

**Los dilemas en la práctica de los Estados plurinacionales
e interculturales: retórica versus acción
alrededor de las democracias comunitarias**

**The dilemmas in the practice of plurinational
and intercultural States: rhetoric versus action
around community democracies**

Madrid-Tamayo, Andrea C.

Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas,
Instituto de la Democracia, Ecuador
andreamadridtamayo@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-8417-4096>

Taco-Chisaguano, Janeth C.

Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, Ecuador
tacocristina.jctch@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-2321-661X>

Almeida-Méndez, Emilio D.

Instituto Superior Universitario de Artes Visuales, Ecuador
emilioalmeida@iavq.edu.ec

 <https://orcid.org/0009-0000-4528-9109>

Resumen

El presente artículo revisa, a la luz del Estado plurinacional e intercultural del Ecuador, cómo ha funcionado en la práctica el reconocimiento de lo que en la Constitución de 2008 se denominó como democracia comunitaria y que da cuenta de una forma de organización social y política ejercida ancestralmente por pueblos y nacionalidades indígenas. El objetivo es analizar los elementos sociales y simbólicos de esta forma comunitaria de ejercer la democracia, sus implicaciones y connotaciones para la organización de la comunidad indígena del estudio de caso. Por otro lado, se revisan algunas conceptualizaciones sobre este término, y se observan los aportes que el Estado plurinacional de Bolivia ha introducido en el debate. Para ello, se realizó un levantamiento etnográfico, una revisión de literatura y un acercamiento a las dinámicas técnico-políticas en el ámbito burocrático, que se desarrollaron en el contexto de un Estado reconocido constitucionalmente como plurinacional e intercultural. Finalmente, las conclusiones giran en torno al trabajo que tiene hacia adelante el Estado ecuatoriano y particularmente las entidades de la Función Electoral, para garantizar el reconocimiento pleno de la democracia comunitaria.

Palabras clave: democracia comunitaria, plurinacionalidad, interculturalidad, pueblos y nacionalidad indígenas

Abstract

In this article, we examine how the recognition of communitarian democracy exercised ancestrally by indigenous nationalities has worked in practice in light of Ecuador's plurinational and intercultural state. This study aims to analyze the social and symbolic elements involved in this communal form of exercising democracy, what it implies and what connotations it has on the organization of the indigenous community. However, some conceptualizations about this term are reviewed, as well as some elements that the plurinational State of Bolivia has introduced into the debate around communitarian

democracy. This was accomplished through a case study that was based upon an ethnographic survey, a literature review, and an understanding of the technical-political dynamics of the bureaucratic system in a state recognized as plurinational and intercultural under the Constitution. Lastly, the conclusions focus on the work that the Ecuadorian State and, particularly, the electoral function must do to ensure the full recognition of community democracy.

Key words: communitarian democracy, plurinationality, interculturality, indigenous people and nationality

Recibido: 13 de marzo de 2023 - **Aceptado:** 24 de octubre de 2023

1. Introducción

Desde 1986, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la principal organización indígena del país, ha liderado las movilizaciones para visibilizar las demandas de los pueblos y nacionalidades. Desde finales de los noventa, el movimiento indígena ecuatoriano se ha convertido en un actor social y político clave (García y Tuasa, 2007: 2). En 1990 se realizaron fuertes movilizaciones, a través de las cuales pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, tras 168 años de vida republicana e independencia

del sistema colonial, fueron reconocidos constitucionalmente como parte del Estado ecuatoriano (CRE, 1998). Posteriormente, en 2008, el país fue caracterizado como plurinacional e intercultural a nivel constitucional (CRE, 2008). Esta caracterización como plurinacional e intercultural va más allá de reconocer, a nivel estatal, la existencia de múltiples nacionalidades dentro del territorio ecuatoriano, lo cual ya se había logrado con el Estado multicultural en la Carta Magna de 1998. La Constitución de 2008 legitima la convivencia de pueblos y nacionalidades indígenas que, desde sus percepciones culturales,

en las mismas condiciones que los «mestizos», podrían administrar, organizar o transformar la forma actual del Estado.

