, 6). Como se puede ver, es evidente que el gobierno de Sixto Durán Ballén y el debate político oficial no estaba preocupado por las demandas de los pueblos indígenas que exigían también una reforma política, pero de mayor profundidad y concerniente a temas que si bien se debatían ya en las esferas extra oficiales, no impactaban lo suficiente en el ámbito del manejo político oficial.

---

<sup>90</sup> La consulta se realizó el 28 de agosto de 1994 y solo ganó el “no” en la pregunta 3. La consulta popular constó de 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 debería 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?

En 1995 el gobierno llevó adelante otra consulta popular<sup>91</sup> en la que se pusieron a consideración temas sobre descentralización, sobre todo referidos a la transferencia de competencias y recursos, también respecto a la seguridad social y la posibilidad de que cada persona escoja libremente el régimen de seguridad social, privado o público, algunos temas referidos al congreso nacional y la eliminación de beneficios en el servicio público, entre otras. Una campaña pública realizada por un sector de los sindicatos petroleros oponiéndose a las propuestas recibió el apoyo de la CONAIE y ganó el “no” con el 58% en la mayor parte de las preguntas consultadas. Desde entonces la alianza entre los sectores mencionados se mantuvo y logró que los sectores medios rechazaran las privatizaciones de las empresas públicas y del seguro social.

---

<sup>91</sup> La consulta popular se llevó a cabo el 26 de noviembre de 1995 y las preguntas fueron: 1. Descentralización. ¿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". SI-NO. 2. Derecho a escoger el régimen de seguridad social. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia". SI-NO. 3. Distribución equitativa de recursos. ¿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". SI-NO. 4. Paralización de servicios públicos. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "Prohíbese, aun en el caso de huelga, la paralización de los servicios de salud, educación, transportes, agua potable, energía eléctrica, combustibles, telecomunicaciones y de la administración de justicia. La violación de este precepto será considerada como una infracción penal y se sancionará de conformidad con la ley". SI-NO. 5. Disolución constitucional del congreso nacional. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política, para que pueda ser aplicada a partir del 10 de agosto de 1996, una disposición que diga?: "El presidente de la República podrá, por una sola vez durante su mandato constitucional, disolver el congreso nacional y convocar simultáneamente a elecciones anticipadas de diputados que deberán realizarse dentro de los 60 días posteriores a la disolución. El ejercicio de esta atribución no otorgará al presidente de la República las facultades que corresponden al congreso nacional, el que, de conformidad con la Ley, designará una comisión legislativa que funcionará hasta la elección del nuevo congreso. Los diputados que sean electos permanecerán en funciones durante el tiempo que le reste al presidente de la República para concluir su mandato presidencial". SI-NO. 6. Elecciones distritales y uninominales período legislativo de cuatro años. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política, para que pueda ser aplicada a partir del 10 de agosto de 1996, una disposición que diga?: "El congreso nacional estará integrado por diputados que serán elegidos uninominalmente en cada distrito electoral. La Ley establecerá en cada provincia los distritos electorales y su base poblacional. No obstante, lo anterior, cada provincia elegirá al menos dos diputados distritales, excepto aquellas que tengan menos de 100 mil habitantes que elegirán solamente uno. Los diputados serán elegidos por mayoría absoluta de votos, durarán cuatro años en funciones y podrán ser reelegidos". SI-NO. 7. Elección del presidente del congreso cada dos años. ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: "El presidente y vicepresidente del congreso nacional se elegirán en votación secreta y por mayoría absoluta de sus miembros; durarán dos años en sus funciones". SI-NO. 8. Función Judicial. Incluye varios textos constitucionales referidos al Consejo Nacional de la Judicatura y otros aspectos relacionados con la reestructuración de esa función. SI-NO. 9. Eliminación de privilegios en el sector público, con los correspondientes textos constitucionales. SI-NO. 10. Creación del Tribunal Constitucional en reemplazo del Tribunal de Garantías Constitucionales y de la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia. SI-NO. 11. Tribunal Constitucional. Se eliminará el inciso tercero del Art.101 y se sustituirá la sección II del título I de la tercera parte de la constitución política.

Las dos consultas impulsadas por el gobierno no se enfocaron en temas demandados por los pueblos indígenas estrictamente, sino en una serie de medidas enfocadas en la privatización de los principales sectores estatales, acordes al modelo del neoliberalismo. Sin embargo, las dos consultas sirvieron de escenario de experimentación para la CONAIE. A continuación, se analiza el nuevo período de la CONAIE como actor que ingresa a través de su instrumento político, a la contienda electoral formal.

#### **4.3.1 El instrumento político: experiencias y desafíos para la competencia electoral**

Las experiencias vividas por los pueblos indígenas organizados llevaron a plantear la necesidad de contar con un instrumento político propio. Si bien el proceso de organización data de los años setenta e incluso antes, la década del noventa fue fundamental para que la CONAIE comprobara su capacidad de articulación y liderazgo, no solo respecto a los pueblos indígenas, sino a toda la sociedad que aspiraba a cambios estructurales. La idea de construir un instrumento político tuvo años de maduración desde 1993 y se hizo pública en agosto de 1995, a cargo de dirigentes de las principales organizaciones indígenas de la amazonía. La decisión provocó tensiones en la dirigencia nacional de la CONAIE por no haber sido determinada en consenso. Sin embargo, el debate, que tenía varios años de maduración, se concretó con esa iniciativa. Los amazónicos proponían llamarlo “Pachakutik”, y los serranos querían llamarlo “Movimiento de Unidad Plurinacional”, que integrase a amazónicos, serranos, pero también otros sectores.

El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik nació con la participación de la CONAIE, sectores urbanos organizados en la Coordinadora de Movimientos Sociales y trabajadores petroleros. En 1996 participó en su primera competencia electoral y para tal efecto apoyó la candidatura a la presidencia de Freddy Ehlers en alianza con el Movimiento Ciudadano por un Nuevo País.

El espacio político que ocupó Pachakutik desde su primera participación electoral en 1996 fue el de una población insatisfecha con los partidos tradicionales de izquierda y que no tenía un referente articulador. Esa tendencia había estado dispersa en distintas fuerzas partidarias. La capacidad de articulación del movimiento indígena demostrada durante la década del noventa se evidenció en las características de su votación en 1996 cuando consiguieron el

tercer puesto a nivel nacional con un 21%, además de la entrada de un diputado nacional, siete diputados provinciales, y más de setenta 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 y sus regiones de apoyo en la sierra y la amazonía, sobre todo en provincias con alta población indígena, también con una buena votación 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 dieron cuenta de 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 2003, 381).

En ese momento los pueblos indígenas reconocieron la necesidad de canalizar sus demandas no solo mediante la protesta social. Las reivindicaciones por autodeterminación y el Estado Plurinacional exigían ser planteadas desde dentro del sistema político. Así mismo la capacidad y madurez organizativa de los pueblos hacían innecesaria y extemporánea la delegación de sus demandas en otros partidos. Como afirma Franklin Ramirez, “El crecimiento y el liderazgo del movimiento indígena hacía inviable que pueda delegarse en partidos afines la tarea de avanzar en tales reformas” (Ramírez 2006, 11).

Después de las elecciones de 1996 los dirigentes y miembros de Pachakutik ocuparon por primera vez cargos en la función pública. Esta experiencia se vio marcada por una coyuntura política crítica debido a la ola de protestas que demandaban la salida del presidente Abdalá Bucaram. Pachakutik se encontró entonces en un nuevo escenario que le permitió actuar en las calles y en el seno del sistema político:

En estas circunstancias, la CONAIE, CONFENAIE, ECUARUNARI, convocaron a las nacionalidades indígenas y a los movimientos

sociales a la “Caminata nacional por un Estado Plurinacional” constituyéndose esta en un símbolo de reafirmación de la identidad de las nacionalidades [...] (CONAIE 1998, 2).

La marcha culminó el 13 de octubre de 1997, con la instalación de la Asamblea Constituyente del Pueblo en el Ágora de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. La propuesta de reforma de la Constitución se dividió en cinco temas: “carácter del Estado; forma de gobierno y organización del Estado; derechos económicos y constitucionales; de los derechos fundamentales, políticos, civiles, ambientales y colectivos; del deber ser del Estado” (CONAIE 1998, 3).

En 1997 tras la caída del presidente Abdalá Bucaram, y ante la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el movimiento indígena articulado en la CONAIE se vio ante una gran oportunidad. Se trataba de introducir en la Constitución las demandas construidas en años anteriores. Para eso, se construyó un Proyecto de Constitución del Estado plurinacional del Ecuador entre octubre, noviembre y diciembre de 1997. En este se planteó una serie de artículos que recogían las demandas enarboladas en años anteriores y fortalecidas a partir del levantamiento de 1990. El artículo primero del proyecto establecía que “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” (CONAIE 1997, 6)

En el Título III “De los derechos y garantías de las nacionalidades indígenas” se estableció que:

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).

En el artículo 221 se estableció “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).

En el artículo 215 se establece que “La ley determinará la 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 esta manera, los pueblos indígenas demandaron la constitución y el reconocimiento de autonomías y el derecho al autogobierno en base a formas propias de organización y elección de autoridades. A continuación, destacamos las demandas que fueron incorporadas en la Constitución de 1998.

La segunda participación electoral de Pachakutuik se dio en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1998, donde los resultados electorales mantuvieron el apoyo de las elecciones de 1996 en las provincias de la sierra con alta población indígena y en la amazonía.<sup>92</sup> Se reafirmó así el doble carácter de Pachakutik como actor político partidario y canalizador de la protesta social.

La Asamblea Constituyente adoptó algunas de las demandas de los pueblos indígenas en la Constitución, que por primera vez reconoció sus derechos colectivos (Artículo 84), y estableció en su primer artículo que:

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 (Constitución de la República del Ecuador 1998).

---

<sup>92</sup> “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).

La Constitución de 1998 no adoptó la demanda de Estado plurinacional y lo definió como pluricultural y multiétnico; sin embargo, incluyó el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos en el artículo 83, “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales [...] forman parte del Estado ecuatoriano único e indivisible.” (Constitución Política del Ecuador 1998). Esto ratifica lo discutido durante esta tesis que se refiere a la ausencia de la idea de secesión en la demanda por reconocimiento a la autodeterminación que presentan los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia. El Carácter de la autodeterminación indígena no se centra en la voluntad de construir un Estado independiente sino de hacer posible la acomodación de diversas naciones dentro del Estado plurinacional. Por otro lado, en el artículo 84:

El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. 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.” (Constitución Política del Ecuador 1998).

En términos de organización territorial el artículo 224 establece que: “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas que serán establecidas por la ley.” (Constitución Política del Ecuador 1997). Haciendo un balance entre lo demandado en el Proyecto de Constitución del Estado plurinacional del Ecuador elaborado por la CONAIE y lo planteado en la Constitución de 1998, se puede percibir que las demandas por ejercicio de la autodeterminación en el territorio fueron incluidas, a través de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y de los derechos colectivos que contemplaron las formas de organización y autoridades comunitarias. Sin embargo, una vez plasmadas estas demandas en la Constitución quedaba pendiente una ley habilitante en la que se establecieran atribuciones y alcances de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Esto provocó que algunos pueblos y nacionalidades indígenas demandaran su reconocimiento como CTI pero que nunca avanzaran en la construcción de

autonomías en términos de gobierno reconocido por el Estado. Si bien las autoridades propias de los pueblos y nacionalidades siempre han ejercido sus atribuciones, éstas no consiguieron ser reconocidas en la Constitución de 1998 como gobiernos autónomos en los territorios de las CTI.

La descentralización impulsada desde 1998 permitió que Pachakutik ponga autoridades de elección popular en ciertos municipios, juntas parroquiales y concejos provinciales y estos se constituyeron como espacios de participación y experimentación de nuevas formas de hacer política. Casos emblemáticos, en ese sentido, fueron la prefectura de Cotopaxi y el municipio de Imbabura. Es importante remarcar que el nivel de gestión local de la Junta Parroquial Rural adquirió más atribuciones y que en ese espacio los pueblos tuvieron gran entrada electoral. Así, la posibilidad de construir autonomía en las Circunscripciones Territoriales Indígenas no se concretó, pero sí se abrió paso a la entrada de dirigencias y autoridades indígenas a través de la descentralización impulsada “desde arriba” con modelos “occidentales” de administración estatal. Mientras que las Circunscripciones Territoriales Indígenas no contaron con una ley que las viabilizara, las Juntas Parroquiales sí pudieron registrarse con la elaboración de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, donde se concebía a esas entidades como Gobiernos Seccionales Autónomos, dirigidos a la autogestión local (Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales 2001).

Como consecuencia, el manejo de gobiernos locales por parte de autoridades indígenas articuladas a la CONAIE y Pachakutik, generó nuevas formas de administración que rompieron con el modelo tradicional del gobierno local “occidental”. La propuesta de democracia del movimiento indígena ecuatoriano encuentra tal vez su forma más precisa y práctica en la experiencia de Cotacachi. La gestión municipal llevó adelante iniciativas inéditas que han servido de modelo para otras experiencias a nivel nacional. En un primer momento se convocó a la realización de un Plan de Desarrollo Cantonal (1996), que luego de un amplio proceso de debates y consultas, fijó los principales lineamientos de intervención en el Municipio. Se constituyó una Asamblea de Unidad Cantonal (AUC), que se reunía anualmente como espacio de rendición de cuentas y una serie de comités temáticos adscritos a la Asamblea que coordinaban las intervenciones de instituciones públicas y privadas. La instancia directiva de la AUC era el Comité de Desarrollo y Gestión (CDG), que se reunía



mensualmente y agrupaba las principales organizaciones territoriales existentes en el Municipio, además:

[...] el municipio ejecuta desde el año 2001 un “presupuesto participativo” por el cual, de los 3’200.000 dólares el presupuesto total en 2005, 1’510.000 (el 100% del presupuesto de inversión) se distribuyen en asambleas sectoriales y zonales: los concejales municipales electos aprueban el presupuesto decidido en las consultas (Ospina et al. 2006, 41).

En la prefectura de Cotopaxi, el proceso también comenzó con la formulación participativa de un Plan de Desarrollo Provincial que fue diseñado durante 2001, con la participación de cuatro mil personas y en abril de 2002 fue presentado a la provincia “[...] aunque existió cierta oposición, es un consenso general que el proceso del Plan fue positivo y modificó la gestión tradicional del gobierno local” (Ospina et al. 2006, 42).

El proceso de descentralización en Ecuador ha sido analizado también por Donna Lee Van Cott, quien afirma que durante la década del noventa se implementó un modelo mixto en donde se combinaron los esquemas “abajo-arriba” y “arriba-abajo”. Esto se dio porque desde el gobierno central se establecieron los mecanismos legales para que las autoridades locales asuman 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 en los niveles locales, experimenten formas de gestión y toma de decisiones innovadoras (Van Cott 2008).

Si bien la década del noventa se puede identificar como un momento de gran éxito y ascenso electoral de los pueblos indígenas a través del instrumento político, la siguiente década sería un nuevo escenario lleno de dificultades y desafíos que dejaron al movimiento indígena sumido en una crisis.

#### **4.4 Crisis del movimiento indígena y Estado plurinacional**

Recorridos más de diez años desde la creación de la CONAIE, con la inclusión de importantes demandas en la Constitución de 1998, y habiendo conseguido logros significativos en el ámbito electoral, tanto en lo local como en el poder legislativo, en 2003 los pueblos indígenas vieron la oportunidad de participar en una alianza electoral con el candidato a presidente Lucio Gutiérrez. Para comprender esta alianza, es necesario recordar los hechos ocurridos en el año 2001, cuando la CONAIE encabezó una serie de protestas a

nivel nacional en el contexto de la crisis provocada por el feriado bancario y la dolarización decretada el 9 de enero del año 2000<sup>93</sup>. En la coyuntura de protestas un grupo de militares sublevados se unieron a la CONAIE y, entre estos, Lucio Gutiérrez consiguió el máximo protagonismo. La alianza entre Pachakutik y Sociedad Patriótica<sup>94</sup> se llevó a cabo para las elecciones del año 2003 con un discurso nacionalista y popular que recogía las demandas construidas durante la década del noventa. Sin embargo, una vez en el poder, el coronel Gutiérrez y sus partidarios adoptaron posiciones contrarias a las que motivaron la alianza con la CONAIE. El discurso y las políticas sociales y económicas se acercaron a aquellas de la década anterior, cuando el neoliberalismo estaba en auge y las relaciones con Estados Unidos se profundizaron. La situación provocó el rompimiento de la alianza y en los meses siguientes fue creciendo el rechazo popular hacia el gobierno.

En 2005 Gutiérrez fue derrocado en una coyuntura que demostró en las calles la crisis en la que había entrado la CONAIE a partir de su alianza, puesto que la estrategia de Sociedad Patriótica fue de dividir tanto a las bases como a las dirigencias y la práctica política estuvo marcada por la corrupción. En ese contexto, quienes lideraron el derrocamiento de Gutiérrez fueron sectores populares urbanos y clases medias, en su mayoría de la ciudad de Quito. Como resultado se instaló un gobierno provisional liderado por el vicepresidente Alfredo Palacio y en el que, por primera vez, Rafael Correa como Ministro de Finanzas.

En las elecciones de 2006, la crisis de la CONAIE y Pachakutik se hizo evidente cuando su candidato, Luis Macas, obtuvo aproximadamente el 2% de la votación a nivel nacional. El triunfo de Rafael Correa en cambio reflejó la exclusión de los sectores indígenas en el nuevo gobierno, por el desinterés del régimen de establecer alianzas con cualquier sector organizado de la sociedad. Correa llegó al poder derrocando al empresario bananero Alvaro Noboa y adoptando como suyas las demandas planteadas por los pueblos indígenas y

---

<sup>93</sup> Durante el gobierno del presidente Jamil Mahuad se dio una crisis financiera en la que muchos bancos privados fueron “rescatados” por el Estado ecuatoriano. Durante 1998 en el congreso se aprobaron leyes que permitieron al Estado hacerse cargo de las deudas de los bancos privados y para el año 1999 el gobierno declaró el “feriado bancario” en el que se congelaron los depósitos de miles de depositantes durante un año. La crisis financiera y económica que vivió el país provocó una devaluación del sucre que terminó en la llamada dolarización en la que se estableció una paridad de 25.000 sucres por un dólar.

<sup>94</sup> Sociedad Patriótica fue fundado por una cúpula de militares que derrocaron el 21 de enero del 2000 al entonces presidente Jamil Mahuad. Uno de los integrantes de dicha cúpula militar fue el Coronel Lucio Gutiérrez quien en 2003 fue electo presidente del Ecuador.

sectores populares desde la década del noventa. Es importante advertir que, en ese contexto, con una profunda crisis desde sus bases y excluidos del nuevo gobierno que impulsó la instalación de la Asamblea Constituyente, los pueblos indígenas solamente consiguieron la entrada de cinco asambleístas y jugaron un papel más de observadores y vigilantes del proceso constituyente que de actores con poder de decisión. Sin embargo, desde otros ámbitos la CONAIE participó activamente en el proceso constituyente y en octubre de 2007 presentó su propio proyecto denominado “Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador” (CONAIE 2007). Las demandas de Estado plurinacional y de interculturalidad fueron integradas en la Constitución y sus consecuencias, límites y potencialidades para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas se evalúan en el siguiente capítulo.

#### **4.5 Reflexiones finales**

En este capítulo se han identificado aquellos eventos, procesos y experiencias que llevaron a los pueblos indígenas a replantear su papel en la construcción de la nación y el Estado ecuatorianos y que desembocaron en las demandas por el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y por la construcción del Estado plurinacional como horizonte final para el ejercicio de su autodeterminación. También se ha evidenciado que, a lo largo de su trayectoria, los pueblos indígenas se consolidaron como articuladores de las demandas de amplios sectores sociales del campo y la ciudad.

El análisis del período 1948 y 1979 planteó la necesidad de estudiar los procesos de lucha por el reconocimiento y la autodeterminación con una perspectiva distinta a la que se utilizó para Bolivia, por el hecho de que en Ecuador no se produjo un evento concreto, como la revolución de 1952, a partir del cual se pudiera analizar, tanto los cambios en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, como la situación de vida de los pueblos. Por eso, para este análisis se recurrió a la idea de un proceso sostenido en el tiempo en donde existió un Estado en modernización y unos pueblos en transformación, tanto en lo que se refiere a sus formas de vida, inclusión en la sociedad, como a su papel en la política nacional.

La modernización estatal tuvo lugar en dos dimensiones: la primera referida a los recursos e inversión que se sostuvo por el auge del banano y, más tarde, por el petróleo, y la

segunda referida a las ideas heredadas de la revolución juliana, donde la construcción de la nación se basó en la inclusión de las poblaciones indígenas mediante la idea de mestizaje. Por otro lado, los procesos de cambio que impactaron en las formas de vida e identidades de los pueblos indígenas, así como en sus formas de organización e inclusión en la política, se basaron principalmente en las transformaciones del sistema de hacienda a partir de las dos leyes de reforma agraria (1964 y 1973), así como en los procesos de migración a las principales ciudades como Quito y Guayaquil, y a ciudades intermedias como Ibarra, Riobamba, Cuenca, que demandaron mano de obra por el acelerado crecimiento urbano como consecuencia del auge del banano y luego del petróleo.

Respecto a las dos leyes de reforma agraria, estas se dictaron en medio de presiones de sectores campesinos organizados a través de la Federación Ecuatoriana de Indios creada en 1944, pero sobre todo, por la iniciativa de terratenientes que vieron la oportunidad de modernizar sus haciendas rompiendo con las relaciones serviles e implementando sistemas de salario, una vez que el agro serrano pudo integrar el mercado interno de alimentos durante el periodo del auge bananero. Como resultado, no hubo una real distribución de la tierra, sino más bien la liberación de los pueblos indígenas del sistema de huasipungo y el paso a relaciones de trabajo asalariadas dentro de la hacienda, lo cual, a su vez, fortaleció la consolidación de una élite hacendaria que, si bien se modernizó asimismo el sistema de hacienda, mantuvo relaciones de patrón-trabajador atravesadas por el clivaje étnico que reprodujeron los rezagos de la antigua hacienda.

La modernización de la hacienda y los procesos de migración de las poblaciones indígenas a los centros urbanos produjeron cambios, no solo en las bases de sustentación material, sino en sus referentes identitarios. Los pueblos indígenas no solo continuaron experimentando relaciones de subordinación atravesadas por la diferencia étnica con los patrones de hacienda, sino que se vieron expuestos a procesos de exclusión en las ciudades y a la necesidad de abandonar su vestimenta, modos de expresión identitaria y formas de vida comunitarias para acceder al mundo urbano.

El largo proceso organizativo en el período 1944-1972 hizo evidente la complejidad organizativa de los pueblos indígenas a partir de las herencias ideológicas que, por un lado, se asentaron en los partidos comunista y socialista y, por el otro, en el Partido Demócrata

Cristiano o las iglesias evangélica y católica. La primacía que tuvo la defensa de la etnicidad y la reivindicación de la diferencia, frente a los discursos de clase, fue producto de la reflexión de los pueblos indígenas a partir de las experiencias de exclusión cuando por necesidad y búsqueda de trabajo o educación migraron a las ciudades.

Es importante destacar que, a pesar del triunfo del discurso identitario sobre el discurso de clase, la Ecuarrunari surgió con ambos referentes y eso se comprueba al mirar sus bases organizativas que incluyeron asociaciones de tipo sindical como las cooperativas, comités parroquiales, asociaciones, pero también formas de organización heredadas de la tradición comunitaria, tales como los cabildos comunales. Es fundamental reconocer que, más allá de sus orígenes sindicales o eclesiales, la Ecuarrunari declaró su independencia respecto a la iglesia y los partidos políticos, constituyéndose en una organización autónoma que obedecía a las demandas de los pueblos indígenas y que esa manera autónoma de plantear las demandas indígenas de manera autónoma se replicó en las organizaciones de la amazonía y la costa.

Las demandas de los pueblos indígenas transitaron desde la exigencia por mejores condiciones de vida en las haciendas, el reparto de la tierra a través de una reforma agraria, hasta demandas por reconocimiento a su derecho de autodeterminación en tanto nacionalidades indígenas.

Los pueblos indígenas amazónicos fueron quienes profundizaron los debates respecto al reconocimiento de las nacionalidades indígenas y a la demanda por territorios autónomos. Estos pueblos construyeron sus demandas a partir de la defensa de sus territorios frente a las amenazas de colonización y explotación petrolera.

En 1979, con el retorno a la democracia, inició un periodo en que los pueblos indígenas consiguieron ser reconocidos como nacionalidades. Además, su lucha política recibió un impulso inédito en la historia a partir de la creación de la CONAIE que integró a todas las organizaciones regionales y, más tarde, con la fundación de Pachakutik, que permitió la participación electoral y el despliegue de nuevas experiencias de ejercicio del poder de los pueblos indígenas en espacios provinciales, municipales y parroquiales.

La década del noventa en Ecuador fue el periodo de mayor convulsión social e inestabilidad política, dos condiciones que, sumadas a la capacidad de articulación de la CONAIE, convirtieron al movimiento indígena en el eje de una agenda de carácter progresista en la que se plasmaron las demandas por Estado plurinacional y autodeterminación, así como también las críticas al modelo económico neoliberal de parte de sectores populares en general.

La Asamblea Constituyente de 1998 permitió poner en debate las demandas de la CONAIE consiguiendo el reconocimiento del Estado pluricultural y multiétnico y de las nacionalidades indígenas con sus derechos colectivos. Además, se sentaron las bases para continuar la lucha por la autodeterminación en las llamadas Circunscripciones Territoriales Indígenas reconocidas en el artículo 224, donde se reconoció el derecho al territorio y al desarrollo de sus formas de organización. Sin embargo, se vio también que su funcionamiento quedó truncado por falta de un cuerpo legal que lo viabilizara.

En adelante, los pueblos indígenas se encontraron en una situación ambigua puesto que, por un lado, se reconocía el autogobierno territorial y, por otro lado, no existían las condiciones para su funcionamiento. Es fundamental reconocer que los pueblos y nacionalidades indígenas no llevaron adelante procesos de presión conjunta como movimiento indígena a través de la CONAIE en donde se haya podido evidenciar una determinación unívoca para ejercer autogobierno. Pero es igualmente importante reconocer que existieron casos de comunidades y regiones que no quedaron inmóviles y encontraron otras vías de construcción de gobiernos locales, que, si bien no satisfacían las demandas de autonomía territorial, sirvieron como escenarios para integrar formas comunitarias y tradiciones organizativas propias al manejo “occidental” del Estado en sus distintos niveles. Los niveles municipales, provinciales y parroquiales sirvieron como espacios para estas experiencias que se consolidaron como nuevas formas de hacer política y administrar lo local en las que, sin embargo, predominó el control del Estado demostrando su fuerza característica para penetrar en los niveles locales.

Los pueblos indígenas llegaron al año 2000 con una amplia experiencia en lo organizativo y en la administración de lo público. Sin embargo, a partir del año 2003 la crisis de la CONAIE la ha ubicado como un actor que se rearticula y recobra fuerza en coyunturas

determinadas y por demandas específicas. Esto se ha evidenciado sobre todo en el gobierno que lidera Rafael Correa, desde 2006, y que se ha configurado como un contexto adverso para el movimiento indígena y en el cual se fortalece de manera sorprendente un Estado con capacidad de penetrar los niveles locales a través de los denominados Gobiernos Autónomos descentralizados.

Por lo expuesto, se tienen los insumos necesarios para realizar el análisis de procesos que se consideran clave para comprender la lucha por la construcción de autogobierno indígena en Ecuador. En el siguiente capítulo se presentan los casos de la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua, la comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad de la parroquia González Suárez, y el proyecto de autogobiernos indígenas del pueblo Cayambe para evaluar su capacidad de viabilizar la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas analizando su carácter experimental, político, performativo y democrático.

## **CAPÍTULO V**

### **AUTONOMÍA INDÍGENA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DEL ECUADOR: LA LUCHA ENTRE LA ASIMILACIÓN Y LA RESISTENCIA**

El objetivo de este capítulo es estudiar ciertas experiencias de autogobierno territorial indígena en Ecuador a la luz de los criterios de evaluación planteados que analizan su carácter experimental, performativo, democrático y político para elaborar una respuesta a la pregunta ¿en qué medida los regímenes de autonomías adoptados en Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional? Se analizan los casos de la Circunscripción Territorial y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT), ubicada en la provincia de Cotopaxi; la comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad de las parroquias ubicadas en el cantón Otavalo, y el proyecto de gobierno autónomo del pueblo Cayambe, que articula poblaciones ubicadas entre las provincias de Imbabura y Pichincha.

A diferencia de lo que sucede en Bolivia con las Autonomías Indígena Originario Campesinas, en Ecuador no se verifica un proceso de construcción de autogobierno indígena impulsado desde el Estado y esto hace que las experiencias en Ecuador no sigan parámetros uniformes y sean, por lo tanto, muy diversas. Los espacios aquí analizados no corresponden a un mismo nivel, es decir, no son todos municipios que transitan hacia la autonomía indígena, por lo que conviene aclarar los niveles de gobierno de cada uno de los casos a estudiarse. La CITIGAT se constituye como la articulación de varias comunidades en un territorio común, que corresponde a la parroquia de Guangaje del cantón Pujilí en la provincia de Cotopaxi. La comunidad de Pijal se ubica en la parroquia de González Suárez del cantón Otavalo en la provincia de Imbabura y el proyecto de mancomunidad une cuatro parroquias del cantón Otavalo: San Pablo, San Rafael, González Suárez y Eugenio Espejo. Por último, el proyecto del pueblo Cayambe corresponde a la articulación de experiencias comunitarias que forman la Federación del pueblo Cayambe. Ante la falta de documentación escrita, abordar estos casos de estudio ha exigido recurrir a fuentes primarias, especialmente conversaciones informales y entrevistas planificadas con pobladores, autoridades y dirigentes que han permitido reconstruir las experiencias particulares. También se ha recurrido a documentos de primera mano como son los estatutos de las organizaciones o el Plan de Vida de la CITIGAT.



El capítulo se divide en dos partes. En la primera se analiza el carácter experimental de los nuevos pactos que dieron origen al nuevo régimen normativo del Estado plurinacional. Para eso se discute en qué medida las demandas de los pueblos y nacionalidades indígenas planteadas en la propuesta de Constitución de la CONAIE del año 2007 han sido incluidas en la Constitución del 2008 y en el Código de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD). En la segunda parte, se analizan los tres estudios de caso a través de los cuatro criterios de evaluación. El carácter experimental se evalúa evidenciando en qué medida los espacios estudiados incorporan las demandas de los pueblos indígenas para el ejercicio de su autodeterminación; el carácter político se evalúa identificando los actores con sus intereses, identidades y trayectorias; el carácter performativo se evalúa mirando el tipo de instituciones existentes en los espacios de autogobierno y de qué manera debilitan o fortalecen comportamientos que son parte de la identidad de los pueblos indígenas; y, por último, el carácter democrático se evidencia mirando las posibilidades generadas en los espacios de autogobierno para la toma de decisiones legítima en base al debate.

## **5. Estado plurinacional: ¿más que un membrete?**

Como se dijo, las relaciones entre el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE siempre fueron tensas, en parte por la posición del primero de no establecer alianzas con sectores organizados y por su intransigencia respecto a temas de conflicto como son principalmente la explotación de recursos naturales -entiéndase petróleo y minería--, en zonas sensibles con población indígena. Otro motivo para las malas relaciones entre la CONAIE y el gobierno son las contradicciones entre un proyecto de Estado centralista y las demandas por Estado plurinacional y autodeterminación de los pueblos indígenas. Al respecto cabe recordar que si bien en la Asamblea Constituyente de 2008 se reconoció el carácter plurinacional del Estado, en la práctica no se ha impulsado la profundización de las formas de autogobierno que los pueblos indígenas han puesto en marcha a lo largo de décadas en algunos espacios. Sin embargo, en lo normativo se dio un paso adelante con la elaboración del COOTAD, donde se hacen explícitos los pasos a seguir para la conformación de autogobiernos indígenas en las figuras de Regímenes Especiales.

A continuación, se mira en qué medida las demandas de la CONAIE fueron incluidas en la Constitución del 2008, como parte del análisis del carácter experimental de los gobiernos territoriales estudiados, debido a que parte de su experiencia está condicionada por la normativa vigente.

En la propuesta de Constitución de la CONAIE, el artículo primero señalaba que “El Ecuador se constituye en un Estado plurinacional, soberano, comunitario, social y democrático de derecho, independiente, laico, solidario, con equidad de género y unitario” (CONAIE 2007, 25). Esto prácticamente se vio plasmado en la Constitución del 2008, cuyo artículo primero 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” (Constitución de la República del Ecuador 2008). Sin embargo, se excluyó el término “comunitario” que se refiere a las formas de democracia de los pueblos indígenas y que apunta al reconocimiento de las varias formas de democracia existentes en el país: “Aquí se plantea 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 2007, 21).

En su demanda de autogobierno territorial, la CONAIE planteó una nueva figura, que se refiere 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 2007, 94-95).

La CONAIE planteó por primera vez el término de “usos y costumbres”, que está muy generalizado en Bolivia para referirse a las formas comunitarias de vida y organización política, pero en Ecuador no ha adquirido esa vigencia. Por otro lado, la CONAIE plantea el gobierno territorial a partir de zonas de “hábitat ancestral” y eliminando las figuras de la junta parroquial y el municipio, lo que quiere decir que se contempla la necesidad de reconstruir territorios que han cambiado con el tiempo y se han ido poblando, no solo por comunidades indígenas, sino mestizas, y que esto requiere una reorganización de la división político administrativa del país. Esto nos remite a la idea de “reconstitución” planteada por los pueblos indígenas en Bolivia, cuyas implicaciones han generado profundos debates y conflictos.

La Constitución del 2008 no incorporó la demanda de gobiernos territoriales comunitarios tal como la planteó la CONAIE y en su lugar mantuvo la figura de Circunscripciones Territoriales Indígenas estableciendo que estas permiten:

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 (Constitución de la República del Ecuador 2008, 44).

La ley a la que se refiere el texto se emitió en el año 2010 con el nombre de COOTAD. Si se revisa más ampliamente el COOTAD, se puede ver que no cambió la organización territorial del país y que se mantuvieron las divisiones político administrativas de provincia, cantón y parroquia. Sin embargo, se creó una nueva división, que es la región, y que es más grande que todas las anteriores y abarca dos o más provincias. Con respecto a las poblaciones indígenas, se incorporaron las circunscripciones territoriales indígenas de la anterior Constitución, pero con un nuevo carácter de 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”

(Constitución de la República del Ecuador 2008, artículo 242). Esta categoría de regímenes especiales las iguala a aquellas circunscripciones que se crean por razones de conservación ambiental. En la Constitución de 1998 ya existía la figura de regímenes especiales en el artículo 238: “Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente.” (Constitución de la República del Ecuador 1998). La diferencia con la Constitución del 2008 es que en esta las circunscripciones territoriales indígenas son consideradas regímenes especiales y se pueden crear por consideraciones no solo ambientales sino también étnico-culturales.<sup>95</sup> Otra diferencia fundamental es que su funcionamiento ha sido normado a través del COOTAD que establece:

Son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la división política administrativa del Estado, que ejercerán las competencias de nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del presupuesto general del Estado que les correspondan (COOTAD 2010, artículo 93).

Se evidencia que, si bien se reconoce el derecho a construir regímenes especiales sobre territorios ancestrales, se ponen límites a la idea de “reconstitución” territorial al determinar que se respetará la división política administrativa y que estos se podrán conformar solamente a partir de parroquias, cantones o provincias que estén conformadas en su mayoría por población indígena. Es un gran avance en la historia de la normativa ecuatoriana el hecho de que se establezca (en el artículo 93) el derecho a construir dichos regímenes en base a los usos y costumbres y que en los artículos (94 y 95) se establezcan los procedimientos para la

---

<sup>95</sup> El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su primer artículo “Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial” (COOTAD 2010, 4). Además, establece que, “Los regímenes especiales son de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado” (COOTAD 2010, artículo 72)

conformación de los mismos a través de las figuras de consulta popular<sup>96</sup>. Es importante considerar que se 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” (COOTAD 2010, artículo 96). Esto último permite, al igual que en el caso de Bolivia, pensar en la reconstitución territorial como un horizonte a largo plazo.

Por otro lado, el COOTAD contempla la posibilidad de que existan pueblos y nacionalidades que no pueden cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución para constituir circunscripciones territoriales indígenas y, en esos casos, prevé que sus derechos colectivos serán ejercidos en sus territorios legalmente reconocidos de posesión ancestral y que 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” (COOTAD 2010, artículo 97). Será fundamental tomar en cuenta este apartado cuando se evidencie la capacidad del Estado ecuatoriano de penetrar en los niveles locales y la poca posibilidad que, en la mayoría de los casos, han tenido los pueblos indígenas para construir circunscripciones territoriales indígenas y desafiar esa fuerza desplegada por el Estado y que se hace visible en los estudios de caso.

Por último, se prevé la existencia de pueblos y nacionalidades que se encuentran dispersos territorialmente, para lo cual se establece que estos “se integran en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (COOTAD 2010, artículo 97). Este es un

---

<sup>96</sup> Respecto a su conformación, “Las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios podrán adoptar este régimen especial de gobierno, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos, correspondientes al registro electoral de la respectiva circunscripción, en la que se incluirá el estatuto de constitución y funcionamiento” (COOTAD 2010, artículo 94). Respecto a la iniciativa, “La iniciativa para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades o pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas o montubias corresponde a estos o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente. Para el efecto las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta. El Consejo nacional Electoral deberá realizar la convocatoria para la consulta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la petición. En caso de que el resultado sea positivo, entrara en vigencia una vez que el Consejo nacional Electoral proclame los resultados” (COOTAD 2010, artículo 95).

artículo fundamental por la realidad actual del Ecuador, donde los pueblos indígenas 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 en las ciudades.

La nueva normativa prevista en el COOTAD contempla así algunas posibilidades para la construcción de regímenes especiales, pero todas se limitan a la división territorial de las parroquias, municipios y provincias. Esto provoca, al igual que en Bolivia, el rechazo desde comunidades que no coinciden con los límites de ninguno de esos niveles, o cuyo territorio está atravesando algunos de ellos. A continuación, se analiza en los tres casos de estudio, las posibilidades y límites que implica esta normativa para el ejercicio de la autodeterminación. Cada uno de los casos corresponde a una de las formas contempladas en el COOTAD para la construcción de regímenes especiales. La circunscripción territorial de Tigua tiene que construirse a partir de los requisitos establecidos para el nivel de juntas parroquiales, el caso de la comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad representa la primera experiencia de fusión de varias juntas parroquiales que tienen el objetivo de reconstruir territorios ancestrales para la creación de una nueva circunscripción. Por último, el proyecto del pueblo Cayambe está pensado desde varias comunidades dispersas territorialmente.

## **5.1 Gobiernos indígenas en la sierra ecuatoriana: la lucha contra la penetración estatal en Tigua, Pijal y Cayambe.**

### **5.1.1 Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT)**

La Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT) está formada por las comunidades que pertenecen a la parroquia de Guangaje del Cantón Pujilí en la parte noroccidental de la Provincia de Cotopaxi. La CITIGAT se constituyó como tal legalmente y fue reconocida por el Estado en el año 2007, cuando se inscribió en el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE).<sup>97</sup> Como relata uno de sus fundadores:

Las comunidades de Tigua son 15 comunidades, es una zona de pintores, cada comunidad tiene sus cabildos, tiene sus autoridades indígenas, cada comunidad tiene lo propio lo suyo, y en función de su

---

<sup>97</sup> El reconocimiento legal de esta circunscripción se dio mediante la Resolución Número 517-05-2007. (CITIGAT 2009).

derecho propio, se desenvuelve, se desarrolla, y tenemos un plan de desarrollo para el Sumak Kawsay que nosotros decimos, y dentro de eso están todas las necesidades de acuerdo a nuestra visión y filosofía, de acuerdo a nuestro sentir (Raúl Ilaquiche 2013, entrevista).

Como lo describe Raúl Ilaquiche, la CITIGAT surge de un proceso propio que ante la ausencia de una ley que viabilice la conformación de las CTI, se ha regido por las normas de su gobierno comunitario y se ha asentado en las iniciativas de las autoridades de los distintos cabildos. En última instancia, su creación se asentó en la Constitución de 1998 que contempló el derecho de los pueblos indígenas de construir CTI.

### **5.1.2 Recorrido histórico**

El territorio que ahora ocupa la CITIGAT perteneció a la hacienda de Tigua, misma que fue comprada en 1972 por el General Guillermo Rodríguez Lara, durante su periodo de gobierno (1972-1976). Para comprender la actual división de las comunidades de Tigua, se debe tener en cuenta que la hacienda, antes de la segunda reforma agraria de 1973, estaba dividida en seis sectores que ahora corresponden a las comunidades de Tigua Centro, Chimbacucho, Yahuartoa, Chami, Sunirrumi y Anchi Quilotoa. En la hacienda funcionaba el sistema de huasipungos hasta 1945 y en ese marco los seis sectores se establecían para cumplir distintas funciones en su organización:

Los habitantes de los seis sectores, trabajaban de manera hereditaria por un huasipungo [...] como pago por los pedazos de tierras, tenían que trabajar en diferentes tareas como huasicama (persona encargada de cuidar la hacienda o casa), huacracama (persona encargada de cuidar las reses), yacucama (encargado de cuidar el agua de riego). A lo largo del año se encargaban estas actividades, por períodos de aproximadamente un mes, en grupos de tres o cuatro personas (CITIGAT 2009, 21).

En 1945 las condiciones de los pueblos indígenas empezaron a cambiar en el contexto de lucha por la tierra y organización a través de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Fue en ese contexto que varios dirigentes de las comunidades de Chami, Yahuartoa y Sunirrumi<sup>98</sup> impulsaron la constitución de una Cooperativa Agrícola Ganadera. Esta cooperativa compró parte de la hacienda mediante un préstamo del Banco de Caja y Crédito Agrícola y Ganadero

---

<sup>98</sup> De Sunirrumi (Agustín Vega de Lorenzo y Vicente Vega), de Yahuartoa (Francisco Toaquiza), de Chami (Manuel Ugsha).

por 500.000 sucres. Sin embargo, la cooperativa solo sirvió para esa compra inicial y nunca funcionó para la generación de ahorro y créditos y las tierras se repartieron entre los socios de los tres sectores. La deuda con el Banco de Caja y Crédito Agrícola quedó pendiente.

Décadas después, en los años setenta, los indígenas de las comunidades de Tigua se beneficiaron de la gestión de Guillermo Rodríguez Lara que llevó adelante la segunda reforma agraria en 1973. En la memoria de los pobladores de Tigua este hecho es fundamental, "... los hacendados entregan la mayor parte de la hacienda a los huasipungos mediante títulos traslativos de dominio y ceden los páramos a favor de las seis comunidades" (CITIGAT 2009, 22).

Desde los años sesenta las comunidades de la zona se beneficiaron por la presencia de sacerdotes y misioneros salesianos que apoyaron en la lucha por la recuperación de la tierra y la organización política. Para profundizar en la historia de la CITIGAT y por la falta de documentos y fuentes se recurrió a una entrevista con el sacerdote salesiano José Manangón, quien ha participado en los procesos de organización de los pueblos de la zona desde los años sesenta. Según Manangón, las comunidades de la zona que ahora corresponden a la CITIGAT, se apoyaron en los pobladores de Cayambe y su amplia experiencia de lucha por la tierra a través de la FEI:

Existe una diferencia entre los de aquí 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, siempre. Aquí no se hizo reforma agraria nunca. Este proceso está vinculado a Chami-cooperativa es del proceso que hicieron la FEI de Cayambe con Miguel Lechón aquí. 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. Los que hacen eso, no son los de aquí sino los de Cayambe de la FEI (José Manangón, 2013, entrevista).

Más allá de este dato que deja ver que en la zona de la CITIGAT la lucha por la tierra se dio por la influencia y apoyo de la FEI desde Cayambe, interesa el hecho de que el proceso de adjudicación de tierras tuvo lugar a través de la creación de la Cooperativa conocida como "Chami Cooperativa". A partir de este hecho se configuró un escenario conflictivo porque las



tierras no son de propiedad de las comunidades, sino que se han mantenido en una situación ambigua:

Esas tierras, Casa Quemada, Niño Loma... todas las comunidades que menciona, todos esos terrenos son legalmente de la Chami-cooperativa. No son de las comunidades, no tienen escritura. Hay una sola escritura, es de Chami-cooperativa. Eso es una sola escritura que me imagino que los abogados de la FEI les dirían, vean, no peleen hacienda por hacienda –había tres o cuatro haciendas. Es una tierra comunal, los dueños son la Chami-cooperativa. Ni los de Casa Quemada, ni los de Ilaloma, ni los de Guaraturupata [...] No pueden decir que son tierras de ellos. Ahí hay un gran lío, porque tampoco el Estado les va a consignar las tierras. De lo que entiendo hasta ahora son tierras que pertenecen al Estado y el Estado les deja nomás. Ese es el mismo problema en Zumbahua, ahí soidealo hay escrituras únicas, el Estado no accede, no da paso a parcelación, pero ellos hacen sus escrituras por debajo. En algún momento determinado, a través de la ley el Estado dirá esas escrituras no sirven, regresen las tierras. Existe la cooperativa, para términos legales la cooperativa existe y es la dueña de esos predios. Lo que sucede es que, por ley, 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 de los 3000 metros, pero la gente no está preocupada por eso porque sabe que el Estado no se va a meter ahí (José Manangón, 2013. entrevista).

El complejo proceso de adjudicación de tierras a las comunidades ha provocado el empoderamiento de familias o ayllus que a través de los años han consolidado su poder político y económico dentro de los territorios de la CITIGAT y que por tanto han sido quienes establecen las normas y procedimientos para el manejo de las tierras dentro de la circunscripción. Estas familias son parte tanto del proceso organizativo como del imaginario identitario de las comunidades que conforman la circunscripción. Al respecto se profundizará en el siguiente acápite referido al carácter político de la circunscripción en donde se identifican los distintos actores que la conforman.

Actualmente la casa de hacienda de Tigua y algunas hectáreas de tierra pertenecientes a herederos de Rodríguez Lara se encuentran dentro del territorio que corresponde a la CITIGAT, a pesar de lo cual las relaciones con las comunidades no son tensas. Sin embargo, algunos conflictos por agua para riego o por algunas zonas en donde se requiere terreno para la siembra o la construcción de infraestructura siguen vigentes, y el discurso de las autoridades de la CITIGAT es de exigir a los “hacendados” la entrega de territorio para dichos fines (Raúl Ilaquiche 2013, entrevista).

A continuación, se hace un recorrido sobre los distintos actores que forman parte de la circunscripción y definen su carácter político.

### **5.1.3 Los actores y sus trayectorias en el tiempo**

Para comprender el sistema de actores que intervienen en la CITIGAT es necesario reconocer que Tigua tiene un importante proceso organizativo en el nivel local que contó con el apoyo de grupos salesianos, siendo uno de sus principales colaboradores el padre José Manangón. La primera organización de segundo grado<sup>99</sup> en Tigua se creó en 1984, y se denominó Unión de Organizaciones y Cabildos de Tigua (UNOCAT). Los objetivos religiosos de su origen fueron reconfigurándose con la entrada de nuevos líderes locales que buscaron mayor autonomía respecto de la iglesia. La UNOCAT desde su fundación se encargó de temas de educación intercultural bilingüe<sup>100</sup>, proyectos de desarrollo referentes a temas agrícolas, manejo de ganado, suelos y comercialización de productos agrícolas. La UNOCAT, al igual que la mayor parte de organizaciones de segundo grado, colaboró en la creación de la CONAIE y encontró en el levantamiento de 1990 una coyuntura favorable para su fortalecimiento. Durante el levantamiento, la UNOCAT protagonizó la toma simbólica de la hacienda de Tigua y desde entonces su papel para el empoderamiento de las comunidades de la zona ha sido fundamental.

Como resultado de las articulaciones generadas a partir del levantamiento entre las organizaciones de segundo grado y la CONAIE, la UNOCAT logró poner en la palestra a algunos líderes como José Manuel Vega Ilaquiche de la comunidad de Niño Loma, quien para 1998, fue asambleísta en la Asamblea Constituyente, o como Raúl Ilaquiche de la comunidad de Yatapungo, quien se consolidó como dirigente durante la década del noventa y logró llegar a la presidencia de la Ecuarrunari, luego fue diputado por la provincia de Cotopaxi

---

<sup>99</sup> Según Luciano Martínez “una OSG 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. En el caso ecuatoriano existen OSG que han surgido vinculadas a la lucha por la tierra y a reivindicaciones políticas en los años setenta, y OSGs más modernas que han proliferado en los años ochenta y noventa como respuesta a la oferta de proyectos por parte del Estado, ONG y, más recientemente, por parte de instituciones como el BM, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el BID” (2006, 109).

<sup>100</sup> Una de las experiencias emblemáticas en las que colaboró la UNOCAT y los salesianos fue la creación del Colegio Intercultural Bilingüe Jatari Unancha, que funciona hasta la actualidad como un proyecto de cooperación entre las comunidades de la zona.

en el año 2007 y candidato por Pachakutik en febrero del 2014 para la alcaldía de Pujilí. Como resultado, un sinnúmero de dirigentes logró desplegar una trayectoria importante y en las elecciones de 2014 se logró la entrada de Manuel Millingalli e Isabel Ugsha al concejo municipal de Pujilí.

Al ser parte del tejido organizacional de la CONAIE, la UNOCAT, desde su nacimiento, estuvo implicada en una serie de procesos políticos relacionados con el movimiento indígena en los diferentes niveles organizativos. A partir de 1990, la relación de la UNOCAT con el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MICC) permitió fortalecer los lazos de las comunidades con el nivel provincial de gestión. Ejemplo de aquello es haber ubicado a varios dirigentes de las comunidades de Tigua en el MICC: Manuel Millingalli (presidente), Alfredo Toaquiza (Tierras y Recursos naturales), Manuel Ilaquiche (Secretario), José Manuel Vega (Vicepresidente) y Raúl Ilaquiche Licta (Organización y Promoción) (CITIGAT 2009). Así, la UNOCAT ha cumplido un importante papel no solo en la articulación de las comunidades de Tigua, sino articulando a estas con el nivel provincial del MICC, y este a su vez con la Ecuarrunari y luego CONAIE. José Manangón comenta sobre la importancia del papel de la UNOCAT en todos estos procesos organizativos,

Yo fui el primer delegado de Cotopaxi del MIC y fuimos de aquí 17 personas a la primera reunión donde se iba a constituir la CONAIE. Las comunidades no querían organizarse, todo empieza con la UNOCAT, comienzan a organizarse a partir de la presencia del padre Segundo Cabrera que empieza a organizar el tema del agua, las casas, comienza a exigir organización. Es la UNOCAT. Eso empieza ahí. Es un trabajo, como digo, del padre Segundo Cabrera en donde todos los comuneros, a través de los catequistas, de los alfabetizadores. Eso, yo lo que siempre digo es que la organización de la UNOCAT era para más bien organizar un vínculo con las comunidades, con una visión de servicio a las comunidades. Con ese criterio, de servir a los más pobres, de cuidar a los enfermos, de cuidar a las mujeres, de no chumarse (José Manangón, 2013, entrevista).

Con la fuerza y legitimidad que adquirió la UNOCAT a través de los años y, en vista de la ausencia de una ley que viabilizara la conformación de las circunscripciones, esta instancia organizativa sirvió como base para la construcción de la CITIGAT y su conformación como cuerpo legal reconocido por el Estado. Tras largos procesos de maduración y debates sobre las implicaciones de la demanda de Estado plurinacional y sobre el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, las dirigencias de Tigua se plantearon el objetivo

de constituir su gobierno territorial y modificaron los estatutos de la UNOCAT para construir la CITIGAT:

En 1984 Conformamos UNOCAT. Ahí éramos recién casados como decir y estábamos formando la organización. Pero ahora cambiamos para ser otro nombre. Han sido los compañeros que nos ha dicho, socializado que con CITIGAT podemos ser mejor (Eduardo Ugsha, 2013, entrevista).

La UNOCAT inició el proceso de constitución de la CITIGAT mediante la reforma de su estatuto como organización de segundo grado. El estatuto reformado de la UNOCAT fue reconocido por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, y así fue reconocida la zona de Tigua como circunscripción territorial indígena en el 2007.

Además de la UNOCAT, que sirvió como punto de partida y cuyas luchas forman parte de la identidad de la circunscripción y sus pobladores y autoridades, otro actor fundamental para evaluar el carácter político de la circunscripción es Pachakutik. Si bien Pachakutik no es un actor “propio” del ámbito de la CITIGAT, en este nivel de gestión asume los intereses y demandas de las dirigencias de la circunscripción que son quienes lo conforman. Pachakutik ha funcionado como canalizador para el acceso de las dirigencias de las comunidades de Tigua a cargos de elección popular en la junta parroquial de Guangaje, el municipio de Pujilí y la prefectura de Cotopaxi:

Sí, nosotros legítimamente solo apoyamos a Pachakutik como le digo compañera nosotros – bueno hay mucha gente de nuestros compañeros que interpretamos mal – pero 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 que 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 Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) en el 96 los compañeros ya están despiertos, ya quieren trabajar con nosotros en las comunidades, no se quiere trabajar con otra gente que era de fuera como antes (Eduardo Ugsha, 2013, entrevista).

Pachakutik constituye, así, un actor fundamental para el fortalecimiento de la CITIGAT porque viabiliza y hace posible la profesionalización de las dirigencias de las comunidades y su acceso a espacios reservados para la política electoral. Por otro lado, las relaciones entre la CITIGAT y los distintos niveles de gobierno, como la junta parroquial, el municipio y la prefectura, están mediadas por la participación electoral de las dirigencias de sus comunidades en Pachakutik y esto ha marcado un proceso de colaboración entre las instancias de gobierno locales y la circunscripción desde que esta fue creada. Como se percibe en la entrevista, Pachakutik desplazó a otros partidos políticos no considerados “propios” y permitió la consolidación de una identidad que trascendió lo comunitario para llegar a la política en todos los niveles de gestión, una política indígena, comunitaria que reclama la autodeterminación de los pueblos y en este caso concreto demanda el reconocimiento del gobierno territorial a través de la CITIGAT.

Parte del sistema de actores de la CITIGAT está formado por ayllus o familias, que durante décadas han consolidado su poder político y económico en la circunscripción. La participación en la FEI, en un primer momento, y en los procesos organizativos y políticos que en adelante se experimentaron en la zona, así como el éxito económico que ha provocado mejores niveles de educación y el consecuente prestigio de algunas familias, les han permitido constituirse como élites en la circunscripción. Los apellidos Umajinga, Misingalli, Toaquiza, Ilaquiche, Vega, identifican aquellas familias que han ocupado puestos dirigenciales en las comunidades, en el cabildo, y de elección popular en las juntas parroquiales, el municipio y la prefectura a través de la CONAIE y Pachakutik. La existencia de estas familias permite observar el real funcionamiento de la comunidad indígena como forma de organización y salir de aquella idea romántica que la considera el último reducto moral de la sociedad:

El poder se ejerce desde los ayllus. Ese fue el equívoco nuestro. Hace unos años en la evangelización con Monseñor Proaño nos equivocamos al pensar que la comunidad indígena era análoga a la comunidad cristiana. Monseñor Proaño pensaba en realidad que la comunidad indígena era el modelo de comunidad cristiana. Y esto no es así. No es cierto. Hace 10 años en Guangaje cuando era párroco, 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 (José Manangón, 2013, entrevista).

El relato refleja la necesidad de analizar críticamente la comunidad y dejar de considerarla un reducto del pasado que contiene en sí misma todas las virtudes de la organización social y política de los pueblos. Según una de las principales dirigentes de la circunscripción, el poder de las familias o ayllus se ha impuesto en el momento de generar una identidad conjunta y ha sido un obstáculo para la identificación de las comunidades con la CITIGAT y el consecuente fortalecimiento del autogobierno:

Entonces 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 (Olga Ilaquichi, 2013, entrevista).

Hasta aquí se ha evidenciado la naturaleza de los actores que forman parte de la CITIGAT, para entender sus trayectorias organizativas, intereses y demandas, así como las concepciones que tienen respecto a la lucha por el autogobierno. A continuación, se analiza la CITIGAT a la luz de los cuatro criterios para evaluar su carácter político, experimental, performativo y democrático.

#### **5.1.4 Capacidades, desafíos y contradicciones que moldean la CITIGAT**

Las instituciones que se han construido en la CITIGAT se enmarcan en el reforzamiento de las tradiciones de las comunidades y eso se evidencia, tanto en el nivel formal de su estatuto, como en las prácticas que van más allá de la norma y corresponden a los usos y costumbres de las comunidades. El estatuto de la CITIGAT establece una estructura piramidal en donde la máxima autoridad es el congreso y se reúne cada dos años para elegir el consejo de gobierno. Le sigue en nivel de jerarquía la asamblea general, que está formada por los cabildos y miembros de las comunidades, y por último está el consejo de gobierno, que es el órgano administrativo y ejecutivo (CITIGAT 2009, 25).

La base de funcionamiento de la CITIGAT son las 15 comunidades que a su vez tienen distintos tipos de organización: trece son comunas, una es cooperativa y una es asociación. La primera fue creada en 1945 (Chami cooperativa) y fue la que viabilizó la compra de tierras de la hacienda de Tigua. La última en crearse fue Ugsha Loma Chico en

1994. Las comunidades están dirigidas por el cabildo, cuyo presidente es el representante legal de las comunidades frente al Estado. Los miembros del cabildo gobiernan por un año y se eligen en asambleas generales que se realizan los últimos días de diciembre y la forma de elegirlos es el voto no secreto. A pesar de que existe esta estructura organizativa, donde el cabildo es la máxima autoridad, conviven dentro de las comunidades distintos grupos de interés como por ejemplo las juntas de agua, comités de padres de familia, asociaciones de mujeres, de artistas y artesanos, entre otras. El cabildo y la asamblea coordinan y negocian con los distintos grupos.<sup>101</sup>

Existen unas estructuras complejas de autoridad y manejo del poder que se han ido consolidando en la CITIGAT y son propias de sus tradiciones comunitarias y necesidades para el manejo de la misma. Sin embargo, a partir de 2008 la circunscripción se encuentra en un nuevo contexto que plantea una paradoja: por un lado, se ha promovido a partir de la Constitución del 2008 y el COOTAD, la consolidación de circunscripciones o regímenes especiales y, por el otro, se amenaza constantemente, desde los gobiernos locales, liderados por el partido de gobierno, la posibilidad de construir gobiernos territoriales indígenas a través del fortalecimiento de instituciones y prácticas propias. Todo esto no solamente pone en riesgo el carácter performativo y experimental del autogobierno indígena en la CITIGAT, sino que evidencia una tensión constitutiva del Estado plurinacional en Ecuador: la construcción por parte del gobierno de un Estado fuerte con alta capacidad de penetración en los distintos niveles locales por un lado, y la existencia de una Constitución que promueve el autogobierno territorial indígena y la autodeterminación de los pueblos. Lo importante es comprender que a partir del año 2006 la realidad en varios de los niveles locales de gobierno se diferencia radicalmente de aquella de los años noventa cuando en zonas con alta población indígena Pachakutik ocupaba los principales cargos de autoridad de los gobiernos locales.

A partir de 2008, la CITIGAT se vio ante un nuevo contexto de oportunidades para su consolidación como gobierno territorial indígena. Como se vio, la nueva normativa impone alcances y limitaciones al ejercicio del autogobierno al establecer que los nuevos regímenes especiales deben construirse a partir de parroquias, municipios o provincias previamente existentes. La CITIGAT se constituyó a partir de la unión de 15 de las 35 comunidades que

---

<sup>101</sup> Entre estos grupos de interés pueden estar grupos de mujeres, de jóvenes, asociaciones de músicos, artesanos, trabajadores agrícolas, ganaderos, comerciantes, juntas de agua, grupos religiosos de iglesia evangélica.

forman parte de la parroquia de Guangaje, por lo que no coincide con los límites territoriales de dicha parroquia:

Pertenece a una parroquia que es Guangaje, pero no somos todas las 35 comunidades de la parroquia, nosotros somos una parte de la parroquia. Sí hay un capítulo sobre el tema de las CTI, pero eso no existe en el país, no hay ninguna posibilidad de implementar porque está vedada, porque dice que se puede a partir de una parroquia se puede constituir en régimen especial, entonces si no somos una parroquia no nos podemos constituir. Nosotros en “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, lo que nosotros hemos trabajado (Raúl Ilaquiche, 2013, entrevista).

La falta de coincidencia territorial con la figura de la parroquia obstaculiza el proceso de construcción de la CITIGAT para su reconocimiento en el nuevo Estado plurinacional y con esto, la CITIGAT no puede pensarse a sí misma como un gobierno autónomo que forma parte de la institucionalidad del nuevo Estado, sino que debe continuar funcionando como dicen sus dirigentes, “de hecho” y haciendo uso de los recursos que provienen de los gobiernos locales cercanos, como la junta parroquial, el municipio de Pujilí y la prefectura de Cotopaxi. Esto tiene implicaciones en su carácter experimental y también performativo, porque en el contexto actual los gobiernos locales no tienen interés en apoyar formas de autogobierno indígena que desafíen la institucionalidad del Estado. El apoyo con recursos y obras a través de los gobiernos locales condiciona el desarrollo de formas autónomas de hacer política y las debilita.

Además, esta realidad no solo impide el proceso de consolidación de la CITIGAT, sino que también tiene impactos en su carácter político y democrático, al trastocar las relaciones entre los actores que empiezan a generar nuevos intereses y a negociar recursos por fuera de las instancias comunitarias y al alterar las dinámicas establecidas para el debate y la toma de decisiones. El sistema de actores que se ha ido construyendo a partir de organizaciones propias como la UNOCAT (ahora CITIGAT), Pachakutik y las familias o



ayllus, se distorsiona y empieza a depender de actores que corresponden a otros ámbitos y a otras dinámicas del ejercicio del poder, como son la junta parroquial de Guangaje, el municipio de Pujilí y la prefectura de la provincia. A continuación, se miran algunas relaciones entre la CITIGAT y los distintos niveles de gobierno.

Las relaciones de la circunscripción con la junta parroquial de Guangaje son estrechas porque algunas de las dirigencias de las comunidades han accedido como vocales y porque han mantenido relaciones fluidas y sin mayores conflictos. Estos vínculos están atravesados principalmente por la necesidad de acceso a recursos desde las comunidades de la CITIGAT:

En la Junta Parroquial tenemos un vocal que es el compañero Jorge Ilaquiche es de Tigua- Casa Quemada. También en el periodo 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 y atento a la organización) entonces, tenemos una buena coordinación tanto como es la cabeza de nuestras organizaciones como presidente de la Junta Parroquial están ayudando con la construcción, con vialidad, en sí con la casa comunal, con el adoquinado, según tenga necesidad en cada una de las comunidades. El Gobierno Parroquial ha tenido buena coordinación con los compañeros dirigentes de las organizaciones (Olga Ilaquichi, 2013, entrevista).

Las relaciones con el municipio también se basan en la necesidad de recursos para obras. Sin embargo, este se ha vuelto un espacio clave para el futuro de la CITIGAT sobre todo a partir del conflicto y distanciamiento con la prefectura. Esta importancia de crear puentes y vínculos con el municipio se fortalece a partir del año 2012 por el conflicto que se describe a continuación y que permite comprender también las relaciones entre la CITIGAT y la prefectura de la provincia.

La prefectura de Cotopaxi estuvo desde 2000 hasta 2012 a cargo de César Umajinga quien construyó su carrera y liderazgo desde la CONAIE y Pachakutik y que es originario de una de las comunidades que forman parte de la CITIGAT. En 2012 Blanca Guamangate, exdirigente también de la CONAIE y Pachakutik, fue elegida para el cargo de prefecta. Su

llegada al poder se debió a su salida de Pachakutik y posterior acercamiento a Alianza País<sup>102</sup>. Desde entonces, la prefectura se ha convertido en una instancia de oposición para la CITIGAT, cuyas dirigencias pertenecen a Pachakutik. Esto a su vez ha provocado que la prefectura deje de apoyar con recursos a las comunidades de la circunscripción:

Las relaciones eran buenas hasta que empezó la gran pelea de lo que ha salido resentido el compañero César Umajinga y nosotros mismos hemos trabajado no hemos pensado llegar a esta dificultad. Y los compañeros dirigentes, los compañeros de las comunidades mismo de CITIGAT creo que está tratando de coordinar, de hacer un diálogo, pero no creo que tiene mucha entrada como teníamos antes con el compañero prefecto (Eduardo Ugsha, 2013, entrevista).

A través del manejo de recursos para obras, la prefectura ha roto los canales de negociación de la CITIGAT y ha entablado relaciones clientelares con diversas familias y ayllus. La intervención del partido de gobierno en la circunscripción pasa por encima de sus instancias oficiales debilitando el poder de los ayllus y familias que lo han sostenido tradicionalmente. La estrategia del partido de gobierno implica la formación de instancias paralelas a las de la CITIGAT que generan conflicto y división. Alianza País ha iniciado la “refundación” de la UNOCAT, que dejó de existir cuando se transformó en CITIGAT y fue reconocida formalmente por el CODENPE. Al respecto una dirigente relata:

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 la política (Olga Ilaquichi, 2013, entrevista).

El proyecto de reconstitución de la UNOCAT está en marcha y el día 15 de diciembre del 2012 se reunieron algunas dirigencias de comunidades para elaborar sus nuevos estatutos:

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

---

<sup>102</sup> Alianza País (AP), se creó en febrero del 2006, bajo el nombre de Movimiento Alianza PAIS-Patria Altiva i Soberana. Su líder político y actual presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa (2006-2017), fue uno de los fundadores del movimiento (<http://www.alianzapais.com.ec/>).

como comunidades indígenas de raíces ancestrales auténticas. (Estatuto aprobado por la asamblea general, Zumbahua, 15 de diciembre de 2012).

Los dirigentes que impulsan la nueva UNOCAT no pertenecen a la parroquia de Guangaje, a la que corresponden las 15 comunidades de la CITIGAT, sino a Zumbahua. El hecho de que sus territorios se encuentren dentro de los límites de la CITIGAT ha generado conflictos y pugnas que a partir del año 2012 se canalizan mediante el apoyo a Alianza País. Existe actualmente un sistema de actores trastocado que desafía las prácticas establecidas por aquellos actores antes descritos y que pone a prueba la capacidad de los mismos para defender una estructura organizativa y unas prácticas que han constituido el autogobierno de la CITIGAT con un carácter político propio. Con el ejemplo de la intervención de la prefectura se vio también que ese sistema complejo que implicaba procesos de debate y toma de decisiones propios de la práctica política en la CITIGAT, se han visto trastocados por la injerencia del partido de gobierno que negocia con otros portavoces distintos a los oficiales de la circunscripción.

Por último, no se puede dejar de reflexionar en torno a un tema que atraviesa la realidad de la circunscripción de Tigua y se enmarca en los procesos de migración a las ciudades de la mayor parte de su población, cuyas consecuencias impactan en la organización y definen el futuro y fortaleza de la misma:

El problema de la migración es grave. En su 80-90% la gente ha salido, está asentada en las grandes urbes de las ciudades, el mercado mayorista, por ejemplo, todo el sur de Quito y 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 de Tigua tendría recursos económicos y puede 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 y sin recursos no existe esa posibilidad, sin la intervención y 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 (Raúl Ilaquiche, 2013, entrevista).

Mediante conversaciones con algunos dirigentes, se puede entender que la población de Tigua considera como miembros permanentes a todos aquellos migrantes que mantienen relaciones con las comunidades. El Mercado Mayorista<sup>103</sup> ha generado una población de migrantes de Tigua en Quito que, si bien mantienen sus fuentes de trabajo como cargadores, vendedores, choferes de camiones, entre otras actividades, no dejan de ser parte de los procesos organizativos de Tigua y su presencia es fundamental para seguir fortaleciendo el proceso:

Por eso 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 (Estudiantes SEIC, 2013, entrevista grupal).

Es evidente que el nuevo contexto con el que se enfrenta la CITIGAT tiene dos caras. La primera, aquella que se refiere a las limitaciones de ajustarse a los requisitos establecidos en el COOTAD para constituirse como circunscripción a partir de la figura de la junta parroquial y la segunda, que se refiere al desafío de “sobrevivir” como CITIGAT aún a pesar de la arremetida del partido de gobierno y sus intentos por dividirla.

## **5.2 De la comunidad de Pijal a la mancomunidad de parroquias: la lucha por el autogobierno en varios niveles**

El caso que se expone a continuación exigió poner la mirada en dos frentes: por un lado, la experiencia de la comunidad de Pijal y sus esfuerzos por consolidar su gobierno autónomo territorial y ser reconocido por el Estado y, por otro lado, la iniciativa de las dirigencias de la comunidad que ocupan cargos de autoridad en la junta parroquial de González Suárez para construir una mancomunidad anexando cuatro juntas parroquiales con población indígena en el cantón Otavalo. Es importante comprender que la iniciativa de construir la mancomunidad surge a partir de las dificultades que experimentan las autoridades de la comunidad de Pijal y de otras comunidades de la zona para constituirse como gobierno autónomo. La mancomunidad constituye una experiencia inédita en el país para lograr la autonomía recurriendo a esta nueva figura establecida en el COOTAD.

---

<sup>103</sup> El Mercado Mayorista de Quito funciona como centro de distribución, pero también de venta, de aquellos productos que llegan de todas las regiones del país para ser comercializados en mercados minoristas, tiendas, y otros locales de la ciudad.

Para estudiar este complejo caso se analiza, en primer lugar, el carácter político tanto de la comunidad de Pijal como de la junta parroquial de González Suarez, que está dado por actores que tienen una misma trayectoria y que han podido acceder a cargos de autoridad en el nivel parroquial, por ser parte de las candidaturas de iniciativa comunitaria que canaliza Pachakutik. El carácter performativo y el carácter experimental están dados por las instituciones de autogobierno implementadas en la comunidad de Pijal y por las prácticas que autoridades comunitarias han llevado al espacio de la junta parroquial, haciendo que se consolide como un espacio que incluye prácticas comunitarias en su forma de tomar decisiones y canalizar los conflictos a través de asambleas y cabildos. El carácter democrático se evidencia en el funcionamiento de estas instituciones que son, por un lado, únicas de la comunidad de Pijal y, por el otro, forman parte de la junta parroquial de González Suárez. Se trata de un caso en el cual tanto los actores como las instituciones se enfrentan al reto de cumplir distintas funciones y acomodarse a distintos niveles de gestión, pero responden a un mismo interés que es el fortalecimiento del gobierno territorial indígena.

### **5.2.1 Una fotografía a la comunidad: actores, territorio y organización en Pijal**

La comunidad de Pijal es la más grande de la provincia de Imbabura y cuenta con 5.000 habitantes que en su mayoría se reconoce como parte de la nacionalidad quechua y el pueblo Cayambe. El territorio donde se asienta la comunidad no corresponde a tierras de ex hacienda, sino a tierras sin dueño ubicadas entre dos haciendas. Sin embargo, no existen fuentes escritas sobre el origen territorial de la comunidad, por lo que se indagó respecto al tema a través de entrevistas a varios dirigentes. José María Cabascango afirma:

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 (José María Cabascango, 2012, entrevista).

Más allá de la veracidad del relato interesa enfatizar en el hecho de que la comunidad de Pijal, a diferencia de las comunidades de la CITIGAT, no tienen una trayectoria de lucha por la tierra contra el sometimiento al interior de la hacienda. La comunidad se ha ido formando a partir de procesos de migración desde comunidades ubicadas a lo largo y ancho de la

provincia de Imbabura como Cayambe, Cangagua, Tupigachi, Tabacundo, y de poblaciones afro ecuatorianas del norte del país. La comunidad se reconoció legalmente recurriendo a la Ley de Comunas en 1946 y, más tarde, con la 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.

En los años setenta del siglo XX, cuando se creó la Ecuarrunari, la comunidad de Pijal se benefició de una generación de nuevos dirigentes y de amplias redes y vínculos entre comunidades, no solo de Imbabura sino de todo el país:

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 (José María Cabascango, 2012, entrevista).

Esa nueva organización y la formación de nuevos liderazgos se debieron a una serie de cambios producidos desde 1960, con la llegada de catequistas de la iglesia evangélica que impulsaron el aprendizaje de la teología de la liberación. Con la llegada del pastor Antonio Velázquez a la comunidad se promovieron procesos de alfabetización, se fundó la federación campesina y se organizó un nuevo cabildo.

Más tarde, el proceso de retorno a la democracia fue un momento importante para la comunidad por el impulso que desde el gobierno del presidente Jaime Roldós se dio a programas de alfabetización en lengua quechua y que permitió a varios líderes capacitarse como promotores y alfabetizadores. Durante los años ochenta, las dirigencias de la comunidad llegaron a formar parte de la Federación Campesina de Imbabura FICI: “En 1982 yo mismo fui secretario de la FICI y estaba hasta 1990, 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” (José María Cabascango, 2012, entrevista).

Las dirigencias de la comunidad de Pijal participaron activamente en el Primer Congreso de la CONAIE en 1986. Ese periodo estuvo marcado también por conflictos respecto a la propiedad de la tierra y para 1987 la comunidad vivió un proceso importante de

toma de tierras, que tuvo como consecuencia el aumento de su territorio y el fortalecimiento de sus líderes en el seno de la CONAIE:

Había un militar que tenía unas tierras que nunca trabajó ahí adentro en el centro de la comunidad. Entonces, una de esas 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 y como era militar amenazó, fue lucha fuerte (José María Cabascango, 2012, entrevista).

En la coyuntura del levantamiento indígena de 1990, los líderes de Pijal fueron parte de los debates en torno a las demandas por tierra y territorio y coordinaron acciones a nivel de la CONAIE. Paralelamente a la toma de la Iglesia de Santo Domingo en Quito el 28 de mayo en la que participaron doce dirigentes de la comunidad, el 4 de junio tomaron tierras de dos haciendas vecinas. La toma de tierras y protestas se articularon en todo el país.<sup>104</sup> Como resultado, la comunidad consiguió aumentar su territorio en un total de 250 hectáreas. La propiedad de la tierra en Pijal es mixta, lo que quiere decir que por un lado existen territorios comunales, como el páramo, y las fuentes de agua, pero también hay propiedad familiar o individual. A pesar de esta realidad, las ordenanzas municipales de la zona no permiten la titulación de menos de 1. 500 metros de tierra, lo que constituye un problema, porque muchas de las familias han ido dividiendo sus tierras para entregar en herencia a las nuevas generaciones, provocando la división de la tierra en pequeñas parcelas o minifundios. Esta forma de dividir la tierra la vuelve poco productiva e incapaz de abastecer de alimentos a la propia comunidad, menos aún de entrar en redes de comercialización de productos.

La organización comunitaria de Pijal 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 cada uno: el sector alto, sector bajo y sector centro. Además, existen las asambleas en las que participan jefes de familia o ayllu. Una vez cada año se reúnen entre 600 o 700 para el cambio de directiva. Para otros temas, como gestión del agua y justicia, las asambleas se convocan según las necesidades coyunturales. A esas asambleas asisten también las autoridades del cabildo, para mantenerse informadas y asesorar.

---

<sup>104</sup> Entrevista grupal a dirigentes de la comunidad, 20 de septiembre de 2012, Parroquia González Suárez.

La organización comunal no solo implica el cabildo, que se elige cada año en asamblea por votación no secreta; existen, además, dos juntas de agua, una en la zona alta y otra en la baja. Además, hay asociaciones agrícolas, artesanos, grupos de mujeres, grupos religiosos, todos asisten a las asambleas para elegir el cabildo.

Hasta aquí se ha presentado el escenario de la comunidad de Pijal, sus actores e instituciones que han funcionado desde hace décadas como la base para que las demandas por autogobierno se fortalezcan. Este escenario, sin embargo, se ha visto trastocado de manera radical a partir del año 2008, cuando los distintos gobiernos locales de la provincia empezaron a ser penetrados por el partido de gobierno, Alianza País. Veremos a continuación cómo los actores, las instituciones y el contexto actual definen el carácter experimental, político, performativo y democrático de la comunidad como autogobierno.

### **5.2.2 Pijal en el Estado plurinacional: luchas y paradojas en la defensa del autogobierno**

Como se mencionó, Pijal se divide en tres partes sobre las que se fundamenta su estructura organizativa. Tradicionalmente las dirigencias de la parte alta de Pijal se han caracterizado por tener una estructura política y organizativa más fuerte y que mantiene vínculos cercanos con la CONAIE en sus niveles local, provincial y nacional, lo que provoca que estas dirigencias tengan una línea ideológica más clara y apoyen orgánicamente al movimiento Pachakutik. Por otro lado, la parte baja no cuenta con esa organicidad política y actualmente ha establecido lazos más cercanos con el municipio de Otavalo que está dirigido por Alianza País. El conflicto se presenta entonces entre los dirigentes de la parte alta de la comunidad que forman parte de Pachakutik y se articulan en la junta de agua de esa zona, y aquellos que, a través de la junta de agua de la zona baja, se han acercado al partido de gobierno a cambio de financiamiento de obras de infraestructura, especialmente caminos y canales de riego financiados por el municipio.

Las dinámicas entre actores locales, sobre todo aquellos articulados en el cabildo y las juntas de agua, se han visto trastocadas por el partido de gobierno que ha entrado a incidir como agente externo con recursos y vínculos ajenos a los de la comunidad y de la estructura organizativa de la CONAIE. Alianza País genera pugnas por el control de los cabildos y las juntas de agua a través de la entrega de recursos para obras de vialidad, riego e infraestructura. A raíz de esto, la comunidad de Pijal ha dejado de ser un espacio de



experimentación, donde se canalizan demandas de los pueblos indígenas en búsqueda de mayor autonomía y sus instituciones propias pierden cada vez más su capacidad performativa para fortalecer las tradiciones del pueblo quechua, al enfocarse en resolver pugnas políticas entre Alianza País y las dirigencias comunitarias que apoyan a Pachakutik y se deben a la red organizativa de la CONAIE. Aunque este proceso de injerencia del partido de gobierno no ha provocado la desaparición de las instancias tradicionales como el cabildo, las asambleas y las juntas de agua, sí ha disminuido al mínimo su capacidad de canalizar los intereses y demandas del pueblo indígena y sobre todo ha intervenido y destruido muchas de las formas de negociación y diálogo tradicionales en la comunidad. Las formas de democracia comunitaria han sido reemplazadas por relaciones clientelares entre dirigencias y el partido de gobierno.

Con el objetivo de evaluar el carácter experimental, performativo, político y democrático de la comunidad de Pijal como espacio de autogobierno indígena se debe tomar en cuenta que en esta se dan los mismos procesos de migración que la mayoría de comunidades y parroquias rurales de la sierra ecuatoriana. La gente joven ha encontrado en las empresas de exportación de flores y otros productos mejores oportunidades de trabajo.<sup>105</sup> 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, la empresa de flores en el Cantón Tabacundo o Cayambe (Isaías Quilumbaquin, 2012, entrevista).

Además del trabajo en las florícolas, los jóvenes generalmente optan por la carrera de policías o militares, o también acceden a la universidad para ser abogados, economistas, profesores. Esto ha provocado un creciente y sostenido abandono de la comunidad.

---

<sup>105</sup> El trabajo de la tierra en la comunidad se concentraba en años anteriores en la siembra de productos como el maíz, el frejol, haba, quinua, zanahoria. La zona alta se concentra más en la producción de papas. Sin embargo, con la falta de recursos para la producción, el mercado de la leche ha entrado con fuerza en las últimas décadas haciendo que la siembra de los otros productos sea reemplazada por pastos de manera generalizada. Ahora el ingreso principal de la comunidad es la leche y se ha formado una asociación en la comunidad para la comercialización de la misma en Cayambe.

La migración tiene dos consecuencias que definen a Pijal actualmente: el abandono de la tierra y la producción y los diversos procesos de cambio cultural. Estos dos elementos constituyen desafíos para la comunidad en el momento de constituirse como espacio de autogobierno. Las instituciones de Pijal y sus dirigentes se encuentran ante el reto de ofrecer oportunidades a los jóvenes que buscan trabajo y necesitan adaptarse a demandas que son ajenas a un modelo estrictamente rural comunitario porque se enfrentan a exigencias del proceso de urbanización y mestizaje:

Pese a que sí hay un reconocimiento que somos del pueblo Cayambe, nacionalidad quechua, somos ecuatorianos. Pero a pesar de eso alguna gente se identifica como mestizos, algunos militares o policías o algunos que han estudiado y están viviendo en la ciudad (José María Cabascango, 2012, entrevista).

Las nuevas generaciones que habitan en Pijal o que salen a vivir en las ciudades, pero mantienen un vínculo con su comunidad, buscan construir instituciones de autogobierno, pero a partir de un cuestionamiento a las formas tradicionales de gobierno comunitario para implementar gestiones eficientes que garanticen mejores fuentes de trabajo y oportunidades elevando los niveles de productividad de la tierra. Para que lo anterior sea posible, las instituciones de autogobierno deben permitir el debate abierto sobre los retos que impone la migración a la comunidad y esto impacta en su carácter democrático. Además, el tema de la migración y la complejización de la identidad del pueblo Cayambe y la nacionalidad quechua atraviesa el sistema de actores, las formas institucionales a construirse y su capacidad de canalizar las nuevas demandas, así como su capacidad de fortalecer las identidades en proceso de complejización. El carácter político, performativo, experimental y democrático está sometido a la influencia de este fenómeno social que afecta no solo a esta comunidad sino a la mayoría de las comunidades de la sierra ecuatoriana.

Hasta aquí se han analizado los factores que determinan el carácter político, performativo, democrático y experimental de la comunidad de Pijal como espacio de autogobierno en construcción. A continuación, se analiza el proyecto de mancomunidad autónoma que surge desde la dirigencia de la comunidad de Pijal, como una búsqueda de alternativas para la construcción de autogobierno. Hay que tener en cuenta que la lucha de la comunidad por constituirse como autogobierno indígena no solo encuentra obstáculos por el contexto político, sino por el hecho de que no existe en la Constitución del 2008 y el

COOTAD, la posibilidad de construir regímenes especiales indígenas o circunscripciones a partir de un territorio menor a los límites de la junta parroquial como figura político administrativa.

### **5.3 Junta parroquial González Suárez: retos y limitaciones camino a la mancomunidad**

Las dirigencias de la comunidad de Pijal en el proceso de construcción de autogobierno han establecido vínculos con las organizaciones que forman parte de la CONAIE como son la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura (FICI), la Ecuarunari en el nivel regional de la sierra, la CONAIE en el nivel nacional y por último Pachakutik. Estas relaciones han permitido no solo el fortalecimiento de la comunidad y de sus autoridades sino la entrada de los dirigentes en la junta parroquial de González Suárez, a la que corresponde territorialmente la comunidad de Pijal. En este espacio, las dirigencias de Pijal han puesto en práctica dinámicas comunitarias para el debate y la toma de decisiones haciendo que la junta parroquial se consolide como un espacio de experimentación y con capacidad de canalizar las demandas de los pueblos indígenas que habitan no solo en Pijal sino en todas las comunidades de la parroquia. Esto a su vez fortalece las formas comunitarias que demuestran no ser obsoletas como mecanismos para el manejo de conflictos y se fortalecen junto con los pueblos indígenas que las reivindican y practican. La junta parroquial de González Suárez muestra así su carácter de espacio que pone a prueba formas de democracia comunitaria, que permite experimentar nuevas formas de participación, con capacidad performativa, que cuenta con un complejo sistema de actores que, como se verá más adelante, combina dirigentes de la comunidad con otros de extracción urbana y partidaria.

El primer dirigente comunero que ganó un asiento como vocal en la junta parroquial fue Alberto Bautista en 2004; luego de un período asumió la presidencia de la Junta Isaías Quilumbaquin, también de Pijal, los dos dirigentes entraron como representantes de Pachakutik.

Los dirigentes de la comunidad que ocupan cargos en la junta parroquial de González Suárez desde el año 2004 han impulsado la iniciativa de formar una fusión de juntas parroquiales y entrar en un proceso más amplio de articulación política que es el de la mancomunidad, figura presente en el COOTAD. La mancomunidad se puede crear unificando juntas parroquiales, municipios y prefecturas. Los dirigentes de la comunidad de

Pijal están conscientes de los retos que enfrentan al construir una mancomunidad y explican la diferencia entre un régimen especial indígena que también está contemplado en la Constitución, y la mancomunidad: “[...] Régimen Especial 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, afro ecuatorianos, etc.” (Alberto Bautista 13 de agosto de 2012, entrevista). La convivencia y articulación de identidades y demandas es entonces una de las principales preocupaciones de los dirigentes de Pijal que, por experiencia, han construido autogobierno en el espacio limitado de su comunidad y ahora enfrentan un nuevo desafío.

La mancomunidad articula las cuatro juntas parroquiales que forman parte del cantón Otavalo: San Pablo, San Rafael, González Suárez y Eugenio Espejo y fue reconocida legalmente a finales del año 2012 por el Consejo Electoral. Estas cuatro parroquias reúnen población mestiza y también indígena que se reconoce perteneciente a la nacionalidad quechua, y a los pueblos Cayambe y Otavalo. Esta realidad hace que el carácter performativo y experimental de las instituciones de la mancomunidad dependa de su capacidad de fortalecer las distintas identidades y canalizar las variadas demandas de la población. Las instituciones comunitarias de Pijal son parte fundamental del proyecto de mancomunidad si consideramos que las dirigencias de Pijal son las que lideran el proceso desde dentro de la junta parroquial de González Suárez. Isaías Quilumbaquín, describe cómo se ponen en práctica las instituciones comunitarias en la elección de sus candidaturas:

Primero hacemos a una precandidatura y después venimos a la asamblea y de cada comunidad debe presentarse un candidato, para de ahí mediante votos a ver si se mantiene la candidatura a ver quién gana. Ahí hacemos una votación de las comunidades en el coliseo - han de ser unas 400 500 personas que se reúnen-, ahí se va 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 (Isaías Quilumbaquín, 2012, entrevista).

El carácter performativo y experimental de estas instituciones contrasta con la manera en que los candidatos de otros partidos como Alianza País eligen los candidatos para la junta parroquial sin poner en práctica las dinámicas de la organización comunal y sin tomar en cuenta sus demandas. Los miembros de la junta parroquial mencionan que “Alianza País tiene dos vocales ahora pero no buscan consensos ni procesos como nosotros hacemos, solo

un pequeño grupo que conforman la lista, convocan entre ellos y se inscriben sin que nadie sepa” (Parroquia González Suárez 2012, entrevista grupal).

Cuando las dirigencias comunales acceden a puestos en la junta parroquial existe la tendencia de que se convierta en un espacio de canalización de las demandas de los pueblos indígenas, así como adquiere un carácter performativo que permite el fortalecimiento de los procesos organizativos y de la identidad de los pueblos indígenas. Para que esto sea posible es necesario que los vocales electos para la junta parroquial mantengan 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” (Alberto Bautista 2012, entrevista).

La junta del 2013 estaba conformada por dos miembros de Pachakutik originarios de Pijal y dos representantes de Alianza País que provienen del área urbana. Un último vocal, también del área rural, pertenece a un tercer partido local. Según algunos dirigentes, esta gestión dejó en evidencia el debilitamiento de Pachakutik y las divisiones dentro de la comunidad entre los que apoyan a Alianza País y los que están con Pachakutik. Asimismo, aseguran 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 de fortalecimiento de las identidades y de canalización de demandas de la comunidad:

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 (Isaías Quilumbaquín, 2012, entrevista).

Por esta razón, la actual gestión de Isaías Quilumbaquín promueve 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 Planificación que está conformado con comunidades y casco urbano, el Consejo de Participación Ciudadana, gente de la Iglesia (Isaías Quilumbaquín, 2012, entrevista).

El reto es lograr que la mancomunidad no abandone su objetivo de fortalecer las instituciones comunitarias y su carácter experimental y performativo y, al mismo tiempo, viabilizar la convivencia entre pueblos diversos indígenas y mestizos, al tiempo de satisfacer sus demandas:

En el Estado plurinacional el asunto es la relación entre diversos seres humanos, solo 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 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 (Isaías Quilumbaquín, 2012, entrevista).

Para lograr la convivencia entre identidades diversas, las dirigencias de Pijal tienen muy clara la necesidad de fortalecer sus comunidades para que sus instituciones puedan enfrentar los retos mencionados. Cuando preguntamos a los entrevistados cuáles serían las claves para lograr esta convivencia en la práctica, mencionaron que se trata de que la mancomunidad garantice los recursos necesarios dentro del sistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados y que permita a su vez ocupar cargos de representación que beneficien a las comunidades y a la mancomunidad en su conjunto:

En el futuro puede servir para 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 de 60% de votos en total (Isaías Quilumbaquín, 2012, entrevista).

La mancomunidad, para sus protagonistas, es una forma de ampliar y fortalecer los gobiernos comunitarios y comunicarlos con otros niveles de gestión. La relación de los cabildos comunitarios con las juntas parroquiales constituye la estructura de la mancomunidad. Según

dirigentes entrevistados, la mancomunidad se inserta en una lógica de plurinacionalidad que implica no solamente reconocimiento de derechos colectivos e identidades diversas, sino que se refiere a gestión de recursos y formas comunitarias de hacer política, pero en constante relación con otros niveles de gobierno y gestión “occidentales”. Su carácter performativo, político, experimental y democrático dependen de la capacidad de las dirigencias comunitarias y de las partidarias urbanas para conciliar los distintos intereses y construir un espacio plural en la mancomunidad.

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 consideran que es un complemento a sus propias formas de hacer política. El proceso de la constitución de una mancomunidad se enfoca en la generación de nuevas posibilidades para el acceso a recursos y la entrada a instancias de poder en las instituciones estatales, integrando instituciones comunales. Las potencialidades en cuanto a su carácter performativo, democrático, experimental y político están dadas por los elementos analizados, pero también se verán en el desarrollo del proyecto de mancomunidad que todavía está en una fase preliminar como para sacar conclusiones.

#### **5.4 El pueblo Cayambe: reconstitución de la identidad para construir autonomía**

El pueblo Cayambe se encuentra inmerso en un proyecto de construcción de su autogobierno territorial que pasa por la reconstitución identitaria. Este proceso inició en la década de 1990 y tomó fuerza a partir de 1998, cuando la Constitución reconoció a los pueblos y nacionalidades indígenas con sus derechos colectivos. Para evaluar el carácter político, experimental, performativo y democrático de este caso es necesario tomar en cuenta que todavía es un proyecto y que se puede evaluar observando actores, dinámicas y procesos organizativos que forman parte de la Federación del pueblo Cayambe, instancia que impulsa el proyecto.