El artículo 1 de la Constitución de 2008 define al Ecuador como plurinacional e intercultural. Este artículo rechaza, en el ámbito normativo, el concepto de Estado-uninacional (un Estado, una nación) y monocultural (una cultura), cuestionando las relaciones asimétricas entre culturas, y reconoce como miembros del Estado a nacionalidades y pueblos culturalmente diferentes (Altmann, 2013: 133). La población indígena se convierte en un actor social, una entidad histórica y política que tiene derecho a ejercer su identidad, cultura, cosmovisión, lengua, organización social, etc. (Walsh, 2008: 18).

A partir de estos elementos, en el marco del Estado plurinacional e intercultural, la misma Constitución legitima diferentes formas de participación y organización del poder, que pueden ejercerse a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (CRE, 2008: Art. 95). Este reconocimiento constitucional abrió enormes

posibilidades para la generación del aprendizaje intercultural y el enriquecimiento del sistema democrático ecuatoriano (CONAIE, 2007: 14).

Para la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (2007), el Estado Plurinacional también implicó el reconocimiento de las diferentes formas de ejercer la democracia. En este contexto, se debe señalar que los pueblos y las nacionalidades tienen «usos y costumbres» propios para elegir a sus dirigentes, y para la toma de todas las decisiones que inciden en la vida colectiva. Esos/as dirigentes/as y esas determinaciones son manifestaciones legítimas de las decisiones tomadas a través de los procedimientos de la democracia comunitaria (CONAIE, 2007).

Efectivamente, como respuesta a la lucha permanente del movimiento indígena, la sociedad ecuatoriana reconoció la validez de las diferentes formas culturales de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, y se plantea la necesidad de articular estas diferentes formas de democracia. Estas prácticas se enmarcan en el

reconocimiento de los derechos colectivos, que incluyen: formas de convivencia, organización social, generación y ejercicio de la autoridad, entre otros (CRE; 2008: Art. 57, numeral 9).

Además de estas disposiciones constitucionales, es crucial preguntarse: ¿cuáles son las implicaciones de la democracia comunitaria? ¿Cómo, en la práctica, el Estado ecuatoriano reconoce la democracia comunitaria? ¿Cómo se ha avanzado hacia su reconocimiento efectivo por parte de la Función Electoral en el Ecuador?

Según los principios constitucionales, la democracia comunitaria está explícitamente reconocida, al igual que la democracia representativa y la democracia directa. En este contexto, la presente investigación tiene dos objetivos. En primer lugar, analizar las implicaciones y connotaciones de la democracia comunitaria, a través de un estudio de caso. En segundo lugar, investigar cómo la legitimación constitucional de la democracia comunitaria se ha materializado por la función electoral, hasta dónde se ha avanzado y cómo se avizora el camino hacia adelante

Esta investigación analiza cómo se ha concretado la legitimación de la democracia comunitaria por parte del Estado ecuatoriano. La perspectiva ha sido valorar el inmenso trabajo realizado y los logros alcanzados en términos de repensar el Estado, y avanzar hacia la construcción de una plurinacionalidad desde la Función Electoral. La investigación ha partido de una mirada crítica en torno a los procesos que se generan desde el Estado, reflexionando sobre la concepción hegemónica de la democracia en relación con la representación de identidades múltiples (De Sousa Santos, 2004: 41).

Desde esta perspectiva, se realiza este acercamiento hacia los elementos sociales y simbólicos que le dan forma a la democracia comunitaria, las dinámicas técnico-políticas en el ámbito burocrático; así como las vicisitudes de la gestión pública, la transición de la norma a la acción en los territorios, y la incoherencia entre la imagen neutral y objetiva del trabajo técnico y los intereses y objetivos políticos.

Esta investigación es de tipo cualitativo y se realiza a través de un estudio antropológico,

en Salache San José, comunidad indígena de la provincia de Cotopaxi. Las técnicas utilizadas para construir el estudio de caso fueron: a) la revisión de la literatura en la que se analiza el funcionamiento de la democracia comunitaria, b) la observación participante en los procedimientos de democracia comunitaria en Salache San José, y c) entrevistas estructuradas y semiestructuradas a miembros de la comunidad, cuatro funcionarios y tres ex funcionarios del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, y dos expertos en plurinacionalidad e interculturalidad.