El pueblo Cayambe se autoidentifica también como parte de la nacionalidad quechua y tiene una larga trayectoria de lucha por los derechos de los pueblos indígenas que forma parte de su memoria histórica y en la que se asienta su proceso de reconstitución identitaria. La zona de Cayambe tuvo un papel fundamental en la formación de la FEI en 1944 y en la

construcción de los primeros liderazgos que lucharon por los derechos sobre la tierra y contra el sistema de hacienda (Becker 2007). Dolores Cacuangó, Tránsito Amaguaña y Jesús Gualavisí son figuras históricas del movimiento indígena sobre las que se ha construido una memoria histórica en torno a las demandas y la identidad de los pueblos indígenas:

Yo he sufrido así, aunque no soy tan viejo, en 1972, en la segunda Reforma Agraria, yo tenía 10, 12 años, en esa época yo ya viví la hacienda y son cosas complicadas. Ahí desde luego que gracias a nuestros padres que sufrieron, en este caso, Dolores Cacuangó, una de las mujeres que puso todo su desafío de reivindicar, de luchar por la liberación de los sometidos en las haciendas, que trabajaban desde el amanecer hasta al oscurecer, no había horarios, todo era permanentemente. Estaban sometidos de por vida a trabajos gratuitos, tenían que trabajar para tener un animalito, había que hacer trabajos gratuitos en la hacienda para tener derecho al pastoreo y a los espacios de cosecha. Las mujeres desde niñas sometidas a hacer servidumbre en la casa de los administradores, esas situaciones terribles, por eso, a veces se toma como una cuestión cultural, y eso no es, es dominación. Pero gracias a mi madre, que se ha preocupado y justamente Dolores Cacuangó, se ha preocupado por la liberación de las mujeres, de los trabajadores de las haciendas; luchar para que haya educación, aunque sean símbolos con letras 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. Por ejemplo, el cura de la parroquia dominaba, mandaba el diezmero para que de lo poco que producíamos, teníamos que entregar a la iglesia (Cesar Pilataxi, 2013, entrevista).

El pueblo Cayambe se caracteriza por contar con varias generaciones de dirigentes que han luchado heredando los legados mencionados. César Pilataxi, por ejemplo, pertenece a la generación que vio luchar a sus padres por la reforma agraria y creció con los efectos posteriores a ese periodo que implicaron importantes cambios respecto a las vivencias de los pueblos indígenas. Mayor acceso a la educación, migración a los centros urbanos y trabajo asalariado se complementaron con experiencias de exclusión y asimilación que llevaron a la articulación organizativa y la construcción de demandas que reivindicaron no sólo el derecho a gozar de una ciudadanía e inclusión plenas sino por el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural. Esta misma generación fue la que creció con los espacios de debate y organización creados en la Ecuarrunari y más tarde la CONAIE, en donde la identidad adquirió un valor sin precedentes para la reivindicación de los pueblos indígenas:

Creo que poco a poco hay un poco de avances, pero también no es que, por voluntad política de los gobernantes, ni de quienes 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 cuando surgió!, Desde la época de la lucha de la Mamá Dolores, por eso si 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 (Cesar Pilataxi, 2013, entrevista).

Tras décadas de experiencia organizativa en la Ecuarrunari y la CONAIE, las dirigencias de Cayambe encontraron en la coyuntura de 1998 un contexto de oportunidad para el proceso de reconstitución identitaria del pueblo Cayambe. Las dirigencias tuvieron un gran protagonismo en los debates y la elaboración de la propuesta de Constitución de la CONAIE y vivieron por primera vez la experiencia de reivindicar sus demandas desde los espacios institucionales oficiales, en este caso, la Asamblea Constituyente:

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 y 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 (César Pilataxi, 2013, entrevista).

A partir de este impulso para la reconstitución identitaria, el pueblo Cayambe ha experimentado la renovación de dirigentes y, con esto, se ha consolidado un proyecto de construcción de autonomía sin precedentes. Pero, ¿en qué consiste la autonomía del pueblo Cayambe? Guillermo Churuchumbi, expresidente de la Federación del pueblo Cayambe y actual alcalde de Cayambe, es parte de esa nueva generación y afirma que el proceso de autonomía implica no solo reconstituir historias y formas organizativas, sino también desmontar formas de identificación y organización construidas en distintos momentos con influencias diversas:

Primero teníamos que autoidentificarnos, generar un proceso de autoidentificación como Cayambe, porque no se olvide que anteriormente nos metieron en nuestras cabezas de 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, y esto 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 otavalos, ni puruaes, nos diferenciamos culturalmente 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 (Guillermo Churuchumbi, 2012, entrevista).

Con los nuevos dirigentes, el pueblo Cayambe empieza a ser percibido como el protagonista de un proyecto a largo plazo cuyo objetivo principal es el ejercicio de 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 de que, 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 (Guillermo Churuchumbi, 2012, entrevista).

Para la construcción de gobierno territorial las nuevas dirigencias iniciaron un proceso de organización con el objetivo de articular a las comunidades que componen el pueblo Cayambe y que se encuentran dispersas 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 micro gobiernos, su suma, conformarían el gran gobierno territorial. Ese 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 (Carlos Alcacia, 2012, entrevista).

El pueblo Cayambe concibe un tipo de organización que supere 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, como se verá más adelante, articula a organizaciones de segundo grado como la Confederación de Organizaciones Indígenas de Cangahua (COINCA). Existe un debate en la Federación del pueblo Cayambe sobre la conveniencia de fortalecer las organizaciones de segundo grado, o de fortalecer los gobiernos comunales como dos modelos distintos: “Por decir la organización

está conformada por diez comunidades, ¿alrededor de ellos hacemos un gobierno? Sumando gobiernos comunales y que desaparezca la junta parroquial o qué hacemos; creemos que la construcción de este gobierno territorial lo haríamos en un plazo de diez años más” (Guillermo Churuchumbi, 2012, entrevista).

Más allá de las distintas posiciones respecto al tema, es evidente que existe un trabajo para fortalecer las comunidades e incluso estructuras de nivel micro dedicadas a temas específicos, como son las juntas de agua o comités de páramo:

Es decir, 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, podamos levantar un proyecto político colectivo hacia donde caminamos, por ejemplo, qué vamos hacer como pueblo Cayambe con la educación, cómo vamos 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 (César Pilataxi, 2012, entrevista).

Para comprender mejor las posibilidades y desafíos que enfrenta este proyecto en el contexto del Estado plurinacional, así como para evaluar el carácter experimental, político, performativo y democrático de sus planteamientos, prácticas y formas de organización se identifican a continuación los actores que forman parte de dicho proyecto.

Identificamos como el actor principal del proyecto a la Federación del pueblo Cayambe. Esta surge en 1998 tras el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución y con el objetivo de articular las diferentes organizaciones y comunidades que son parte del pueblo Cayambe:

La Federación del pueblo Cayambe es una organización que recoge a todas las comunidades del territorio Cayambe, dentro del territorio están aproximadamente 160 comunidades y esas comunidades están ubicadas una parte 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 estas son parte del pueblo Cayambe que está asentado dentro del pueblo Cayambe. La directiva está conformada por varios sectores de las organizaciones que conforma el pueblo Cayambe, no es de un solo sector, sino que hay distintas organizaciones que conforman la directiva del pueblo Cayambe (Carlos Alcacía, 2012, entrevista).

El pueblo Cayambe se caracteriza porque cada una de sus comunidades asume una organización que se adapta a sus necesidades y no se puede establecer un sistema uniforme. Sin embargo, algunas de las instancias más generalizadas son el cabildo o gobierno comunitario, las asambleas, juntas de agua y mingas, como señala uno de los dirigentes 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 que son autoridades comunitarias, que están encargados 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 (Carlos Alcacía, 2012, entrevista).

La Federación del pueblo Cayambe forma parte de una estructura mayor que va desde el nivel nacional hasta el comunitario. En el nivel nacional está la CONAIE, en el nivel provincial la Ecuarunari y luego las organizaciones de segundo grado como la COINCA que constituye un espacio de vital importancia para el proyecto 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 (Carlos Alcacía, 2012, entrevista).

La COINCA está conformada por seis comunidades: Cochapamba, Isacata, Los Andes, Isacata Grande, la Asociación Jesús del Gran Poder y la Asociación Santa Bárbara. El total de 160 comunidades que componen el pueblo Cayambe se organiza en varias instancias como la COINCA. En estas comunidades se formulan demandas muy concretas por mejoras en los servicios básicos, sistemas de comunicación como radios comunitarias, etc. Por otro lado, también funcionan como bases para la inclusión de dirigencias en los niveles organizativos más amplios como Ecuarunari, CONIAE y Pachakutik.

Por último, el nivel micro de organización dentro de la Federación del pueblo Cayambe se constituye de grupos como las juntas de agua, juntas de padres de familia, entre

otras. Las juntas de agua han adquirido una relevancia mayor por los conflictos en torno al manejo del agua entre el gobierno y la CONAIE, que se han agudizado con la creación de un organismo de control centralizado que es la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA).

Como lo expresa el presidente de una de las juntas de agua, estas mantienen una organización orgánica con las comunidades y también con la federación:

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 doce comunidades. Las doce comunidades que componen la junta se reúnen mensualmente y coordinan acciones con las demás juntas de agua 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 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, administrativo se forma la directiva de la Junta de Riego (Carlos Chávez, 2012, entrevista).

El presidente de la junta, respecto al proyecto de reconstitución del pueblo Cayambe para la construcción de gobierno territorial indígena, expresó que “todo depende de la capacidad del dirigente que lleve adelante, que nos unamos y veamos el propósito” (Carlos Chávez, 2012, entrevista). Así se percibe que este es un proceso a largo plazo pero que los actores están constituidos y están enfrentando esa necesidad de articulación.

Los diferentes niveles organizativos que componen la Federación del pueblo Cayambe están bastante articulados y existe una posición unánime respecto a la necesidad de fortalecerse como pueblo e impulsar su autogobierno. Sin embargo, los dirigentes de las distintas instancias y el presidente de la federación consideran que existe un contexto hostil para llevar adelante su proyecto. El papel de las juntas de agua del pueblo Cayambe, así como de la federación ha sido fundamental en los debates en torno a la Ley de Aguas generados durante el año 2013 y que dieron como resultado una propuesta de ley que fue entregada al congreso nacional. Este proyecto de ley forma parte de una serie de acciones conjuntas articuladas desde la CONAIE con el objetivo de enfrentar el contexto adverso provocado por el gobierno.

El proyecto del pueblo Cayambe se caracteriza por su carácter experimental puesto que la reconstitución de su identidad y la apertura hacia las demandas de las distintas comunidades son la base de su fuerza. El carácter experimental del proyecto se evidencia por su apertura hacia las formas diversas de organización que existen y al constante debate sobre otras formas de organización a establecerse. Por otro lado, el carácter político del proyecto se evidencia en la existencia de actores que, como se ha descrito, están fuertemente articulados entre sí y son parte del nivel comunitario, de la Federación del pueblo Cayambe y de las instancias más grandes, como Ecuarunari y CONAIE. Sin embargo, las dirigencias de la Federación del pueblo Cayambe consideran necesario impulsar el proyecto desde otras instancias de gestión local como por ejemplo el municipio de Cayambe. Guillermo Churuchumbi, presidente de la federación ganó las elecciones para alcalde del municipio en el año 2014 con el objetivo de vincular el proyecto con la gestión municipal y este hecho trastocó el sistema de actores por lo que, en adelante, cualquier análisis debe incluir al municipio que está impulsando el proyecto con mayores recursos económicos:

Si es que existieran recursos económicos, nos gustaría que nos den para obras, y ahí en recursos le dan un monto a una comunidad a veces invierten mal, más bien sería de plantear un proyecto eso valdría. Si hay un buen manejo de los recursos y pudiéramos administrar como pueblo Cayambe estaría bien, de lo contrario la gente se va a dispersar (Carlos Alcacía, 2012, entrevista).

A pesar de los avances logrados, las dirigencias consideran una tarea pendiente el fortalecimiento de 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 del territorio Cayambe, o del gobierno autónomo de los Cayambe en la marco del Estado Plurinacional (Guillermo Churuchumbi, 2012, entrevista).

Si bien el proyecto está aún en proceso de creación se puede destacar que las instituciones que lo conforman tiene un carácter performativo que fortalece la autogestión de recursos e iniciativas para la satisfacción de necesidades básicas y que la identidad como pueblo Cayambe se ha vuelto un objetivo central en el marco del proyecto. Respecto al carácter

democrático 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 para discutir sobre la dirección que tomarán las prácticas, conforme el proyecto siga madurando. Lo que sí se puede mencionar es que existe una gran capacidad de diálogo y articulación de las distintas demandas y experiencias organizativas que el pueblo Cayambe presenta desde cada una de sus comunidades dispersas territorialmente, lo cual sin un carácter democrático hubiese sido imposible. Sin embargo, una vez que, en el año 2014, el municipio de Cayambe ingresa a formar parte del proyecto habría que evaluar su impacto no solo respecto al carácter democrático sino político, performativo y experimental del gobierno territorial indígena del pueblo Cayambe.

El caso del pueblo Cayambe sale de cualquier modelo previsto por el Régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados y constituye un proceso de reconstitución de identidad y formas de gobierno comunitario en los distintos territorios habitados por este pueblo. El modelo planteado de reconocimiento territorial y de gobiernos autónomos es totalmente novedoso en el país, porque admite la discontinuidad territorial y no la considera un obstáculo para el ejercicio de 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. Conviene tomar en cuenta que las dirigencias del pueblo Cayambe no hablan de una forma determinada de autogobierno en términos de circunscripción, y que el COOTAD tampoco habla en esos términos cuando se refiere a territorios discontinuos, sino a un sistema de gobierno “para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (COOTAD 2010, artículo 97).

Los casos estudiados requieren un análisis con mayor profundidad por lo que, a continuación, se plantea una serie de reflexiones sobre cada criterio de evaluación con el fin de responder con mayor claridad la pregunta de investigación.

### **5.5 Reflexiones analíticas**

El capítulo presentó un panorama nítido de la situación que atraviesan los pueblos indígenas que luchan por ejercer su autodeterminación a través de gobiernos territoriales indígenas a

partir del reconocimiento del Ecuador como Estado plurinacional. La primera parte permitió evaluar los alcances de los cambios normativos a raíz de la Constitución del 2008 y del COOTAD emitido en el año 2010. La segunda parte implicó relacionar lo normativo con los hallazgos de los casos estudiados, cuyo análisis demostró cómo se relacionan los aspectos normativo y empírico.

La Constitución del 2008 y el COOTAD incluyeron en gran medida las demandas expuestas en la propuesta de Constitución de la CONAIE, 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. Fue así como la Constitución del 2008 no incluyó la demanda de Estado comunitario que para la CONAIE significaba dos cosas: por un lado, el reconocimiento de las diversas formas de democracia o de los “usos y costumbres”, y por otro lado el reconocimiento y posible reconstitución de territorios ancestrales. 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 queda negada cuando las circunscripciones deben ajustarse a la actual división político administrativa del país en parroquias, cantones o provincias. Si bien los debates en la Asamblea Constituyente del Ecuador no tuvieron como eje la noción de reconstitución territorial e identitaria, en la práctica, los pueblos indígenas se refieren a ese tema cuando hablan de gobiernos comunitarios. Sin embargo, en ambos países, las nuevas Constituciones excluyen las demandas comunes de los pueblos indígenas de ejercer la autodeterminación a través de la reconstitución territorial.

Los límites establecidos por la nueva normativa exigen poner atención en las dificultades al momento de desarrollar gobiernos territoriales indígenas. El caso de la CITIGAT, a pesar de contar con el reconocimiento del CODENPE, no coincide con la división territorial de la parroquia de Guangaje y por esta razón el Estado no la reconoce como circunscripción. El caso de la comunidad de Pijal tampoco puede constituirse como circunscripción por no coincidir con los límites de una junta parroquial. Sin embargo, los ejemplos de la mancomunidad de González Suárez y del pueblo Cayambe, si tienen la posibilidad de acoplarse a figuras reconocidas en la Constitución del 2008 y el COOTAD. El tema es complejo y la nueva normativa implica la negación de las principales demandas por



reconstitución territorial e identitaria. Para comprender esa complejidad ha servido el estudio de los casos aquí planteados en donde se han hecho evidentes actores, intereses y contextos que delimitan la actual experiencia y posibilidades para los pueblos indígenas.

Los hallazgos encontrados en la segunda parte del capítulo respecto del carácter experimental, político, performativo y democrático de los casos estudiados estuvieron altamente influenciados por el contexto adverso surgido a partir de las relaciones tensas entre el gobierno y los pueblos indígenas y por la ausencia de un proyecto impulsado desde el Estado para la construcción de Circunscripciones Territoriales Indígenas.

A lo largo del análisis se evidenció la existencia de un proyecto de fortalecimiento estatal en el nivel central, pero también en los niveles locales con formas homogéneas de gestión que corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. A continuación, se plantean los hallazgos respecto al carácter político, experimental, performativo y democrático de los casos estudiados tomando en cuenta siempre este telón de fondo.

La CITIGAT se ha caracterizado desde su formación por la capacidad de constituirse de acuerdo a las demandas del pueblo quechua. Esa capacidad de consolidarse no se correspondía con una capacidad o 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 en la cual basarse para poner en marcha la circunscripción, sus dirigencias acudieron al CODENPE para su reconocimiento.

Parte de ese carácter experimental en su origen se debió a la puesta en marcha de formas propias de organización como los cabildos comunitarios y las asambleas que hicieron posible su constitución. Sin embargo, a partir de la vigencia del COOTAD su capacidad de experimentación se limitó por las condiciones impuestas para la construcción de circunscripciones a partir de parroquias, cantones o provincias. Esta realidad hace que la circunscripción permanezca funcionando *de facto* y dependa de los recursos de los niveles de gobierno parroquial, municipal y provincial, reduciendo las posibilidades de decisión autónoma dentro de su gobierno.

El carácter político de la circunscripción se evidenció a través de los diversos actores que intervienen con sus trayectorias y experiencias organizativas. A partir de una revisión histórica se pudo ver que las comunidades son actores fundamentales y parte de su identidad es la lucha por la tierra y su autorreconocimiento como excomunidades de hacienda. Junto con las comunidades, la UNOCAT fue uno de los principales actores del proceso, porque dio nacimiento a la CITIGAT a través de la reformulación de sus estatutos. La UNOCAT, desde su fundación, vinculó los niveles organizativos que van desde lo local hasta lo nacional y 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 y que están formados por dirigencias que asumen o han asumido cargos de elección como diputaciones, alcaldías, etc. 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 Movimiento Indígena de Cotopaxi MIC, en el nivel regional la Ecuarunari y en el nacional la CONAIE. Esta estructura hace que el sistema de actores presente en la CITIGAT tenga siempre 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, se pudo evidenciar que el sistema de actores de la circunscripción ha incorporado un nuevo miembro originado por los procesos de migración de sus habitantes a la ciudad, en este caso conformado por los trabajadores del mercado mayorista de Quito, que se han articulado para apoyar y continuar con el fortalecimiento de la circunscripción y que participan constantemente en asambleas.

Este sistema de actores se desdibuja cuando la CITIGAT no logra ser reconocida por el Estado, porque su dependencia respecto a gobiernos de nivel local, municipal, provincial o nacional le exige negociar por canales que se salen de su estructura organizativa. Se vio que 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. Algo parecido ocurrió con el municipio, y después de la elección de Raúl Claquiche como alcalde, se prevé que estas relaciones mejoren. El caso de la prefectura es distinto, pues desde el año 2010 está liderada por el partido de gobierno y las relaciones son muy tensas.

Respecto al carácter performativo de la circunscripción se advierte que las instituciones que promueve y quiere fortalecer son los cabildos y comunidades, que a su vez son parte de una estructura piramidal, donde existe 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, donde las autoridades se eligen en asambleas para el periodo de un año, y se turnan el poder en base a la rotación de las comunidades. Sin embargo, en la práctica esta dinámica rotativa no se verifica y las autoridades muchas veces se eligen por factores como el prestigio y poder económico de la persona. A pesar de ello, los dirigentes tienen el objetivo de fortalecer las prácticas y estructuras comunitarias por ser parte de la identidad quechua.

El carácter democrático de la circunscripción se pudo evidenciar sobre todo en las instancias asamblearias, donde se toman decisiones que afectan a las comunidades. Si bien no se hizo un trabajo de observación sobre procesos de toma de decisiones a profundidad, es posible afirmar que existe una estructura formal que contempla la toma de decisiones legítima y que prevé la participación de sus miembros en el momento de tratar temas fundamentales. Se pudo observar que las candidaturas para la alcaldía del municipio de Pujilí y para la junta parroquial de Guangaje fueron propuestas por las comunidades y electas en asamblea general por mayoría de votos.

El caso de la comunidad de Pijal y el proyecto de mancomunidad impulsado por la junta parroquial de González Suárez arrojaron hallazgos que permiten observar cómo los pueblos indígenas buscan opciones para construir gobiernos territoriales en el nuevo contexto del Estado plurinacional. Este caso presentó dos niveles de estudio. El primero referido al espacio de la comunidad de Pijal y sus esfuerzos para ser reconocida como circunscripción territorial indígena y el segundo referido a la iniciativa de las dirigencias de Pijal y otras parroquias de asociarse en una mancomunidad. Un hallazgo fundamental fue reconocer la necesidad de poner la mirada en dos direcciones constantemente: en la comunidad de Pijal y en el proyecto de mancomunidad, porque aparte de que se constituyen como espacios particulares, también actúan como un nuevo espacio imbricado de experimentación.

Respecto al carácter político de la comunidad de Pijal, se pudo ver que su principal actor es el pueblo Cayambe que se autorreconoce como tal, pero también como parte de la

nacionalidad quechua. Este actor fundamental heredó una memoria histórica distinta a la de los habitantes de la CITIGAT, que se construyeron a partir de la lucha por la tierra y que 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 y desde entonces sus habitantes buscan la manera de ser reconocidos como autogobierno indígena por el Estado.

Al igual que en la CITIGAT el sistema de actores de la comunidad de Pijal se acomoda a la estructura jerárquica de la CONAIE que, en este caso, consta de la Federación Indígena Campesina de Imbabura (FICI) en el nivel de segundo grado, continúa en el nivel provincial como parte de la Ecuarunari y se inscribe al nivel nacional en la CONAIE.

A diferencia de lo que se vio para la CITIGAT, el sistema de actores de la comunidad de Pijal no incluye aquellos pobladores que han migrado a los centros urbanos y que en su mayoría son jóvenes. Esto 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.

Al igual que en 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 a partir de sus necesidades, demandas y trayectorias organizativas. El cabildo de la comunidad ha sufrido las consecuencias de la dependencia que tiene la comunidad con otras instancias de gobierno de la provincia, el cantón o la junta parroquial. Este se ha dividido entre aquellos que optaron por aceptar los recursos del municipio de Otavalo, gobernado por Alianza País y aquellos que lo rechazan y se mantienen leales a Pachakutik.

El carácter performativo también se trastocó a partir de la pérdida de capacidad de convocatoria del cabildo que está intervenido por el partido de gobierno. Se pudo ver cómo el partido de gobierno 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 mantienen dentro de la dinámica propia que canaliza las demandas de las comunidades fortaleciendo las prácticas políticas comunitarias de Pijal y que, por tanto, fortalecen la identidad quechua y Cayambe que coexisten y se sobreponen en la población. Hay que enfatizar que este carácter performativo de las instituciones de la comunidad de Pijal está cada vez más amenazado por la injerencia del proyecto gubernamental de descentralizar mediante los GAD, que tienen como objetivo fortalecer las figuras de la prefectura, municipio y junta parroquial, pero no de impulsar las nuevas formas de gobiernos territoriales indígenas. Por último, el carácter democrático de la comunidad de Pijal no es fácilmente visible puesto que su cabildo se encuentra en una crisis que impide la toma de decisiones por medio del debate y se mantiene paralizado. Las decisiones son tomadas por los distintos dirigentes que se dividen entre aquellos cercanos a Alianza País, que gestionan obras sin consultar a nadie, 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 que se hicieron evidentes en cuanto al reconocimiento de la comunidad de Pijal como circunscripción territorial indígena, la entrada de las dirigencias de la comunidad de Pijal en la junta parroquial de González Suárez se ha convertido en una opción y una salida para buscar formas de gestión viables que fortalezcan a la comunidad. Es en ese momento se constata que la junta parroquial de González Suárez y la comunidad de Pijal empiezan a formar un “espacio de experimentación” donde los límites entre ámbitos se diluyen y no son fáciles de determinar. Los principales actores son la comunidad de Pijal, la junta parroquial de González Suárez y Pachakutik.

La relación entre la comunidad de Pijal, la junta parroquial de González Suárez y Pachakutik se difumina en que los dirigentes de Pijal acceden como vocales a través de Pachakutik y generan ese nuevo espacio de experimentación. Los dirigentes Bautista y Quilumbaquin fueron principales actores de esta dinámica y abrieron las puertas para que los espacios se combinaran, el primero como vocal y el segundo como presidente de la junta parroquial. Esta nueva dinámica generada entre Pachakutik, la comunidad de Pijal y la junta parroquial de González Suárez resultó tan beneficiosa para la satisfacción de las demandas del pueblo quechua-Cayambe de Pijal, que otras comunidades cercanas y juntas parroquiales empezaron a discutir conjuntamente la opción de formar una mancomunidad.

El carácter performativo del “espacio de experimentación” se analizó considerando tanto las instituciones de autogobierno implementadas en la comunidad de Pijal, como la junta parroquial que, por estar conformada por estos actores en particular, se ha convertido en un espacio que busca la implementación de prácticas comunitarias como las asambleas y cabildos que tienen una trayectoria en la tradición de las comunidades y, por tanto, fortalecen la identidad de los pueblos indígenas involucrados. El carácter performativo de la junta parroquial se expresa en las prácticas de las comunidades que 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 partido de gobierno como actor en las juntas trastoca esas dinámicas comunitarias y demuestra que la junta parroquial no es un espacio exclusivo para las formas de gestión política comunitarias, sino que prevé la participación de los distintos sectores que habitan un territorio.

De ahí que el reto de la construcción de la mancomunidad es construir un espacio de experimentación donde puedan estar involucradas, tanto las prácticas de tradición comunitaria, como aquellas que surgen de espacios urbanos o rurales sin tradiciones comunitarias. Esto se ha logrado incorporando prácticas comunitarias puesto que tiene un presidente que rota cada año, como se establece para el ejercicio del poder de los diferentes líderes comunales dentro del cabildo.

El carácter experimental de la mancomunidad depende de los vínculos que la junta parroquial mantenga con la comunidad. Este carácter experimental de la junta parroquial de González Suárez se ve constantemente amenazado 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 mantener el carácter experimental de la junta parroquial el presidente Isaías Quilumbaquin promueve la construcción comunitaria del Plan Operativo Anual (POA) con la participación orgánica de los cabildos comunitarios. Sin embargo, 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. Otra vez esta situación pone en evidencia 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.

Por último, el carácter democrático de la mancomunidad está determinado por prácticas que se inscriben 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 las tensiones entre los vocales cercanos al partido de gobierno y aquellos de Pachakutik, y esto, al igual que en el nivel de la comunidad de Pijal, provoca que se trastoquen las dinámicas internas.

El proyecto del pueblo Cayambe fue incluido en este estudio porque si bien se encuentra en una fase inicial aporta importantes elementos para la discusión 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 ecuatoriana. Este proyecto demuestra que la idea de reconstitución de la identidad no solo es algo discutido y plasmado en las experiencias de Bolivia, y que los nuevos dirigentes del pueblo Cayambe la promueven en su seno.

El caso del pueblo Cayambe 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 hace posible su existencia a pesar de su discontinuidad territorial. La novedad del proyecto implica que su forma, estrategia y estructuras sean todavía ideas en debate y por eso se han recogido elementos disponibles para ensayar una evaluación de su carácter experimental, político performativo y democrático.

Respecto al carácter político del proyecto, sus principales actores, se constituyen desde 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 las luchas que se iniciaron desde entonces hasta la fundación de la CONAIE. La lucha por la defensa de la

tierra y contra el sistema de hacienda es parte fundamental de su identidad y se ve fortalecida por las figuras de Dolores Cacuango, Tránsito Amaguaña y Jesús Gualavisí.

Otro actor fundamental en el proyecto es la Federación del pueblo Cayambe que se funda para iniciar el proyecto de reconstitución identitaria mediante la articulación de las distintas comunidades que a su vez están conformadas por distintas formas de gestión y organización como los cabildos y las juntas de agua. Esta articulación ha llevado a que las organizaciones de segundo grado que se encuentran en los distintos territorios también se constituyan en actores clave. Ejemplo de esto es la COINCA, una de las organizaciones de segundo grado más consolidadas, que sirve de puente entre las comunidades y la federación. En esta estructura se reconoce, además, que el proyecto del pueblo Cayambe forma parte importante de la estructura organizativa que incluye a la Ecuarunari y a la CONAIE, por lo que el sistema de actores incluye a estas entidades. En último término está Pachakutik que, al igual que en los otros dos casos de estudio, ejerce un papel fundamental para la creación de vínculos del proyecto con otros niveles de gobierno. Un claro ejemplo es la elección del presidente de la Federación del pueblo Cayambe, Guillermo Churuchumbi, como alcalde de Cayambe en las elecciones de febrero de 2013. La entrada de Churuchumbi en la alcaldía de Cayambe trastoca el sistema de actores al integrar en el proyecto de gobiernos autónomos al municipio; sin embargo, es prematuro establecer cuál será el papel de esta instancia en el proceso.

El carácter experimental del proyecto se pudo evidenciar en la capacidad de sus líderes de acceder a los recursos legales disponibles para impulsarlo. En 1998 se inicia 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 de reconstitución es manejada por sus dirigencias y constituye un ejemplo inédito en el 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 se ha visto en la intervención de la Federación del pueblo Cayambe en los debates en torno a la Ley de Aguas generados durante el año 2013 y que dieron como resultado una propuesta de ley que fue entregada al congreso nacional. Este proyecto de ley fue parte de una serie de acciones que constituyen una agenda conjunta de los pueblos y nacionalidades



articuladas en la CONAIE frente a las constantes agresiones y limitaciones que expresa el gobierno respecto a las demandas de los pueblos indígenas.

Respecto al carácter performativo del proyecto, se pudo ver que quienes lo ejecutan piensan en instituciones que sean funcionales a la articulación de la dispersión territorial, pero también a la idea de reconstitución identitaria a través de gobiernos comunitarios autónomos que recojan las formas tradicionales de ejercicio del poder de cada comunidad. En ese sentido se pudo evidenciar 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 como parte del proyecto.

Respecto al carácter democrático del proyecto se percibe que la Federación del pueblo Cayambe ha fortalecido los espacios de debate. El proceso de articulación ha implicado un trabajo minucioso de convocatoria a las comunidades que se encuentran dispersas territorialmente y que han llegado a formar parte activa de la federación. Esta articulación ha implicado la participación de 160 comunidades en debates sobre el manejo del agua y de la tierra, dos temas que trascienden el espacio de la Federación del pueblo Cayambe y constituyen una preocupación central de la CONAIE.

El análisis de Los tres casos permitió detectar que existen elementos constantes que se repiten de un caso a otro, pero también particularidades que los distinguen. Respecto al carácter político, se pudo observar que en todos existe una tensión cuando se trata de delimitar el sistema de actores, por la constante influencia de actores que corresponden a niveles de gestión municipal o provincial, o al partido de gobierno que trastocan las dinámicas propias e independientes generadas en los procesos. También se percibió que cuando la injerencia en los niveles de gestión implica la presencia del partido de gobierno, se empiezan a generar tensiones y conflictos que en algunos casos ponen límites al carácter experimental de los procesos, porque limitan la satisfacción de las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, en otros casos, esta injerencia implica la satisfacción de demandas a través de la repartición de recursos y la puesta en marcha de obras de infraestructura. Por otro lado, cuando la injerencia implica la entrada de Pachakutik, simplemente este constituye un actor más en los esquemas organizativos

de los casos estudiados, y funciona como intermediario entre los niveles de gobierno y la transferencia de recursos. Por otro lado, respecto al carácter performativo de las instituciones, se constató que las instituciones estudiadas se encuentran en condiciones de fragilidad frente a contextos desfavorables puesto que el fortalecimiento de las formas comunitarias de gobierno se opaca por el fuerte impulso del gobierno central a otros niveles de administración local. Por último, el carácter democrático de las experiencias estudiadas reside sobre todo en las prácticas assemblearias y comunitarias, que incluyen procesos de consulta sobre temas fundamentales y elección de autoridades. Estas son las formas que se activan además cuando existen temas coyunturales para debatir y tienen amplia capacidad de convocatoria.

El siguiente capítulo contiene las conclusiones finales y expone los elementos encontrados durante la investigación mediante la evaluación del carácter experimental, político, performativo y democrático de los procesos de construcción de gobiernos territoriales indígenas en Ecuador y Bolivia. Los hallazgos encontrados formarán parte de la respuesta a la pregunta de investigación: “¿En qué medida los regímenes de autonomía adoptados en Bolivia y Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional?”.

## CONCLUSIONES

La reflexión sobre las posibilidades, retos y dificultades en la construcción de autonomías indígenas permitió identificar las herramientas teórico-metodológicas del multinacionalismo y del nacionalismo indígena y valorar sus alcances y limitaciones. Además, se evaluaron las experiencias de Ecuador y Bolivia a través del estudio de casos para identificar los temas fundamentales y las preguntas abiertas para el debate y para plantear nuevas agendas de investigación.

### 6.1 Fundamentos teóricos: un debate abierto

El argumento teórico sobre el que se asienta este trabajo considera al Estado-nación como una ficción que se basa en el principio del nacionalismo que supone una relación unívoca entre nación, autodeterminación y Estado. Esa relación está dada por el principio nacional, que prescribe que una nación única y homogénea es titular de soberanía y se da un gobierno propio mediante el ejercicio de la autodeterminación en los límites de un territorio determinado. Para que sea posible la convivencia pacífica de varias naciones en un Estado es necesario abandonar el principio del nacionalismo. Para sostener este argumento se incluyeron 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 (2001), Elie Kedourie (2001) y Monserrat Guibernau (1998) se evaluaron las consecuencias de violencia, exclusión y asimilación de unas culturas y naciones sobre otras. Sin embargo, estos autores no profundizan en la necesidad de replantear la relación entre la nación, el Estado y la autodeterminación y de reconceptualizar estas nociones, por lo que recurrimos a los autores del multinacionalismo que sí aportaron las herramientas necesarias para este ejercicio a partir de nuevas formas de conceptualizar la nación, la autodeterminación y el Estado siendo particularmente valiosos los aportes de Monserrat Guibernau (1999), Ramón Máiz (2002), Ferrán Requejo (2001), Michael Keating (2001) y Natividad Gutiérrez (2008).

El principal aporte del multinacionalismo consiste en plantear un cambio de lógica argumentativa y conceptual enfocado en viabilizar la coexistencia pacífica de varias naciones en un mismo Estado. Con lo anterior, fue posible el abandono del paradigma nacionalista en

sociedades complejas y heterogéneas para la adopción del multinacionalismo como la base para construir nuevos esquemas de organización social y política. Dentro del nuevo paradigma multinacional están los autores del nacionalismo indígena, que se han inspirado 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 se enfoca en la particularidad de las demandas de pueblos indígenas tomando en cuenta los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial.

Es importante rescatar lo que plantea el nuevo paradigma por su alto valor explicativo, no solo para este estudio sino para investigaciones futuras respecto a las nociones de nación, Estado y autodeterminación. Respecto a la autodeterminación, el nuevo paradigma y específicamente el nacionalismo indígena, consideran necesaria una profunda redistribución del poder a partir de la cual los pueblos indígenas pueden ejercer autodeterminación en esquemas institucionales de autonomía, ya sea territorial o funcional. De tal manera, el nuevo paradigma tiene la capacidad de trascender lo meramente teórico conceptual para dar el salto hacia la construcción de instituciones acordes con regímenes autonómicos y la consolidación de Estados multinacionales. Para que esto sea posible, la autodeterminación, o la 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. La nueva idea de autodeterminación plantea la capacidad de las sociedades para definir su forma de vida y configuración política, social y cultural (Máiz 2007, 71). Así concebida, la autodeterminación exige una constante negociación de los derechos entre las diferentes comunidades nacionales que habitan el territorio del Estado (Máiz 2007, 71). Es fundamental comprender que la demanda por autodeterminación indígena en Latinoamérica obedece a las características del nuevo paradigma y que como noción está atravesada por los elementos de la experiencia colonial y la continuidad histórica. Estos dos elementos se relacionan de manera general con el derecho de los pueblos indígenas a exigir justicia reivindicativa por todo lo que perdieron desde la conquista española y que se refiere a su supervivencia como pueblos dentro de Estados que los excluyeron y subordinaron sistemáticamente. Sin embargo, y en vista de que la noción de autodeterminación indígena forma parte fundamental de los procesos aquí estudiados, más adelante en la página 243 se exponen aquellas evidencias y hallazgos que los casos arrojaron sobre la importancia de los dos elementos mencionados.

La idea de nación en el nuevo paradigma parte de una división analítica en dos niveles. El primero se ocupa de la comunidad plurinacional en su conjunto y el segundo se ocupa de los distintos grupos nacionales que la conforman. Para poder concebir esa complejidad es necesario despojarse de los atributos dados a la idea de nación bajo el paradigma nacionalista. Efectivamente, la comunidad plurinacional no se construye en base a una cultura e identidad homogéneas, sino por múltiples identidades, que se recrean continuamente y se superponen. Este elemento constitutivo nos acerca más a la idea de la nación cívica de la tradición francesa que a la nación étnica de la experiencia alemana, pues lo que la mantiene unida son acuerdos políticos negociados entre sus miembros y sujetos a cambios.

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 hablamos de pueblos indígenas, estos construyen sus identidades en base a criterios que tienen que ver con la pertenencia ancestral a un territorio y a factores culturales. En los casos de Bolivia y Ecuador los pueblos indígenas reivindican sus identidades, tradiciones, cultura, y pertenencia territorial para la lucha por la autodeterminación y la construcción de autonomías indígenas, así como para la construcción del Estado plurinacional como un espacio donde convivir con la nación mestiza.

La idea de Estado plurinacional se diferencia del Estado-nación porque no se constituye como el 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. Como se vio, existen distintos modelos y esquemas institucionales en los Estados plurinacionales que van desde el federalismo hasta el Estado basado en las autonomías. En los casos de Bolivia y Ecuador, se han planteado modelos de autonomía con sus particularidades en cada caso, lo que se analizará más adelante. Para terminar este primer apartado de conclusiones se mira a continuación de qué manera estas nuevas nociones de autodeterminación, Estado y nación se manifestaron en el estudio de los casos.

Un primer hallazgo 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 indígenas implica una renegociación continua de los derechos, que genera una tensión permanente y se refiere, en última instancia, al poder que cada nación tiene para autodeterminarse. Esta tensión se evidenció en el estudio a través de los límites que constantemente están siendo traspasados por actores que no pertenecen a los niveles de gobierno autónomos, o por la resistencia de los gobiernos nacionales por reconocer legalmente las autonomías. Es decir, la consolidación de las autonomías implica la redefinición de las atribuciones y poderes con que tradicionalmente cuentan los gobiernos en el Estado-nación.

Un segundo hallazgo fundamental se relaciona con las ideas de continuidad histórica y experiencia colonial que definen a las naciones indígenas y su demanda por autodeterminación en Ecuador y Bolivia. Cuando las naciones indígenas se autodefinen por estas dos ideas, se reconocen como pueblos que han sido colonizados y que por tanto han perdido su capacidad de “controlar sus propios recursos, vidas y culturas” (Keal 2003, 8), que, además, son los descendientes de los primeros habitantes de América y por tanto, los primeros dueños de los territorios que les fueron arrebatados por los europeos, primero (Keal 2003, 9), y por las élites mestizas/criollas, después. Se observó claramente que tanto el concepto de nacionalidad planteado por los pueblos indígenas del Ecuador, como el de naciones y pueblos indígena originario campesinos planteado en Bolivia, tiene su base en los elementos de la continuidad histórica y la experiencia colonial. Asimismo, en los diversos procesos de construcción de autonomía indígena, las instituciones planteadas por los pueblos indígenas también recurrieron a estas dos ideas para legitimarse en su capacidad performativa, experimental, política y democrática, es decir, en su objetivo de fortalecer las identidades quechua, cayambe, otavalo, aymara, en cada caso.

Los aportes de las reflexiones teóricas del multinacionalismo y del nacionalismo indígena alrededor del Estado plurinacional, la nación y la autodeterminación, son una parte constitutiva de la respuesta que al final de este apartado se ensayará para responder a la pregunta de investigación. La capacidad de viabilizar el ejercicio de la autodeterminación con la que cuentan las instituciones de los regímenes autónomos en Ecuador y Bolivia, y cuyos procesos de formación se han evidenciado en esta investigación, está determinada, en parte

por su coherencia respecto a las ideas de nación, autodeterminación y Estado pensadas desde la lógica plurinacional. Sin agotar la reflexión se han planteado algunas ideas fundamentales sobre el nuevo paradigma y su capacidad de reflejar la realidad de países como Bolivia y Ecuador que experimentan la plurinacionalidad. A continuación, profundizamos estas reflexiones de la mano del análisis de los casos en base a los cuatro criterios de evaluación contruidos a partir de la teoría normativa de la autonomía de Ramón Máiz y sus once tesis para la construcción de autonomías.

El potencial metodológico de los criterios de evaluación demostró que funcionaron como líneas analíticas para el ordenamiento de una amplísima y diversa información recogida durante el estudio de los casos. Un hallazgo importante fue descubrir que no era posible distinguir límites precisos entre los cuatro criterios y que estos se fueron cruzando para denotar el carácter complejo de las autonomías indígenas. Por otro lado, los casos de estudio constituyen experiencias de autogobierno indígena con una trayectoria anterior al año 2008, por lo cual los criterios fueron utilizados no solo para evaluar los procesos a partir de ese año, sino para comprender los antecedentes como parte fundamental del análisis. Finalmente, al no existir un registro bibliográfico sobre los antecedentes, la información se construyó en base a entrevistas y trabajo de campo y la información se ordenó en base a los cuatro criterios de evaluación.

## **6.2 El carácter político, experimental, performativo y democrático de las autonomías: reflexiones comparadas**

### **6.2.1 Carácter político**

El carácter político de las autonomías no se pudo evaluar simplemente tomando una fotografía “estática” de los actores en juego, sino que fue necesario un análisis de cómo esos actores han surgido y en qué contextos, cómo se han configurado, qué características fueron adquiriendo sus formas de organización y las relaciones que han establecido con otros actores. Sin ser un análisis histórico, la revisión de las trayectorias de los pueblos indígenas en Bolivia y Ecuador permitió considerar las autonomías indígenas como procesos que se han construido mucho antes de que en ambos países se reconociera la plurinacionalidad del Estado. Para enfocar el análisis, se tomó un primer hilo conductor que consistió en examinar las demandas históricas de los pueblos indígenas en ambos países como una constante tensión

entre el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural y las demandas por inclusión al modelo occidental de nación mestiza y a los beneficios que suponía el Estado-nación. En esa tensión se hicieron visibles los sinuosos caminos que transitaron las demandas por autodeterminación, por reconocimiento como naciones y por la construcción del Estado plurinacional, tres nociones que corresponden al nuevo paradigma teórico del multinacionalismo.

El reconocimiento del Estado plurinacional en Bolivia constituyó un punto de inflexión en la historia de los pueblos indígenas en lo que se refiere al lugar y el papel que ocupan en la construcción de la nación y el Estado bolivianos. Desde el siglo XIX se hizo evidente la tensión histórica entre las demandas por inclusión mediante acceso a servicios básicos, educación, vivienda, salud y protección estatal en general, y aquellas por el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural que apelaban a una serie de derechos colectivos, pero sobre todo al derecho a la autodeterminación. Los pueblos indígenas en Bolivia demandaron el reconocimiento de la comunidad con sus tradiciones y autoridades, pero también con derecho al territorio. Esta forma de demandar autodeterminación fue madurando y consolidándose y se expresó en coyunturas como la revolución de 1952, la década de los setenta con el surgimiento del katarismo, el período neoliberal entre 1985 y 2000, y el Estado plurinacional a partir de 2008.

En Bolivia, la revolución de 1952 se caracterizó por su énfasis en promover la inclusión de los pueblos indígenas a la nación mestiza mediante la implementación del voto universal, la reforma agraria y la expansión de la educación en castellano, dejando las demandas por el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra y el reconocimiento de las formas comunitarias de producción y manejo del poder por fuera de su modelo de Estado y sociedad. En los años setenta aquellos aymaras que habían accedido a la vida urbana y educación en La Paz dieron origen al katarismo, que se constituyó en un movimiento político, una ideología y un discurso que reivindicó el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural para una real integración sin subordinación de las poblaciones indígenas a la nación boliviana. En el período 1985-2000, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, una organización con raíces sindicales sembradas desde 1952, pudo articular en su seno a la organización indígena comunitaria y, también, las demandas por inclusión y diferencia.



El contexto político, sin embargo, dio primacía al modelo de democracia representativa basada en partidos políticos a través de lo que se llamó “democracia pactada”, durante la cual se turnaron el poder distintas coaliciones, a partir de acuerdos en el espacio legislativo. Se consolidó un modelo donde los pueblos indígenas quedaron excluidos de la política formal y pasaron a ser parte importante de las agendas de desarrollo implementadas en los países de la región auspiciadas por el FMI, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial mediante cooperación extranjera. Esos procesos sirvieron como base para el fortalecimiento de liderazgos locales como el de Evo Morales y de experiencias de autogobierno indígena a través de los distritos y municipios indígenas, sobre todo en la región altiplánica de Bolivia. Así se gestaron las bases para lo que vendría después con el reconocimiento del Estado plurinacional.

A partir del año 2000 los pueblos indígenas y campesinos empezaron a expresar sus capacidades para plantear sus demandas no solo por fuera del sistema político sino en su seno. Salieron a la luz las nuevas formas de organización y demandas que los pueblos indígenas y campesinos habían construido durante el período anterior. Las demandas por inclusión se revelaron en un profundo cuestionamiento a las políticas neoliberales y al régimen de la “democracia pactada”, mientras que las demandas por reconocimiento de la diferencia étnico-cultural se enfocaron en la lucha por la autodeterminación de las naciones indígenas y la demanda por construcción del Estado plurinacional. El Estado plurinacional es un quiebre porque sitúa a los pueblos indígenas en un lugar nunca ocupado por ellos, como los gestores de su destino y los que determinan las formas de gobierno a implementarse en territorios que les corresponden por derecho ancestral y forman parte de su capacidad para autodeterminarse. Si bien en el período anterior los pueblos indígenas ya ocupaban lugares protagónicos en la política boliviana, estos no tenían la capacidad de ejercer autodeterminación como naciones y de adaptar el Estado en su conjunto para lograr este objetivo en convivencia pacífica con la nación mestiza y las naciones indígenas que habitan en el mismo Estado. El modelo de autonomías sobre el que se asienta el Estado plurinacional es la expresión de una nueva institucionalidad que se adapta a las demandas por autodeterminación de los pueblos indígenas.

Los procesos acontecidos una vez que el Estado plurinacional se reconoce en Bolivia se verán más adelante en la evaluación de los casos de estudio de las autonomías en Jesús de Machaca y Charazani. Por lo pronto, Sin embargo, es necesario rescatar los elementos del carácter político de las autonomías que se refieren a la forma de ser de los pueblos indígenas como actores fundamentales. En primer lugar, se trata de pueblos indígenas con una larga trayectoria de organización que asumieron el reto de integrar, en instancias conjuntas de lucha, la tensión entre las demandas por reconocimiento de la diferencia étnico-cultural y por la inclusión. En segundo lugar, se evidenció que la demanda por autodeterminación estuvo siempre marcada por esa tensión y que, por tanto, no se configuró en base al horizonte de la secesión para la independencia de los pueblos indígenas, sino que plasmó en el deseo de convivir pacíficamente entre ellos y con la nación mestiza. En tercer lugar, los pueblos indígenas, de manera paralela a sus luchas frente al Estado, mantuvieron sus formas de autogobierno territorial y que el reconocimiento del Estado plurinacional constituye un logro, pero no exige poner en marcha formas de autogobierno desconocidas, sino profundizar, reconocer y legitimar las ya existentes que no son homogéneas, no son puras, ni están aisladas de los procesos de globalización.

En Ecuador, el reconocimiento del Estado plurinacional también constituyó un punto de inflexión respecto al papel que cumplieron los pueblos indígenas en la formación de la nación y el Estado. Al igual que en Bolivia las demandas por reconocimiento de la diferencia étnico-cultural se cruzaron con aquellas por la inclusión a la nación mestiza y a los beneficios que suponía ser parte de la ciudadanía. A diferencia de lo sucedido en Bolivia, en Ecuador no hubo una revolución como la de 1952, por lo que los cambios que vivieron los pueblos indígenas se observaron a través del análisis de un primer período entre 1948 y 1979, en el que se dieron transformaciones paulatinas hacia la modernización del Estado y el abandono de formas de vida ancestrales de los pueblos indígenas. El contexto estuvo marcado por el crecimiento económico y el impulso de un Estado modernizador que se construyó a partir del auge en las exportaciones de cacao, banano, y petróleo. Los pueblos indígenas se encontraron en medio de transformaciones en el sistema de hacienda y pasaron de estar sometidos a relaciones serviles, a recibir un salario por su trabajo. Paralelamente a la modernización de la hacienda, se dieron procesos de migración a las ciudades en un acelerado proceso de urbanización. Durante el periodo, las luchas por el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural se mantuvieron con un perfil bajo y desarticuladas mientras que los procesos de

asimilación a la nación mestiza fueron determinantes. A diferencia de lo sucedido en Bolivia, donde las luchas por la defensa de las formas comunitarias gobierno y de tenencia de la tierra se mantuvieron constantes en los distintos periodos, en Ecuador los procesos de modernización iniciados en 1948 tuvieron un importante impacto en el campo, donde tales demandas fueron desintegrándose, no solo por la acelerada migración a las ciudades, sino por la exitosa penetración del Estado en el sector rural y la implementación “desde arriba” de esquemas de administración política, actividad económica y consumo “occidentales”.

En la década de los setenta, con la creación de la Ecuarrunari en la sierra y la CONFENAIE en la amazonía, se fortalecieron las demandas por reconocimiento de la diferencia étnico-cultural y se volvieron parte de una lucha conjunta entre los pueblos de las diferentes regiones. Desde entonces, el debate entre los pueblos construyó una agenda con dos frentes: la inclusión de los pueblos como “iguales” ante la ley, y el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural. Al respecto se debe resaltar que la lucha por la autodeterminación vinculada al territorio se fortaleció en acción de los pueblos indígenas amazónicos que, desde los setentas sufrieron amenazas por parte del Estado y las compañías petroleras.

Un segundo periodo de análisis se estableció entre 1979 y 2003. El retorno a la democracia generó oportunidades para la organización de los pueblos indígenas sobre todo porque a principios de los años ochenta perdió centralidad el movimiento obrero, dejando un vacío que el movimiento indígena llenó mediante la creación de la CONAIE en 1986. En 1990, el levantamiento indígena demostró la capacidad de los pueblos de articularse con sectores urbanos y mestizos y puso en evidencia la tensión propia de las demandas por inclusión y diferencia. Sin embargo, por primera vez esa tensión sería una ventaja que permitió incluir, en una misma agenda, las demandas contra el sistema neoliberal, por mejores condiciones de vida, con aquellas referidas a la autodeterminación y el Estado plurinacional, lo cual se reflejó en el lema “nada solo para los indios”. Durante la década del noventa los pueblos indígenas entraron por primera vez a la competencia electoral a través de Pachakutik, brazo político de la CONAIE. A diferencia de lo sucedido en Bolivia con el MAS que, en un primer momento se consolidó, como un movimiento de carácter rural y local para, en una segunda etapa, consolidarse como primera fuerza en el legislativo y a nivel nacional, Pachakutik se consolidó durante su existencia electoral como un movimiento, cuya fuerza radicó en lo local y, sobre todo, en provincias con alto porcentaje de población indígena.

Otro hito fundamental para comprender la trayectoria de los pueblos indígenas y sus demandas fue la Asamblea Constituyente de 1998 en la que Pachakutik participó con asambleístas propios que llevaron al debate la demanda por Estado plurinacional y autodeterminación de las nacionalidades en sus territorios. Si bien la Constitución de 1998 solamente declaró al Estado como pluricultural y multiétnico, ya estableció la posibilidad de construir Circunscripciones Territoriales Indígenas. Esto, sin embargo, quedó sin un sustento legal para viabilizar su constitución. A partir del 2003, a partir de la alianza entre Pachakutik y Sociedad Patriótica, el movimiento indígena entró en un período de crisis del cual no se recuperaría hasta la actualidad, al menos en lo que respecta a participación electoral formal. Sin embargo, la CONAIE ha logrado articular amplios sectores alrededor de temas específicos como la lucha antiminería o la defensa del agua. En el año 2008, en la Asamblea Constituyente de Montecristi, el reconocimiento del Estado plurinacional se dio en un contexto político negativo, porque el movimiento indígena, la CONAIE y Pachakutik quedaron excluidos de la política formal y en el que el gobierno de Alianza País protagonizó las reformas, adoptando como propias las demandas construidas en décadas anteriores bajo el liderazgo del movimiento indígena. Dicho gobierno llegó al poder sin establecer alianzas con los pueblos indígenas y las relaciones se fueron tensionando cada vez más por sus políticas extractivistas, de manejo de la economía y, sobre todo, tendientes a la concentración del poder en el gobierno central, lo cual genera tensión con un nuevo modelo de Estado plurinacional reconocido en la Constitución. Es paradójico, sin embargo, que el movimiento indígena con solo cinco asambleístas en la Asamblea Constituyente y en un contexto político adverso haya podido consolidar la demanda de Estado plurinacional y el derecho a construir autonomías a través de Circunscripciones Territoriales Indígenas, cuya viabilidad legal consta en el actual Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo (COOTAD).

Este resumen de los pueblos indígenas en el Ecuador fue la base para caracterizar a los pueblos que son actualmente los actores fundamentales en la construcción de Circunscripciones Territoriales Indígenas y que forman parte fundamental del carácter político de las mismas como espacios de gobierno autónomo territorial. Es evidente que la lucha por la autodeterminación se vio muy golpeada por los procesos de modernización y urbanización en los que los pueblos indígenas se vieron inmersos y por los cuales abandonaron, no solo el campo, sino muchas de sus tradiciones y formas de vida

comunitarias. Para la recuperación de su identidad y para la construcción de la demanda por autodeterminación fue necesario un proceso de reinención que tomó fuerza a partir de los años setenta, pero que, a diferencia del caso boliviano, no tenía la base material sólida de una vida comunitaria rural. En segundo lugar, se evidenció que los pueblos indígenas siempre mostraron debilidades organizativas que pueden deberse a la dispersión territorial y los procesos de modernización que los expuso a una variedad de influencias como fueron los partidos políticos, iglesias, ONG. Otra notable diferencia de los pueblos indígenas en Bolivia, que heredaron una fuerte tradición organizativa sindical desde 1952, en Ecuador no se registró un modelo sólido organizativo sino hasta la creación de la CONAIE. Otra notable diferencia con los pueblos indígenas en Bolivia fue el escaso protagonismo que los campesinos tuvieron en la reforma agraria en el Ecuador, al haber estado orquestada en su mayoría por terratenientes modernizantes y gobiernos militares de tinte reformista. La permanencia de amplias comunidades rurales en el altiplano y los valles bolivianos con experiencia de lucha y protagonismo en la reforma agraria de 1953 contrasta con unas comunidades que se vieron abocadas a la modernización del sistema de hacienda y la consolidación del poder de los terratenientes, antes que a la lucha protagónica por la recuperación de sus tierras ancestrales.

Todos estos elementos se pueden sumar para explicar en parte el por qué de la debilidad de las experiencias de construcción de CTI en la sierra ecuatoriana e incluso la ausencia de un proceso orquestado “desde arriba” para la creación de autonomías indígenas. Sin embargo, hay que rescatar la fuerza con que en los casos estudiados se ha coordinado la lucha por consolidar experiencias de autogobierno, a pesar del contexto adverso provocado por un gobierno que no promueve dichos procesos y que tiende a la concentración del poder en el nivel central. Esa lucha demuestra que los pueblos indígenas utilizan las nuevas herramientas legales y constitucionales a su favor como parte de sus estrategias de sobrevivencia y defensa de su autodeterminación. Por último, al igual que en Bolivia, la demanda por autodeterminación deja de lado la idea de secesión y se constituye en base a esa aparente contradicción que llega a ser el carácter propio de la demanda y denota su riqueza particular en ambos países.

El análisis del carácter político de las autonomías no está completo solamente con la comprensión de quiénes son los actores que asumen el desafío de construirlas y cuáles son

sus demandas, sino que es necesario mirar las dinámicas que se despliegan durante la construcción de autonomía indígena en los dos casos. Si bien el carácter político de las autonomías supone unas dinámicas propias que se generan de acuerdo a los actores que las construyen, en la investigación se hizo evidente la existencia de actores que irrumpen en la escena trastocando el desarrollo de un juego de fuerzas autónomo. A continuación, se presentan estas dinámicas conflictivas que en muchos de los casos han puesto en cuestión la capacidad de las autonomías de constituirse en espacios de construcción política para el ejercicio de la autodeterminación y también como instituciones para el ejercicio de la administración local.

El análisis de las dinámicas generadas en los procesos de transición en Jesús de Machaca y Charazani, Bolivia, se evidenciaron algunas de las características de los actores expuestas más arriba. En el caso de Jesús de Machaca fue determinante el proceso de recuperación étnico-cultural que vivieron sus habitantes aymaras desde la década del noventa y tras su consolidación como municipio indígena. Durante ese período se constituyeron en Jesús de Machaca dos organizaciones que corresponden a la división tradicional del territorio en paricalidades, MACOJMA y MACOAS. La primera se ha consolidado como el brazo político electoral de la población aymara del municipio y las dos se constituyeron como actores principales en la transición a la autonomía. Esto corrobora el hecho de que las autonomías indígenas obedecen a procesos muy anteriores al reconocimiento del Estado plurinacional, pero también permite entender que el reconocimiento de la plurinacionalidad constituye un punto de inflexión por haber permitido crear un marco constitucional y legal que establece, no solo el modelo de autonomías indígenas, sino los procedimientos para su creación. Parte del cambio se expresa en la generación de nuevos escenarios en los cuales los actores construyen las autonomías indígenas y despliegan dinámicas propias de acuerdo a sus trayectorias e intereses. En la elaboración de estatutos autonómicos por primera vez los pueblos indígenas han podido introducir sus usos y costumbres para construir “desde abajo” una nueva normativa y abandonar aquellas directrices impuestas “desde arriba” para la administración municipal.

La evaluación del carácter político de las autonomías en Jesús de Machaca y Charazani tuvo que tomar en cuenta no solamente a los actores que pertenecen al escenario autonómico, sino en otros que intervinieron en los procesos de transición. En ese sentido se

evidenció la presencia del conflicto entre MACOAS y MACOJMA con la injerencia del partido de gobierno, el Movimiento al Socialismo, que ocupó los cargos municipales de elección popular durante la transición. La presencia del MAS trastocó las relaciones entre MACOAS y MACOJMA que estuvieron enfocadas en los conflictos respecto a posturas distintas sobre el retorno a usos y costumbres para la toma de decisiones y elección de autoridades, o al retorno a la división del territorio en dos parcialidades. Mientras el conflicto se limitó a la relación entre MACOJMA y MACOAS, estuvo presente un objetivo común a favor de la transición a la autonomía, pero cuando entró en el conflicto el MAS con las nuevas autoridades electas en el año 2010 para una supuesta gestión “transitoria”, se inició una fuerte campaña en contra de la autonomía indígena a través de mecanismos clientelares. Así se configuró un escenario con las dos fuerzas principales que articularon a la mayoría de la población del municipio, no tenían grandes diferencias en sus demandas y surgieron de una misma matriz organizativa de tradición campesina sindical. La irrupción del MAS impidió un posible proceso de negociación entre esas fuerzas autonomistas denotando que, al menos en el período de transición hacia la autonomía, Jesús de Machaca no ha podido consolidar su capacidad de autogobierno y que el MAS, a través de sus autoridades electas, sigue utilizando el municipio como un espacio de administración local, imposibilitando el ejercicio de la autodeterminación.

A diferencia de Jesús de Machaca, los actores que intervinieron en el proceso de transición en Charazani tuvieron trayectorias muy distintas que surgieron de tres regiones que coinciden dentro del territorio municipal y se organizan de acuerdo a su actividad económica: los coccaleros en la región del trópico articulados en la Federación Originaria Yungas Carijana Agroecológica (FOYCAE); los productores agrícolas, que tienen tradición sindical y se articulan a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz-Tupaj Katari, filial departamental de la CSUTCB; los llameros y agricultores de la región del altiplano donde se asienta la mayor cantidad de población aymara y se organizan en el Consejo de Ayllus y Markas del Qollasuyo CONAMAQ. Las demandas de las tres organizaciones varían de acuerdo a sus necesidades de producción, así como a sus tradiciones de organización social y política. A diferencia de lo sucedido en Jesús de Machaca, en Charazani la presencia del MAS en las instancias municipales ha permitido que este partido funcione como mediador porque las autoridades, sobre todo el alcalde -electo por el MAS- que ha apoyado la transición a la autonomía indígena por su origen como candidato propuesto por la FSTCLP-

TK puesto que tiene un compromiso con las bases que lo eligieron. Este hecho obliga a cuestionar la naturaleza del MAS como actor de nivel nacional, pues nos demuestra que el MAS puede comportarse como partido de gobierno y actor externo a las dinámicas generadas en el espacio de las autonomías, pero también como un actor que “pertenece” a las bases que forman parte del escenario autonómico. Lo anterior se explica en parte porque el MAS es una organización compleja que articula a los principales sindicatos campesinos e indígenas de Bolivia y que, por tanto, tiene la capacidad de constituirse como un actor capaz de intervenir en varios espacios y niveles: lo local y nacional, lo rural y urbano, así como en el poder ejecutivo y legislativo.

El análisis del carácter político de las circunscripciones territoriales indígenas en Ecuador también se realizó prestando atención a las dinámicas entre los actores involucrados en el proceso. Fue sorprendente constatar la profundidad de la diferencia respecto a Bolivia dado que en Ecuador los casos de estudio no experimentan un proceso de transición uniforme guiado desde el Estado, y por esa razón los actores tienen estrategias diversas y las despliegan en distintos momentos que no necesariamente coinciden con un contexto político determinado. Al igual que en el caso de Bolivia la investigación evidenció la presencia de actores cuyas trayectorias y accionar no se deben al espacio local de la autonomía, pero que tienen poder para influir en las dinámicas de su construcción e incluso bloquear su desarrollo e impedir su funcionamiento como espacios para el ejercicio de la autodeterminación.

Un primer hallazgo que determina el funcionamiento de los tres casos fue la ausencia de un proyecto de Estado para la consolidación de las CTI y, en sentido contrario, la existencia de un proyecto estatal de fortalecimiento de las instancias de gobierno local tradicionales como la Junta Parroquial, el Cantón y la Provincia. Esta realidad hace que los actores de las autonomías sean superados en su capacidad de acción por aquellos que no corresponden al mismo nivel. En ese contexto, difícilmente se han podido generar dinámicas propias y más bien se ha verificado la injerencia negativa de actores externos.

Al evaluar el carácter político de los casos de estudio en Ecuador se pudo ver la multiplicidad de trayectorias y formas organizativas de los actores. En el caso de Tigua, los actores son las propias comunidades que habitan en el territorio y pertenecieron a la hacienda de Tigua que se fue modificando con los años como resultado de la Reforma Agraria de



1973, a partir de la cual se les entregaron parcelas en las partes más altas y menos productivas. Esta experiencia de las comunidades alrededor de la lucha por la tierra hizo que se tejieran vínculos históricos con las comunidades de Cayambe, que desde 1945 lideraron la lucha por la tierra y cuyos herederos son las comunidades de la Federación del pueblo Cayambe. La CITIGAT surgió a partir de la modificación de los estatutos de la UNOCAT, un actor fundamental para el nacimiento de la circunscripción, aunque dejó de existir paralelamente. La UNOCAT al convertirse en CITIGAT pasó de encargarse de temas como educación intercultural bilingüe, proyectos de desarrollo y programas de mejoramiento agrícola, a asumir el desafío de construir un gobierno indígena y viabilizar la autodeterminación. Las dirigencias que asumieron ese reto pudieron hacerlo gracias a la experiencia política previa adquirida a través de la UNOCAT por su condición de organización de segundo grado que formaba parte del andamiaje organizativo de la Ecuarrunari y la CONAIE. Durante el análisis surgió el cuestionamiento de considerar o no a la CONAIE como actor en la CITIGAT y se pudo ver que, efectivamente, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) y la Ecuarrunari tienen influencia en la circunscripción al funcionar como instancias territoriales de la CONAIE y formar parte de una estructura en la que las decisiones se toman de manera conjunta y siguen una línea de férrea disciplina. Al igual que en Charazani y Jesús de Machaca, donde el MAS no pertenece al ámbito exclusivo de los municipios, pero cumple un papel fundamental en las dinámicas internas, en la CITIGAT, Pachakutik se ha consolidado como un actor que define en la toma de decisiones. Al ser un actor político que participa en todos los niveles de administración estatal ha influido en las relaciones que establece la CITIGAT con la junta parroquial de Guangaje, el municipio de Pujilí, la prefectura de Cotopaxi y a la vez ha incluido, a través de la competencia electoral, a las dirigencias de las comunidades de la CITIGAT dentro de esos espacios de gestión. Es necesario aclarar que la influencia de Pachakutik en la dinámica política de la circunscripción ha sido positiva, al impulsar su consolidación no solo dentro de la circunscripción, sino en la junta parroquial, el municipio y la prefectura. Pachakutik ha canalizado la dinámica propia de la circunscripción en donde determinados ayllus y familias han construido su poder político y han ocupado cargos de autoridad. Sin embargo, la competencia entre familias ha generado rivalidades históricas que están siendo aprovechadas por el partido de gobierno, cuya estrategia ha sido “refundar” la UNOCAT recurriendo a dirigencias contrarias a la CONAIE y Pachakutik y por tanto al proyecto de la CITIGAT. En este caso, al igual que en Jesús de Machaca, la irrupción del partido de gobierno no fortalece

el proceso de construcción de autonomía indígena, sino que juega en su contra con todos los recursos posibles.

En el caso de la comunidad de Pijal y la iniciativa de construir una mancomunidad desde la junta parroquial de González Suárez se observó que es una experiencia en dos niveles. El primero, en nivel micro, donde la comunidad lucha por constituirse en gobierno territorial indígena y el segundo, a nivel de la junta parroquial. Así se enfocó el caso porque el proyecto de mancomunidad surge como reacción de las dirigencias de Pijal ante las dificultades experimentadas para constituirse como gobierno autónomo. Los hallazgos del estudio de caso tienen un enorme valor, porque se trata de una experiencia inédita. La comunidad de Pijal alberga una población que tiene orígenes en migraciones desde varios puntos del país y, a diferencia de las comunidades de la CITIGAT, no tiene experiencia de lucha por la tierra. Sin embargo, como sucede con todos los procesos de disputa y negociación por propiedad de la tierra en la sierra ecuatoriana, los pobladores también se articularon en cooperativas para legalizar su ocupación después de la reforma agraria de 1973.

Las dirigencias de la comunidad de Pijal han mantenido una relación constante con la Federación Indígena y Campesina de Imbabura FICI, la Ecuarunari y la CONAIE y han accedido a cargos de elección en la junta parroquial de Gonzalez Suárez a través de Pachakutik. Las dinámicas al interior de la comunidad están marcadas por la legitimidad que ostenta el cabildo en los tres sectores que la conforman y que se articulan a través de asambleas. Además, la comunidad se compone de organizaciones más pequeñas de acuerdo a sectores, tales como las juntas de agua y asociaciones de artesanos, mujeres, agricultores, entre otras. El conflicto que debilita a la comunidad está marcado por la injerencia de Alianza País que ha cooptado a las dirigencias de la parte baja de Pijal, que tradicionalmente no han apoyado a la CONAIE ni a Pachakutik. Alianza País ha negociado la transferencia de recursos para obras directamente a través del alcalde de Otavalo para la Junta de Agua. Así como la dinámica al interior de la comunidad de Pijal se ha trastocado con la presencia de Alianza País, la Junta Parroquial de Gonzalez Suárez ha pasado, de ser un espacio para el debate de las necesidades de las comunidades de la zona, a un escenario para el despliegue de poder del partido de gobierno. Es necesario considerar que se tomó en cuenta el caso de la junta parroquial de González Suárez por su iniciativa de construir una mancomunidad

anexando cuatro parroquias, y que es un proyecto que se encuentra en una fase muy inicial. Los hallazgos demuestran que, a partir de la entrada de Alianza País en dicha instancia, la correlación de fuerzas cambió y Pachakutik perdió peso, provocando que el proyecto de mancomunidad fuera resistido al interior de la junta parroquial.

El caso del pueblo Cayambe y su proyecto de autonomía presentó varios desafíos vinculados a su corta vigencia que no permite evaluar resultados sino más bien proyectos y estrategias en marcha. La iniciativa de construir un gobierno territorial autónomo consiste en articular las comunidades que se encuentran dispersas territorialmente recurriendo por primera vez en la historia del país a la posibilidad que otorga el COOTAD de construir gobiernos indígenas con base en territorios discontinuos. La Federación del pueblo Cayambe concibe un tipo de organización en la que se supere la dispersión territorial a través de una red de gobiernos autónomos comunitarios, que están formados a su vez por organizaciones de segundo grado como la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cangahua COINCA, por cabildos, asambleas e instancias de nivel micro como juntas de agua y comités de páramo. Durante la investigación se evidenció que la CONAIE y Pachakutik son parte fundamental de la estructura organizativa del proyecto y que las dirigencias del Pueblo Cayambe transitan entre los espacios de las instancias comunitarias, las organizaciones de segundo grado, la Federación del pueblo Cayambe, construyendo un complejo entramado de relaciones que tiene como objetivo común impulsar la autonomía del pueblo Cayambe. El 2013 irrumpe en la escena un nuevo actor a partir de la entrada de Guillermo Churuchumbi, presidente de la Federación del pueblo Cayambe, en el Municipio de Cayambe como alcalde elegido por Pachakutik. En el trabajo de campo se obtuvo el testimonio de dirigentes y del Alcalde respecto al objetivo de fortalecer el proyecto con el apoyo del municipio, sin embargo, no se realizó un seguimiento posterior.

### **6.2.2 Carácter experimental de las autonomías**

El segundo criterio de evaluación se refiere al carácter experimental de las autonomías, es decir, considerarlas espacios de experimentación para la construcción de instituciones que viabilicen el ejercicio de la autodeterminación en un territorio determinado. El análisis se basó en la evaluación de dos temas fundamentales: los pactos que dieron origen a los esquemas de autonomías y nuevos regímenes constitucionales en ambos países, y la

capacidad de las instituciones de las autonomías en construcción para viabilizar las demandas de los pueblos indígenas y el ejercicio de la autodeterminación.

En Bolivia, los pactos que configuraron el régimen autonómico del nuevo Estado plurinacional se negociaron en el espacio de la Asamblea Constituyente de la cual formaron parte mayoritaria los pueblos indígenas y campesinos. El MAS articula a los principales sindicatos campesinos e indígenas y, por tanto, la Asamblea Constituyente fue una instancia de debate y negociación “de” los pueblos y “para” los pueblos. Sin embargo, es necesario destacar que hubo momentos de tensión entre las organizaciones de carácter sindical campesino que conforman el MAS y aquellas con demandas más indianistas como el caso de CONAMAQ. Después de complejas negociaciones se redactó un modelo de autonomías indígenas que impuso límites para el ejercicio de la autodeterminación tal como la entienden los pueblos indígenas, como un derecho a decidir su destino, pero también como una reivindicación por su pertenencia ancestral y derecho al territorio que se les usurpó a partir de la colonia. Los límites del modelo provocaron que en adelante se mantuviera una relación conflictiva entre el gobierno y CONAMAQ. Estos límites se plasmaron en la prohibición de redibujar territorialmente el Estado boliviano, lo que se hizo evidente en los casos de Jesús de Machaca y Charazani que transitan a la autonomía por la vía municipal. Los límites impuestos tienen como consecuencia que las autonomías indígenas no se puedan construir a partir de criterios étnicos, de acuerdo a la pertenencia y ocupación territorial de los pueblos indígenas, sino respetando las divisiones creadas en el modelo de Estado-nación para fines administrativos y políticos. El modelo de autonomías no permite replantear límites territoriales para la reunificación territorial que demandan varias naciones indígenas con el objetivo de fortalecer su identidad y el ejercicio de 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. A pesar de esa realidad, el modelo de autonomías indígenas está planteado para el ejercicio de la autodeterminación ligada al territorio. Sin embargo, ese modelo territorial no promueve la consolidación de territorios “nuevos” basados en la reunificación de las naciones originarias. Por otro lado, 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 constituirse en

alternativas para poblaciones culturalmente diversas en contextos urbanos. Esta doble paradoja cuestiona 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. Las autonomías, tal como están planteadas, se construyen a partir de facciones de naciones indígenas y no están pensadas como un paso previo para la reconstitución territorial e identitaria de las mismas, lo cual queda como un desafío pendiente para el debate y se constituye como eje fundamental de futuras investigaciones.

El análisis del carácter experimental de los casos estudiados en Ecuador se basó en dos elementos fundamentales: los pactos que dieron nacimiento a la Constitución del 2008 y al COOTAD, y la evaluación de algunas experiencias de construcción de autonomía. Un primer hallazgo permite destacar que, como en Bolivia, la Constitución del 2008 y el COOTAD imponen límites a la reconstitución territorial al establecer que las Circunscripciones Territoriales Indígenas deben construirse a partir de una parroquia, un cantón o una provincia. El estudio de los casos detectó tres maneras distintas de encarar la conformación de gobiernos indígenas: la circunscripción, la mancomunidad y los gobiernos autónomos con bases territoriales dispersas. El COOTAD, por su parte, establece cuatro vías para la constitución de gobiernos indígenas: primero, provincias; segundo, la posibilidad de unir niveles de gobierno ya existentes como la parroquia para formar nuevas circunscripciones o mancomunidades; tercero, la opción de que pueblos y nacionalidades puedan ejercer sus derechos colectivos en territorios legalmente reconocidos sin la necesidad de convertirse en circunscripciones; y cuarto, la posibilidad de que pueblos y nacionalidades establezcan gobiernos que estén vinculados a pesar de su dispersión territorial. En el caso de la CITIGAT se percibió un espacio de experimentación política 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 dirigencias de la circunscripción fueron presentados al CODENPE para su reconocimiento. Este origen de la CITIGAT denota la ausencia de una normativa para constituir gobiernos indígenas y también la capacidad de los pueblos para abrirse puertas y caminos en contextos adversos. Sin embargo, también se

evidenció el aprovechamiento de las herramientas constitucionales haciendo referencia a las Circunscripciones Territoriales Indígenas 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. Cuando se normaron los procedimientos para la conformación de circunscripciones en 2008, 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, que está constituida por quince comunidades que forman parte de la parroquia de Guangaje pero que no constituyen la totalidad. Al igual que el modelo de régimen de autonomías en Bolivia, en este caso, la normativa para las circunscripciones limita la autodeterminación y no permite la reconfiguración territorial de acuerdo a la realidad y las necesidades de los pueblos indígenas.

En el caso de la comunidad de Pijal se evidenció una gran capacidad experimental en dos niveles: la comunidad y la mancomunidad. En un primer momento, los pobladores quechua-cayambe se propusieron trabajar en el fortalecimiento de la comunidad y sus instancias como cabildos, asambleas y juntas de agua para la consolidación de 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, se han planteado el desafío de construir una mancomunidad a partir de la anexión de cuatro juntas parroquiales. La mancomunidad es un proyecto demasiado reciente para determinar su capacidad de consolidarse y canalizar las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, es posible afirmar que la junta parroquial es un espacio consolidado y los dirigentes de la comunidad de Pijal transmiten las necesidades de sus bases y las procesan en ese nivel de gobierno, aunque su capacidad de canalizar demandas de las comunidades se ha visto muy golpeada desde la entrada del partido de gobierno a la junta parroquial.

En el caso del proyecto de la Federación del pueblo Cayambe, su capacidad experimental se hizo evidente, al igual que para el caso de la CITIGAT, cuando en 1998 recurrió al reconocimiento de 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 reinención de formas de gobierno indígenas, pero sobre todo se ha basado en la articulación de las comunidades dispersas territorialmente que componen la Federación del pueblo Cayambe. Si bien desde su origen el proyecto demostró una gran capacidad de encontrar vías posibles para su consolidación a pesar de la ausencia de herramientas legales, el desafío es poner a prueba la normativa del COOTAD que contempla la posibilidad de construir gobiernos autónomos dispersos territorialmente.

### **6.2.3 Carácter performativo de las autonomías**

En tercer criterio de evaluación se refirió al carácter performativo de las autonomías indígenas para lo cual se analizó la capacidad de las instituciones para fortalecer a las naciones indígenas, y también, el tipo de instituciones que se han planteado construir estos actores. Después de un análisis exhaustivo de los primeros desafíos que enfrentaron las poblaciones de Jesús de Machaca y Charazani en su transición hacia la autonomía indígena se observó que más allá de los conflictos que -en ambos casos- no han permitido la consolidación del proceso, los estatutos autonómicos reflejan la voluntad de rescatar y hasta “reinventar” tradiciones ancestrales de manera contundente. Nítidos ejemplos de capacidad performativa son el retorno 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, así como la decisión de ambos pueblos para retomar y fortalecer formas de elección de autoridades como el thaki o camino y muyu o rotación. Las nuevas instituciones de la autonomía indígena de Charazani fortalecen así los usos y costumbres de aquellas poblaciones que se consideran parte de las naciones quechua y kallawayá y que habitan en los límites territoriales del municipio de Charazani, conviviendo de manera compleja 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 conviviendo con población mestiza. La cuestión fundamental que corresponde plantearse como guía para investigaciones futuras se

refiere a la complejidad y multiplicidad de las instituciones que se están construyendo como parte fundamental de las identidades quechua, aymara, kallawaya, entre otras, y que constituyen la base para el ejercicio de su autodeterminación y, por tanto, para su existencia como naciones originarias.

Ciertamente el Estado plurinacional constituye una puerta hacia la complejización de la diversidad cultural antes que un nuevo modelo fácil de descifrar. Lo dicho fortalece la tesis planteada en esta investigación respecto al modelo “desde abajo” planteado en el caso boliviano, que consiste en abrir las posibilidades para la creación de instituciones para el ejercicio de la autodeterminación a través de los usos y costumbres, y aquello implica el reconocimiento de formas institucionales, prácticas y tradiciones que no surgen de un modelo de Estado sino de los pueblos indígenas, sus experiencias y voluntades.

En Ecuador el análisis sobre el carácter performativo de los casos estudiados evidenció 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, existe una proliferación de iniciativas de gobierno indígena y en los casos estudiados las instituciones que se han propuesto fortalecer los pueblos indígenas obedecen a sus usos y costumbres. El análisis demostró que las instituciones que se han consolidado en la CITIGAT surgen de tradiciones comunitarias de autogobierno y que no siempre se ajustan a los estatutos que norman la circunscripción. A diferencia de lo sucedido en Bolivia, el tipo de instituciones que se han consolidado en la CITIGAT, tienen ya varios años de existencia y eso permite evaluar su carácter no solo en los estatutos, sino en la práctica cotidiana. Lo importante es reconocer que tanto las prácticas cotidianas como aquellas contempladas en la norma, obedecen a formas que se han construido en el tiempo y la experiencia de convivencia comunitaria. También es preciso señalar que no hay una contradicción entre la norma y la práctica, sino que se trata de una adaptación funcional de la norma a lo que exigen las necesidades de la circunscripción. La estructura piramidal es una 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 se resuelven por otras vías incluyendo instancias variadas como asociaciones,



juntas de agua, cooperativas, etc. Estas instancias que funcionan dentro de la CITIGAT 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 el caso de la comunidad de 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. Sin embargo, a partir de la presencia del partido de gobierno en la junta, esas instancias se han visto amenazadas y su legitimidad y poder se ha desgastado por la estrategia de Alianza País de negociar recursos directamente con dirigencias irrespetando los canales propios de gestión de la comunidad.

La comunidad de Pijal y la junta parroquial de González Suárez a partir de la presencia de Alianza País han perdido su capacidad performativa para fortalecer las tradiciones del pueblo quechua al enfocarse en resolver pugnas políticas entre facciones opositoras. Aunque este proceso de injerencia del partido de gobierno no ha provocado la desaparición de las instancias tradicionales como el cabildo, la asamblea y las juntas de agua, sí ha destruido muchas de las formas de negociación y diálogo tradicionales en la comunidad. Las formas de democracia comunitaria han sido reemplazadas por relaciones clientelares entre dirigencias y el partido de gobierno. Un hallazgo fundamental de la investigación es que las instituciones tradicionales en la comunidad de Pijal están siendo cuestionadas por sectores jóvenes que han emigrado a las ciudades y han accedido a educación superior, pero que mantienen vínculos con su comunidad. Estas nuevas generaciones reclaman la implementación de formas 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 se fundamenta en la reconstitución identitaria y para esto no solo se recuperan usos y costumbres, sino que se crean otras formas de organización y toma de decisiones que han ido surgiendo en la convivencia y de acuerdo a las necesidades de las comunidades dispersas territorialmente. El carácter performativo del proyecto se puso en evidencia a través del análisis de la Federación del pueblo Cayambe como la estructura que lleva adelante la iniciativa. El proyecto tiene dos componentes fundamentales que constituyen su carácter performativo: un discurso de recuperación de la memoria histórica que retoma la

lucha de dirigentes con figuras como Dolores Cacuango, Tránsito Amaguaña y Jesús Gualavisí, y que hace referencia a la Federación Ecuatoriana de Indios que, al haberse fundado en Cayambe, tiene enorme valor simbólico y despierta la unidad de las comunidades actualmente dispersas territorialmente. El segundo elemento consiste en una estructura organizativa que tiene el desafío de recuperar, mantener y fortalecer las instituciones tradicionales como cabildos, asambleas, juntas de agua, comités de páramo, y a su vez mantener aquellas instancias que, a pesar de no ser ancestrales, son parte de la organicidad de las comunidades, tales como asociaciones, cooperativas, organizaciones de segundo grado como la COINCA, etc. Pero el desafío implica sobre todo manejar la dispersión territorial de las comunidades del pueblo Cayambe. El éxito 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 garanticen además las mejores condiciones para la supervivencia de las comunidades y viabilicen el ejercicio de su autodeterminación.

#### **6.2.4 El carácter democrático de las autonomías**

El último criterio se refiere al carácter democrático de las autonomías. En el caso de la CITIGAT, si bien no se hizo un trabajo de observación sobre procesos de toma de decisiones a profundidad, la coyuntura preelectoral del año 2013 permitió ver que las candidaturas para la alcaldía del municipio de Pujilí y para la Junta Parroquial de Guangaje fueron propuestas por las comunidades y electas en asamblea general por mayoría de votos de la circunscripción. Se puso en práctica entonces una estructura piramidal diseñada para la toma de decisiones en base al diálogo en la que se transmiten desde las bases, a través de los cabildos, las necesidades y demandas de las comunidades, hasta llegar a instancias como asambleas y congresos en los que las decisiones son tomadas a nombre de toda la circunscripción.

El carácter democrático de la comunidad de Pijal se evidenció evidente en el funcionamiento de sus cabildos que, a la vez, transmiten las necesidades de las juntas de agua y comités de páramo, y de asociaciones en general. En este caso, si bien existe en lo formal una asamblea en la que se toman decisiones que afectan a toda la comunidad, se pudo percibir que las demandas y conflictos llegaban más directamente a la junta parroquial de González Suárez por la presencia de vocales con orígenes en 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 obra pública cooptó uno de los cabildos. Por otro lado, la presencia de Alianza País cambió el equilibrio de fuerzas en la junta parroquial provocando que esta instancia dejara de ser un espacio para el debate y la toma de decisiones concernientes a la comunidad de Pijal. Para evaluar el carácter democrático de la mancomunidad debe tomarse en cuenta que es un proyecto en fase inicial y no existen suficientes pruebas de prácticas regulares. Sin embargo, es necesario resaltar que la idea de mancomunidad se consolida a partir de prácticas comunitarias trasladadas al espacio de la junta parroquial de González Suárez, que luego trascienden y se articulan con las juntas parroquiales que forman parte del cantón Otavalo: San Pablo, San Rafael, González Suárez y Eugenio Espejo, y que tienen el desafío no solo de canalizar las demandas de las comunidades indígenas sino del pueblo mestizo con el que convive en el territorio urbano.

El carácter democrático en Jesús de Machaca y Charasani se evidenció en las experiencias de elaboración de los estatutos autonómicos en las que cobró importancia el proceso de debates y la capacidad de llegar a acuerdos más que los resultados obtenidos. que más allá de los resultados. Los dos casos ejemplificaron extremos opuestos, por un lado, Jesús de Machaca en donde los actores no tuvieron la capacidad de manejar 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. La redacción del estatuto quedó truncada hasta el cierre de esta investigación a finales del 2013. Por otro lado, Charazani demostró la capacidad de manejar los conflictos a través de la contribución de los diferentes actores: el municipio y las tres organizaciones con base territorial (FOYCAE, FSUTCLP-TK, CONAMAQ). El análisis comparado de ambos casos demostró que la trayectoria de los actores de Jesús de Machaca cuya experiencia se remonta a la década del noventa, no pudo sobreponerse a la influencia que el partido de gobierno ejerció en contra del proceso de conversión a la autonomía desde que se instalaron las nuevas autoridades en el año 2010. Por otro lado, los actores en Charazani si bien no habían tenido experiencias en el manejo del municipio y su proceso en ese ámbito se limita al proceso de conversión, demostraron su capacidad de articular entre las tres regiones territoriales y las autoridades municipales. Resalta el contraste entre el papel jugado por el MAS en Jesús de Machaca y en Charazani respectivamente, constituyéndose en un obstáculo para el proceso en el primero y en apoyo para la resolución de conflictos en el último.

Se han presentado los principales hallazgos de la investigación realizada en base a minuciosos análisis de casos. Sin embargo, queda pendiente la formulación de una posible respuesta a la pregunta de investigación cuya complejidad, implicaciones y desafíos, se exponen a continuación.

### **6.3 Más que una respuesta, la continuación del debate**

Recordemos la pregunta de investigación: “¿En qué medida los regímenes de autonomía adoptados en Bolivia y Ecuador se constituyen como canales institucionales para viabilizar la autodeterminación y la acomodación de la diversidad consustanciales a la adopción del principio de legitimidad plurinacional?”

En primer lugar, se demostró que la fortaleza de las autonomías en Ecuador y Bolivia para viabilizar el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas está determinada, en gran parte, por su coherencia respecto a las ideas de nación, autodeterminación y Estado pensadas desde el nuevo paradigma del plurinacionalismo. Esto quiere decir que las autonomías tienen el desafío de canalizar las demandas de pueblos indígenas que buscan la construcción de sus identidades a partir de un núcleo politizado que les permite recuperar y discutir sus mitos, relatos y símbolos. 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 derechos ancestrales de propiedad sobre territorios que les fueron usurpados. Como 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.

En segundo lugar, las autonomías se construyen como aquellos escenarios donde pueblos indígenas con trayectorias diversas plasman sus deseos, necesidades y visiones del mundo y, por eso, es difícil encontrar patrones de uniformidad y procesos previsibles en base a modelos.

Al respecto es interesante volver sobre 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. Si bien Donna Lee Van Cott encontró una diferencia fundamental entre el modelo

“arriba-abajo” impulsado en Bolivia a través de la LPP y el modelo mixto en Ecuador, hay que reconocer la importancia de la década del noventa porque permite mirar los quiebres y continuidades que existen en cada caso. Si bien el modelo de la LPP en Bolivia se constituyó como rígido y tuvo mínimos cambios en diez años, se evidenció que fue permeado por los usos y costumbres de los pueblos indígenas y los municipios se constituyeron como espacios de experimentación. Respecto a lo previsto en la LMAD y al proceso de transición a las autonomías indígenas por la vía municipal actualmente, se encuentra un modelo de tipo mixto inédito en Bolivia en donde el nivel central auspicia y promociona el proceso de transición a las autonomías, pero deja abiertas las posibilidades para la construcción de esquemas institucionales en base a usos y costumbres. Para el caso del Ecuador, en la década del noventa se estableció un esquema más flexible que el boliviano que permitió la experimentación de formas de gestión que inundaron los espacios de la política formal en los niveles locales. En la actualidad parece haber una continuidad en la propuesta del COOTAD que establece los mecanismos legales para la conformación de CTI y deja abiertas las posibilidades de construcción de instituciones de gobierno. Sin embargo, se pudo encontrar que el contexto político afecta de manera directa los procesos de construcción de CTI y que la injerencia del nivel central se da por fuera de los esquemas previstos en la nueva normativa, mientras que en Bolivia la injerencia del partido de gobierno no es uniforme y depende de las experiencias y relaciones de poder establecidas en cada caso en el nivel municipal. Con esos antecedentes resulta interesante mirar el carácter de las autonomías indígenas que se evidencia en los dos casos de estudio. En Bolivia se registra una multiplicidad de tipos de instituciones que se están creando y se plasman en los estatutos autonómicos y en Ecuador se comprueba también una multiplicidad de experiencias, que se encuentran en medio de un contexto adverso en el que no hay un proceso impulsado por el Estado sino un gobierno que bloquea su desarrollo constantemente.

Para completar los elementos de una posible respuesta, recogemos los hallazgos fundamentales a partir de los cuatro criterios de evaluación. El carácter experimental de las autonomías en ambos casos se vio amenazado por limitaciones al ejercicio de la autodeterminación entendida desde la experiencia colonial y como reivindicación para la recuperación identitaria y territorial. Sin embargo, el análisis puso en evidencia que los pueblos indígenas tienen capacidad para buscar vías y estrategias para la construcción de autonomía y que eso implica un alto carácter experimental relacionado con la utilización de los

marcos legales y con la implementación de instituciones propias capaces de satisfacer sus demandas. El análisis del carácter político de las autonomías permitió concebirlas como espacios de construcción y reproducción social, donde se despliegan las dinámicas, juegos de poder y conflictos entre actores. Si bien esas dinámicas fueron trastocadas por actores externos, principalmente los partidos de gobierno en ambos países, este hecho 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. El carácter performativo de las autonomías se manifestó en el análisis de los procesos impulsados por la capacidad y el interés de los pueblos indígenas en la recuperación y fortalecimiento de usos y costumbres. Sin embargo, también se comprobó que las autonomías no están exentas de amenazas a la implementación de sus propias instituciones y, por eso, están en una lucha constante. El carácter democrático de las autonomías se plasmó en cada experiencia estudiada con la presencia de conflictos y desafíos constantes y procesos de toma de decisiones fuertemente permeados por la tradición comunitaria. Sin embargo, se evitó realizar un análisis que mitifique las virtudes democráticas de la comunidad indígena, sino de evidenciar sus desafíos y capacidades en los contextos actuales.