En este contexto, la observación participante –herramienta que se destaca en el trabajo de campo de la Antropología– es fundamental. A partir de ahí es posible generar conocimiento desde adentro y acercarnos a las complejidades socioculturales que buscamos entender (Shore, 2010: 33), pero también sistematizar y trasladar al plano analítico las prácticas cotidianas de la función electoral. Al respecto, Cris Shore plantea la necesidad de observar «[...] lo que la gente realmente hace, a diferencia de lo que dice que hace (que es lo que logran los cuestionarios, las entrevistas y las reuniones de

grupos de discusión)» (Shore, 2010: 33). Y es justamente en esta línea que se ha trabajado en la comunidad de nuestro estudio.

2. El reconocimiento de la democracia comunitaria en el marco del Estado Plurinacional Ecuatoriano

En relación con el Estado ecuatoriano y la diversidad cultural, es necesario considerar dos antecedentes importantes. La historia de América Latina está llena de lógicas, sistemas y mecanismos incorporados que han venido de afuera, la mayoría de las veces invisibilizando sus propios desarrollos (Osorio, 2016: 262). Incluso cuando es innegable que hay avances en términos normativos, según Andrés Guerrero (1999), los orígenes del Estado unicultural, a partir del cual se ha configurado el país bajo el principio de unidad nacional, conducen a una desvalorización de los conocimientos y prácticas indígenas, dificultando la construcción de relaciones interculturales, como se puede apreciar en las interacciones con el Estado que las comunidades tienen en determinados momentos y sobre las cuales se reflexiona a continuación.

Es necesario recalcar que en la primera Constitución de 1830, saber leer y escribir era un requisito para convertirse en ciudadano ecuatoriano. Considerando que, según el Censo de población de 1950, el 44% de los habitantes del Ecuador y casi todos los indígenas eran analfabetos (PNBV, 2009-2013: 47), se puede deducir que, como resultado, los pueblos indígenas quedaron excluidos del proceso de construcción de los estados nacionales desde sus orígenes.

Si bien la Constitución de 1979 abolió este requisito, sustituyéndolo por el artículo 12: «Los ecuatorianos mayores de 18 años son ciudadanos», históricamente, el colonialismo –un sistema de clasificación basado en la raza– ha sido el instrumento de dominación social más efectivo encontrado en los últimos 500 años (Mignolo, 2000). En esencia, ignora los desarrollos culturales de los pueblos y nacionalidades indígenas en favor de examinar lo que es practicado por Europa o sus descendientes (Patzí, 2009:24). Esto se refiere al dominio político-económico formal de un poder sobre otros pueblos, donde se establece

un orden asimétrico y hegemónico por el poder colonial (Quijano, 1991).

En este contexto, es importante reflexionar que, con la independencia formal de las colonias, su condición de pueblos colonizados no terminó. Las regiones independizadas mantuvieron un colonialismo interno (colonialismo moderno) (Patzí, 2009:24), es decir, la colonialidad de la estructura social fue posible sólo después de que el colonialismo se impone en el mundo en el siglo XV. Por lo tanto, ambos conceptos; colonialidad y colonialismo, están relacionados.

El colonialismo interno es el legado histórico de un sistema colonial que se perpetúa en la república que ocultaba y negaba a los indígenas, y a partir del cual se realizan construcciones racistas incluso en torno a diferentes sistemas de conocimiento (Quijano, 2000: 204). El colonialismo interno es una de las razones que sostiene la desigualdad, discriminación y exclusión sistemática de la sociedad ecuatoriana (Altmann 2013: 137).

El colonialismo interno en el Ecuador ha contribuido a que los pueblos indígenas sigan siendo la población más pobre. Se ha generado mayor valor y legitimidad a lo producido por la sociedad blanco-mestiza, reproduciendo la colonización y sus sistemas de explotación (Pujadas, 1993: 8); lo indígena sigue quedando marginalizado y el reconocimiento de estos conocimientos solo ha sido posible como resultado de las luchas y procesos organizativos de los mismos movimientos sociales.