De acuerdo a lo expuesto, los regímenes de autonomía en Bolivia y Ecuador se están construyendo a partir de pueblos indígenas que siguen luchando por el ejercicio de su autodeterminación y la construcción del Estado plurinacional. Esto no significa que los marcos legales estén pensados en una misma dirección puesto que los límites establecidos a la reconstitución territorial e identitaria, en ambos países, lo confirman. Tampoco quiere decir que los gobiernos que tienen a su cargo la construcción del Estado plurinacional promuevan la consolidación de unas instituciones acordes con el nuevo paradigma. El análisis evidencia que los pueblos indígenas continúan en su lucha histórica, esta vez valiéndose de nuevas herramientas y vías para el ejercicio de su autodeterminación, y, en el tiempo, se podrá evaluar si las autonomías se han acercado cada vez más o se han alejado de los principios de la plurinacionalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador*. 2.<sup>a</sup> ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Albó, Xavier (1999). “Del MNR al pacto militar campesino, a la Confederación Social Unica”. En *La Cara India y Campesina de nuestra historia*, Xavier Albó. La Paz: Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social.
- Albó, Xavier (2010). “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. En *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Albó, Xavier (2012). *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena*. La Paz: Ministerio de Autonomías-GIZ-Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA.
- Albó, Xavier y Quispe Víctor. 2004. *¿Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales?*. La Paz: CIPCA y PLURAL.
- 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.
- Anaya, James (1991). “The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims”. En *Human Rights Quarterly*, Vol.13, No. 3, 403-411. The Johns Hopkins University Press. <http://www.jstor.org/stable/762623>
- Anderson, Benedict (2000). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Argirakis, Helena (2012). “Regionalismo y mitos ideológicos como dispositivo de poder para la construcción del imaginario de la autonomía departamental”. En *Ensayo sobre la autonomía en Bolivia. Diseños Digitales*. [www.bivia.org/upload/ensayos-autonomía.pdf](http://www.bivia.org/upload/ensayos-autonomía.pdf).

- Ayo, Diego (2003). “Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural y de mancomunidades”. En *La descentralización que se viene, propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: FES-ILDIS, Plural editores.
- Barrera, Augusto (2004). *Entre la Utopía y el Desencanto. PACHAKUTIK en el Gobierno de Gutiérrez*. Quito: Planeta.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción Colectiva y Crisis Política: el Movimiento Indígena Ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Osal/Ciudad/Abya Yala.
- Barsky, Oswaldo (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*. Quito: FLACSO CEPLAES.
- Beker, Marc (2007). “Comunistas, Indigenistas e Indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y en Instituto Indigenista Ecuatoriano”. En *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*. N. 27, 135-144. Quito: Impresión Rispergraf.
- Berman et al. (1993). “Indigenous Peoples and the Right of Self-Determination”. En *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 87, 190-204. American Society of International Law. <http://www.jstor.org/stable/25658728>
- Blanes, José (2012). *Mallkus y alcaldes*. La Paz: CEBEM.
- Bobbio, Norberto (2005). *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bosworth, R.J.B. (2007). *Nationalism*. Harlow. United Kingdom: Pearson.
- Bretón, Víctor (1997). *Capitalismo, reforma agrarian y organización comunal en los Andes: una introducción al caso ecuatoriano*. Lleida-España: Universidad de Lleida.
- Breuilly, John (1990). *Nacionalismo y Estado*. Barcelona: Pomaires.
- Buchanan, Allen (2004). *Justice, Legitimacy and Self-determination. Moral Foundations for International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Burbano de Lara, Felipe (2009). “Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz. Una perspectiva comparada”. En *Los condicionantes de la crisis en América Latina: inserción internacional y modalidades de acumulación*. Buenos Aires: CLACSO.
- 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 y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.

Carrión, Mena (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

Cirkovic, Elena (2007). "Self-Determination and Indigenous Peoples in International Law". En *American Indian Law Review, Symposium: Lands, Liberties and Legacies: Indigenous Peoples and International Law*. Vol.31, No.2, 357-395. University of Oklahoma College of law. <http://www.jstor.org/stable/20070792>

Cisneros, Rodrigo (2004). "Desmitificando el temor de las autonomías departamentales". En *Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. No.19, 37-76. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia - PIEB.

Cisnero, Rodrigo (2005). "Desmitificando el temor a las autonomías departamentales". En *Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. La Paz: PIEB.

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*. Guatemala: Fundación Kornad Adenauer.

Combés Isabelle. s.f. "Santa Cruz Indígena". En *Bolivia su historia*. Lugar de publicación no identificado. Coordinadora de historia. La Razón.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2003). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. México:ONU.

Connor, Walker (1994). "Self-Determination: The New Fase". En *World Politics, Trustees of Princeton University*. Vol. 20, No. 1, 30-53. Cambridge: Cambridge University press. <http://www.jstor.org/stable/2009726>

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. s.f. "Tesis política". En *Oprimidos, pero no Vencidos, luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980*. Por Sivlia Rivera (2003). La Paz: Aruwiyiri, Editorial del Taller de Historia Oral Andino (THOA).

- Cordero, Sofia (2008). "Procesos organizativos en el MAS y en el PACHAKUTIK: Dilemas inacabados". En *Evo Morales de la coca al palacio: una oportunidad para la izquierda indígena*, cooperado por Stefanoni, Pablo y Herve do Alto. La Paz: Servantes.
- 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*. Quito: FLACSO CEPLAES.
- Cowlishaw, Gillia (1998). "Erasing Culture and Race: Practising Self-Determination" en *Oceania*, Vol.68, No. 3, 145-169. Sydney: Oceania Publications, University of Sydney. <http://www.jstor.org/stable/40331624>
- Crabtree, John (2005). *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB/UNIR.
- Cuadros Quiroga, José (1942). *Movimiento Nacionalista Revolucionario: sus bases de acción inmediata*. Lugar de publicación no identificado. [www.books/google.com.ec](http://www.books/google.com.ec)
- Choque, Roberto (1986). *La masacre de Jesús de Machaca*. La Paz: Ediciones Chitakolla.
- Chourio, G. (2001). "Hacia una interpretación de la dinámica barrial en Maracaibo". En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 63, No. 1, 177-200. México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- D. Mesa, Carlos, José De Mesa y Teresa Gisbert (2012). *Historia de Bolivia*. 8.<sup>a</sup> ed. La Paz: Editorial Gisbert.
- Díaz-Polanco, Héctor (2008). "Los Indígenas no son un Problema, Entrevista con Héctor Díaz-Polanco". En *Boletín de Antropología Americana*. No. 44, 201-212. Por Julio César Guanche. Pam American Institute of Geography and History. <http://www.jstor.org/stable/41426479>
- Díaz-Polanco, Héctor (1992). "Autonomía y Cuestión Territorial". En *Estudios Sociológicos, Etnicidad y sus Representaciones: Problemas Teórico-Methodológicos*. Vol. 10, No.28, 77-110. México: El Colegio de México. <http://www.jstor.org/stable/40420141>
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (1993). "Las Autonomías: una Formulación Mexicana". En *Boletín de Antropología Americana*, No.28, 43-57. Pan American Institute of Geography and History. <http://www.jstor.org/stable/40978032>

- Do Alto, Hervé (2007). “Cuando el nacionalismo se pone el poncho”. En *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO; Observatorio Social de América Latina; El Colectivo.
- Dunkerley, James (1987). *Orígenes del poder militar: Bolivia 1879-1935*. La Paz. Plural.
- Dunkerley, James (2003). The Origins of the Bolivian Revolution in the Twentieth Century: Some Reflections. En *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*. Editado por Grindle, Merilee y Pilar Domingo. ILAS and David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University).
- Espinosa Carlos (2010). *Historia del Ecuador en contexto regional y global*. Barcelona: Lexus.
- Ferrán, Requejo (2005). “Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism”. En *Gagnon and Tully (Eds.) Multinational democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Finot, Iván (2003). “El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante”. En *La descentralización que se viene, propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: FES-ILDIS, Plural editores.
- Fromherz, Christopher (2008). “Indigenous People’s Courts: Egalitarian Juridical Pluralism, Self-Determination, and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. En *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 156, No. 5, 1341-1381. The University of Pennsylvania Law Review. <http://www.jstor.org/stable/40041407>
- Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (2003). *Partidos Políticos de América Latina, Países Andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Fundación Hanns Seidel Ecuador (2001). *Manual elemental de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*.
- Gagnon, Alain-G. e Iacovino Raffaele (2007). *Federalism, Citizenship, and Quebec, Debating Multinationalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Galindo, Mario (2008). *Municipio indígena: análisis del proceso y perspectivas viables*. La Paz: CEBEM.
- García, Alvaro (2001). “La Estructura de los Movimientos Sociales en Bolivia”. En *Observatorio Social de América Latina* N.5. Septiembre.

- García, Álvaro (2002). “El ocaso de un ciclo estatal”. En *Democratizaciones Plebeyas*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- García, Álvaro y Raquel Gutiérrez (2002). “El ciclo estatal neoliberal y sus crisis”. En *Democratizaciones Plebeyas*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Gellner, Ernest (2008). *Naciones y Nacionalismo*. México: CONALCUTA.
- Gómez-Reino, Margarita y Salvador Martí (2010). “Descentralización política y movilización de los pueblos indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y en América Latina”. En *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- 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 y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- González, Miguel, Araceli Burguete y Pablo Ortiz (Coord.) (2010). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Gotkowitz, Laura (2011). *La revolución antes de la Revolución. Luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*. La Paz: PIEB/Plural.
- Grosby, Steven (2001). “Nationality and Religion”. En *Understanding Nationalism*, editado por Montserrat Guibernau y John Hutchinson, 97-119. Cambridge: Polity Press.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina. 2003. *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- 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*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP/Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA
- Guibernau, Monserrat (1999). *Nations without States, Political Communities in a Global Age*. Cambridge: PolityPress.

- Guibernau, Mònica (2005). *Nations without States, Political Communities in a Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Gumucio, Mariano (1996). *Breve historia contemporánea de Bolivia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, Natividad, coord. 2008. *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*. México: UNAM-IIS.
- Gutiérrez Natividad, coord. (2009). *Conflictos étnicos y etnonacionalismos en las Américas, Reportes de Investigación*. Quito: Abya yala-Conacyt.
- Gutiérrez, Natividad (2010). “El activismo político indígena y la institucionalización del Estado: ¿Políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?”. En *Los grandes problemas de México, VII Movimientos Sociales*, coordinado por Ilán Bizberg y Francisco Zapata. México: El Colegio de México.
- Gutiérrez Natividad (2012). *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Hannum, Hurst (1998). “The Specter of Secession: Responding to Claims of Ethnic Self-Determination”. En *Foreign Affairs*, Vol.77, No. 2, 13-18. Council of Foreign Relations. <http://www.jstor.org/stable/20048785>
- Hasan, Sarwar (1962). “The Doctrine of Self-Determination”. En *Pakistan Horizon*, Vol. 15, No. 3. Pakistan Institute of International Affairs. <http://www.jstor.org/stable/41392718>
- Hechter, Michel (1975). *Internal colonialism: the Celtic fringe in British national development, 1536-1966*. Berkeley: University of California Press.
- Hobsbawm, Eric (2000). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Hooker, Juliet (2010). “De la autonomía multiétnica a...? Supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua”. En *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Johnson, Jay (2008). “Indigeneity's Challenges to the White Settler State: Creating a thirdspace

- for dynamic Citizenship”. En *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 33, No. 1, 29-52. SAGE. <http://www.jstor.org/stable/40645235>
- 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. New York: Cambridge University Press.
- Kedourie, Elie (2000). *Nationalism in Asia and Africa*. London: Frank Cass.
- Kedourie, Elie (2000). *Nationalism*. Oxford: Blackweel Publishers.
- Keitner, Chimène (2007). *The Paradoxes of Nationalism. The French Revolution and its Meaning for Contemporary Nation-Building*. Nueva York: State University of New York Press.
- Kingsbury y Grodinsky (1992). “Self Determination and Indigenous Peoples”. En *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol.86, 383-397. American Society of International Law. <http://www.jstor.org/stable/25658664>
- Klabbers, Jan (2006). “The Right to be Taken Seriously: Self Determination in International Law”. En *Humans Right Quarterly*, Vol.28, No. 1, 186-206. The John Hopkins University Press. <http://www.jstor.org/stable/20072728>
- 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 y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Kymlicka, Will (2001). *La política vernácula, Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Lambert, Henry (1918). “National Self-Determination”. En *The North American Review*, Vol.207, No.749, 541-548. Iowa: University of Northern Iowa. <http://www.jstor.org/stable/25121849>.

- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una Historia Ecológica del Ecuador. Propuesta para el debate*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Laserna, Roberto (2004). *La democracia en el ch'enko*. La Paz: Milenio.
- Lavaud, Jean Pierre (1986). "Los campesinos frente al Estado". En *Bolivia la fuerza histórica del campesinado*. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- León, Jorge, s.f. *El contexto y el sistema político en el Movimiento Indígena*. Quito: CEDIME.
- Lightfoot, Sheryl (2008). "Indigenous Rights in International Politics: The Case of Overcompliant Liberal States". En *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 33, No. 1, 83-104. SAGE. <http://www.jstor.org/stable/40645237>
- Lopez Bárcenas, Francisco (2011). *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado*. México: Sísifo Ediciones/Bajo Tierra Ediciones.
- Lynch, Allen (2002). "Woodrow Wilson and the Principle of National Self-Determination: a Reconsideration". En *Review of International Studies*, Vol. 28, No.2, 419-436. Cambridge University Press. <http://www.jstor.org/stable/20097800>
- Máiz, Ramón y Requejo, Ferrán (2005). *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. Londres y Nueva York: Frank Cass.
- Máiz, Ramón y Safran, William (2002). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. España: Ariel.
- Máiz, Ramón (2007). "Once tesis para una teoría política de la Autonomía" en Gutiérrez Chong, Natividad (compiladora). *Estados y Autonomías en democracias contemporáneas*. México DF: Plaza y Valdés/UNAM.
- Martí, Salvador (2010). "The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene: Interpretative Tools at the Local and Global Levels". En *Latin American Perspectives, Latin American Agricultural Cooperatives and Global Markets*, Vol. 37, No. 6, 74-92. Sage publications. <http://www.jstor.org/stable/25750421>
- Martinez, Luciano (2010). "Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural" en Humbert C. de Grammont (Compilador). *La*

- construcción de la democracia en el campo latinoamericano* Buenos Aires: CLACSO.
- Matheus, Inciarte (1999). *El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales*. Maracaibo: Universidad de Zulia.
- Mayorga, Fernando (2011). *Dilemas: Ensayos sobre democracia intercultural y estado plurinacional*. La Paz. Plural.
- Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias: el azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Mayorga, Fernando (2007). *Encrucijadas: Ensayos sobre Democracia y Reforma Estatal en Bolivia*. La Paz: Gente Común.
- Mayorga, René (2004). “La crisis del sistema de partidos”. 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*. Lima: IDEA.
- Mcquorcodale, Robert (1994). “Self-Determination: A Human Rights Approach”. En *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No.4, 857-885. Cambridge University Press-British Institute of International and Comparative Law. <http://www.jstor.org/stable/761004>
- Mendieta, Pilar (2010). *Indígenas en política: una Mirada desde la historia*. La Paz: Instituto de Estudios Bolivianos.
- Miller, Russel (2007). “Collective Discourse Democracy as the Indigenous Right to Self-Determination”. En *American Indian Law Review*, Vol.31, No.2, 341-373. University of Oklahoma College of law. <http://www.jstor.org/stable/20070791>
- Mires, Fernando (1989). *La Revelión Permanente. Las revoluciones Sociales en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Molina, Fernando (2007). *Conversión sin fe: El MAS y la democracia*. La Paz. Eureka.
- Molina, Ramiro y Albó, Xavier (Coordinadores). 2006. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: Sistema de Naciones Unidas en Bolivia.
- Mooney, Megan (2007). “How the Organization of American States Took the lead: The Development of Indigenous People’s Rights in the Americas”. En *American Indian Law Review*, Vol.31, No. 2, 553-571.



- Murphy, Michael (2004). "Understanding Indigenous Nationalism". En *The Fate of the Nation-State*, 271-294. Montreal: McGill.
- Nairn, Tom (2003). "The Maladies of Development". En *Nationalism*. Oxford: OUP.
- Nawaz, M.K. (1965). "The Meaning and range of the Principle of Self-Determination". En *Duke Law Journal*, 82-101. Duke University School of Law. <http://www.jstor.org/stable/1371019>
- Norman, Wayne (2001). "Justice and Stability in Multinational Societies". En *Multinational Democracies Journal*. Cambridge: University Press.
- Ospina Pablo et al. (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento Indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: CLACSO.
- Ospina, Pablo (2010). "Estado plurinacional y autogobierno territorial, demandas indígenas en Ecuador". En *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Ortiz, Pablo (2010). "Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro zur amazónico del Ecuador". En *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Patzi, Félix (2005). "Rebelión indígena contra la colonialidad y la transnacionalización de la economía: triunfos y vicisitudes del Movimiento Indígena desde 2000 a 2003". En *Ya es otro tiempo el presente: cuatro momentos de insurgencia indígena*. La Paz: Muela del diablo editores.
- Paz y Miño, Juan (2002). *Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia*. Quito: Abya-Yala
- Peña, Claudia (2006). *Ser cruceño en Octubre: una aproximación al proceso de construcción de la identidad cruceña a partir de la crisis de octubre de 2003*. La Paz: Editorial Gente Común.
- Pérez, 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. Montreal: McGill.
- Prada, Raúl (2002). "Multitud y contrapoder, Estudios del presente: movimientos sociales contemporáneos". En *Democratizaciones Plebeyas*. La Paz: Muela del Diablo Editores
- Pujadas, Joan J. (1982). "El debate sobre la autodeterminación de Cataluña. Dificultades del encaje de una nación minoritaria en un Estado homogéneo". En *Ecuador Debate*. Quito: CAAP.
- Quijano, Anibal (2006). *El "Movimiento Indígena" y las Cuestiones Pendientes en América Latina en Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 29, No. 2, 189-220. Research Foundation of SUNY. <http://www.jstor.org/stable/40241660>
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: Abya – Yala.
- Ramírez, Franklin (2006). *El Movimiento Indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador, El caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País (PK)*. Quito: Cooperación Editora Nacional.
- Ramirez, Odessa (1992). "The Year of Indigenous Peoples". En *Social Justice*, Vol.19, No. 2, 56-62. Social justice-Global Options. <http://www.jstor.org/stable/29766674>
- Regalsky, Pablo (2009). "Autonomías y crisis de gobernabilidad en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad". En *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina Hubert Mazurek*. Cochabamba: IFEA-CESU-IRD.
- Requejo, Ferrán (2001). "Political liberalism in Multinational States". En *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Resnick, Philip (2005). "Accommodating national differences within multinational states". En *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, editado por Ramón Máiz y Ferrán Requejo. Londres: Frank Cass Publishers.
- Rivera, Silvia (2003). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua 1900 – 1980*. La Paz: Aruwiwiri.
- Rivera, Silvia (2010). *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. La Paz: Otramérica Formato.
- Rojas, Gonzalo (2005). "Comentario a la propuesta cruceña de autonomías desde un sentido de patria intercultural". En *Revista Tinkazos*, número 19. La Paz: PIEB.

- Romero, Salvador (2003). *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.
- Rúa-Jovet, Javier (2010). *Modern self-determination law and the fourth option: International and United States Law*, 89-122. Bogotá: ACIDI.
- Salgado, Manuel (2010). “La Gestión Territorial Indígena en Tierras Bajas: ¿Autonomías Indígenas?” En *Informe 2010: Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra.
- 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 y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Sandy, Virginio (2012). *Sistemas de nominación de autoridades originarias en el Ayllu Bombo*. Tesis. Quito. FLACSO.
- Serulnokov, Thompson (2003). *Ya es otro tiempo el presente: cuatro momentos de insurgencia indígena*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO-plural-IWGIA-CEJIS.
- Shelton, Dinah (2011). “Self-Determination in Regional Human Right Law: From Kosovo to Cameron”. En *American Journal of International Law*, Vol.105, No.1, 60-81. American Society of International Law. <http://www.jstor.org/stable/10.5305/amerjintlaw.105.1.0060>.
- Smith, Anthony D. (1998). *Nationalism and Modernism*. Londres: Routledge.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000). *Conflictos étnicos y Estado nacional*. México: Siglo XXI Editores.
- Stefanoni, Pablo (2010). “¿Qué hacer con los indios?” y otros traumas irresueltos de la colonialidad. La Paz: Plural.
- Stefanoni, Pablo y Hervé Do Alto (2006). *La revolución de Evo Morales. De la coca al Palacio*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Solis-Rada Andrés, Stefanoni Pablo y D. Mesa Gisbert Carlos (2013). *Bolivia: el Censo 2012 cuestiona la idea de un Estado plurinacional. Dossier*. La Paz: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info).

- Tennant, Chris (1994). "Indigenous Peoples, International Institutions, and the International Legal Literature from 1945-1993". En *Human Rights Quarterly*, Vol.16, No. 1, 1-57. The Johns Hopkins University Press. <http://www.jstor.org/stable/762410>
- Tierney, Stephen (2006). *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford.
- Ticona, Esteban (1997). "La institucionalidad de Jesús de Machaca". En *Municipio Indígena Originario aymara Jesús de Machaca*, cooperado por José Blane. La Paz: CEBEM.
- Tierney, Stephen (2006). *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, Charles (1975). *The formation of national states in western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tully, James (2001). "Introduction". En *Multinational Democracies*, editado por Alain G.Gagnon y James Tully. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ulloa, Astrid (2010). "Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación". En *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Urioste, Miguel (2005). *Bolivia: La reforma Agraria Abandonada: Valles y Altiplano*. Bolivia: Fundación Tierra.
- Van Cott, Donna Lee (1997). "Prospects for Self-Determination of Indigenous Peoples in Latin América: Questions of Law and Practice". En *Global Governance*, Vol.2, No. 1, 43-64. Lynne Rienner Publishers. <http://www.jstor.org/stable/27800127>.
- Van Cott, Donna Lee (2008). *Radical Democracy in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Wright, Jane (1999). "Minority Gropus, Autonomy and Self-Determination". En *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 19, No. 4, 605-629. Oxford University Press. <http://www.jstor.org/stable/20468297>
- Wright, Quiney (1954). "Recognition and Self-Determination". En *American Society of International Law*, 23-37. <http://www.jstor.org/stable/25657309>
- Yashar, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America, the Rise of Indigenous Movements and the Post liberal Challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.

Zegada, Teresa (2012). “La difícil reinención de la oposición en el gobierno de Evo Morales (2005-2012)”. En *Andamios: Boletín de análisis y prospectiva política*. La Paz: PNUD.

Zavaleta, René (1989). *El Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del Libro.

### **Documentos**

Bolivia. Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010).

Bolivia. Ley de Participación Popular (1994).

Bolivia. Ley Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996).

Bolivia. Ley de Diálogo (2002).

Bolivia. Ley de Ordenamiento Territorial.

Bolivia. Ley de Régimen Electoral Transitorio N 4021.

Boletín Comisión Andina de Juristas (1989).

Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia (2008).

CSUTCB. Tesis Política. 1983. [Myslide.es/documents/tesis-politicas-csutcb-1983](http://myslide.es/documents/tesis-politicas-csutcb-1983).

Ecuador. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (2010).

Proyecto Político de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE (1994).

Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador CONAIE (2007).

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Constitución Política del Ecuador (1998).

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas.

Proyecto de Estatuto del Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca (2012).

Proyecto de Estatuto Autónomo Originario de IsqaniQallaQallan de la Nación SuyuKallawayaya (2013) Charazani.

El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado, Sistematización de la experiencia (2010).

Documento Primer Congreso Ecuatorunari (2008).

Manifiesto de Tiwanaku (1973).

FENOCIN. <http://www.fenocin.org> (Búsqueda agosto de 2012).

### **Entrevistas citadas**

Pablo Andrade, 13 de junio de 2012.

Carlos Alcacía, 5 de octubre de 2012.

Guillermo Churuchumbi, 12 de agosto de 2012.

Alberto Bautista, 13 de agosto de 2012.

Isaías Quilumbaquin, 13 de agosto de 2012.

Carlos Chávez, 13 de diciembre de 2012.

Santiago Onofre, 14 de marzo de 2013.

Ramón Onofre, 15 de marzo de 2013.

Paulino Guarachi, 22 de abril de 2013.

Jesús Jilamita, 22 de abril de 2013.

Cesar Pilataxi, 10 de junio de 2013.

Olga Ilaquichi, 19 de octubre de 2013.

Dionisio Carrión, 2 de abril de 2013.

Elisa Vega, 12 de abril de 2013.

Raúl Ilaquiche, 13 de noviembre de 2013.

Wilfredo Plata, 18 de abril de 2013.

Emiliano Paty, 2 de abril de 2013.

José Paty, 2 de abril de 2012.

José Manangón, 10 de octubre de 2013.

Eduardo Ugsha, 15 de noviembre de 2013.

José María Cabascango, 20 de septiembre de 2012.

Santiago Alaro, 12 de marzo de 2013.

Martín Canaza, 18 de abril de 2013.

Pablo Ospina, julio de 2013.

Carlos Alcacía, 5 de octubre de 2012.

Entrevista grupal a dirigentes de la comunidad de Pijal, 20 de septiembre de 2012.

Entrevista grupal. Estudiantes Sistema de Educación Experimental Intercultural Cotopaxi (SEIC). 15 de octubre 2013.

Jesús Jilamita, 22 de abril de 2013.

### **Entrevistas realizadas**

Carlos Mesa, 5 de mayo de 2012.

Natalia Sierra, 8 de julio de 2012.

Luis Macas, 15 de julio de 2012.

Delfin Tenezaca, 15 de julio de 2012.

Ariruma Kowi, 18 de julio de 2012.

Enrique Ayala, 20 de julio de 2012.

Francisco Rhon, 5 de agosto de 2012.

Esperanza Martínez, 8 de septiembre de 2012.

Manuel Chiriboga, 14 de septiembre de 2012.

Luis Maldonado, 7 de noviembre de 2012.

Diocelinda Iza, 20 de noviembre de 2012.

Leonidas Iza, 20 de noviembre de 2012.

Loeínidas Iza Salazar, 20 de noviembre de 2012

Blanca Guamangate, 22 de noviembre de 2012.

Cesar Umuginga, 22 de noviembre de 2012.

Humberto Cholango, 27 de noviembre de 2012.

Carlos Jara, 1 de diciembre de 2012.  
Juan Carlos Pinto, 12 de febrero de 2012.  
Carlos Rocabado, 10 de febrero de 2013.  
Claudia Peña, 18 de febrero de 2013.  
Carlos Bazán, 22 de febrero de 2013.  
Alejandro Vargas, 5 de marzo de 2013.  
Moisés Quizo, 12 de marzo, 2013.  
Carlos Brañez, 15 de marzo de 2013.  
Pilar Mendieta, 10 de mayo de 2013.  
Félix Patzi, 10 de mayo de 2013.  
Diego Cuadros, 12 de mayo de 2013.  
Diego Ayo, 20 de mayo de 2013.  
Eduardo Rogriguez Beltzé, 10 de abril de 2013.  
Dino Palacios, 12 de abril de 2013.  
Moirá Suazo, 25 de mayo de 2013.  
Xavier Albó, 26 de mayo de 2013.  
Carlos Borth, 29 de mayo de 2013.



## **ANEXOS**

### **Anexo N. 1<sup>106</sup>**

#### **Proyecto de Estatuto Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya**

### **TITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPITULO I**

#### **BASES FUNDAMENTALES DE LA AUTONOMÍA ORIGINARIA DE ISQANI QALLA QALLAN DE LA NACION SUYU KALLAWAYA**

#### **Artículo 1. Constitución de la Autonomía Originaria.**

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 campesino, constituye la autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya .

En base al sistema Tawa-pusi con principios, Yuyayninchiq-Amuyaña, Yachayninchiq-Yatiña, Ruwayninchiq-Luraña, Atiyinchiq-Atiña para Sumaq Kawsananchispaq-Suma Jakaña, Qhapaq ñan taripanapaq- taripañataki.

La autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, ejercen su autogobierno a través de sus Órganos y Consejos constituidos e institucionalizados, en el marco de normas y procedimientos propios y las competencias reconocidas por la Constitución Política de Estado y la ley.

#### **Artículo 2. Sujeción a la Constitución Política del Estado**

El ESTATUTO AUTONÓMICO ORIGINARIO ISQANI QALLA QALLAN DE LA NACION SUYU KALLAWAYA, se sujeta a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

#### **Artículo 3. Base legal**

Amparada en el artículo 1, 2, 30, 289 al 296, 304 y 403 de la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ratificado por ley

---

<sup>106</sup> El Anexo 1 y 2 se incluyen por ser documentos inéditos y no publicados. Se conservó el formato original que incluye negrillas, cursivas u otros énfasis a lo largo de los documentos anexados.

Nº 1257 del 11 de junio de 1991 y los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por ley Nº 3760 del 7 de noviembre de 2007, Ley Marco de Autonomía y Descentralización Nº 031 de 19 de julio de 2010, y demás normas.

#### **Artículo 4. Identidad de la Entidad Autónoma**

La cultura Kallawayaya tiene diversidad de conocimientos, saberes y prácticas integrales que han llegado a constituirse en un referente de convivencia armónica con la Madre Tierra.

Se expresa a través de nuestros idiomas, sagrada hoja de coca, historia, territorialidad, música, artesanía, tecnología ancestral, cosmovisión, espiritualidad, sistema de gobierno, economía comunitaria; basada en los cuatro pisos ecológicos, aplicada desde la raíz -Saphi, Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas de la Nación Suyu Kallawayaya.

Kallawayaya significa “tierra sagrada de especialistas en la medicina natural originaria ancestral”.

#### **Artículo 5. Denominación de la Entidad Autónoma**

Se denomina Gobierno Autónomo Originario de ISQANI QALLA QALLAN de la Nación Suyu Kallawayaya.

#### **Artículo 6. Ubicación de la jurisdicción territorial**

- I. El territorio ancestral Isqani Qalla Qallan está ubicado en la Nación Suyu Kallawayaya, limita con Nación Qulla, Nación Mullu, Nación Lecos, Marka Antaquilla, Ayllu Curva y Nación Sandia República del Perú.
- II. El territorio ancestral Isqani Qalla Qallan está ubicado en el noroeste del Departamento de La Paz, provincia Bautista Saavedra, que limita al este con el Municipio de Mapiri, al oeste con el Municipio de Pelechuco y la República del Perú, al norte con los Municipios de Apolo y Curva, al sur con los Municipios de Mocomoco, Chuma, Ayata.

#### **Artículo 7. Base territorial ancestral**

El territorio de la Nación Suyu Kallawayaya, en su composición territorial es diversificada y continuada, respetando las dimensiones entre: Sullk'a Ayllus, Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus 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 - Suni uraqi (territorio frígido)
2. Patanwaya (Llaphi jallp'a - qhirwa p'iqiña uraqi (Cabecera de Valle).
3. Chawpinwaya LlaphiJ allp'a - qhirwa uraqi (valle).
4. Uranwaya Q'uñi Jallp'a - Junt'u uraqi (Trópico).

#### **Artículo 8. Finalidad de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan**

Consolidar la reconstitución del territorio originario ancestral de la Nación Suyu Kallawaya, 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 Originarios establecidos en los tratados y convenios internacionales, ratificados por leyes del Estado Plurinacional de Bolivia.

#### **Artículo 9. Alcances del Estatuto**

El Estatuto autonómico originario, es la norma institucional básica para el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, que regirá en toda la jurisdicción territorial y de cumplimiento general que establece: El funcionamiento, estructura, atribuciones del Gobierno Autónomo, el ordenamiento y gestión territorial, el régimen económico financiero, el régimen de competencias, el sistema de administración de la Jurisdicción Originaria y la coordinación con otras Entidades autonómicas, en articulación con el Nivel Central del Estado y la participación y control social de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las normas y procedimientos propios (sara – thaqi, kamachi-irawi, iwxa).

#### **Artículo 10. Idioma**

**Los idiomas oficiales en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya son: machajuyai - kallawaya, Quechua, Aymara, y castellano. Los documentos y actos oficiales principales de la administración Kallawaya, deben ser redactados en quechua Aymara y castellano.**

#### **Artículo 11. Símbolos**

**Los símbolos que caracterizan a de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, representan su cosmovisión, el Runayay – jaqiña ciclo de vida. Son Símbolos propios de la Autonomía Originaria de la Nación Suyu Kallawaya:**

1. La bandera originaria de la Nación Suyu Kallawaya
2. Himno de la Nación Suyu Kallawaya
3. El escudo de la Nación Suyu Kallawaya
4. Coca ancestral Kallawaya y Plantas medicinales
5. Chakana.
6. Flor de azucena
7. Animales andinos (Alpaca, vicuña)
8. Achachila Akhamani, Isqani, Athichaman, tiluskun, Sillak’a, Yumaran (protectores de los Kallawayas)
9. Wara, Wichiwichi
10. Warak’a (Q’urawa)
11. Pututu
12. Chicote
13. Los diseños y figuras de la vestimenta originaria
14. Cerámica Kallawaya
15. Tallado de madera
16. Paracero
17. Ponchos
18. Capachu
19. Sombrero
20. Llijlla.

21. Unku
22. Llaqholla
23. Ch'ullu.
24. Aqsu
25. Istalla
26. Ch'uspa
27. Vestidura de autoridad Originaria
28. El dos y el cuatro (iskay, tawa) como cantidades sagrados
29. Suri (bandera)
30. Música y danzas originarias propias.
31. Colores de cada ayllu o comunidad.

La Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, a través de su gobierno autónomo, asume y respeta los símbolos nacionales establecidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional.

### **Artículo 12. Cosmovisión**

El Estatuto Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación suyu kallawayaya, tiene la concepción holística de la realidad, que desarrolla un modo de existir, ver, sentir, percibir, proyectar y relacionarse con EL MUNDO Y todas las formas de VIDA. Expresada en las relaciones sociales, educativas, culturales, económicas y jurídicas de vida propia.

Está basada en las cuatro dimensiones de la Chacana-Tawa -Jach'a Qhana (cruz del sur):

1. Yuyayninchiq-Amuyaña (**pensamiento**)
2. Yachayninchiq-Yatiña (**saber**)
3. Ruwayninchiq-Luraña (**hacer**)
4. Atiyinchiq-Atiña (**poder**)

Hacia el Qapaq Ñan y Sumaj Kawsay - Suma Qamaña – Uwaru Jakanay (**Vivir bien**).

### **Artículo 13. Espiritualidad**

**En el Territorio de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, el hombre y la mujer viven en constante unión, convivencia y armonía con la naturaleza cosmos, Pachamama (la madre tierra), los Achachilas-Machulas, Watayuq-Maranis, illas, wak'as, tata inti-willka, mama phaxsi-killla, Wayra-Thaya, Uno-Uma, fuentes sagradas de energía y creencia espiritual.**

Se respeta y garantiza la libertad de religión y culto, de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

### **Artículo 14. Visión de la Autonomía**

La Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, desde sus potencialidades productivas originarias ancestrales, lograra su desarrollo integral en el marco del vivir bien, (Sumaq-AllinKawsay) y (QapaqÑan) como vivencia y convivencia armónica con la madre tierra entre todos.

Conserva, reafirma y fortalece su identidad cultural ancestral caracterizada por la medicina natural originaria ancestral Kallawayaya (**Dimensión Munakuyninchiq**).

Con el desarrollo de capacidades productivas, de acuerdo a las vocaciones del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (**Dimensión Ruwananchiq**)

Los saberes y conocimientos ancestrales y la educación integral comunitaria y productiva es para y en la vida, se complementa con las cuatro dimensiones (**Dimensión Yachayninchiq**)

Se constituye en un espacio con gestión territorial y Democracia comunitaria, con justicia social, con formas de organización propia, basada en la dualidad (QhariWarmi-Chacha Warmi) y sistema tawa (**Dimensión Atiyinichiq**)

#### **Artículo 15. Objeto**

El presente Estatuto Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan, tiene por objeto hacer efectivo el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de la Nación Suyu Kallawaya, bajo las normas y procedimientos propios del sistema del Ayllu y de la Constitución Política del Estado; en el marco de la descolonización, ejerciendo la soberanía alimentaria y el Sumaj Kawsay- Suma Qamaña, Uwaru Jakanay (vivir bien).

Regula la estructura de la política administrativa, la designación de las autoridades del Gobierno Autónomo Originario y la coordinación con otras entidades territoriales del Estado Plurinacional de Bolivia.

Regular el régimen de Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, en el marco del mandato del artículo 289 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y de sus normas y procedimientos propios. Con soberanía territorial y legitimidad, realizando la buena administración de los recursos económicos y aprovechamiento sostenible y sustentable de las bondades de la Madre tierra para el desarrollo social, económico y productivo para vivir bien entre todos.

#### **Artículo 16. Capital y Sede de la Autonomía de Originaria Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya**

##### **I. Capital.**

**La Capital de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, 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.

El Gobierno Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, fortalecerá las potencialidades culturales, recursos naturales, productivos y saberes ancestrales, denominando capitales chawpi - taypi.

**(La redacción de este párrafo se realizara en la sesión de la aprobación en detalle, conforme la sesión Extra ordinaria de fecha 16-4-12)**

## **CAPITULO II**

### **PRINCIPIOS Y VALORES, DE LA AUTONOMIA ORIGINARIA**

#### **Artículo 17. Principios ancestrales**

Los principios éticos ancestrales fundamentales de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya (Muju-Jatha), que sustentan y rigen la vida institucional Kawsayninchiq-Qamaña en el marco del Vivir Bien, son los siguientes:

1. Reciprocidad
2. Solidaridad
3. Dualidad
4. Rotación
5. Ama suwa, ama llulla, ama qilla, ama sapa.
6. sumajpuriy - suma sarnaqawi (buen andar)
7. Mink'a
8. Trabajo colectivo
9. tupay - jaqthaptaña (encuentro)
10. Consenso

**Otros principios (Muju-Jatha) que sustentan y rigen la vida institucional Kawsayninchiq-Qamaña de la autonomía originaria son:**

**Yuyay-Amuyaña, Ideología, filosofía, identidad, (Transversalidad)**

**Munakuyninchiq-Munaña, Querer, amor, cariño.**

**Yachayninichiq-Yatiña, Saberes, conocimientos, Ciencia, Tecnología, Arte.**

**Ruwayninchiq-Luraña, Hacer, producción, Economía solidaria, con respeto a la Madre Tierra.**

**Atiyninchiq-Atiña, Poder, mandato, Gobernabilidad, Gestión Territorial y Administrativa.**

**Todo es par**, complementación de femenino y masculino, Qhari-Warmi, Chacha-Warmi. Además es tawa

**Todo es Ayni**, dar, recibir, compartir, convivir, ayudar, colaborar, servir, agradecer, redistribuir,

**Todo tiene vida**, la piedra, el agua, la tierra, las plantas, los cerros, los runas y otros tiene la obligación de respetarse unos a otros.

**Todo es cíclico**, nada tiene principio ni fin, todo es continuo, en forma de muyu.

**Familia**, pilar fundamental, donde existe el respeto entre niños(as), adolescentes y adultos.

#### **Artículo 18. Valores Ancestrales**

Los valores ético-morales fundamentales (saphi-sapha), que sustentan y rigen la vigencia de la autonomía Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya son:

Identidad cultural, es la base fundamental y enraizada de la existencia de las familias de los Ayllus, que persiste, fortalece, afirma y divulga las costumbres vivenciales, vestimentas

originarias, alimentación, recreaciones sentimentales, de alegría, idioma, alimentación y relaciones espirituales, sociales, económicas y organizativas.

Autogobierno, Es el ejercicio de la estructura de los poderes sobre sus principios y Leyes, libre de imposiciones externas.

Solidaridad, es el apoyo mutuo entre personas, naciones y pueblos con las bondades de la Madre Tierra.

Complementariedad, en la naturaleza, los que habitan y existen ninguno es solo o solitario cada elemento viviente necesita del otro para su existencia y reproducción, los pueblos necesitan y se complementan de otros pueblos guardando el respeto y las diferencias.

## **TITULO II**

### **DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS FUNDAMENTALES**

#### **CAPITULO I**

#### **DERECHOS FUNDAMENTALES**

##### **Artículo 19. Derechos Fundamentales**

El gobierno autónomo originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, Garantiza Los derechos establecidos en los artículos 13 al 107 de la Constitución Política del Estado, la ley 1257 y 3760 del Estado Plurinacional, en el marco de sus competencias y de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

##### **Artículo 20. Derecho a la consulta**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qall Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, de acuerdo a la Constitución política del estado, las normas internacionales vigentes, normas y procedimientos propios efectuarán la consulta previa, informada y obligatoria, antes de tomar medidas legislativas o administrativas antes de emprender cualquier obra o proyecto y explotación de las bondades de Madre tierra, dentro de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.

##### **Artículo 21. Derechos civiles.**

La población de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya; hombres, mujeres, menores, mayores, adultos mayores, con capacidades diferentes, tienen todos los derechos civiles establecidos en la Constitución Política del Estrado.

##### **Artículo 22. Derechos Políticos**

Todas las personas de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, bajo los siguientes criterios:

La práctica de la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios de Isqani Qall Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.

La elección, designación y nominación directa de los representantes se procederá según normas y procedimientos propios de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.

**Artículo 23. Suspensión de los Derechos Políticos.**

Los causales de la suspensión de los derechos políticos en Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá además de los establecidos en la Constitución Política del Estado son los siguientes:

- Que viole el régimen Estatutaria y constitucional de recursos naturales
- Que atente contra la unidad de la Nación Kallawayá.
- Actos de corrupción de carácter público y privado.
- Actos de inmoralidad que vulnere las normas y procedimientos propios.

**CAPITULO II  
DEBERES**

**Artículo 24. Deberes**

Se reconoce todos los deberes y obligaciones establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado además de:

- a. Respetar y hacer respetar el presente Estatuto Autonómico originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá
- b. Contribuir al desarrollo del territorio ancestral Kallawayá en el marco de los principios de Sumaq Kawsay- Suma Qamaña respetando los derechos de la madre tierra de acuerdo las normas y procedimientos propios.
- c. Estar censado e inscrito en el padrón Biométrico del Sullk'a Ayllu, Kuraq Ayllu, Athun Ayllu y Marka a la que pertenece.
- d. Cumplir obligaciones sociales u otras actividades que vayan en beneficio colectivo.
- e. Cumplir con todas las obligaciones colectivas establecidas y debidamente reglamentadas en cada territorio de la Nación Suyu Kallawayá.
- f. Participar y apoyar en la educación cuando la familia tenga niños y niñas en edad escolar en su Sullk'a Ayllu, Kuraq Ayllu, Athun Ayllu y Marka.
- g. Resguardo y protección de las propiedades agrarios en la jurisdicción- territorio.
- h. No permitir la parcialización en la administración de Justicia, ni el abuso de poder.
- i. Y otros deberes de acuerdo las normas y procedimientos propios de cada territorio
- j. Resguardo y protección de los lugares sagrados.

**CAPITULO III  
GARANTIAS**

**Artículo 25. Garantías**

- I. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, garantiza el derecho propietario individual y colectivo, así como la



protección y resguardo de los recursos naturales existentes en el territorio Kallawayá y de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

- II. El Gobierno Autónomo Originario, a través del presente estatuto, garantiza a los habitantes del Territorio Ancestral, las garantías jurisdiccionales establecidas en los Artículos 109 al 123 de la Constitución Política del Estado y del presente Estatuto.
- III. El Gobierno Autónomo Originario, deberá velar y garantizar el ejercicio de los derechos de la madre tierra, de la hoja de coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, en concordancia con los artículos 384 y 385 parágrafo II, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, las leyes y convenios internacionales, normas y procedimientos propios de la Nación Kallawayá.
- IV. Los descendientes originarios (as) del territorio ancestral Kallawayá que residen fuera del territorio, gozan de los mismos derechos.

#### **Artículo 26. Vulneración.**

La vulneración de los derechos, concede a las víctimas el derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento de daños y perjuicios en forma oportuna, de acuerdo al parágrafo I del Artículo 113 de la Constitución Política del Estado.

### **TÍTULO III**

#### **ATYIY ATIÑA**

#### **ESTRUCTURA TERRITORIAL ORGANIZACIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO ORIGINARIO DE ISQANI QALLA QALLAN DE LA NACIÓN SUYU KALLAWAYA**

#### **CAPITULO I**

#### **ESTRUCTURA TERRITORIAL Y ADMINISTRACION**

#### **Artículo 27. Definición**

El territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, es el espacio natural constituido por cuatro elementos o pachas: espacio sub suelo ukhu – manqha pacha, tierra kay - aka pacha, espacio aéreo janaq- alax pacha y may-kawki pacha, cada pacha tiene su forma de ser solidario armonía con la humanidad y se complementan con los principios y valores ancestrales.

#### **Artículo 28. Estructura Territorial**

La Nación-Suyu Kallawayá para el ejercicio del Gobierno Autónomo Originario, está estructurado territorialmente en base a las cuatro dimensiones (tawa pachas: ukhu pacha - manqha pacha, kay pacha- aka pacha, janaq pacha-alax pacha, may pacha-jaya pacha) de manera colectiva complementaria, en Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas, estructurado en cuatro parcialidades.

#### **Parcialidad uno:....**

**Parcialidad dos:...**  
**Parcialidad tres:...**  
**Parcialidad cuatro:...**

#### **Artículo 29. Sistema de administración**

- I.** El sistema de administración territorial de la Nación Suyu Kallawaya delega a los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas de cada parcialidad la administración según sus normas y procedimientos propios, en concordancia con la Constitución Política del Estado y las Leyes.
- II.** Las tierras son propiedad estratégico de los habitantes de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, respaldados por el presente Estatuto autonómico, y se protege y resguarda las concesiones a otras.

### **CAPITULO II**

#### **ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL GOBIERNO AUTONOMO ORIGINARIO**

#### **Artículo 30. Definición**

La estructura orgánica es la línea de mando horizontal colectivo del Gobierno Originario entre los órganos y consejos constituidos, atiy-atiña, son legales y legítimos, ante el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, la Constitución Política del Estado y las Leyes

#### **Artículo 31. Estructura del Gobierno Originario**

- I.** El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, está estructurado sobre la base territorial de cuatro TAWA PUSI ATHUN AYLLU-MARKA, la misma que representa a la naturaleza territorial de cuatro pachas, cuatro pisos ecológicos, las cuatro estaciones del año, las cuatro lógicas, concepciones humanas, las cuatro identidades y vivencias, las cuatro idiomas oficiales, las cuatro lados de la chacana, las cuatro lados de la wiphala, las cuatro normas de convivir con la madre tierra durante el año por los Ayllus preexistentes y otras que expresan definida políticamente como Órganos y Consejos.
- II.** El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallande la Nación Suyu Kallawaya, como expresión Colectiva de Autogobierno se estructura en:

Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación SuyuKallawaya, denominada Kallawayaq AthunTantakuynin. Como máxima expresión colectiva y los siguientes órganos y consejos:

1. Asamblea AthunTantakuy Jach'a Tantachawi
2. Órgano Legislativo – Kamachiqkuna Tupak
3. Órgano Ejecutivo - Ruwachiqkuna o KawsayTantaq; Thakinchiri
4. Consejo de Participación y Control Social – Qhawaqkuna Amuyt'anaka
5. Consejo de la Jurisdicción Originaria – Chiqan Jallch'aqkuna Jucha kamaninaka

### **CAPÍTULO III**

#### **ASAMBLEA DE ISQANI QALLA QALLAN DE LA NACIÓN SUYU KALLAWAYA ATHUN TANTAKUY ISQANI QALLA QALLAN SUYU KALLAWYA (A.I.QA.N.KA.)**

**Artículo 32. Asamblea AthunTantakuy Jach'a Tanchawi de Isqani Qalla Qallan**

La Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, es la instancia máxima de Fortalecimiento, Lineamiento, Participación, Fiscalización y respaldo al Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya

**Artículo 33. Conformación**

La Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, estará conformada por el consejo de dos representantes de las cuatro parcialidades, sus funciones serán determinadas de acuerdo a su Reglamento.

**Artículo 34. Atribuciones de la Asamblea de Isqani Qalla Qallan**

La Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, tiene las siguientes atribuciones:

1. Elaborar su reglamento interno de funcionamiento.
2. Velar la implementación y fortalecimiento de las bases fundamentales de la Autonomía Originaria.
3. Apoyar y gestionar la reconstitución y consolidación del Gobierno autónomo en el territorio ancestral Kallawaya.
4. Velar la práctica de los principios y valores filosóficos ancestrales de la Nación Suyu Kallawaya.
5. Consagrar a las nuevas autoridades del Órgano Legislativo, Ejecutivo, Consejo de Participación Control Social y Consejo de Jurisdicción Originaria.
6. Emitir juicios de valores sobre los informes de la gestión Órgano Legislativo, Ejecutivo, Consejo de Participación Control Social y Consejo de Jurisdicción Originaria.
7. Velar el ejercicio de los derechos del autogobierno originario, autodeterminación, libre determinación.
8. Cuidar la implementación y fortalecimiento del Sumaj Kawsay, QhapaqÑan.
9. Cuidar y velar el fortalecimiento de su identidad ancestral.
10. Cuidar y promocionar el fortalecimiento de los saberes y conocimientos ancestrales.
11. Definir políticas y programas de desarrollo productivo con identidad.
12. Proponer políticas de relaciones comerciales, nacionales e internacionales.
13. Velar la participación política en los diferentes niveles del Estado.
14. Promocionar el sistema del autogobierno originario Kallawaya, en los diferentes niveles del Estado Plurinacional y espacios internacionales.
15. Proponer la reforma parcial o total del Estatuto Autonómico Originario.
16. Y otras atribuciones de acuerdo las circunstancias.

**Artículo 35. Asambleas de Isqani Qalla Qallan**

Las asambleas serán de carácter ordinarias y extraordinarias

- I. Las Asambleas Ordinarias se llevaran a cabo el día 21 de junio de cada año
- II. Las Asambleas Extraordinarias se realizaran según las circunstancias y de acuerdo a su Reglamento Interno.

## **CAPÍTULO IV ORGANO LEGISLATIVO – KAMACHIQKUNA**

### **DEFINICION, COMFORMACION, ATRIBUCIONES, FORMA DE ELECCION, REQUISITOS, PERIODO DE MANDATO Y CESACIÓN DE MANDATO DEL ORGANO LEGISLATIVO**

#### **Artículo 36. Definición**

El Órgano Legislativo-Kamachiqkuna Tupak, es la instancia máxima legislativa, Deliberante y Fiscalizadora del Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, con facultad de elaborar, aprobar y sancionar leyes en la jurisdicción territorial y ejercen el mandato en forma dual (qhari-warmi o warmi-qhari).

#### **Artículo 37. Conformación**

El Órgano Legislativo-Kamachiqkuna Tupak, está conformado por nueve Kamachiqkuna Tupak, bajo normas y procedimientos propios, ocho serán elegidos por las cuatro parcialidades y uno por población.

Denominación: de Tata y Mama Tupak sigue siendo propuesta para su tratamiento en detalle.

#### **Artículo 38. Atribuciones del Órgano legislativo**

El Órgano legislativo-Kamachiqkuna Tupak tiene las siguientes atribuciones:

1. Elaborar y aprobar su reglamento interno de procedimiento.
2. Organizar la Directiva y las comisiones de trabajo
3. Aprobar el presupuesto general del Gobierno Autónomo Originario y luego presentar a la Asamblea para su respaldo.
4. Dictar resoluciones leyes, interpretar, Derogar, Abrogar y Modificar las que rigen en toda la jurisdicción del Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya
5. Regularizar y fiscalizar a las empresas, asociaciones, cooperativas y otras personas jurídicas en las que tenga participación económica el Gobierno Autónomo Originario.
6. Dictar leyes para coadyuvar el resguardo y control de las fronteras de la Autonomía Originaria Isqani Qalla Qallan.
7. Aprobar el plan de desarrollo económico y social presentado por el órgano ejecutivo
8. Aprobar la constitución de empresas del Gobierno Autónomo originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya.
9. Reconocer honores y distinciones públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes a la Nación Suyu Kallawaya.
10. Controlar y fiscalizar al Órgano Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones
11. Aprobar la adquisición y enajenación de los bienes
12. Representar al Gobierno Autónomo originario de Isqani Qalla Qallan ante personas naturales y jurídicas

13. Informar a la Asamblea y a las bases sobre sus actividades realizadas en su gestión.
14. Y otras atribuciones que ejerzan en el marco de sus competencias, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las Leyes.

#### **Artículo 39. Formas de elección.**

En el Territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, se elegirá a las Autoridades legislativas, en cada parcialidad mediante sus normas y procedimientos propios y su reglamento.

Los electos serán legitimizados en la Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayá y acreditados por el Tribunal Electoral Departamental.

#### **Artículo 40. Requisitos**

Los requisitos para ser electos como Autoridades del Órgano Legislativo, será de acuerdo sus normas y procedimientos propios. En concordancia con la Constitución Política del Estado y son los siguientes:

1. Ser originario(a) del Territorio Ancestral Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
2. Estar censado y registrado en el padrón electoral del Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus, Markas a la que pertenece.
3. Tener 25 años cumplidos al día de la elección o designación según normas y procedimientos propios.
4. No tener antecedentes y procesos judiciales, civiles ni penales con sentencia ejecutoriada, ni algún antecedente pendiente en el territorio Ancestral Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
5. En caso de varones haber cumplido el servicio militar obligatorio.

#### **Artículo 41. Periodo de mandato**

El periodo de mandato de las autoridades del Órgano Legislativo-Kamachiqkuna, será de cuatro años de acuerdo las normas y procedimientos propios.

#### **Artículo 42. Prohibiciones**

Son prohibiciones para el ejercicio del cargo de las autoridades de los órganos: el desempeñar simultáneamente un cargo público.

## **CAPÍTULO V ÓRGANO EJECUTIVO – RUWACHIQKUNA**

### **DEFINICION, COMPOSICION, ATRIBUCIONES, FORMA DE ELECCION, REQUISITOS Y PERIODO DE MANDATO**

#### **Artículo 43. Órgano Ejecutivo Ruwachiqkuna Thakinchiri**

El órgano Ejecutivo, es la instancia operativa de dirección, representación, ejecución, coordinación, gestión y administración del Gobierno Autónomo de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, en el marco de los principios y la Constitución Política del Estado y las Leyes.

#### **Artículo 44. Composición**

El Órgano Ejecutivo – Ruwaqkuna- Kawsaqtantaq Thakinchiri está compuesto por: Tata Apu Inka y su Mama Apu Inka o Mama Apu Inka y su Tata Apu Inka, Sullk’a Inkakuna - Inkanaka.

#### **Artículo 45. Atribuciones del Órgano Ejecutivo**

El Órgano Ejecutivo – Ruwaqkuna, tienen las siguientes atribuciones:

1. Cumplir y hacer cumplir el presente Estatuto, leyes, resoluciones y reglamentos de la jurisdicción autónoma originaria Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya.
2. Representar al territorio Autónomo Originario en todas las instancias públicas y privadas.
3. Servir de manera eficaz, transparente, el manejo de la gestión pública, en todo el territorio Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya.
4. Elaborar, implementar, fortalecer y consolidar políticas de Kawsay-Qapaq Ñan.
5. Elaborar Planes, programas y proyectos, para el desarrollo: Social, Cultural, Económico, Productivo y ordenamiento territorial en la jurisdicción.
6. Administrar los recursos económicos de manera participativa y transparente.
7. Enviar a Sullk’a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas los proyectos, programas y el Plan Operativo Anual (POA) para la siguiente gestión con el respectivo monto asignado.
8. Presentar informes técnico, financiero al AthunTantakuy Isqani Qalla Qallan Suyu kallawaya (Asamblea de Isqani Qalla Qalln de la Nación Suyu Kallawaya), Órgano Legislativo y Consejo de Participación y Control Social y a las entidades competentes del nivel central del Estado en los plazos establecidos por ley.
9. Presentar informes técnico, financiero a las organizaciones sociales, Sullk’a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.
10. Conformar su equipo técnico (amawtas – purichijkuna) a requerimiento, de acuerdo a la dinámica del gobierno autónomo originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya.
11. Dictar decretos y resoluciones de su competencia.
12. Preservar la integridad territorial de la Autónoma Originaria de Isqani Qall Qallan de de la Nación Suyu kallawaya.
13. Y otras atribuciones que ejerzan en el marco de sus competencias de acuerdo a la Constitución Política del Estado, las leyes, y su reglamento.

#### **Artículo 46. Requisitos**

Los requisitos para ser Tata Apu Inka y su Mama Apu Inka o Mama Apu Inka y su Tata Apu Inka, Sullk’a Inkakuna - Inkanaka, aparte de los establecidos en la Constitución Política del Estado, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser originario(a) del Territorio Ancestral Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya
2. Estar censado y registrado en el padrón electoral del Sullk’a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus, Markas a la que pertenece.
3. Tener 25 años cumplidos al día de la elección o designación según normas y procedimientos propios.

4. No tener antecedentes y procesos judiciales, civiles ni penales con sentencia ejecutoriada, ni algún antecedente pendiente en el territorio Ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
5. En caso de varones haber cumplido el servicio militar obligatorio

#### **Artículo 47. Formas de Elección del Órgano Ejecutivo**

- I. En Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, se elegirá a la Autoridad Ejecutiva, Tata Apu Inka y su Mama Apu Inka o Mama Apu Inka y su Tata Apu Inka, mediante sus normas y procedimientos propios y su reglamento.
- II. Se elegirá un o una representante de las cuatro parcialidades, los cuales irán a una elección mediante voto universal.
- III. El o la electa serán legitimizados en la asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá y acreditados por el Tribunal Electoral Departamental.
- IV. Los Sullka Inkas serán elegidos en sus territorios de acuerdo a sus normas y procedimientos propios y serán legitimizados por el Tata Apu Inka y su Mama Apu Inka o Mama Apu Inka y su Tata Apu Inka

#### **Artículo 48. Periodo de mandato**

El periodo de mandato de las autoridades ejecutivas es de cuatro años, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.

#### **Artículo 49. Cesación de mandato**

- I. Las autoridades del Órgano Ejecutivo y legislativo, cesarán su mandato por las siguientes causales:
  1. En caso de muerte.
  2. Por renuncia voluntaria e irrevocable.
  3. En caso de impedimento o invalidez física y psicológica.
  4. En caso de tener sentencia condenatoria ejecutoriada.
  5. Por abandono injustificado de sus funciones según el reglamento.
  6. Actos de corrupción e inmoralidad, debidamente probados
- II. Las autoridades ejecutivas legislativas que perdieron su mandato serán reemplazados por otros(as) de su mismo territorio, donde fueron elegidos con todos los derechos y garantías hasta conclusión de su gestión.

## **CAPITULO VI CONSEJO DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL**

#### **Artículo 50. Base Legal**

La participación y control social del Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, se basará en la Constitución Política del Estado, normas y procedimientos propios y otras leyes.

#### **Artículo 51. Participación y control social:**

- I. La participación y control social es un sistema integral de elementos administrativos, jurídicos, filosóficos, metodológicos, organizativos, fiscalización y coordinación, en temas territoriales, culturales, sociales, políticas, ambientales y económicas; se ejerce en forma directa, por medio de sus representantes o estructura de autoridades originarias y a través del consejo de participación y control social en el territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
- II. EL Consejo de participación y control social ejercerá control en instituciones públicas y privadas que administran recursos del Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
- III. La participación y control social en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, se estructura de la siguiente forma.
  1. Participación (de la población en forma individual o colectiva)
  2. Consejo de participación y control social.

**Artículo 52. Participación social:**

La participación de la población de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, es un sistema integral que se ejerce de acuerdo las normas y procedimientos propios, la constitución Política del Estado, Las Leyes, y el presente estatuto.

**Artículo 53. Atribuciones**

Son atribuciones de participación social

1. Acompañar la planificación, evaluación y seguimiento, de políticas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo del Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural.
3. Participación en la planificación del manejo transparente, sobre el uso de los recursos económicos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento interno y externo.
4. Apoyar en el ejercicio de las atribuciones y gestión de la Asamblea y órgano legislativo
5. Ejercer control sobre el control Social para el buen ejercicio de sus funciones.
6. Informar la situación de las actividades de las instituciones del territorio.
7. Y otras atribuciones que ejerza en el marco de sus derechos, de acuerdo a las normas y procedimientos propios y las Leyes.

**Artículo 54. Consejo de participación y control social.**

El Consejo de participación y control social es una instancia de participación y fiscalización de la gestión, administración pública en el marco de los principios filosóficos ancestrales, normas y procedimientos propios.

**Artículo 55. Conformación del Consejo de participación y Control Social.**

El Consejo de Participación y Control Social está conformado por una o un representante de las estructuras organizativas de las autoridades originarias de los cuatro parcialidades. Además el ejercicio del mandato de cada representante es de un año y ejercen el mandato en forma dual (Qhari-Warmi o Warmi-Qhari).



**Artículo 56. Atribuciones del Consejo de participación y control social.**

1. Elaborar e implementar su reglamento.
2. Participar, Coordinar, Pronunciarse, Denunciar, Ejercer y Fiscalizar en temas económicos, culturales, sociales, políticos, ambientales de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya. de la Nación-Suyu Kallawaya.
3. Pronunciarse, Denunciar, y Fiscalizar en temas económicos, culturales, sociales, políticos y ambientales del Gobierno Autónomo de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya.
4. Participar y hacer seguimiento al diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo económico, ambiental, social y cultural del Gobierno Autónomo Originario.
5. Controlar el uso y el destino de los recursos públicos del Gobierno Autónomo Originario y la distribución equitativa.
6. Solicitar y acompañar al órgano legislativo y ejecutivo la presentación de informe técnico económico financiero.
7. Informar a la población sobre su gestión.
8. Y otras atribuciones que ejerza en el marco de sus competencias, de acuerdo las Leyes y su reglamento.

**Artículo 57. Funcionamiento del Consejo de participación y control social**

El presupuesto para el funcionamiento de Consejo de participación y control social, será de acuerdo a ley y reglamento.

**CAPÍTULO VII  
CONSEJO DE LA JURISDICCIÓN ORIGINARIA KALLAWAYA.**

**Artículo 58. Jurisdicción Originaria:**

La jurisdicción originaria en el territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya es un sistema práctico, inmediato y colectivo que regula los ámbitos como la disciplina, honradez, respeto, derechos y la convivencia entre los seres humanos, con la Madre Tierra en el marco de los principios de Sumaq Kawsay-Suma Qamaña.

**Artículo 59. Fundamentos y principios**

Los principios de la jurisdicción originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya son los siguientes:

1. Ama llulla (no seas mentiroso).
2. Ama suwa (no seas ladrón).
3. Ama qhilla (no seas flojo)
4. Ama llunk'u (no seas adulador)
5. Ama sapa (no seas individualista)
6. Reflexiva
7. Preventivo – recomendaciones
8. Re integradora
9. Publico e inmediata
10. Filosófico colectivo
11. Oral o escrito.
12. Solidaridad con las personas con capacidades diferentes.

### **Artículo 60. Estructura de la Jurisdicción Originaria**

La Jurisdicción Originaria, tiene la siguiente estructura

- I. En Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas se ejercen de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, por medio de sus autoridades.
- II. Consejo de la Jurisdicción Originaria.

### **Artículo 61. Conformación**

El Consejo de la Jurisdicción Originaria está conformado por: Cuatro representantes de las cuatro parcialidades, con las mismas funciones y atribuciones, que ejercen el mandato en forma dual (Qhari-Warmi o Warmi-Qhari).

### **Artículo 62. Requisitos**

Para ser elegido o designado al Consejo de la Jurisdicción Originaria, se requiere cumplir los requisitos establecidos en el Artículo 41 del presente estatuto, además los siguientes:

- a) Ser exautoridad Originaria de cualquier nivel en las organizaciones sociales.
- b) Tener conocimiento de la jurisdicción originaria.
- c) Tener conocimiento básico de formas y procedimientos propios de la Justicia originaria, y otras normas vigentes.

### **Artículo 63. Periodo de mandato**

Los integrantes del Consejo de la Jurisdicción Originaria, tendrán un periodo de mandato de dos años consecutivos, contarán con apoyo logístico para el ejercicio de sus funciones y sus cargos serán adhonoren.

### **Artículo 64. Forma de elección**

La elección o designación de los integrantes del Consejo de la Jurisdicción Originaria en Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, será mediante normas y procedimientos propios en los cuatro territorios.

### **Artículo 65. Atribuciones del Consejo de la Jurisdicción Originaria**

Son atribuciones del Consejo de la Jurisdicción Originaria:

1. Elaborar políticas de fortalecimiento de la convivencia armónica y la sabiduría Ancestral Kallawayá para vivir bien desde la aplicación de los principios y valores ancestrales de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
2. Hacer el seguimiento de la aplicación de la jurisdicción Originaria dentro del territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.
3. Resolver los conflictos y delitos presentados ante su instancia que hayan sido derivados de las autoridades originarias de los territorios.
4. Resolver los conflictos o problemas denunciados que no son competencias de los territorios.
5. Informar a la Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá de su gestión.
6. Coordinar y colaborar con la jurisdicción ordinaria y jurisdicción agroambiental.
7. Y otras atribuciones que ejerzan en el marco de sus competencias y su reglamento.

### **Artículo 66. Coordinación y Cooperación con otras Jurisdicciones**

La coordinación y cooperación entre la Jurisdicción Originaria y demás jurisdicciones legalmente reconocidas, se realizara de acuerdo a las normas y procedimientos propios, en conformidad a la Ley de Deslinde Jurisdiccional, Leyes nacionales, el presente Estatuto Autonómico y reglamentos.

## TITULO IV

### **RUWAY LURAÑA SUMAQ KAWSANAPAQ- SUMA QAMAÑATAKI DESARROLLO PRODUCTIVO AGROPECUARIO**

#### **CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo 67. Definición**

El desarrollo productivo agropecuario, es un modelo de producción integral que busca desarrollar una productividad agropecuaria ecológica, según la vocación productiva de cada territorio, que se complementa con la soberanía y seguridad alimentaria a través de la pirwa, tama y jaka Kawsay.

Sumaq kawsay-suma jakaña, es un principio de vida de originarios(as) de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, que se practica por sistemas de producción, productividad, munay-munaña, manejo sustentable con tecnologías ancestrales y apropiadas para el cuidado de los recursos naturales de la pacha mama.

##### **Artículo 68. Sistema de producción**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, reafirma su potencial de recursos naturales renovables y no renovables, las prácticas ancestrales, lugares turísticos y medicina originaria ancestral, mediante sistemas y planes de desarrollo productivo:

1. El Gobierno Autónomo en el marco de la reafirmación de saberes ancestrales, priorizara el restablecimiento de las infraestructuras arquitectónicas productivas existentes en los cuatro territorios.
2. Es prioridad de Isqani Qalla Qallan las infraestructuras productivas agropecuarias, las manufacturas y los servicios básicos productivos.
3. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de La Nación Suyu Kallawaya, promoverá la industrialización de productos agropecuarios con la implementación de complejos productivos, con el empleo de tecnologías propias y complementarias.
4. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, Fomentará políticas productivas viables, sustentables y sostenibles mediante el sistema de cadena productiva: producción, acopio, transformación y comercialización de acuerdo a las potencialidades de los cuatro territorios.

5. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de La Nación Suyu Kallawayá, fortalecerá y afirmará la producción natural ecológica agropecuaria, en el proceso de producción animal y vegetal. Se prohíbe el uso de los productos químicos y transgénicos.
6. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, estructura y apoya con prioridad a las Unidades Productivas, servicios y distribuidores Comerciales, en sus territorios como: Asociaciones, Cooperativas, Empresas unipersonales, sociedades mixtas, bajo control y fiscalización de las Autoridades originarias y del órgano Ejecutivo.
7. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayá, fomentará, fortalecerá el desarrollo de actividades de servicio etno-ecoturismo originario comunitario, dentro de su territorio ancestral, protegiendo y conservando la biodiversidad, los derechos de la madre tierra, los lugares sagrados, turísticos y el medio ambiente y valorando la cosmovisión andina.
8. Promoverá políticas de autoempleo de las familias de los diferentes Ayllus y Markas en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, permitiendo mejorar los ingresos económicos reduciendo la migración y desempleo.
9. Se implementará la asistencia de seguro agropecuario a nivel individual y colectivo, en coordinación con el Gobierno Central y Departamental, buscará los mecanismos y alternativas financieras para las pólizas conforme a la ley 144 de revolución productiva comunitaria y agropecuaria
10. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayá, fomentará políticas de investigación, recuperación y promoción de especies vegetales y animales que están en amenaza de extinción.
11. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, en coordinación con el Gobierno Central definirá estrategias de extracción, transformación, comercialización de recursos naturales no renovables en el marco de los principios de la autonomía y en sujeción a la Constitución Política del Estado.

## **CAPITULO II**

### **DESARROLLO PRODUCTIVO AGROPECUARIO**

#### **Artículo 69. Producción agropecuaria**

El Gobierno Autónomo Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawa, fortalecerá el sistema de desarrollo productivo ancestral agropecuario colectivo, sustentable con soberanía para la seguridad alimentaria en armonía con la madre tierra, a través de:

1. El desarrollo productivo colectivo en los cuatro pisos ecológicos: Altiplano (janaqwaya chiri jallp'a), cabecera de valle (patanwaya –llap'ijallp'a), valle- (chawpinwaya –llaphijallp'a) y trópico (uranwaya –q'uñijallp'a). Entre los más importantes se tiene: la ganadería camélida, producción agrícola, forestación, cítricos, plantas medicinales y aromáticas

2. Se fortalece y constitucionaliza el sistema de producción ancestral el muyu rotación de cultivos, ganadería, qapanas, sayañas, mink' aayni y otros practicas de cada territorio.
3. Promoverá la implementación de infraestructuras de sistema de riego integral y sostenible para el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya.
4. Promoverá la producción, conservación, mejoramiento, recuperación y certificación de semillas propias de los diversos productos exclusivos que se cultivan en el territorio.

#### **Artículo 70. Sanidad Animal Vegetal e Inocuidad Alimentaria**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, fomentará políticas de investigación y recuperación de medicamentos a base de yerbas, y minerales para el manejo, cuidado y sanidad animal y vegetal.

Para efectos de producción de alimentos y cuidado de la salud humana, El Gobierno Autónomo de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, implementará en coordinación con el SENASAG, una oficina de servicio, control y registro sanitario de inocuidad alimentaría.

#### **Artículo 71. Relaciones comerciales**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, promoverá la comercialización de los productos transformados y envasados, con normas de calidad, comerciales e higiene en los mercados locales, Nacional y Exterior, con generación de valor agregado.

La comercialización se realizara mediante acuerdos internos y los responsables de transacción serán el Órgano Ejecutivo, Representantes de las Unidades Productivas y las Autoridades originarias.

Los precios se establecerán según el producto y servicio, en base a los costos, en coordinación con el órgano ejecutivo.

Los productos y servicios específicos que sean propiedad del territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, se patentara de acuerdo a las normas del Estado Plurinacional y ley autonómica.

#### **Artículo 72. Gestión de riesgos**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, según sus normas Y procedimientos propios, implementara el sistema de prevención y gestión de riesgos relacionados a desastres naturales, intervenciones inotrópicas, plagas, enfermedades, siniestros climáticos que puedan afectar la producción, causando crisis en la seguridad alimentaria y prevendrá a través de:

1. Alerta temprana monitoreo, pronostico, oportuna y permanente sobre la posibilidad de control prevención de riesgos, con la aplicación de La Tecnología y conocimientos ancestrales bioindicadores, lectura de astros seres de may-kawki pacha.
2. El fomento al desarrollo de capacidades de nuestros recursos humanos para la gestión de riesgos, será en el marco del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención

de Desastres o Emergencias, el Artículo 100 de la Ley N 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización y Artículo 24 de la Ley 144.

3. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Nación Kallawaya, Asignará recursos económicos y financieros en el presupuesto anual para la atención de desastres naturales

### **CAPITULO III INDUSTRIA**

#### **Artículo 73. Disposiciones**

La industria para el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, es el instrumento estratégico de aprovechamiento total de la materia prima, generación de valor agregado, bienes y servicios y afirmación de la identidad mediante relaciones económicas entre culturas y naciones, satisfaciendo las necesidades vitales y resguardando la vida armónica entre la sociedad y naturaleza.

#### **Artículo 74. Implementación**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, para la industrialización productiva, elaborara un plan estratégico de largo y mediano plazo, según las potencialidades productivas de cada territorio.

#### **Artículo 75. Inversión**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, invertirá y gestionará socios estratégicos públicos y privados para la implementación de planes estratégicos de industrialización.

### **CAPITULO IV GANADERIA CAMELIDA**

#### **Artículo 76. Cualidades y bondades**

La ganadería camélida es un recurso estratégico ancestral y originaria de gran utilidad para la humanidad en el hemisferio, son especies rumiantes como la alpaca, llama y vicuña, cuidan su habidad y protegen el medio ambiente y las bondades de la cosmovisión andina de los cuatro pachas, May pacha-Janaq pacha-Kay pacha y Ukhu pacha (Haya pacha-Alay pacha-Aka pacha y Manqha pacha).

#### **Artículo 77. Fomento**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, fomentará la producción camélida, mediante la industrialización de fibra, carne, cuero y abono, primero para el consumo interno de la Nación Suyu Kallawaya y los excedentes para el mercado, local ,regional, departamental, nacional e internacional.

### **CAPITULO V COCA ANCESTRAL EN EL TERRITORIO ISQANI QALLA QALLAN DE LA NACION SUYU KALLAWAYA**

#### **Artículo 78. Definición**

- I. Los kallawayas del Territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, en may-kawkipacha con su propia técnica de saberes y conocimientos, ha descubierto a través de los milenios que la hoja de coca es vegetal alimenticio, medicinal y material vital estratégico de relaciones culturales entre el ser humano y la Madre Tierra, como pilar fundamental.
- II. El gobierno autónomo de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, implementara estrategias de investigación, estudio y planificación del mercado de consumo de la hoja de coca, fomentando su industrialización y comercialización.
- III. Los productores de la hoja de coca se organizaran en comités de autocontrol, regulación, certificación, producción natural ecológica.
- IV. La hoja de coca tiene una historia ancestral milenaria antes del Tawantinsuyu dentro del territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, reconocida por la Constitución Política del Estado (30, 384).

#### **Artículo 79. Protección y Comercialización.**

##### **De la Protección.**

El Gobierno Autónomo Originario, protegerá y conservará la sagrada planta de coca originaria, milenaria y ancestral como patrimonio tangible y cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de la Nación Suyu kallawaya, conforme a las siguientes consideraciones.

- a) El territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, se identifica con la planta de la sagrada hoja de coca originaria ancestral.
- b) Dentro del territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, la coca es elemento fundamental en la ritualidad Kallawaya, según el artículo 30 de la Constitución Política del Estado Plurinacional.
- c) La sagrada hoja de coca es símbolo propio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya y de Otras Naciones y Pueblos Indígenas originarios campesinas.

##### **Comercialización.**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, debe promover la comercialización local de la hoja de coca, para la práctica de las actividades ancestrales Kallawayas.

## **CAPITULO VI MEDIO AMBIENTE**

#### **Artículo 80. Definición**

Los recursos naturales que componen el medio ambiente, para los habitantes de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, constituyen elementos estratégicos para el uso y aprovechamiento sustentable y la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y desarrollo integral

El medio ambiente es el conjunto de todos aquellos elementos que rodean a un ser vivo y de los cuales toma los necesarios para seguir viviendo (la fauna, la flora, el agua, el aire, el suelo y otros).

#### **Artículo 81. De la Regulación**

En el territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, regulará la conservación protección y el aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad, para mantener el equilibrio y el medio ambiente, que será de acuerdo a normas y procedimientos propios ancestrales.

#### **Artículo 82. Suelo**

La conservación y uso de suelos en Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, será en forma común y colectiva definiendo los tipos de suelo para cada actividad en base a los estudios, monitoreo y seguimiento de uso de los mismos, en el marco del respeto a las tradiciones de conservación de suelos en cada territorio

#### **Artículo 83. Flora y fauna**

El manejo y aprovechamiento de los recursos de flora y fauna silvestres en Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, será de manera sostenible en base a la implementación de planes de manejo específicos para cada especie vegetal o animal (plantas medicinales, vicuña, etc.) en el marco de la ley.

#### **Artículo 84. Forestales**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, administrara sus recursos forestales tomando en cuenta lo estipulado en la Ley forestal, explotación, transformación y comercialización de sus productos maderables de manera sostenible en el mercado local y nacional, priorizando su conservación relacionada con las normativas del Gobierno Autónomo Originario.

#### **Artículo 85. Biodiversidad**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, regulará la conservación protección y el aprovechamiento de la biodiversidad, para mantener el equilibrio y el medio ambiente, que será de acuerdo a normas y procedimientos propios ancestrales.

#### **Artículo 86. Tierra**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, garantizara las prácticas ancestrales de rotación por qapanas para la agricultura y awatiñas para la ganadería

#### **Artículo 87. Conservación y gestión de medio ambiente**

- I. Es deber de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, conservar, proteger y aprovechar de manera sostenible y sustentable los recursos naturales, biodiversidad y mantener el equilibrio de medio Ambiente sana, cuidado los derechos de la madre tierra, de acuerdo a la Constitución Política del Estado
- II. Los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, tienen el derecho a un medio ambiente saludable, sano, protegido y equilibrado como elemento de la pacha, el ejercicio de este derecho debe



permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.

- III. Dentro del territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya de acuerdo los saberes ancestrales consiste en cuatro elementos de la cosmovisión andina -amazónica Kallawayaya, se denominan: MUNAKUY-YACHAY-RUWAY-ATY siempre es la paridad y dualidad, hombre y mujer (chacha/warmi, qhari/warmi), urin y aran (arriba/abajo).
- IV. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya implementará una Dirección para mitigar y controlar la contaminación ambiental y respeto a la madre tierra (pachamama), de acuerdo a las siguientes acciones:
- V. La regulación sobre el equilibrio del ecosistema del territorio, recuperando los sistemas de producción ancestral de sanidad animal y vegetal en la producción ecológica y regulará el uso de productos e insumos químicos para prevenir la salud y el medio ambiente.

#### **Artículo 88. Bondades de la Madre Tierra.**

El territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, tiene la potencialidad en recursos naturales renovables y no renovables, para su aprovechamiento, transformación y comercialización en el mercado nacional e internacional y su aprovechamiento será de manera racional, sostenible y sustentable.

#### **Áridos**

Considerando que este recurso es prioritario para las construcciones de infraestructuras, se dará cumplimiento al reglamento de aprovechamiento de los áridos y agregados relacionando con las normas propias del territorio autónomo.

#### **Minerales**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, promoverá actividades mineras organizadas en cooperativas y empresas comunitarias, con el cumplimiento de las normativas mineras del Estado Plurinacional, adecuándose a las normas propias de cobro de regalías en beneficio del territorio autónomo.

#### **Hidrocarburos**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, promoverá el cumplimiento de las normativas hidrocarburíferas del Estado Plurinacional, a la participación adecuando a las normas y procedimientos propios en beneficio del territorio.

#### **Agua**

El agua es un recurso natural y elemento vital para la humanidad y actividades agropecuarias, su conservación y uso en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, se enmarcará en los reglamentos de gestión ambiental de la ley del medio ambiente.

#### **Riego**

Con la finalidad de mejorar y fortalecer las actividades económicas productivas (agropecuaria), el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, implementará programas de riegos comprendido por los proyectos de riego y

micro riego en sus diferentes suelos de producción basada en la tecnología milenaria y actuales procedimientos adecuados.

#### **Cuencas**

La cuenca es la zona geográfica que contribuye con la esorrentía de aguas pluviales hacia un cauce natural, el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, incorporara en la Planificación del desarrollo, el programa de manejo y conservación de cuencas en el marco de la normatividad hídrica en coordinación con el nivel central.

#### **Lagunas y Ríos**

Para la conservación de estos recursos se implementará, planes de manejo en coordinación con el Gobierno Departamental y Central, para deferentes actividades productivas, industriales, servicios y consumo en el marco de principios y valores del territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya.

#### **Glaciares**

La protección y conservación de los nevados en Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawayaya, será prioridad para la preservación de las micro cuencas, promoción de la actividad turística, investigación científica y otros.

## **CAPITULO VII TURISMO Y ARTESANIA**

#### **Artículo 89. Turismo**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, promoverá políticas integrales de servicios de turismo, con enfoque ancestral vivencial, como estrategia de fortalecimiento de la identidad cultural, la economía colectiva, los saberes ancestrales como: tejidos, textiles, alfarería, música, danza, rituales, herbolario y comidas.

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, promoverá, protegerá y restablecerá espacios arqueológicos, lugares sagrados, ceremoniales, conocimientos y museos, mediante Ley Autonómica en sujeción a la Constitución Política del Estado.

#### **Artículo 90. Artesanía**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, fortalecerá y fomentará la transformación de artesanías, con tejidos de pampa y altura away (tejidos horizontales y verticales) que es la base de nuestra identidad cultural y de vestimentas típicas.

#### **Artículo 91. Protección**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, protegerá y patentara los conocimientos y saberes ancestrales intelectuales de forma individual y colectiva, en base al registro y catalogación, en coordinación con instancias nacionales y departamentales.

## **TITULO V**

## **DESARROLLO HUMANO INTEGRAL**

**CAPITULO I**  
**EL SUMAQ YACHAY SUMA YATIÑA PARA SUMAQ KAUSAY-SUMA QAMAÑA**  
**EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA VIVIR BIEN**

**Artículo 92. Definición y las características**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, define y reconoce a la educación, como la raíz (saphi) motor fundamental del Desarrollo Humano Integral, que se promueve desde los espacios sociales, políticos, culturales y económicos, sin límite ni fronteras, bajo las siguientes características:

La Educación como derecho humano es pilar fundamental para el desarrollo de la vida, es la primera responsabilidad del Estado Plurinacional y El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya

La Educación de calidad para alcanzar el paradigma de vivir bien se adecua a las características culturales, sociales y económicas, como factores fundamentales en proceso de innovación y de cambio; y de acuerdo a la Ley de Educación del Estado Plurinacional es:

- a) Descolonizadora, liberadora, revolucionaria, antiimperialista, despatriarcalizadora y transformadora de las estructuras económicas y sociales; orientada a la reafirmación cultural de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus; Athun Ayllus y Markas, de los cuatro parcialidades.
- b) Es participativa, compartida y social. La educación reconoce y garantiza la participación social, la población ejerce mediante sus mecanismos de control y seguimiento, propone y construye a través del Consejo Educativo Originario, en el sistema educativo cada madre o padre de familia de los: Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus; Athun Ayllus y Markas tiene la decisión de proponer y construir la educación que convenga.
- c) Es social, democrática, participativa y de consensos en la toma de decisiones sobre políticas y estrategias educativas para integrar la escuela y Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas, reafirmando la unidad en la diversidad cultural y ecológica.
- d) Es universal, porque atiende a todas y todos los habitantes, sin frontera ni condicionamientos, con respeto a la cosmovisión andina kallawaya, quechua y aymara.
- e) Es unitaria e integradora, promueve el desarrollo armónico entre las diferentes culturas, Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus; Athun Ayllus y Markas de los diferentes parcialidades.
- f) Es laica kallawaya, en todo el sistema educativo se practica la cosmovisión y espiritualidad, y se incorpora al plan curricular de la enseñanza –aprendizaje.
- g) Es inclusiva, asumiendo la diversidad de los grupos, poblacionales mayoritarias y minoritarias que habitan en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu kallawaya, ofrece una educación oportuna y pertinente a las necesidades, intereses comunes de todas y todos los habitantes, con igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna.

- h) Es intracultural, intercultural y plurilingüe, por que fortalece y empodera los saberes, conocimientos ancestrales propios, promueve la interrelación, convivencia en igualdad de oportunidades, respeto entre culturas, además promueve el desarrollo equitativo de las lenguas originarias: quechua, aymara, machajuyai, castellano y otras lenguas extranjeras.
- i) Es productiva y territorial, (ruway) toma como base las potencialidades productivas territoriales de los cuatro pisos ecológicos orientada a la producción, intelectual y material, a la relación armónica de los sistemas de vida de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus; Athun Ayllus y Markas con respeto a la Madre tierra.
- j) Es científica, tecnológica y artística, desarrolla los conocimientos y saberes desde la cosmovisión de la cultura kallawayá originaria y, en complementariedad con los saberes y conocimientos universales.
- k) Es promotora de la convivencia pacífica, contribuye a erradicar toda forma de violencia, discriminación en el ámbito educativo, la familia y la colectividad, para el desarrollo de una sociedad sustentada en una cultura de paz, de los seres humanos individuales y colectivos
- l) Asume y promueve principios ético morales de la sociedad plural el ama qhilla, ama llulla y ama suwa, ama sapa, jani qhachu (no ser flojo, no mentir y no robar, no ser individualista, no seas violador) para sumaj kawsay, suma qamaña, Qhapaq ñan (camino o vida noble). Se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad y justicia social, para vivir bien.
- m) Es liberadora, por que promueve que la persona tome conciencia de su realidad sociocultural, para transformarla, desarrollando su personalidad y pensamiento crítico y autocritico para la construcción de la sociedad del vivir bien

### **Artículo 93. Educación Originaria y alternativa.**

La Educación Originaria, en base al marco de la identidad cultural ancestral consiste en fortalecer y consolidar los saberes, haceres, valores, principios ancestrales entre ciclo de generación de la vida, practica en la familia, Sullk'a Ayllu, Kuraq Ayllu; Athun Ayllu y Marka, para vivir en armonía y son espacio de capacitación formación integral, las reuniones, asambleas, actividades culturales y trabajos comunitarios y otros que hacen a la vida comunitaria de los originarios de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.

### **Artículo 94. Principios y valores educativos.**

El Sumaq yachay, Suma Yatiña para alcanzar el Sumaq Kausay, Suma Qamaña el Vivir Bien en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá.

#### **I. Principios.**

El Sumaq Yachay, comprende las cuatro esferas de la Chakana de la cosmovisión kallawayá, que son los siguientes principios:

1. **El Yachay-Yatiña** (saberes, pensar, sentir, hacer)
2. **El Munay y Khuyay-Munasiña** (querer, amar y sentir)
3. **El Ruway-Luraña**, (sistema de producción comunitaria).
4. **El Atiy-Atiña**, (poder, mandato y gobernabilidad comunitaria)

II. El Sumaq Kausay, convivencia comunitaria en armonía con la Pachamama

III. El respeto a la Identidad Cultural, recuperar, fortalecer, preservar y desarrollar la cultura milenaria kallawayaya en convivencia con otras culturas del país y del mundo

#### IV. Valores

Los valores éticos morales, regula el comportamiento de la sociedad del sistema educativo de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya.

1. **Ama Llulla - Jani kari** (no ser mentiroso en todo aspecto de la vida cotidiana)
2. **Ama Qhilla - Jani Jaira** (no ser flojo en las actividades educativas y en todo aspecto)
3. **Ama Suwa - Jani Lunthata** (no practicar el robo de ninguna naturaleza)
4. **Ama Wañuchi - Jani Jiwayiri** (no matar a nadie)
5. **Ama Qhachu - Jani Yanqhachiriña** (no violar a nadie)
6. **Ama Simi apa - Jani Aruapnaqiri** (no manejar chismes de ninguna naturaleza)
7. **Ama Sapa runa - Jani Sapa Jaqi** (no vivir solo)
8. **Ama Llunku - Jani Llunku** (no ser adulador)

V. **Complementariedad**, con la cosmovisión kallawayaya, ninguno es solo, cada elemento o ser viviente necesita del otro para su existencia y reproducción, las poblaciones se necesitan y se complementan con otras poblaciones guardando el respeto y las diferencias.

- **Todo es par**, complementación de femenino y masculino, Qhari-Warmi, Chacha-Warmi), así como en la naturaleza todo es par y tawa.
- **Todo es Ayni**, dar, recibir, compartir, convivir, ayudar, colaborar, servir, agradecer, redistribuir, equilibrio.
- **Todo tiene vida**, la piedra, el agua, la tierra, las plantas, los cerros, los runas y otros tiene la obligación de respetarse unos a otros.
- **Todo es cíclico**, nada tiene principio ni fin, todo es continuo, en forma de muyu

VI. En Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Marksa la familia es pilar fundamental, núcleo de la integración social, donde existe el respeto entre niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, cada grupo etario juega un rol importante en la educación.

#### Artículo 95. Fines de la educación.

De acuerdo a la Ley de educación del Estado Plurinacional de Bolivia, normas y procedimientos propios de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya los fines son los siguientes.

1. Contribuir a la consolidación de la educación descolonizada, para garantizar y alcanzar el vivir bien *sumaq kawsay*, con justicia social.
2. Garantizar la participación plena y activa de todas y todos los habitantes de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, en la educación, para contribuir en la construcción de una sociedad participativa y comunitaria.
3. formación integral y equitativa en función de sus necesidades, particularidades y expectativas, mediante el desarrollo de todas sus potencialidades y capacidades,

valorando, respetando sus diferencias, semejanzas, garantizando el ejercicio pleno de los derechos de todas las personas y colectividades.

4. Universalizar los saberes y conocimientos propios, para una educación desde la identidad cultural kallawayaya.
5. Construcción y aplicación del currículo regionalizado y descolonizadora.
6. Fortalecer el desarrollo de la educación, intracultural, intercultural y plurilingüe a partir de las ciencia y tecnología.
7. Convivir en forma armónica y equilibrada con la madre tierra, respetando las diversas cosmovisiones.
8. Promover la integración entre las naciones, pueblos indígenas originarios campesinas como de las organizaciones sociales.

**Artículo 96. Conformación del Consejo Educativo Originario de Isqani Qalla Qallan.**

A convocatoria del Gobierno Autónomo Originaria se conformara Consejo Educativo Originario de Isqani Qalla Qallan: máxima instancia de decisión, regulación, supervisión y fiscalización, del cumplimiento de las funciones para concretizar y visibilizar la Educación de Calidad, el Sumaq Yachay, en representación de las familias, Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.

**Artículo 97. Currículo regionalizado**

Es el conjunto de planes, programas, proyectos, objetivos, contenidos, competencias, criterios metodológicos y evaluación; a convocatoria del Consejo Educativo Originario de Isqani Qalla Qallan, la elaboración, la implementación y fortalecimiento será de manera participativa, en concordancia con el Currículo base de Sistema Educativo Plurinacional de Bolivia, de acuerdo a la Ley.

El currículo regionalizado se implementará según al ciclo agrícola y ganadera en las cuatro parcialidades, la misma será planificada por el Consejo Educativo Originario, de acuerdo a normas y procedimientos propios de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.

**Artículo 98. Estructura del Sistema Educativo**

La Estructura del Sistema Educativo de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya comprende:

1. Sub Sistema de Educación Regular
2. Sub Sistema de Educación Alternativa y especial
3. Sub Sistema de Educación Superior de Formación Profesional

**Artículo 99. Yachachiqkuna**

Para la implementación del sistema educativo y aplicación de currículo regionalizado, diversificado, el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, en coordinación con el nivel central del Estado, impulsara y priorizara la política de formación y valoración de recursos humanos del mismo territorio ancestral.

**Artículo 100. Infraestructura y equipamiento**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, con participación del nivel central y apoyo externo tiene la obligación de mejorar y construir, infraestructura educativa y aprovisionamiento de equipos tecnológicos, de acuerdo a requerimientos para garantizar la educación humanitaria y productiva.

**Artículo 101. Educación especial**

Es un subsistema de educación fiscal gratuita, atiende las necesidades y expectativas de personas, en situación de capacidades diferentes, que requieren dar continuidad a su capacitación y formación, el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, desarrollara políticas educativas en coordinación con otras entidades públicas y privadas para ese objetivo.

**Artículo 102. Educación Ambiental**

Se inicia desde la familia y en las unidades educativas, desarrollando la conciencia de preservación, conservación de la Madre Tierra y el medio ambiente y será insertado en el currículo regionalizado como materia transversal.

## **CAPITULO II POLITICA DE SALUD Y DEPORTES KALLAWAYA**

### **SISTEMA DE SALUD**

**Artículo 103. Sistema de salud Originaria Kallawaya**

En el territorio Kallawaya, la salud es un sistema de protección del K'uchi Kawsay (cuidado de la vida) que garantiza la atención y practica de la medicina kallawaya, en complementación con la medicina científica, bajo un sistema, control y supervisión de acuerdo a normas y procedimientos propios de las comunidades, ayllus y markas.