Comprender los beneficios de vivir en un país con múltiples nacionalidades parte de la comprensión de que ninguna cultura es perfecta, todas son perfectibles y pueden aprender de las otras (Altmann; 2016: 13). Por lo tanto, requiere cambiar los sistemas racistas y coloniales que impiden valorar y entender las diferentes prácticas culturales (Altmann; 2016: 13), con el fin de aprender unos/as de otros/as y articular los elementos de cada cultura que aporten hacia la construcción de sistemas interculturales (Altmann, 2013: 135).

La plurinacionalidad, como modelo de Estado, busca redefinir la nación y el Estado europeo,

construyendo una estructura basada en la diferencia (Altmann 2013: 136). Sin embargo, cambiar las cosas siempre es un problema, la sociedad no está dispuesta a hacerlo, independientemente de lo que sea o de a quién contribuya. Estas definiciones en torno al Estado plurinacional plantean la necesidad de repensar las relaciones del ser humano y la construcción de la ciudadanía integral (el reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social), la organización del poder y el funcionamiento del Estado y las particularidades históricas de su construcción en la región (PNUD, 2004: 26).

3. Revisión de la literatura sobre democracia comunitaria y Estado plurinacional e intercultural

Si bien la mayor parte de la literatura revisada tiene relación con el funcionamiento de la democracia comunitaria en Ecuador y Bolivia, para ampliar la discusión se han incluido referencias vinculadas al caso asiático. Esto ha dado elementos para analizar las similitudes y diferencias de esta forma de democracia en múltiples contextos.

En los últimos dos siglos la democracia liberal ha estado en el centro de atención en torno a la participación política y toma de decisión de los individuos en la elección de sus autoridades. Sin embargo, hoy en día, las discusiones sobre la democracia han incluido otros elementos como el pluralismo (Gabardi, 2002:558). Esto implica un desafío para la generación de nuevas teorías y reflexiones sobre la democracia a partir de los cambios de los tiempos modernos y la situación política del mundo contemporáneo (Gabardi, 2002).

En este contexto, América Latina tiene una situación particular que debe ser considerada. A finales de los años ochenta, la mayoría de los países de la región concluyeron sus procesos de democratización, adoptando la democracia como régimen político (Quiroga, 2000:362). Aunque cada país tiene su propia historia, cada uno se caracteriza por altos porcentajes de población pobre, acceso desigual al poder, concentración de la riqueza y una ciudadanía que, dependiendo de su nivel socioeconómico, tiene oportunidades diferentes (Quiroga, 2000:367).

Estas desigualdades sociales y económicas son aún más marcadas en la población indígena, con su consecuencia directa en los niveles de participación política, lo que muestra claramente que el Estado ha marcado una diferencia en el tipo de ciudadanía de cierta población (Sánchez y Freidenberg, 2009:3-4). En tales circunstancias, las democracias latinoamericanas han tenido serias dificultades para integrar a todos los ciudadanos por igual y, por lo tanto, tienen un largo camino por recorrer para lograr una democracia ideal (Quiroga, 2000:367).

Es importante observar de manera crítica el lugar que ocupa actualmente la democracia en el campo político del siglo XXI, su importancia estructural en los países en desarrollo o en los países del Sur, así como las formas de democracia y sus variaciones (De Sousa Santos, 2004: 33-34). Esto plantea repensar, en el marco de un mundo globalizado, los problemas que enfrentan la homogeneización de la práctica democrática y la necesidad de regresar a observar las democracias locales y la diversidad de formas que adquieren en los estados-nación. A pesar del énfasis puesto en

la democracia representativa, los ciudadanos y ciudadanas se sienten cada vez menos representados por aquellos/as que son elegidos/as (De Sousa Santos, 2004: 35).

En otras palabras, uno de los problemas de las democracias actuales es la limitación para generar mecanismos que promuevan efectivamente una verdadera participación ciudadana o que puedan incluir nuevas formas de entender la democracia. Esto implica diferentes fórmulas que permitan repensar las perspectivas tradicionales de concebir y ejercer la democracia, a partir de las necesidades del mundo actual y de la diversidad ciudadana, cuyo reconocimiento se ha logrado a través de la lucha de los movimientos sociales.