**Artículo 104. Calidad y garantía del servicio de salud.**

El K'uchi Kausay de las Runas-Jaqis, wawas, waynakunas, jathun tata mama kunas (niños, jóvenes y adultos mayores), el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, implementara un sistema de atención de medicina intercultural en hospitales, centros de salud y postas sanitarias en cada una de las comunidades, Ayllus y Markas.

I. El Gobierno autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, organizará, planificará, reglamentará y ejecutará dentro de su jurisdicción las políticas de salud intercultural que promueva la interacción y complementariedad entre la medicina Kallawaya y la medicina académica, en base a las necesidades básicas de salud de la población.

II. Desarrollara una política de acceso gratuito a la salud para toda la población, en el marco de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado.

III. Promover y fomentar el desarrollo de la salud en el marco de la interacción y complementariedad entre la medicina científica y tradicional.

## **CAPITULO III MEDICINA ORIGINARIA ANCESTRAL KALLAWAYA**

**Artículo 105. Medicina Originaria ancestral Kallawaya.**

La medicina originaria ancestral es la sabiduría propia de los originarios(as) del Territorio ancestral de la Nación-Suyu Kallawaya y es parte del sistema de salud del Estado Plurinacional,

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan reconoce a los Ayllus de Canlaya, Watawata, Inka Roka, Chari, Chajaya y otras, de los conocimientos y saberes ancestrales de la medicina originario ancestral, como Chawpi-Taypi, de la producción, transformación, promoción, protección, conservación y cuidado de la salud de los habitantes de la pacha

**Artículo 106. Promoción de la Medicina Kallawaya**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, tiene la obligación de promocionar la medicina originaria ancestral kallawaya a través de:

- I. Suscripción de acuerdos con las instancias gubernamentales y organismos internacionales para canalizar recursos económicos, para la elaboración de un plan de promoción de la medicina kallawaya, consistirá de las siguientes fases:
  - a. Fase de Investigación Científica y capacitación
  - b. Fase de producción, Transformación y patentes
  - c. Fase de consolidación del mercado

**Artículo 107. Manejo sostenible de los recursos naturales medicinales**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya, priorizará una política de manejo sostenible de la medicina originaria ancestral como recurso natural renovable y patrimonio del territorio ancestral de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya.

**Artículo 108. Fortalecimiento de la medicina originaria ancestral**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya fomentará el fortalecimiento de uso de saberes de la medicina ancestral kallawaya, promoviendo el ejercicio de esta actividad por parte de los especialistas kallawayas a nivel local .....y exterior.

**Artículo 109. Políticas de comercialización de la Medicina ancestral Kallawaya**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya priorizará políticas de comercialización e industrialización de la medicina ancestral kallawaya ya sea en local y en exterior.

**Artículo 110. Complementación de medicina originaria ancestral y medicina científica**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya priorizará que los Centros de Salud y Hospitales, deberán complementarse con los especialistas kallawayas, asimismo la medicina originaria ancestral Kallawaya se expandirá a través de consultorios kallawayas en el territorio Kallawaya, Departamental, Nacional e internacional.

**Artículo 111. Patente de la medicina originaria**

La medicina originaria ancestral, es propiedad práctica y científica originaria de la nación Suyu Kallawaya y en sujeción a la constitución política del estado, se patentará el derecho



intelectual y el uso de los terceros se autorizara según normas establecidas en el Estatuto Autonomico y el reglamento.

**Artículo 112. Reglamentación de la medicina originaria ancestral.**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya, en forma participativa reglamentará sobre la medicina originaria ancestral Kallawaya, con el objetivo de fortalecer la práctica ancestral.

**CAPITULO IV**

**DEPORTES**

**Artículo 113. Deportes**

I. El deporte contribuye a la salud mental y corporal y a la convivencia social y cultural de los habitantes del Territorio Autónomo.

II. Se debe Promover y fomentar la actividad deportiva en todas sus disciplinas tanto competitivas como recreativas, con infraestructura apropiada.

III. Además el deporte en el Territorio de la Nación Suyu Kallawaya, estará orientado a: desarrollar la practica preventiva, integradora.

IV. Recuperar y practicar los juegos recreativos ancestrales

**CAPITULO V**

**VIVIENDA Y SEGURIDAD SOCIAL.**

**Artículo 114. Vivienda**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya, incentivara gradualmente la implementación de viviendas modélicas de cada parcialidad y uso de los materiales locales, las viviendas serán dignas, solidarias, saludables para cada uno de las familias.

**Artículo 115. Seguridad social**

La seguridad social constituye un derecho en la Constitución Política del Estado, El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación-Suyu Kallawaya se acoge en su integridad total.

**CAPITULO VI**

**SERVICIOS BASICOS**

**Artículo 116. Definición**

Los servicios básicos constituyen necesidades fundamentales de la humanidad y son provenientes de la Madre Tierra, sin costo alguno a cambio de la ofrenda (cha'lla) y respeto a la pacha.

**Artículo 117. Agua potable**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya gestionara recursos para cubrir la instalación de red de agua potable para cada uno de las familias de las parcialidades.

**Artículo 118. Alcantarillado**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, en coordinación con el Gobierno Central, Departamental, Instituciones públicas y privadas, promoverá la gestión del servicio de alcantarillado y baños ecológicos en todo el territorio.

**Artículo 119. Energía eléctrica**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, gestionará recursos para cubrir la energía eléctrica en todo el territorio, para consumo domiciliario e industrial. Para intensificar la cobertura se construirán nuevas plantas hidroeléctricas, aprovechando las caídas de agua, creando empresas de servicio eléctrico propios y comercialización de los excedentes de energía.

**Artículo 120. Desechos**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, establecerá medidas adecuadas de manejo y procesamiento de los desechos orgánicos e inorgánicos, las disposiciones estarán orientados a la preservación del medio ambiente y respeto a la madre tierra.

## **CAPITULO VII COBERTURA COMUNICACIONAL ADECUADA**

**Artículo 121. Definición**

Son políticas de desarrollo comunicacional, los que permitan dar a conocer los avances y promoción del proceso de implementación del estatuto autonómico originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, a través de:

1. La comunicación es un derecho constitucional y llegará a toda la población del territorio autónomo en igualdad de condiciones.
2. La comunicación es una herramienta fundamental para el desarrollo, la educación y la participación activa de la población en la gestión territorial de la autonomía originaria.
3. La comunicación social deberá contribuir a la valorización y construcción de los valores y principios éticos y morales, que rigen en el territorio autónomo, de acuerdo a normas y procedimientos propios.
4. EL Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, tendrá sus propios medios de comunicación: Oral, Escrita y Audiovisual, para fortalecer la consolidación territorial, identidad cultural, información, educación y promoción.

5. La comunicación debe respetar las formas culturales de expresión e información, existentes en el territorio (idiomas, formatos, etc.)
6. La comunicación es una herramienta fundamental, para generar el acceso equilibrado a la información de mujeres y hombres, en todos los niveles sociales en el territorio.
7. Recuperar y fortalecer las formas de comunicaciones ancestrales.

**Artículo 122. Carreteras y servicios de transportes**

- I. Las carreteras son parte esencial de la comunicación, transitabilidad e integración y estarán orientadas a las políticas de desarrollo integral.
- II. Se debe impulsar el mejoramiento y apertura de caminos vecinales, puentes, así como el mejoramiento de las calles, avenidas, con empedrado y asfaltado en los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.
- III. Las empresas prestadores de servicio de transporte, estarán reglamentadas por el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan, para un buen servicio de los usuarios.
- IV. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan promoverá Políticas de servicios aeroportuarias y de servicios lacustre.

**TITULO VI**

**COMPETENCIAS, SISTEMA ECONOMICO FINANCIERO Y PLANIFICACION  
ESTRATEGICA**

**CAPITULO I**

**COMPETENCIAS DEL GOBIERNO AUTONOMO**

**Artículo 123. Definición**

El Gobierno Autónomo Originario Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya, ejercerá las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes definidas en éste Estatuto, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Estado, de conformidad con el artículo 303 y artículo 304 parágrafos I, II y III.

**Artículo 124. Competencias.**

El Gobierno Autónomo Originario Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayaya asume las siguientes competencias:

### **Competencias exclusivas.**

El Gobierno Autónomo Originario Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, ejercerá las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar y aplicar el Estatuto Autonómico para el ejercicio de la autonomía conforme a la Constitución y la ley.
2. Definición y gestión de formas propias de visión de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo a la identidad de cada Comunidad, Ayllu y Marka.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado y Departamental.
5. El régimen de ferias y mercados internos.
6. Electrificación en sistemas aislados dentro de las unidades territoriales y jurisdicción.
7. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
8. Administración y preservación del área protegida Apolobamba y crear nuevas áreas especiales en la jurisdicción, en el marco de la política del Gobierno Autónomo Originario y del Estado.
9. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y la ley.
10. Deporte, esparcimiento y recreación.
11. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de las culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.
12. Políticas de Turismo.
13. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de la jurisdicción de acuerdo a Ley.
14. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de la jurisdicción.
15. Elaborar, aprobar y ejecutar programas de operaciones y su presupuesto.
16. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
17. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a las prácticas culturales en el ámbito de la jurisdicción.
18. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
19. Mantenimiento y administración de los sistemas de micro riego.
20. Fomento y desarrollo de la vocación productiva.
21. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en la jurisdicción.
22. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que afecten al Territorio Ancestral Kallawaya
23. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a los principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
24. Desarrollo y ejercicio de las instituciones democráticas conforme a las normas y procedimientos propios.

### **Competencias Compartidas.**

El Gobierno Autónomo Originario Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, ejercerá las siguientes competencias compartidas con otros niveles de Gobierno:

1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.
3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos patentes, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina originaria ancestral y germoplasma, de acuerdo con la ley.
4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en la jurisdicción, inherentes al desarrollo de la institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.
5. Control, resguardo y protección de fronteras internacionales.
6. Control resguardo a la seguridad ciudadana y orden público, contrabando, tráfico de tierras, tráfico de recursos naturales, terrorismo, narcotráfico y actividades ilícitas penado por Ley.
7. Participación, prevención y solidaridad en los desastres naturales.

### **Competencias Concurrentes**

El Gobierno Autónomo Originario Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, ejercerá las siguientes competencias concurrentes con otros niveles de gobierno:

1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en la jurisdicción.
2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.
4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de la jurisdicción.
5. Construcción de sistemas de micro riego.
6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
9. Promoción y fomento a la industrialización y comercialización de productos agropecuarios.
10. Control y monitoreo socio ambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en el territorio.
11. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.

### **Artículo 125. Control de Constitucionalidad del conflicto de competencias**

Los conflictos de competencias entre el Gobierno Central, Departamental y el Gobierno Autónomo Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, serán dirimidos a través del control de constitucionalidad, por el Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado, Artículo 121 de la Ley 027.

### **Artículo 126. Transferencia y Delegación de Competencias**

Las competencias, exclusivas, compartida y concurrentes y sus correspondientes facultades reglamentarias y ejecutivas que le sean transferidas y/o delegadas por otras entidades territoriales autónomas, deben ser ratificadas mediante una Ley aprobada por el Órgano Legislativo, según procedimiento establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

## **CAPITULO II**

### **SISTEMA ECONOMICO FINANCIERO**

#### **Artículo 127. Definición.**

Los recursos económico financieros, para la vida institucional Kawsay - Jakaña de la Autonomía Originaria de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, son la base fundamental para la implementación de Planes, programas y proyectos sociales y productivos.

Para la sostenibilidad económica y financiera el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, mediante los órganos Legislativo y Ejecutivo y organizaciones sociales, promoverán la gestión y recaudación de recursos financieros y no financieros.

#### **Artículo 128. Fuentes de Financiamiento.**

Las fuentes de financiamiento tanto de carácter del Estado e ingresos propios son:

- a) Coparticipación tributaria
- b) Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH
- c) Hipic II
- d) Impuestos a los bienes inmuebles y vehículos automotores
- e) Tasas y patentes sobre deferentes actividades productivas y de servicios
- f) Contribuciones especiales a la dinámica autonómica
- g) Por venta de bienes y servicios
- h) Venta y enajenación de activos
- i) Regalías por explotación de recursos naturales renovables y no renovables
- j) Recursos por delegación competencial
- k) Donaciones y similares
- l) Créditos y empréstitos internos y externos
- m) Otras que se puede crearse por Ley

#### **Artículo 129. Sistema de Tesorería.**

- I. El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, implementará un sistema de tesorería, en sujeción a los principios, normas y procedimientos del Ministerio de Economía y finanzas publicas del Estado, según artículo 108 numeral I. de la Ley marco de Autonomías y descentralización.
- II. El Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo en el marco de su competencia, solicitaran al ministerio de Economía y Finanzas públicas, la apertura, modificación y cierre de cuentas Bancarias.
- III. El Gobierno Autonómico administrara los recursos económico- financieros, según las normas procedimentales del estado y normas internas del Gobierno Autónomo, en sujeción a los principios y valores de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya.

#### **Artículo 130. Transferencias internas.**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, en el marco de su competencias, transferirá recursos económico-financieros: a las Unidades Productivas, Comercializadora de alimentos, unidades de: turismo, artesanía, servicios de medicina e investigación. Mediante Leyes Autonómicas aprobados por el Órgano Legislativo.

No está permitido transferir recursos a las empresas privadas, de explotación de recursos naturales renovables y no renovables y otras de servicios.

**Artículo 131. Patrimonio.**

El patrimonio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, constituyen todos los bienes de infraestructuras sociales y productivos y vehículos automotores y otras registrados a su nombre.

### **CAPITULO III POLITICA FISCAL**

**Artículo 132. Definición.**

La política fiscal, es la capacidad de gestión y administración económica basada en los principios y valores de igualdad, transparencia, eficiencia, progresividad, control y fiscalización.

**Artículo 133. Procedimiento administrativo.**

La administración económica financiera en Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, será a través de un presupuesto sistemático ordenado por ítems, establecido por norma propia y del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas del Estado.

El Órgano Ejecutivo elevara informe económico financiero, en base a los cuatro principios aprobados y avalados por las Organizaciones Sociales, al órgano Legislativo, el último mes de cada año fiscal

El Órgano Ejecutivo elaborara un proyecto financiero presupuestario, aprobado y avalado por la Asamblea de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, y enviara al órgano Legislativo, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal.

**Artículo 134. Inversiones.**

Los gastos de inversión pública se planificaran con la Participación de las Autoridades de las Organizaciones sociales, asignando los techos presupuestarios para la atención de desarrollo humano y desarrollo productivo.

**Artículo 135. Prohibiciones.**

En cumplimiento al artículo 325 de la Constitución Política del Estado, en el territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, se prohibí la generación ilícita de ingresos económico, por las personas naturales y jurídicas, la especulación, el acaparamiento, el agio, el contrabando, la usura, la evasión impositiva, el narcotráfico, el trafico de recursos naturales renovables y no renovables y otros delitos, las mismas serán sancionadas por Leyes de la jurisdicción originaria y ordinaria.

### **CAPITULO IV PLANIFICACION ESTRATEGICA**

**Artículo 136. Definición.**

La planificación ñan thaki amta yuyay estratégica, es el espacio de participación, dialogo, concertación, proyección, toma de decisiones y acuerdos, en base a una evaluación retro prospectiva, se construye y reconstruye la visión y misión por tiempo, espacio y recursos para kawsay jakaña.

**Artículo 137. Planificación estratégica.**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, tiene políticas de planificación estratégica de corto, mediano y largo plazo, sobre la base del Plan Nacional y Departamental de Desarrollo, en el marco de los principios de Sumaq Allin Kawsay, Suma Qamaña y Qhapaq Ñan y son:

- a. Plan estratégico a partir de las fortalezas productivas.
- b. Plan estratégico de la gestión territorial.
- c. Plan estratégico de desarrollo humano

**TITULO VII**

**POLITICAS**

**CAPITULO I  
AREA PROTEGIDA**

**Artículo 138. Definición**

El presente Estatuto Autonómico Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, reafirma y reconoce a los Sullkà Ayllus, Kuraq ayllus Athun Ayllus y Markas, el manejo ancestral de la biodiversidad y las bondades de la madre tierra, respetando el ecosistema y todas las formas de convivencia en interrelación armónica e equilibrio constante en el marco de las normas y procedimientos propios.

La administración y preservación del Área Natural de Manejo Integral Apolobamba, de acuerdo a sus competencias exclusivas debe ser asumida por el Gobierno Autónomo Originario y estará sujeta a reglamentación y zonificación.

**Artículo 139. Funciones**

Las funciones del Área Natural de Manejo Integral Apolobamba, se enmarcarán a los principios, valores y estructura organizativa del territorio autónomo de la Nación Kallawaya, Ley de medio ambiente y al Ministerio del ramo

- a. Coordinar políticas estratégicas de desarrollo sostenible garantizar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en especial por parte de la población local.
- b. Garantizar políticas de conservación del patrimonio natural, cultural y la diversidad biológica de la Nación Kallawaya.
- c. Promover actividades de investigación científica de los especies de endémicos y amenazadas de extinción.



- d. Promover y regular las operaciones o actividades de turismo y recreación.
- e. Coordinar políticas estratégicas de gestión de residuos sólidos y otros.
  
- f. Preservar y restaurar sitios arqueológicos, lugares sagrados y/o lugares atractivos turísticos

**Artículo 140. Relaciones**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya coordinara políticas de gestión y administración del Área Protegida con las instituciones del nivel central para el desarrollo conjunto y sustentable, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios establecidos en el artículo 385 parágrafo II de la Constitución Política del Estado.

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, implementara la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida con la participación del Gobierno Central y la sociedad civil.

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya dentro de su territorio, fortalecerá al personal de guardaparques siendo de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas, se reasignaran los roles, modalidades y funciones, respetando los derechos laborales.

## **CAPITULO II**

### **POLITICA IDENTIDAD CULTURAL**

**Artículo 141. Definición**

La identidad cultural es la afirmación y caracterización del ser o razón de ser de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya.

Las potencialidades, Saberes y haceres, las cualidades, valores, bondades que se practican en los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, la música, vestimenta, los símbolos de los Autoridades originarias, baile, ritualidad, ayni, mink'a son vigentes, serán fortalecidos difundidas como medio de expresión.

**Artículo 142. Idiomas**

Los idiomas que predominan son Quechua, Aymara, Machaqyuyay y castellano que identifican al Territorio Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, las normas, Leyes y otros, serán redactados y publicadas por su naturaleza en cada idioma hablante.

**Artículo 143. Patrimonio tangible e intangible**

La cultura de la Nación Suyu Kallawaya ratifica los reconocimientos en dos momentos históricos.

- I. El territorio ancestral de la Nación Kallawaya fue reconocida por la UNESCO en 1977 como Reserva Mundial de la Biosfera.

II. Declarado como Obra Maestra del Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad el año 2003.

**Artículo 144. Propiedad intelectual**

Es propiedad intelectual de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, los tejidos con motivos interpretatorios, composición musical, espiritualidad, sistema de producción, prácticas culturales, medicina natural ancestral, sistema organizativo social comunitario y otras.

Es deber del Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, proteger, restaurar y preservar la propiedad intelectual y saberes y conocimientos ancestrales en su totalidad, mediante normas y Leyes. Se prohíbe la apropiación indebida por terceros con fines lucrativos.

**CAPITULO III  
POLITICA DE SEGURIDAD COMUNITARIA**

**Artículo 145. Definición**

La seguridad comunitaria es la protección y resguardo de la integridad física psicológica individual, colectiva y extensiva a los recursos naturales.

La seguridad ciudadana es la función del Estado según la Constitución Política del Estado, el Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, colaborará según sus capacidades técnicas y organizativas.

**CAPITULO IV  
POLÍTICA DE TIERRA Y TERRITORIO**

**Artículo 146. Definición**

La política de tierra y territorio es la gestión y administración ancestral, sustentable, integral, colectiva, equitativa, participativa y transparente de los elementos, bajo los principios y valores de las Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.

**Artículo 147. Alcances**

El manejo sostenible de la integridad territorial de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya seguirá y se mantendrá con el actual sistema de planificación, administración y ocupación en cada Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas, y se clasifican en:

1. Áreas de cultivo, son espacios para la agricultura, de uso individual en sayañas, hectáreas y predios y colectivo en qapanas rotatorio
2. Áreas de pastoreo, son espacios para la crianza de animales domésticos, silvestres, su uso es colectivo.
3. Áreas de baldíos, son espacios de poco uso como rocosas, arenales, lagunas, ríos, pedregosos, glaciares y nevadas

4. Áreas de poblaciones y de servicios, son espacios de construcciones individuales de viviendas familiares, espacios educativos, salud, recreativas, productivas, caminos y centros de abasto.
5. Áreas de conservación, son espacios de protección de la biodiversidad.

#### **Artículo 148. Funciones**

Las tierras de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá cumplirá la función social y económica social, su manejo es sustentable para la agricultura, ganadería y otros de acuerdo a las normas y procedimientos propios, prohibiendo la explotación indiscriminada.

#### **Artículo 149. Regulación**

El Órgano Legislativo con la participación previa y consensuada de la población, reglamentará los planes de ordenamiento territorial, de acuerdo a la Constitución Política de Estado, Leyes y el Estatuto.

#### **Artículo 150. Delimitación de la estructura territorial.**

La delimitación de la estructura territorial de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá, será de acuerdo la dinámica de vida social, económica, política y cultural de los Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas.

#### **Artículo 151. Asignación poblacional y uso de espacios territoriales**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá fomentará políticas de asignación poblacional planificada para el uso y aprovechamiento de los espacios territoriales para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando facilidades de acceso a la educación, tecnología, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del gobierno autónomo originario y la Constitución Política del Estado y la conservación del medio ambiente.

### **CAPITULO V POLITICA DE RELACIONES, INTEGRACION Y FRONTERAS**

#### **Artículo 152. Definición**

Las relaciones se constituyen en un mecanismo de integración y convivencia, cooperación entre Ayllus, Markas y con otros territorios autónomos, Municipios, Provincias, regiones y otros estados.

#### **Artículo 153. Integración**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawayá promoverá las relaciones de integración sobre los principios y fines con Instituciones, Organismos de Cooperación solidaria multilateral, Estados, pueblos del Mundo, con entidades autónomas y en particular con las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas del Estado Plurinacional de Bolivia.

La representación ante los organismos y Estados la realizarán los Órganos Ejecutivo y Legislativo, y podrán acompañar las autoridades originarias reconocidas por el presente

Estatuto, toda forma de integración será para el beneficio colectivo y fortalecimiento de la identidad.

**Artículo 154. Fronteras**

La integridad del territorio de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya, la preservación de Sullk'a Ayllus, Kuraq Ayllus, Athun Ayllus y Markas y las fronteras constituye un deber fundamental del Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya y del Estado, según artículo 261 de la Constitución Política del Estado.

**Artículo 155. Regulación**

El Gobierno Autónomo Originario de Isqani Qalla Qallan de la Nación Suyu Kallawaya establecerá políticas de regulación y regularización de los conflictos limítrofes, a través de consensos, acuerdos y en armonía, de acuerdo a normas y procedimientos propios.

**TITULO VIII**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPITULO I**

**SUPREMACÍA Y REFORMA DEL ESTATUTO AUTONOMICO**

**Artículo 156. Supremacía**

Todas las personas naturales y jurídicas, de Isqani Qalla Qallan se encuentran sometidas al presente Estatuto Autonómico Originaria de ISQANI QALLA QALLAN de la Nación Suyu Kallawaya.

El Estatuto Autonómico Originaria de ISQANI QALLA QALLAN de la Nación Suyu Kallawaya, es la norma suprema jach'a kamachi – jathun kamachiq del ordenamiento jurídico Institucional.

**Artículo 157. Reforma**

l Estatuto Autonómico Originario Isqani Qalla Qallan, podrá reformarse parcial o totalmente, por iniciativa de la Asamblea como máxima autoridad, por iniciativa popular y por medio del Órgano Legislativo mediante una Ley Autonómica.

La reforma del Estatuto Autonómico aprobado por referéndum, debe someterse a control constitucional, para su posterior puesta en vigencia.

**Capítulo II**

**ELECCIÓN DE REPRESENTANTES LEGISLATIVAS  
DEPARTAMENTAL Y NACIONAL**

**Artículo 158. Forma de Elección.**

Los/as representantes de la Nación Suyu Kallawayá, a la Asamblea Legislativa Departamental y Asamblea Legislativa Nacional, serán elegidos por normas y procedimientos propios y la CPE.

Es aprobado en grande por mayoría absoluta de las Assembleístas presentes según el reglamento General de debate artículo 55 numeral 2, a los cinco días del mes de Junio de 2012, remítase a la aprobación en detalle para fines constitucionales

## **DIPOSICIONES TRANSITORIAS**

### **Primero**

Aprobada en referéndum por el pueblo soberano el Estatuto Autonómico Originario ISQANI QALLA QALLAN de la Nación Suyu Kallawayá, desde la fecha de publicación del resultado por el Tribunal Electoral Departamental de La Paz, en el plazo de 15 días se instalará la Asamblea Jathun Tantakuy – Jacha Tantachawi según los artículos 34 y 35 del presente Estatuto Autonómico.

La Asamblea Jathun Tantakuy – Jacha Tantachawi conformará dos comisiones especiales.

- a) Comisión electoral
- b) Comisión de transferencia

Las comisiones establecerán sus reglamentos internos y cronograma de actividades, trabajaran un de tiempo treinta días. Cumplido el tiempo informaran de sus actividades en la Asamblea Jathun Tantakuy – Jach'a Tantachawi.

### **Segundo**

En cumplimiento del cronograma de trabajo se reinstalará la Asamblea Jathun Tantakuy – Jach'a Tantachawi, para la consagración de Autoridades del Órgano Legislativo y Ejecutivo del Gobierno Autónomo Originario de ISQANI QALLA QALLAN de la Nación Suyu Kallawayá, con acompañamiento de SIFDE del Tribunal Supremo Electoral Plurinacional.

Desde el momento de la consagración de los Legisladores o legisladoras y Ejecutivo o Ejecutiva, se deja sin efecto el sistema de administración, funciones y denominaciones del Gobierno Autónomo Municipal de Gral. Villa Juan José Pérez.

### **Tercero**

En un plazo de 60 días calendario a partir de la consagración, el Órgano legislativo sancionara las siguientes leyes:

- Ley de organización del Órgano Ejecutivo
- Ley de organización de mecanismos de planificación estratégica

### **Cuarto**

En un año de Gobierno Autónomo, se definirá los límites y se conciliarán los acuerdos, para eso se creará una unidad técnica y jurídica con presupuesto asignado.

### **Quinto**

En un año el gobierno autónomo, elaborará la planificación estratégica en tres niveles, suspendiendo la ejecución de las obras.

### **Sexto**

En un año de Gobierno Autónomo, el Órgano Legislativo aprobara una ley sobre el deslinde tributario de los Automotores del Municipio de La Paz, para que pase al Gobierno Autónomo Originario, el Órgano Ejecutivo realizara gestiones e implementara un sistema de recaudaciones según el Estatuto Autonomico.

## **DISPOSICIONES ABROGATORIAS**

### **Primero**

Quedan abrogadas las funciones y denominaciones del Gobierno Municipal y el Comité de Vigilancia.

### **Segundo**

Queda abrogada la resolución Municipal de funcionamiento de la feria Internacional de Patamanta, ubicado en la Comunidad Originaria Mururkarqa Ayllu Qutapampa Marka SUNI Alpaqueros, por no cumplir con los objetivos de creación del mismo.

En el plazo de 90 días el Órgano Legislativo, sancionara una nueva norma para el funcionamiento de la feria, que sera en base a una evaluación de metas cumplidas.

### **Tercero**

Quedan abrogadas, las resoluciones del Consejo Municipal de creación de Distritos Municipales

### **Cuarto**

Quedan sin efecto, los Cantones como unidades de planificación territorial en cumplimiento a la CPE.

### **Quinto**

En un plazo de dos años del Gobierno Autónomo, las Comunidades, Juch'uy – jisk'a Ayllus, Ayllus y Markas, rectificaran sus Personerías Jurídicas, según las denominaciones ancestrales, para lo cual el Órgano Legislativo establecerá normativas especiales en el marco de la Constitución Política del Estado y otras normas.

## **DISPOSICION FINAL**

El presente Estatuto, aprobada en referendo por los habitantes de ISQANI QALLA QALLAN de la Nación Suyu Kallawaya, entrará en vigencia el día de la publicación del Tribunal Supremo Electoral y publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno Autónomo Originario.

## **Anexo N. 2**

### **Estatuto del Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca**

#### **PREAMBULO**

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 libredeterminación territorial, nunca hemos tenido patronos desde entonces la lucha por la libredeterminación y autogobierno de los pueblos fue constante.

Nosotros, los machaqueños y las machaqueñas del territorio originario Jesús de Machaca conformado por las culturas: aymaras e Iru Hitu Urus de la nación Uru, 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

Hoy reconstituimos nuestra autonomía originaria Jesús de Machaca en el marco de la Constitución Política del Estado de Bolivia. En memoria de nuestros mártires: Faustino Llanqui, Marcelino Llanqui, Blas Ajacopa, Modesto Mamani Aguayo, Pablo Zarate Willka, Santos Marka T'ula, Tupak Katari y Bartolina Sisa, Gregoria Apaza, Micaila Bastida, quienes lucharon por nuestra libre determinación.

qhip nayr uñtasis nayraqataru sarantasipkakiñani, kupi ch'íqa chacha warmi mayaqui

#### **TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

##### **CAPÍTULO I**

##### **BASES FUNDAMENTALES DE LA AUTONOMÍA**

(Reconstitución de la Autonomía Originaria)

El territorio originario de Jesús de Machaca, descendiente de aymara (jayamara) y jachá paka-jaqi preexistente a la colonia, reconstituye su autonomía originaria, como ejercicio de la

libre determinación en el marco de la unidad nacional, basada en el thaki y muyu que son instituciones, normas y procedimientos propios, en sujeción a la Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización y demás Leyes Nacionales. El Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca tiene la sigla de GAOJMA.

(Visión Autonómica Originario)

La visión autónoma originaria de Jesús de Machaca, es consolidar el territorio originario, el pensamiento filosófico, científico, tecnológico y desarrollo productivo integral comunitario, reconstituir sus instituciones, autoridades, normas y procedimientos propios, orientado a vivir en diálogo y armonía entre todos en concordancia con la madre naturaleza, la libre determinación de las comunidades originarias y ayllus originarios, el ejercicio de los derechos individuales y colectivos generando condiciones de acceso a salud, educación, vivienda, justicia, trabajo y los servicios básicos, resguardando el medio ambiente y el hábitat a partir de la identidad sociocultural para lograr el suma qamaña.

(Jurisdicción Territorial)

La Jurisdicción territorial del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca está ubicada en la provincia Ingavi del departamento de La Paz. Colinda con las Markas y municipios de: Guaqui, Tiwanacu, Laja, Viacha, Desaguadero, Comanche, Nazacara, Caquiaviri y San Andrés de Machaca.

(Identidad y Cultura)

El territorio de comunidades originarias y ayllus Jesús de Machaca tiene como identidad sociocultural:

Territorialidad,

Espiritualidad,

Vestimenta,

Música,

Danza,

Autoridades originarias

Institucionalidad

Prácticas y costumbres

Idioma

Artesanía

Medicina tradicional



La ley autonómica de Jesús de Machaca especificará y regulará las características de la identidad y su cultura.

(Idiomas)

Los idiomas oficiales de la Autonomía Originaria de Jesús de Machaca son: aymara, en Uru Iruhito uchumataqu y castellano.

Con el objetivo de articulación en la sociedad queda abierta aprender otros idiomas oficiales del Estado Plurinacional e idiomas extranjeros.

(Religión)

La Autonomía Originaria de Jesús de Machaca consagra y consolida la cosmovisión andina. Respeta la libertad de religión y culto conforme establece la Constitución Política del Estado.

(Símbolos)

Los símbolos de la Autonomía Originaria de Jesús de Machaca, son los siguientes:

La bandera blanca que identifica al pueblo machaqueño

El himno machaqueño

Wara

Chakana

Titi

Asiru

Los símbolos de uso exclusivo que portan en el ejercicio de la autoridad originaria de Mallku Auki y Mallku Tayka son:

Mallku Auki: ponchos (uqi y wayruru), riyachinu, lluch'u, iskayu, kalsita, walqipu, suriyawu, rimanasu, wara, ch'uspa, chakana, llaqhuta, chutuqu.

Mallku Tayka: Phalt'a, istalla, awayu, riyachinu, jawuna, inkharu tari, pollera larama, p'alla

En la cultura Uru Irohito son: Urkhu, ira.

En la Autonomía Originaria de Jesús de Machaca se reconoce los símbolos establecidos en la Constitución Política del Estado que son: bandera tricolor rojo, amarillo y verde; himno boliviano, el escudo de armas, la wiphala; la flor de la kantuta y la flor de patujú.

La Ley autonómica de Jesús de Machaca regulará el significado de los símbolos de la autonomía originaria y del uso exclusivo de la autoridad originaria.

(Capital y Sede del Gobierno Autónomo Originario)

La capital y sede de los órganos legislativo y ejecutivo del Gobierno Autónomo Originario es el pueblo histórico Jesús de Machaca.

## CAPÍTULO II

### PRINCIPIOS, VALORES, DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS DE LA AUTONOMÍA ORIGINARIA DE LA MARKA JESÚS DE MACHACA

(Principios y valores)

La Autonomía Originaria Jesús de Machaca, promueve y consolida la práctica ancestral de los siguientes principios y valores:

Principios (saphi aru):

*Qhip nayr uñtasis sarnaqasipxañan* (Caminemos viendo el pasado y el futuro); *chacha warmi mä amuyt'aru tukupxañäni* (hombres y mujeres con un solo propósito); *jani jayräña* (no ser flojo), *jani lunthataña* (no robar); *jani k'ariña* (no mentir); *jani llunk'usiña* (no ser adulador); *jan jisk'achasiña*; respeto a la vida y a la Pachamama; *summa qamaña* (vivir bien), *thaki-sara-muyu* (rotación), *Chacha warmi* (dualidad), *tumpara* e inclusión,

Valores:

*Mayacht'asiña* (unidad); *ayni* (reciprocidad); *khuyapayasiña* (solidaridad); *jayma*; *mink'a*; *waki*; *sataqa*; *uywara*; *tuti*; *arunta*. Complementariedad, equidad, armonía, bien común,

La Autonomía Originaria Jesús de Machaca, reconoce los principios y valores establecidos en la Constitución Política del Estado y la normativa vigente.

(Derechos, Deberes y Garantías)

Los derechos, deberes y garantías, son los establecidos en la Constitución Política del Estado, las normas internacionales y las leyes.

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, vela y garantiza el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, deberes y garantías, establecidos en el parágrafo I del presente artículo, en concordancia con las normas y procedimientos propios del Territorio Originaria Jesús de Machaca.

El Gobierno autónomo Jesús de Machaca garantiza los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres, adultos y adultas mayores, personas con discapacidad en igualdad de condiciones y oportunidades con políticas públicas adecuadas que promuevan su desarrollo integral.

(Derecho a la Consulta).

El territorio originario Jesús de Machaca reconoce lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, las normas internacionales y leyes vigentes con relación a la consulta obligatoria, previa, libre e informada de buena fe y concertada, con el fin de alcanzar el consentimiento, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos y respecto a la explotación de recursos naturales no renovables en su jurisdicción.

La reglamentación del procedimiento apropiado de consulta obligatoria, previa, libre e informada, se desarrollará en una ley autonómica con participación activa de sus instituciones.

En el procedimiento apropiado de consulta previa obligatoria deben estar presentes el Magno Cabildo del territorio Originario Jesús de Machaca e instituciones correspondientes del Estado Plurinacional.

La explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse cuidando y respetando la Pachamama Madre Tierra con el pleno consentimiento de comunidades y ayllus, así como al derecho a participar de los beneficios y la indemnización equitativa por daños causados.

(Alcance)

El Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca comprende la libre determinación y del autogobierno de acuerdo al Thakhi 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 Machaquenos en base a la gestión pública intercultural.

Ejerce su autogobierno de acuerdo a las normas y procedimientos propios de sus instituciones, libre elección de sus autoridades desde las bases, comunidades, ayllus, markas y el magno cabildo, respetando la equidad de género.

Promover políticas de desarrollo integral económico, social, cultural en concordancia con los principios valores, derechos, identidad y cosmovisión.

Administrar los recursos económicos, en base a la transparencia sujeto a los principios y valores.

Ejercicio de la jurisdicción originaria de administrar la justicia de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en el marco de la constitución Política del Estado y las Leyes.

Artículo 13 (inviolabilidad de los derechos y libertades fundamentales)

Todos los derechos establecidos en el Estatuto autonómico Jesús de Machaca, son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección en el marco de la Constitución política del Estado.

## **TÍTULO II**

### **ESTRUCTURA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO ORIGINARIO**

#### **JESÚS DE MACHACA**

##### **CAPITULO I**

##### **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

(Organización Territorial)

La Autonomía Originaria Jesús de Machaca para el ejercicio del Gobierno Autonómico, se organiza territorialmente, en: sayañas, comunidades originarias, ayllus y markas; 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: La Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA) y Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS).

La Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca - MACOJMA tiene veinte (20) Ayllus con cincuenta y cinco (55) Comunidades. Los veinte (20) ayllus de MACOJMA son: Qhunqhu Liquiliqui, 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 Iruhitu Urus, Hucuri Milluni Ancohaqui, Yauriri San Juan.

La Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta – MACOAS tiene siete (7) ayllus con veintiún (21) Comunidades. Los siete (7) Ayllus de MACOAS son: Santo Domingo de Machaca, Sullkatiti Arriba, Ch'ama, Achuma, Chijcha, Cuipa Cahuaya, Jilatiti Seko Pacuni.

Los ayllus son espacios territoriales bien definidos compuestos por varias Comunidades Originarias y tienen sus propias autoridades designadas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, la máxima autoridad es el Jiliri Mallku Awki y Jiliri Mallku Tayka.

La cultura originaria Iruhitu Urus se considera territorialmente como ayllu al interior de la MACOJMA.

Las Comunidades Originarias son espacios territoriales compuesto por varias sayañas, anaqa y laki. Su máxima autoridad es el Mallku Originario y su Mallku Tayka.

(Creación de nuevos Ayllus y Comunidades)

No se reconoce la creación de nuevos ayllus y comunidades. Más bien al interior de la marka Jesús de Machaca se admite la fusión de dos o más comunidades o ayllus siempre que haya decisión libre y consultada a la población.

## CAPITULO II

### ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO ORIGINARIA JESÚS DE MACHACA

(Estructura de Gobierno)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, está estructurado en forma de una chakana, la misma que representa a la cruz andina, las cuatro estaciones del año y las cuatro esquinas de una casa. El Gobierno Autónomo Originario se estructura en: Amawt'anaka (Órgano Legislativo); Phuqhayirinaka (Órgano Ejecutivo); Taripirinaka (Jurisdicción originaria); y unch'ukirinaka (Participación y control social comunitario).



Las autoridades del autogobierno ejercen sus atribuciones y funciones bajo el mandato del Magno Cabildo en el marco de la Constitución Política del Estado, las Leyes nacionales, el presente Estatuto Autonómico y las Leyes autonómicas.

(Magno Cabildo)

El Magno Cabildo en el marco de las decisiones del pueblo machaqueño, es la autoridad máxima con poder de decisión del Gobierno Autónomo Jesús de Machaca, que define políticas estratégicas para el desarrollo social, cultural, económico y productivo, así como para la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, en concordancia con la Constitución Políticas del Estado y las Leyes. Así como al derecho a la consulta y participación.

Es la instancia que decide y propone a los Amawt'anaka; Phuqhayrinaka; Taripirinaka y Unch'ukirinaka en el marco de sus atribuciones con carácter vinculante.

El Magno Cabildo está conformado por los Mallku Awkis y Mallku Taykas de las Comunidades Originarias y Ayllus.

El Magno Cabildo, se rige bajo los principios del autogobierno y libre determinación. Promueve la solidaridad, equidad, el bien común, consenso en las decisiones, igualdad, reciprocidad, participación, transparencia y justicia entre las comunidades originarias, ayllus, las machaqueñas y los machaqueños.

### **CAPITULO III**

#### **AMAWT'ANAKA - ORGANO LEGISLATIVO**

(Amawt'anaka - Órgano Legislativo)

El Órgano Legislativo es la instancia deliberativa, legislativa y fiscalizadora del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca.

(Conformación)

El Órgano Legislativo, está conformado por cinco (5) Amawt'anaka

(Elección)

La elección de los miembros del Amawt'anaka - Órgano Legislativo se realiza en cada circunscripción territorial.

I La forma de elección de amawtanaka será en el marco de la democracia plural, se inicia con la nominación de candidatas y candidatos según normas y procedimientos propios desde las comunidades y ayllus, pasando por las circunscripciones territoriales y magno cabildo.

II Una vez seleccionado en primera instancia por la vía de la democracia comunitaria se procede a la elección mediante la democracia representativa, reglamentada por ley autonómica.

III Para la elección de autoridades legislativas de la Autonomía Originaria Jesús de Machaca se reconoce cinco circunscripciones territoriales respetando el equilibrio poblacional en forma rotativa:

a) Circunscripción territorial Uno: Jesús de Machaca, Calla Baja, Calla Arriba, Hucuri Milluni Ancoaqui.

Circunscripción territorial Dos: Santo Domingo, Sullcatiti Arriba, Chama, Achuma Santa Ana, Chijcha, Cuipa Kahuayo, Seko Pacuni.

Circunscripción territorial Tres: Cuipa España, Konkho Liquiliqui, Konkho Milluni, Sullcatiti Titiri, Sullcatiti Lahuacollo, Yauriri San Francisco, Yauriri San Juan.

Circunscripción territorial Cuatro: Parina Arriba, Parina Baja, Aguallamaya, Jancohaqui Abajo.

Circunscripción territorial Cinco: Titicani Tacaca, Corpa, Titicani Challaya San Pedro de Tana, Hirohito Urus, Titicani Tucari.

(Requisitos)

Los requisitos para ser electos como Amawt'as, en concordancia con lo establecido en el Artículo 287 de la Constitución Política del Estado, son los siguientes:

Haber residido de forma permanente en la comunidad y marka al menos los dos últimos años antes de la elección.

Estar censado y registrado en el padrón electoral de la comunidad originaria a la que pertenece.

Haber cumplido con la función social en la comunidad originaria con excepción de los jóvenes.

La residencia deberá estar certificada por la asamblea de la comunidad a la que pertenece el postulante y refrendada por el Jiliri Mallku del ayllu.

Tener 18 años cumplidos al día de la elección.

No tener antecedentes y procesos judiciales penales con sentencia ejecutoriada.

Presentar hoja de vida

(Prohibiciones)

Son prohibiciones para el ejercicio del cargo de Amawt'as: el desempeñar simultáneamente un cargo público remunerado como los militares, policías, profesores, ministros de culto religioso, y no haber renunciado al menos tres meses antes de la postulación a las elecciones.

(Periodo de mandato)

El periodo de mandato de los Amawt'as: Jilatanakas y Kullakanakas, será de cinco años, en conformidad al artículo 288 de la Constitución Política del Estado.

(Atribuciones del Amawt'anaka - Órgano Legislativo)

El Órgano Legislativo tiene facultades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras en el ámbito de sus competencias, establecidos en la Constitución y las Leyes. Además tienen las siguientes atribuciones:

Aprobar el Presupuesto y el Plan Operativo Anual del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca.

Elaborar y aprobar su reglamento interno

Formular, aprobar, derogar, abrogar, modificar e interpretar leyes y resoluciones en el ámbito de las competencias del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca

Aprobar el Plan de Desarrollo Autónomo, presentado por el Jiliri Phuqhayiri.

Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras mediante comisiones conformadas para el efecto.

Controlar y fiscalizar a las empresas, micro y pequeña empresas, asociaciones, cooperativas y otras personas jurídicas en las que tenga participación económica el Gobierno Autónomo Jesús de Machaca y las que hayan sido adjudicadas y contratadas para realizar obras públicas en el mismo territorio.

Requerir información oral o escrito a las autoridades y funcionarios del Órgano Ejecutivo.

Informar al Magno Cabildo, sobre las actividades que realiza el Órgano Legislativo en forma trimestral.

Elaborar y aprobar leyes de administración de recursos económico financiero, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y Leyes Nacionales.



Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial y de Uso de Suelo y gestión territorial del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca

Y otras atribuciones que ejerzan en el marco de sus competencias, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las Leyes del nivel nacional

## **CAPÍTULO IV**

### **JILIRI PHUQHIRI - ÓRGANO EJECUTIVO**

(Jiliri Phuqhiri - Órgano Ejecutivo)

El Jiliri Phuqhiri - Órgano Ejecutivo es la máxima autoridad ejecutiva, administrativa y de gestión pública intercultural del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, responsable de la gestión y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos en cumplimiento del Plan de Desarrollo Autónomo Originario, en el marco de sus competencias y de las políticas nacionales.

(Conformación)

El órgano ejecutivo está conformado por el Jiliri Phuqhiri, sullk'a Phuqhiri y Yanapirinaka,

Las funciones de sullka phuqhiri y yapapirinaka serán definidos en Reglamento de Funciones aprobados por el órgano legislativo.

El órgano ejecutivo presentará al órgano legislativo una propuesta de organización de las instancias técnicas administrativas y contables, previa coordinación con el Magno Cabildo

Para los efectos de representación política social interna en el territorio, la autoridad ejecutiva ejercerá sus funciones de aplicar el principio de dualidad "Chacha Warmi" y para los efectos jurídicos de la gestión pública la responsabilidad recae en la autoridad elegida o elegida.

(Forma de elección de candidatos a Jiliri Phuqhiri)

En la elección de la máxima autoridad ejecutiva se garantizará la participación igualitaria de hombres y mujeres.

Podrán postularse como candidatos al Jiliri Phuqhayiri - Órgano Ejecutivo todo hombre o mujer que sea comunario o comunaria de Jesús de Machaca y legalmente elegidos desde sus bases (comunidades y Ayllus).

II La forma de elección de Jiliri Phuqhayiri será en el marco de la democracia plural, se inicia con la nominación de candidatas y candidatos según normas y procedimientos propios desde las comunidades y ayllus, pasando por las circunscripciones territoriales y magno cabildo.

III Una vez seleccionado en primera instancia por la vía de la democracia comunitaria se procede a la elección mediante la democracia representativa, reglamentada por ley autonómica.

IV Para la elección de autoridad Ejecutiva de la Autonomía Originaria Jesús de Machaca se reconoce cinco circunscripciones territoriales respetando el equilibrio poblacional en forma rotativa:

a) Circunscripción territorial Uno: Jesús de Machaca, Calla Baja, Calla Arriba, Hucuri Milluni Ancoaqui.

Circunscripción territorial Dos: Santo Domingo, Sullcatiti Arriba, Chama, Achuma Santa Ana, Chijcha, Cuipa Kahuayo, Seko Pacuni.

Circunscripción territorial Tres: Cuipa España, Konkho Liquiliqui, Konkho Milluni, Sullcatiti Titiri, Sullcatiti Lahuacollo, Yauriri San Francisco, Yauriri San Juan.

Circunscripción territorial Cuatro: Parina Arriba, Parina Baja, Aguallamaya, Jancohaqui Abajo.

Circunscripción territorial Cinco: Titicani Tacaca, Corpa, Titicani Challaya San Pedro de Tana, Hirohito Urus, Titicani Tucari.

(Requisitos)

Los requisitos para ser electas o electos como autoridad ejecutiva en el Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca son los siguientes:

Haber residido de forma permanente en la comunidad o marka al menos los dos últimos años antes de la elección.

La residencia deberá estar certificada por la asamblea de la comunidad a la que pertenece el postulante y refrendada por el Jiliri Mallku del ayllu.

Estar censado y registrado en el padrón electoral de la comunidad originaria a la que pertenece.

Haber cumplido con la función social en la comunidad originaria a la que pertenece.

Haber cumplido 21 años al día de la elección.

No tener antecedentes ni procesos judiciales, penales con sentencia ejecutoriada.

Presentar un programa o una propuesta de gestión.

Presentar hoja de vida Las autoridades ejecutivas deben ser personas idóneas. Los servidores públicos deben ser oriundos de las comunidades originarias y ayllus de Jesús de Machaca

(Periodo de Mandato)

El periodo de mandato de las máximas autoridades ejecutivas es de cinco años.

(Atribuciones del Jiliri Phuqhiri)

El Jiriri Phuqhiri del Gobierno Autónomo de la Marka Jesús de Machaca “Phuqhayínaka” tiene las siguientes atribuciones:

Representar al Gobierno Autónomo de la Marka Jesús de Machaca

Ejecutar las decisiones del Magno Cabildo y las decisiones del Amawt’anaka – Órgano Legislativo.

Implementar y realizar la gestión institucional, técnica, administrativa y contable del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca

Ejecutar las políticas pública de desarrollo económico plural productivo, social, cultural, medio ambiental y otros, en el marco de la gestión pública intercultural

Elaborar el Plan de Desarrollo Autónomo Originario y presentar al Amawt’anaka – Órgano Legislativo, previa aprobación del Magno Cabildo.

Elaborar y elevar ante el Amawt’anaka – Órgano Legislativo el Plan Operativo Anual, el Presupuesto previa coordinación y aprobación del Magno Cabildo y considerando los plazos y procedimiento establecidos por el Artículo 114 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Revisar y evaluar la factibilidad de los proyectos velando por la sostenibilidad de los mismos y ejecutarlos con eficacia, eficiencia y transparencia.

Proponer la distribución de recursos económicos de manera participativa, transparente y consensuada, asignando a las comunidades y ayllus recursos para la ejecución de los proyectos, practicando el ayni comunitario.

Enviar a las comunidades la planilla de proyectos para la siguiente gestión con el respectivo monto asignado.

Elaborar y presentar informes semestrales de la ejecución de obras al Magno Cabildo.

Contratar al personal de planta y eventual, en coordinación con el Magno Cabildo.

Enviar la convocatoria de requerimiento de personal administrativo a las comunidades y Ayllus.

Formular el Plan de Ordenamiento Territorial y de Uso de Suelo y presentar para su aprobación al Amawt’anaka – Órgano Legislativo.

Presentar informe oral y escrito al Magno Cabildo sobre la ejecución presupuestaria y financiera anual y formalizar su aprobación ante el Amawt’anaka – Órgano Legislativo y remitir los estados financieros a las entidades competentes del nivel central del Estado en los plazos establecidos por ley.

Ejecutar otras atribuciones establecidas por Ley del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca y las establecidas por la Constitución Política del Estado y las Leyes

## **SECCIÓN PRIMERA**

(Suspensión Temporal de Mandato)

El Jiliri Phuqhiri, las y los Amawt'as, podrán ser suspendidos o suspendidas de manera temporal en el ejercicio de su cargo cuando se emita en su contra acusación formal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

(Cesación de funciones)

Las autoridades de los Órganos Legislativo -Amawt'anaka y Ejecutivo - Jiliri Phuqhiri cesarán en su mandato por las siguientes causales:

En caso de muerte.

Por renuncia voluntaria e irrevocable.

En caso de impedimento o invalidez severa, previo informe médico.

En caso de tener sentencia condenatoria ejecutoriada y/o por resolución de la jurisdicción originaria (magno cabildo),

Por abandono injustificado de sus funciones por más de cinco (5) días continuos y ocho (8) días discontinuos en un año.

Por revocatoria de mandato,

(Revocatoria de mandato)

La revocatoria de las autoridades del Amawt'anaka - Órgano Legislativo se realizará mediante una consulta de revocatoria convocada por las autoridades originarias de las comunidades y ayllus de la unidad territorial a la que representan.

La revocatoria de mandato de las autoridades ejecutivas se realizará mediante una consulta de revocatoria convocada por el Magno Cabildo. En caso de que proceda la revocatoria, las autoridades ejecutivas cesarán en sus funciones de inmediato debiendo asumir el puesto su sucesor, según el procedimiento específico.

Las causales para la consulta a revocatoria de mandato de las autoridades legislativas y ejecutivas procede cuando el Magno Cabildo pierde confianza en ellas debido a:

Reiterada desobediencia a los acuerdos del Magno Cabildo.

Incumplimiento en la aplicación de las normas emitidas por el Amawt'anaka - Órgano Legislativo.

Incumplimiento en la ejecución de los instrumentos de gestión, en perjuicio de la población.

Exponer a la población a riesgos por negligencia o actuación tardía ante situaciones de emergencia.

Por ejercer dualidad de funciones públicas. (incompatibilidad)

Por malversación de recursos económicos.

Por tener participación en actividades ilícitas.

Por infringir las leyes de protección a la familia, niño, niña y adolescente, jóvenes, mujeres, hombres, adultos mayores y personas con discapacidad.

Por utilizar los bienes públicos, en beneficio personal y fuera de la jurisdicción del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca y cometer otros actos de corrupción.

Por tener conducta y actividades inmorales en el ejercicio de su mandato

### **TÍTULO III**

#### **JUSTICIA ORIGINARIA**

#### **CAPITULO I**

##### **DE LA JURISDICCION Y MARCO NORMATIVO**

(Jurisdicción Originaria)

La jurisdicción originaria, es la instancia que administra justicia, conoce y resuelve aplicando normas y procedimientos propios de cada núcleo familiar, comunidad, ayllus y Markas de Jesús de Machaca.

(Marco Normativo)

La jurisdicción originaria se ejerce en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Estado, normas internacionales Convenio 169 de la OIT de 1989 (ratificado por ley 1257), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y las leyes.

#### **CAPITULO II**

##### **JUSTICIA TRANSPARENTE “QHANA JUCHA T’AQAWI”**

(Objetivos y características)

El objetivo de la justicia originaria es resolver conflictos, sancionar al culpable de acuerdo a las faltas cometidas para que reflexione y repare los daños y perjuicios, aplicando las normas y procedimientos propios de las comunidades, ayllus y Markas originarias de Jesús de Machaca.

La administración de la justicia originaria se caracteriza por ser oral, rápida, directa, transparente, pública y gratuita de acuerdo a las diversas situaciones de acuerdo a normas y procedimientos propios.

Los delitos cometidos en la jurisdicción territorial de Jesús de Machaca por personas ajenas serán resueltas por autoridades correspondientes, en casos necesarios se coordinará con la jurisdicción ordinaria.

Las autoridades originarias de Jesús de Machaca tendrán la obligación de representar a los machakeños y machakeñas que incurran en infracciones fuera de su jurisdicción.

Las comunidades originarias y los ayllus aplican su reglamento en el marco del presente Estatuto Autonómico y de la Constitución Política del Estado, sin perder sus principios ancestrales.

(Ámbitos de aplicación)

La justicia originaria en Jesús de Machaca, conoce y resuelve los conflictos y se aplican en el ámbito personal, material y territorial en sus diferentes instancias: comunidad originaria, ayllus y marcas, según normas y procedimientos propios, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Estado y las Leyes.

### **CAPITULO III**

#### **ESTRUCTURA DE LA JURISDICCION ORIGINARIA**

##### **(Estructura y composición)**

Familiar, constituida por cada una de las familias, previo consentimiento de partes.

Comunal, constituida por Mallku Originario y su Mallku Tayka en coordinación con el Jallja Mallku y su Mallku Tayka y el Quilka Mallku

Ayllu, constituida por Jilliry Mallku y Mallku Tayka en coordinación con el Jalja Mallku y Mallku Tayka y el Quilka Mallku y Mallku Tayka.

Cabildo Marka, constituido por Jach´a mallku y Mallku Tayka, Sullka Mallku y Mallku Tayka Quilka Mallku , Mallku Tayka, Mallku Wakicha y su Mallku Tayka

Magno Cabildo (Jach´a Tantachawi), constituido por los dos Jach´as Mallkus y Mallku Taykas de MACOJMA y MACOAS, excepcionalmente.

(Procedimientos y sanciones)

Los procedimientos y sanciones de la jurisdicción originaria Jesús de Machaca serán establecidos por normas y procedimientos propios.

La finalidad de las sanciones es el resarcimiento al afectado o la afectada, la corrección y recuperación del culpable en su comunidad bajo compromiso de no reincidir.

Los tipos de sanciones aplicadas por la justicia originaria de Jesús de Machaca serán normados de acuerdo al Reglamento Interno de comunidades y ayllus.

(Coordinación y cooperación con otras jurisdicciones)

La coordinación y cooperación entre la Jurisdicción Originaria Jesús de Machaca y la Jurisdicción Ordinaria, Jurisdicción Agroambiental y otras reconocidas por ley, se realiza según la Constitución Política del Estado, Ley de Deslinde Jurisdiccional, y otras leyes nacionales, el Estatuto Autonómico y leyes autonómicas de Jesús de Machaca.

(Registro y archivos de casos)

Los diferentes casos resueltos y no resueltos en las diferentes instancias de la Jurisdicción Originaria de Jesús de Machaca serán registrados y archivados conforme a normas y procedimientos propios bajo un control estricto de las autoridades originarias correspondientes.

(Cooperación de las Fuerzas Públicas)

Las autoridades originarias correspondientes de la jurisdicción originaria Jesús de Machaca considerando su igualdad jerárquica con otras jurisdicciones, podrán solicitar en casos necesarios, la cooperación de las fuerzas públicas, el ministerio público y otras instancias.

## **TITULO IV**

### **PARTICIPACION Y CONTROL SOCIAL**

#### **TAQINI UÑCH'UQIÑANI CHIKPACHA**

### **CAPITULO UNICO**

#### **BASE, COMPOSICION Y FUNCIONES**

Participación y Control social.-

La Participación y Control Social se fundamenta en los Artículos 241 y 242 de la Constitución Política del Estado y Artículo 138 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La población de Jesús de Machaca se organiza conforme a normas y procedimientos propios y participa en el diseño de las políticas públicas, legislación, presupuestos públicos, planificación, seguimiento y evaluación a la gestión pública en todos sus niveles e instancias.

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca garantiza espacios para la participación y control social de la población a la gestión pública.

(Instancias)

El gobierno autónomo originario de Jesús de Machaca garantiza las siguientes instancias para la participación y control social:

La comunidad originaria,

Ayllu,

el Cabildo y

el Magno Cabildo.

(Recursos)

El Gobierno Autónomo Originario en coordinación con el Estado Plurinacional asigna un fondo económico al Magno Cabildo para su funcionamiento en el ejercicio de la Participación y el Control social.

El manejo de estos recursos económicos asignados será de acuerdo al reglamento interno.

El Magno Cabildo informará del manejo económico y actividades realizadas a las instancias correspondientes.

## **TITULO V**

### **COMPETENCIAS Y FINANCIAMIENTO**

#### **CAPITULO I**

#### **COMPETENCIAS DEL GOBIERNO AUTONOMO ORIGINARIO**

#### **JESUS DE MACHACA**

(Competencias)

El Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca, asume las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes y las municipales del catálogo competencial establecido en los artículos 302, 303 y 304 de la Constitución Política del Estado, cuyo ejercicio se realizará gradualmente de acuerdo a su desarrollo de capacidades institucionales y características culturales propias.



(Transferencia y delegación de competencias)

Las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas y sus correspondientes facultades reglamentarias y ejecutivas que le sean transferidas y/o delegadas por el nivel central del Estado o Departamental al gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, deben estar acompañadas de su respectivo financiamiento y ratificada mediante Ley del Órgano Legislativo - Amawt'anaka, según procedimiento establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Art. 110 .

## **TITULO VI**

### **FINANCIAMIENTO**

#### **CAPITULO I**

##### **DISPOSICIONES GENERALES**

(Disposiciones generales sobre el financiamiento)

El gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca, tiene como objetivo generar las condiciones y medios para que sus habitantes mejoren constantemente su calidad de vida a través de la distribución y el uso eficaz y eficiente tanto de sus recursos económicos como de su gastos, para ello se tomarán como directrices básicas establecidas por el nivel central.

#### **CAPITULO II**

##### **RECURSOS ECONOMICOS**

(Recursos)

Se constituyen en recursos económicos del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, los siguientes:

Impuestos de dominio exclusivo de acuerdo a disposiciones legales establecidos para el efecto.

Impuestos a propiedad de bienes inmuebles urbanos.

Impuesto a la propiedad de vehículos automotores terrestres.

Impuestos al medio ambiente por vehículos automotores; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos.

e) Tasas y patentes

d) Otros ingresos no tributarios

e) Contribuciones Especiales y Comunitarias

- f) La participación de las regalías locales por la explotación de los recursos naturales en su jurisdicción.
- g) Participación en las regalías departamentales por explotación de recursos naturales según el porcentaje establecido por ley.
- h) Ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos.
- i) Ingresos por legados, donaciones y otros ingresos similares
- j) Pagos provenientes de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca o producto de la política de licencias o explotaciones existentes en la jurisdicción.
- k) Y otros generados por ley autonómica.

## 2. Transferencias

- a) Co - participación Tributaria
- b) Recursos HIPC II
- c) Recursos IDH
- d) Transferencias extraordinarias por Desastres Naturales, en los casos establecidos en el artículo 339.1 de la Constitución Política del Estado.
- e) Transferencias ligadas a la reasignación, transferencia o delegación de competencias.
- f) Transferencias Provenientes de Fondos de Compensación o Desarrollo.
- g) Participación en la asignación especial de presupuesto del Tesoro General de la Nación.
- h) Otras Transferencias del nivel nacional

## 3. Deuda Pública:

- a) Crédito y empréstitos internos y externos, contraídos conforme a la ley.

## **CAPITULO III**

### **ADMINISTRACION FISCAL**

(Administración)

El Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca, tiene la facultad de:

1. Cobrar, recaudar y administrar los ingresos de carácter tributario que se encuentra bajo su dominio y los que le sean delegados por ley.
2. Generar ingresos otorgando licencia o registros de uso y disfrute de servicios, obras y explotaciones en el área de su jurisdicción y competencia.

3. Generar ingresos para el Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca, otorgando licencias o registros de uso y disfrute de la propiedad pública, de acuerdo con una reglamentación específica;

4. Administrar el Registro y Padrón de contribuyentes, en base al Catastro Urbano;

5. Conocer y resolver los asuntos administrativo - financieros de su jurisdicción.

(Tesoro del Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca constituirá e implementará el Tesoro de la Autonomía Originario, en sujeción a los principios, normas y procedimientos emitidos por el órgano rector del nivel central del Estado responsable de las finanzas públicas, de conformidad a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecidas en el art. 108.

(Presupuesto General del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca)

El presupuesto general del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca será elaborado de conformidad a las políticas y directrices del nivel central del Estado en el marco del artículo 323 de la Constitución Política del Estado y el artículo 114 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

(Presupuesto Plurianual)

Es un instrumento de Programación de un horizonte de tiempo a mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, mediante el cual las autoridades competentes en el área económica, toman decisiones de carácter presupuestario para cada gestión, considerando los ingresos esperados y los límites globales o sectoriales, en un horizonte de tres a cinco años siguientes.

(Elaboración, Aprobación, Modificación y Ejecución del Presupuesto)

El Jiliri Phuqhayiri garantiza la Participación y Control Social en la formulación, aprobación, modificación y ejecución del Programa Operativo Anual y Presupuesto, bajo normas y procedimientos propios y la Ley correspondiente.

(Patrimonio Del Gobierno Autónomo Originario Jesús De Machaca)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca es titular de todos los bienes de dominio público, los bienes muebles, inmuebles, derechos y otros relacionados al patrimonio y tesoro público propio que le han sido transferidos por el Gobierno Municipal de Jesús de Machaca y los que le serán atribuidos en el marco de la asignación competencial; de acuerdo con la Constitución Política del Estado art. 302, 303 y 304, el presente Estatuto Autonómico, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Art. 109.

## **CAPITULO IV**

### **CONTROLES FINANCIEROS**

(Control Fiscal Autonomico)

Son mecanismos de fiscalización ejercida por el Órgano Legislativo (Amawt'anaka) del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, cuyos procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.

(Relación con la Contraloría General del Estado)

La Contraloría General del Estado, ejercerá control de recursos fiscales del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, de acuerdo al Art. 213 de la Constitución Política del Estado y la Ley correspondiente

(Auditoría Interna)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, debe conformar una Unidad de Auditoría Interna para un buen manejo y administración de recursos económicos.

## **TITULO VII**

### **ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

(Disposiciones generales sobre administración de su patrimonio)

La administración del Patrimonio será regulada mediante ley del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca.

(Mecanismos y sistemas administrativos)

Los mecanismos y sistemas administrativos para la administración del patrimonio están establecidos en la Ley 1178 SAFCO, sus Subsistemas y el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), los que deben ser asumidos por el Gobierno Autónomo Originario de Jesús de Machaca.

**TITULO VIII**  
**PLANIFICACION**

**CAPITULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

(Sujeción al Plan Nacional y Departamental de Desarrollo)

El gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, realiza su Planificación de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo en concordancia con el Art. 316 de la Constitución Política del Estado y el art. 93 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

(Mecanismos de relación con el Plan de Desarrollo de Nacional, Departamental y Regional)

Los mecanismos de relación del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca se relacionan con el Plan de Desarrollo Departamental y Regional de acuerdo a Ley del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca

(Plan Estratégico Institucional)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, realizará en cada gestión anual, su Plan Estratégico Institucional en coordinación con la Participación y Control Social.

(Programa Operativo Anual)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, garantiza la participación y Control Social para la realización, seguimiento y ejecución del Programa Operativo Anual.

**CAPITULO II**  
**PLANIFICACIÓN**

(Planificación y Presupuesto Participativo)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca, establecerá procesos integrales de planificación, en la que garantice la participación y control social.

(Planificación del Desarrollo Autónomo Originario)

El Plan de Desarrollo Autónomo Originario, el Plan de Ordenamiento Territorial, se formula bajo las normas y procedimientos propios, normas básicas del Sistema de Planificación Nacional.

(Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca es responsable de elaborar y ejecutar políticas, planes, proyectos y estrategias para el desarrollo urbano, con los instrumentos y recursos económicos propios de la Planificación Urbana, elaborando normativas de uso de suelo Urbano y emprendiendo acciones que promueva el desarrollo urbanístico de los centros poblados de acuerdo a normas nacionales.

## **TÍTULO IX**

### **MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO COMUNITARIO DE JESÚS DE MACHACA**

#### **CAPÍTULO I**

##### **MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO**

(Modelo de desarrollo)

El Modelo de Desarrollo está orientado hacia el mejoramiento de las condiciones de vida, a la reducción de pobreza, a generar empleos e ingresos, de manera que las necesidades reales de las familias sean satisfechas mediante el proceso de desarrollo social, económico productivo del vivir bien (*suma qamaña*) con la explotación, uso racional y sostenible de sus recursos naturales renovables, y de los recursos naturales no renovables existentes en su jurisdicción, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.

El gobierno Autónomo Jesús de Machaca con la participación de las y los machaqueños, tiene como misión institucional desarrollar e implementar la visión de desarrollo a través de planes, programas, proyectos, estrategias y políticas públicas contempladas en el Plan de Desarrollo Autónomo Originario Jesús de Machaca.

(Organización Económica)

El Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca orientará su modelo económico impulsando las formas de producción individual, familiar, comunitaria, colectiva, cooperativa y asociativa.

(Prioridad)

El Gobierno Autónomo prioriza la inversión económica fortaleciendo y fomentando la economía individual, familiar, comunitaria, colectiva, cooperativa y asociativa para generar empleos e ingresos económicos para la población machaqueña.

(Explotación de recursos naturales no renovables)

Los ingresos económicos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables existentes en la jurisdicción, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado, Leyes Nacionales y Leyes del Gobierno Autónomo correspondientes, deberán ser invertidos en la población machaqueña para su desarrollo social, cultural, económico y productivo.

(Recursos naturales renovables)

Las actividades económicas principales del GAOJMA, son la producción agrícola y la actividad ganadera, que garantiza la soberanía y seguridad alimentaria, debiendo valorizar la producción y consumo de alimentos ecológicos con alto valor nutritivo como las distintas variedades de papa, quinua, qañawa, cebada, oca, izaño y haba, entre otros, mediante la diversificación productiva con valor agregado.

El Gobierno de la GAOJMA promoverá la creación de microempresas comunitarias y empresas sociales.

El GAOJMA, implementa su banco de germoplasma semilla agrícola para garantizar la sostenibilidad de la producción

(Infraestructura productiva)

El GAOJMA, en coordinación con los Gobiernos Departamental y Nacional, debe impulsar la construcción y mejoramiento de la infraestructura productiva, como ser: sistemas de riego, red vial (caminos), instalación de silos de almacenamiento e infraestructura para hatos ganaderos (bovino, ovino y auquénido, entre otros).

(Etno-Eco turismo comunitario machaqueño)

El GAOJMA, en forma participativa con la población, impulsará el desarrollo de la actividad turística que promueva el patrimonio cultural tangible e intangible y ecológico de su jurisdicción, de manera sostenible e integral.

(Producción Orgánica)

El GAOJMA, en el marco de la política nacional incentivará:

La producción orgánica y ecológica de alimentos.

El uso de fertilizantes naturales.

La recuperación y uso de conocimientos y tecnologías ancestrales para la actividad agropecuaria.

## CAPÍTULO II

### TIERRA Y TERRITORIO

(Linderos y transferencias)

Los problemas de linderos y transferencias dentro del Territorio Originario Jesús de Machaca del GAOJMA, se resolverán internamente a nivel familiar, comunidad, ayllu y marka conforme a normas y procedimientos propios.

(Función Social)

En el Territorio Originario Jesús de Machaca, la función social comprende el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas, el aporte comunal, el cumplimiento de obligaciones comunales incluido el Thakhi, registro en el padrón electoral y estar censado en la comunidad, de acuerdo a normas y procedimientos propios, en concordancia con el Art. 397 de la Constitución Política del Estado

(Cumplimiento de la Función Social)

Los ayllus del GAOJMA, de manera participativa y de acuerdo a normas y procedimientos propios, establece el grado de cumplimiento de la función social señalado en el artículo anterior.

(Derecho de acceso a la tierra)

El derecho a mantener el acceso a la tierra dentro del Territorio Originario Jesús de Machaca, supone el cumplimiento de la función social y económico, sin discriminación de género.

Los residentes que viven fuera del Territorio tienen derecho al acceso a la tierra cumpliendo la función social descrita en el párrafo anterior y de acuerdo a normas comunales.

(Derecho hereditario a la tierra)

En el territorio Originario Jesús de Machaca se respeta y reconoce a hombres y mujeres los mismos derechos hereditarios de acceso a la tierra.

(Acceso a más de una sayaña)

Las comunarias y los comunarios que tengan acceso a la tierra en más de una sayaña, en la misma comunidad o en otras comunidades, ayllus o markas, están sujetos al cumplimiento de la función social y el cumplimiento del *thakhi* por cada una de las sayañas.

(Política de Uso racional y reagrupamiento en el acceso a la tierra)

El GAOJMA definirá a través de una ley, la política de uso racional y reagrupamiento de la tierra, para garantizar la capacidad productiva de manera sostenible.

(Abandono de la tierra)

El incumplimiento de la función social descrita en el artículo 84 del presente estatuto tiene como consecuencia el abandono de la tierra.

La tierra abandonada, en el marco de la legislación nacional, será revertida de acuerdo a normas y procedimientos propios de la comunidad, ayllu o marka.

(Tierra revertida)

La distribución y acceso a la tierra revertida serán definidos por la comunidad, ayllu o marka, en el marco de sus normas y procedimientos propios.



## **CAPÍTULO III**

### **RECURSOS HÍDRICOS**

(Manejo sostenible del agua)

El GAOJMA, en el marco de la Constitución Política del Estado, reconoce que el acceso al agua constituye un derecho fundamental para la vida y por consiguiente:

Promueve el manejo sostenible del agua, en el marco de las normas y procedimientos propios, reconociendo el uso prioritario del agua para el sustento de la vida humana y de los ecosistemas vitales, como también para la producción y actividades que promuevan un desarrollo sostenible del GAOJMA y de sus habitantes.

Define políticas para el acceso, uso racional y eficiente de los recursos hídricos.

Define políticas de protección de cuencas de su jurisdicción, en el marco de la legislación nacional.

Dota de infraestructura de riego preservando el medio ambiente y la fauna, en el marco del ejercicio de su competencia concurrente, que permita garantizar la seguridad alimentaria.

Respeto y protege las normas y procedimientos propios de cada comunidad y ayllus sobre el manejo sostenible de los recursos hídricos.

(Uma Qamani)

Se crea como Autoridad Local del Agua el UMA QAMANI con el objetivo de que supervise la gestión, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. La organización y funcionamiento de esta autoridad será reglamentado por Ley Autonómica.

## **TITULO X**

### **DESARROLLO SOCIAL CULTURAL INTEGRAL**

#### **CAPÍTULO I**

##### **LINEAMIENTOS GENERALES**

(Visión de desarrollo Social Cultural Integral)

Las machaqueñas y los machaqueños, tienen como visión de desarrollo social cultural integral el mejoramiento de sus condiciones de vida a través del acceso a servicios de educación, salud, vivienda, vías de comunicación, medios de comunicación, servicios básicos, desarrollo de su cultura y protección de su patrimonio natural y cultural.

(Sistema Educativo)

El Gobierno Autónomo tiene la misión de implementar y ejecutar la visión de desarrollo social cultural integral a través de: La formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de carácter educativo, socio cultural tomando en cuenta las necesidades y prioridades de la población, en el marco de su cosmovisión, en concordancia

con la legislación del Estado y sus competencias definidas en el presente estatuto autonómico.

## **CAPITULO II**

### **SISTEMA DE EDUCACIÓN**

(Educación)

En el marco de los mandatos constitucionales de una educación gratuita y obligatoria y el ejercicio de sus competencias concurrentes, establecidas en la Constitución Política del Estado y la Ley No. 070 de 20 de diciembre de 2010 de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez, el Gobierno Autónomo deberá:

Formular, aprobar y ejecutar planes de educación a partir de políticas y estrategias plurinacionales para el ámbito de la jurisdicción territorial del GAOJMA

Organizar y apoyar la gestión participativa de las y los machaqueños en los niveles de la Educación Inicial en Familia Comunitaria, Primaria Vocacional y Secundaria Productiva

Dotar de infraestructura educativa necesaria, responsabilizarse de su mantenimiento y proveer los servicios básicos, mobiliario, equipamiento, bibliotecas e insumos necesarios para su funcionamiento, en todo el sistema educativo.

Garantizar recursos económicos para la atención de alimentación complementaria y en los casos justificados del transporte escolar.

Realizar el seguimiento a la adecuada implementación de los planes y programas curriculares diversificados en el marco del currículo Regionalizado,

Velar que la educación en la jurisdicción de Jesús de Machaca se desarrolle respetando las prácticas educativas y valores ancestrales, como ser : Ayni, yanapa, uña, sataqa, waki, mink'a, jayma , no seas flojo (*jani jayrämti*), no seas mentiroso (*jani k'arimti*), no seas ladrón (*jani lunthatämti*) y no seas adulón (*janiraki llunk'ümti*).y otros, la identidad, historia y sus principios en el marco de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe

Apoyar con recursos necesarios para el funcionamiento de la estructura de participación y control social en educación.

Promover el uso y el desarrollo de la lengua materna aymara y castellano. En Irohito Uru en trilingüe como lengua materna aymara, uchu mataqu y castellano.

Promover la ejecución de formación continua para la comunidad Educativa.

Promover la enseñanza de una lengua extranjera universal.

Dar a conocer la historia machaqueña y de sus líderes históricos.

Promover políticas educativas que garanticen el bachillerato y la formación profesional de las mujeres con una educación sin discriminación y sin violencia.

(Lenguas de enseñanza)

En todo el subsistema de educación regular y educación alternativa se deberá promover y desarrollar la lengua materna aymara, uchu mataqu y el castellano, y con apertura a otras lenguas universales conforme a la Ley N° 070 de 20 de diciembre de 2010, Ley de la Educación 'Avelino Siñani - Elizardo Pérez'.

(Lengua Uchu Matacu)

El subsistema de educación regular y educación alternativa, debe promover y fortalecer la lengua ancestral de la Nación Irohíto Uru, pudiendo extenderse en la GAOJMA.

(Consejo Educativo Originario)

Se crea el Consejo Educativo Originario, como instancia de planificación, participación y de orientación de la implementación de las políticas educativas normadas por el Nivel Central del Estado. Su composición y funcionamiento será definido por una Ley Autonómica. El Consejo Educativo Originario se articulará a las instancias de participación social y comunitarias reconocidas en la Ley N° 070 de 20 de diciembre de 2010, Ley de la Educación 'Avelino Siñani - Elizardo Pérez'.

(Promoción de concursos y becas)

Las autoridades educativas, en coordinación con la Máxima Autoridad Ejecutiva del GAOJMA, promoverán concursos científicos, culturales, tecnológicos, deportivos, lingüísticos y fomentarán la participación a nivel regional, departamental, nacional e internacional, otorgando becas a los destacados/as.

(Profesionales)

El GAOJMA, debe priorizar y valorar a las y los profesionales machaqueños para el ejercicio en la función pública.

(Promoción de becas)

El GAOJMA, en coordinación con el Gobierno Central y el Gobierno Departamental, otorgará y promocionará becas a las y los mejores estudiantes para su formación profesional en las instituciones superiores nacionales e internacionales.

(Estudiantes de bajos recursos)

El GAOJMA en concurrencia con el Gobierno Central y el Gobierno Departamental, priorizará el apoyo a los estudiantes de bajos recursos económicos para su formación profesional de acuerdo al numeral 11 del artículo 5 de la Ley N° 070 de 20 de diciembre de 2010, Ley de la Educación 'Avelino Siñani - Elizardo Pérez'.

(Educación alternativa)

I En el marco de las competencias autonómicas, la educación alternativa está dirigida a la formación y capacitación para la vida, socio-comunitaria y productiva.

II El Gobierno Autónomo del GAOJMA en coordinación con el nivel central promoverá los Centros de Educación Alternativa en la jurisdicción territorial de la autonomía.

(Educación superior y de régimen especial)

El GAOJMA, gestionara en concurrencia con el nivel central la creación y funcionamiento de centros de formación y educación superior y de régimen especial enmarcada en la comprensión del Suma Qamaña.

(Educación Especial)

El GAOJMA en coordinación con el Gobierno Central y el Gobierno Departamental implementará programas de educación especial para las personas con capacidades diferentes , dificultades en el aprendizaje y con talento extraordinario, de conformidad al artículo 26 Ley N° 070 de 20 de diciembre de 2010, Ley de la Educación ´Avelino Siñani - Elizardo Pérez´.

### **CAPITULO III**

#### **CULTURA**

(Objetivos)

El GAOJMA, en el marco de sus competencias para el fortalecimiento de su cultura realizará políticas, planes y programas destinados a:

- a) Fomentar prácticas culturales en las comunidades y los ayllus como la achuqalla, anata, ch'uñu wara, juyra taki, qhachwa, sart'a, irpaqa y jaqichaña, entre otros.
- b) Fortalecer la espiritualidad, creencias y cosmovisión andinas.
- c) Fomentar la recuperación de las vestimentas ancestrales.
- e) Promover prácticas de reciprocidad como el ayni, waki, turka, chhalaqa, chikata, mink'a, mayikipt'asiña, sataqa, uñta y jayma, entre otros.
- f) Recuperar danzas autóctonas y nativas como chuqila, ch'unch'u, wakatinki, tharwila, qarwani, phuna, wutu wayli y lakita, entre otras.
- g) Recuperar y velar por los sitios arqueológicos representativos como Qhunqhu Wankani, khula marka, huella humana, ciudad de piedra (ciudad encantada) y la Iglesia de Jesús de Machaca, simiñaka.
- h) Respetar los sitios sagrados.
- i) Revalorizar los instrumentos y formas tradicionales de comunicación, tales como los chasquis, pututu, humo, campana, jawilla y otros.
- j) Fomentar la elaboración de artesanías, como tejidos, cerámica, trenzados, tallados, artesanías de totora.
- k) Registrar y patentar las vestimentas, danzas y músicas propias del GAOJMA.

(Vestimenta de autoridades)

I. Se establece la obligación del uso exclusivo y diferenciado de la vestimenta por parte de las autoridades originarias, elaborados con material del lugar, entendiendo que cada prenda tiene sus propios significados, tanto del *Mallku Awki* (chacha) y la *Mallku Tayka* (Warmi), así como las otras autoridades del GAOJMA.

a) Vestimenta del mallku awki: Punchu, Rimanasu, Suriyawu, Q'ipi – riyachinu, Ch'uspa, Sombrero, Qhawilla, Lluch'u, Llaqhuta, Wara, Chakana, Jawq'aqa, Kalsita, Wayunt wutilla – riruntilla.

Vestimenta de la mallku tayka: Ch'iyar pampani Awayu, Muntiru, Phalt'a, Jüna, Pollera, Inkxar tari, Piras tari – quchita, Q'ipi – riyachinu, Wayunt wutilla – riruntilla, chakana.

II. La vestimenta de las autoridades originarias deben ser de uso exclusivo del Mallku Awki y Mallku tayka durante la gestión en la que fueron nombrados, no podrán usar otras personas que no están en ejercicio de autoridad.

III. El Consejo Educativo comunitarios debe portar un distintivo en la vestimenta cuando ejercen su autoridad en las Unidades Educativas

IV. La Organización de jóvenes deberán portar un distintivo en la vestimenta y un símbolo de acuerdo al estatuto orgánico correspondiente.

(Urus Irohito)

El GAOJMA fortalecerá el uso de la vestimenta originaria de la Nación Urus Irohito, respetando sus normas internas.

(Uso de instrumentos musicales)

Se deberá respetar la ejecución de los instrumentos musicales conforme a los ciclos anuales de las labores agrícolas.

(Patrimonio cultural del GAOJMA)

Se declara patrimonio arquitectónico cultural del GAOJMA:

a) Los sitios arqueológicos de Qhunqhu Wankani, Khula Marka, huella humana y la ciudad de piedra, waka nayra, doce cruces

b) El edificio de núcleo Sullkatiti-Qhunqhu y el templo colonial histórico de Jesús de Machaca por haber sido obra construida de manera conjunta por los doce ayllus de las dos parcialidades

(Proceso de descolonización)

El proceso de descolonización fomentará la recuperación de los principios, valores y costumbres propias y ancestrales por encima de las ajenas, en la vida familiar y comunitaria

## **CAPITULO IV**

### **SALUD**

#### **(Generalidades)**

El GAOJMA, en el marco de sus competencias compartidas y concurrentes, reglamentará y ejecutará las políticas, planes, programas y proyectos de la provisión del servicio de salud con el objetivo de alcanzar niveles óptimos de salud física, mental, social y espiritual de los habitantes del GAOJMA.

El GAOJMA promoverá un sistema de salud que revalorice la medicina tradicional y ancestral por ser propia de la cultura del GAOJMA.

(Alcance)

El GAOJMA promoverá y garantizará la buena atención para la salud de sus habitantes mediante:

Promoción y fomento de una buena alimentación, en base al uso de alimentos naturales, tradicionales, ancestrales propios, orgánicos y de producción local promoviendo seguridad alimentaria.

Programas de educación sanitaria.

Programas de prevención de las enfermedades.

Programas de prevención sobre el uso de drogas, alcohol y tabaco.

Políticas de recuperación, producción, uso de plantas medicinales

Políticas de recuperación y uso de medicinas de origen animal y mineral.

Administración, organización y planificación y ejecución de las políticas en su jurisdicción definidas por el nivel central.

Proveer recursos para la implementación de infraestructura, equipos y logística para el funcionamiento de los establecimientos de atención de salud de primer nivel y segundo nivel y su mantenimiento respectivo.

Formular y aprobar su plan local de salud de su jurisdicción

Promover la salud familiar comunitaria intercultural

(Fortalecimiento de la Medicina Tradicional)

El GAOJMA, en el marco de las políticas de salud definidas por el nivel central del Estado, fomentará la recuperación y uso de saberes de la medicina tradicional, promoviendo el ejercicio de esta actividad por parte de los médicos tradicionales, así como salvaguardará la propiedad intelectual de las investigaciones sobre los saberes y conocimientos de la medicina tradicional.

(Complementación de Medicina Tradicional y Medicina Académica)

El GAOJMA deberá promover que en los hospitales y Centros de Salud, se practique la complementariedad entre los conocimientos de la medicina tradicional y la medicina académica, para la mejor atención de las y los machaqueños.

(Seguros de Salud)

El GAOJMA, implementará el Seguro Universal Materno Infantil y el Seguro Universal de Salud, en concurrencia con el Gobierno Central del Estado y el Gobierno Departamental, en el marco del ordenamiento jurídico vigente y el Plan Local de Salud.

## **CAPITULO V**

### **REGIMEN DE IGUALDAD DE GÉNERO, GENERACIONAL Y DE PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES**

(Igualdad y complementariedad de género, generacional y de personas con capacidades diferentes)

El GAOJMA, garantizara la profundización de la igualdad y complementariedad de las oportunidades en la participación, toma de decisiones y opiniones según procedimientos propios y ancestrales en la vida familiar, comunal y de ayllu, de hombres, mujeres, niños, niñas, adultos mayores y de personas con capacidades diferentes.

(Igualdad y complementariedad CHACHA –WARMI)

El GAOJMA deberá fomentar, garantizar el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales, así como en las oportunidades por igual a mujeres y hombres generando las condiciones y los medios necesarios bajo el principio ancestral del CHACHA-WARMI.

(Igualdad y complementariedad entre menores, mayores y personas con capacidades diferentes)

El GAOJMA promoverá y garantizara valores de respeto, desarrollo integral, identidad y cuidado en la familia, comunidad y ayllu; a través de políticas públicas y erradicación de todas las formas de discriminación.

(Vivir con calidad y calidez)

El GAOJMA garantizara una vida sin violencia física, psicológica, sexual sin discriminación entre hombres y mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas y personas con capacidades diferentes bajo el principio de SUMA JAKAWI.

## **CAPITULO VI**

### **COMUNICACIÓN**

(Rol de los medios de comunicación)

Los medios de comunicación oficiales en el territorio Originario deben constituirse en el instrumento de transformación social para el desarrollo económico, social, cultural, político y productivo.

(Políticas para los medios de comunicación)

El GAOJMA promoverá el fortalecimiento y uso de los medios de comunicación (radio, televisión, publicaciones, periódico e internet).

El GAOJMA establecerá políticas y normas que regulen la programación de los medios locales de comunicación, fomentando la promoción de la cultura, los valores éticos y morales, la unidad de la GAOJMA y programas educativos.

El GAOJMA fomentará el acceso a la información y comunicación de las personas con capacidades diferentes.

(Internet)

El GAOJMA promoverá el acceso al servicio de internet para la población escolar de su jurisdicción, como medio de apoyo para su desarrollo educativo y para facilitar la comunicación y difusión de su cultura.

(Comunicación ancestral)

El GAOJMA fomentará el respeto a los valores ancestrales de comunicación como ser: chasquis, pututu, humo, campana, jawilla y otros. Sin dejar de lado la comunicación moderna electrónica satelital.

## **CAPITULO VII**

### **TRANSPORTE**

(Autoridad competente en transporte)

El GAOJMA a través de la autoridad competente en el marco del Cabildo, nombrada por Ley Autonómica, emitirá políticas, planes, y regulará, fiscalizará y/o administrará la ejecución, gestión, operación y control del Sistema de Transporte Integral – STI en la jurisdicción del GAOJMA.

Para el buen servicio y cumplimiento de convenios y acuerdos, se desarrollarán evaluaciones de manera periódica con la participación de representantes del sector y autoridades de comunidades y ayllus.



(Construcción y mantenimiento de caminos)

El GAOJMA conjuntamente con la Autoridad competente en transporte, de forma concurrente con el nivel departamental y nacional asume la competencia de construcción de caminos vecinales y comunales.

El GAOJMA, en el ejercicio de su competencia formulará, gestionará y ejecutará proyectos de mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales conforme a su Plan Autonómico de Desarrollo Social, Cultural, Económico y Productivo.

(Caminos de herradura)

Los caminos herraderos y peatonales existentes al interior del ayllu que comunican entre las familias y las comunidades deben ser respetados para la buena comunicación de los pobladores.

## **CAPÍTULO VIII**

### **HABITAT y VIVIENDA**

(Políticas de Hábitat y Vivienda)

El GAOJMA, en coordinación con el Gobierno Central y el Gobierno Departamental, prioriza, gestiona y establece política, programas y proyectos de construcción y mejoramiento de hábitat y viviendas con servicios básicos para las familias en comunidades y ayllus.

## **CAPITULO IX**

### **SERVICIOS BÁSICOS**

(Políticas de agua potable, alcantarillado y saneamiento)

Considerando que el acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, el GAOJMA priorizará el acceso al agua, alcantarillado y saneamiento a través de:

Promover y ejecutar proyectos integrales a nivel de centros urbanos y área dispersa de agua potable y saneamiento en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente con los otros niveles de Gobierno.

Para el cuidado de la salud y el medio ambiente, se implementara con letrinas ecológicas, tratamiento de desechos sólidos y reciclaje de basura en las comunidades, ayllus y centros urbanos creando microempresas familiares, empresas comunitarias, o mixtas en el marco de sus normas y procedimientos propios y velando para que los servicios sean sostenibles.

(Preservación del Agua)

Es obligación de los machaqueños la conservación, preservación y buen aprovechamiento del agua y el uso adecuado del líquido vital para consumo familiar, velando la seguridad sustentable y sostenible para futuras generaciones.

(Empresa de energía eléctrica local)

I El GAOJMA tiene como misión implementar una empresa comunitaria propia para la distribución y administración de la energía eléctrica local.

II El GAOJMA establece el control en la administración de recursos económicos generados por el servicio de electrificación local a través de las comisiones responsables de las comunidades, velando el interés de los usuarios, en el marco de la Ley Sectorial del nivel central del Estado.

## **TITULO UNICO**

### **REFORMAS AL ESTATUTO**

La reforma parcial del presente estatuto se realizará en el Organó Legislativo, a pedido del pueblo soberano , con dos tercios de votos de sus miembros

La reforma total del presente estatuto se realizará en la instancia deliberativa del Consejo Autonomóico conformada por representantes de cada ayllu a iniciativa del pueblo y aprobada en un referendo.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS:**

La aprobación del Proyecto de Estatuto Autonomóico de Jesús de Machaca se elevará a la instancia correspondiente del Tribunal Constitucional Plurinacional para su consulta de constitucionalidad de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la Ley.

Revisada la constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonomóico por el Tribunal Constitucional, deberá remitir a la instancia deliberativa de origen Consejo Autonomóico Originario Jesús de Machaca para su respectiva corrección.

Realizada la corrección correspondiente de las observaciones se devolverá al Tribunal Constitucional para su aprobación definitiva y la notificación a las instancias correspondientes para su convocatoria al referendo.

Una vez aprobada el Estatuto Autonómico en el Referendo aprobatorio entrará en vigencia y se convocará a las elecciones del Gobierno Autónomo Originario Jesús de Machaca de acuerdo a la normativa emitida por el Estado Plurinacional.

En un plazo de 90 días a partir de su publicación todas las concesiones, convenios, acuerdos con instituciones no gubernamentales en el Territorio Originario deberán adecuarse al presente Estatuto.

En el primer año de mandato el Órgano Legislativo aprobará las Leyes y normas necesarias.

#### DISPOSICIONES FINALES

El presente Estatuto una vez aprobada en el referendo machaqueño entrará en vigencia el día de su publicación en la Gaceta oficial.