Wayne Gabardi (2002:548) ha descrito tres teorías de enfoque práctico sobre las democracias que prevalecen en el mundo moderno: la democracia agonística (postulado que también ha sido planteado por Chantal Mouffe), la democracia deliberativa y la democracia comunitaria. La democracia deliberativa se basa en los intereses individuales y libres de los ciudadanos comunes y corrientes que aparecen

en la esfera pública; entendiendo a la esfera pública como el lugar donde la sociedad civil y el Estado (gobierno formal) se interrelacionan. En este espacio se forman opiniones públicas (en lugar de comunidades) y está compuesto por movimientos sociales, medios de comunicación, etc. Aquí la ciudadanía expresa sus opiniones, demandas y pronuncia discursos públicos en representación de un interés común mayor, siguiendo una serie de reglas que, al mismo tiempo, lo hacen exigente, restrictivo y coercitivo (Gabardi, 2002:560).

Por otro lado, la democracia comunitaria se basa en lo colectivo sobre lo individual. La ideología del bien común es aceptada colectivamente. La propuesta principal es fortalecer los gobiernos locales y los más cercanos a los territorios (descentralización) sobre el gobierno central (Gabardi, 2002:566). Para Gabardi, este modelo es utópico porque se basa en la idea del buen gobierno y la moral de la buena gente, y funciona sobre un principio de cohesión y homogeneización, que se considera contrario a la diversidad y heterogeneidad de las sociedades.

Los postulados desde los cuales Gabardi (2002) entiende la democracia comunitaria llaman la atención, porque en América Latina los pueblos y nacionalidades indígenas tienen prácticas que difieren en lo señalado, como se observará más adelante. Al contrario de lo que propone la teoría de los valores asiáticos (Jiang, 1998), en América Latina la democracia comunitaria reconoce no sólo los derechos colectivos, sino también los derechos individuales. En otras palabras, los derechos colectivos son específicos de los pueblos indígenas, pero en la región, los indígenas reconocen plenamente los derechos individuales para todos, y las propuestas en torno a la democracia comunitaria son en coexistencia con la democracia representativa.

Según Rivas, la democracia comunitaria es el sistema para nombrar autoridades y tomar decisiones en las comunidades indígenas, donde la administración se basa en costumbres y tradiciones y no en las reglas de la democracia liberal (Rivas, 2014: 12). Por su parte, para Ceceña (2008 citado por Orrego, 2019: 233), la democracia comunitaria es la forma de participación política de las comunidades

expresada a través del autogobierno y la autonomía, donde la comunidad es la instancia más alta de la toma de decisiones. A través de los mecanismos de la democracia comunitaria se ejercen los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas, según sus propias formas de convivencia y organización social, generación y ejercicio de la autoridad, practicados ancestralmente y garantizados en la Constitución (CRE, 2008: Art. 95, 56, 57, 58 y 59).

Es una forma de gestionar la organización social y la convivencia colectiva; se sostiene en el autogobierno y la autodeterminación, la toma de decisiones para satisfacer las necesidades de la comunidad, el ejercicio de la autoridad, la resolución de conflictos, el uso y manejo de los recursos naturales, etc., definidos a nivel colectivo y practicados ancestralmente. Este mecanismo se aplica en diferentes instancias de organización comunitaria: en la administración de justicia indígena, festividades, trabajo colectivo, etc. (FES y FNJ, 2019: 11; Vargas Delgado, 2014).

Aquí se debe añadir una característica

intrínseca. Raúl Llasag, Carlos Poveda y Atik Kurikamak Yupanki (2012), se han referido a esta gestión comunitaria de la democracia como un mecanismo que sigue las dinámicas culturales, que no son estáticas y están en permanente movimiento y transformación, por lo tanto, la multiplicidad de prácticas y lógicas que se basan en normas y mecanismos de los pueblos y nacionalidades indígenas. En otras palabras, el concepto mismo reivindica la existencia de múltiples democracias comunitarias, una pluralidad de opciones basadas en las características culturales de cada pueblo (Vargas, 2019: 11).

Así, la democracia comunitaria no puede reducirse a la elección de autoridades, pues se refiere al ejercicio de los derechos colectivos indígenas, la forma comunal de gestionar la organización social, su autodeterminación, el manejo del poder, la toma de decisiones y la administración de justicia (Vargas-Delgado, 2014:4).

En una forma comunitaria de democracia, las decisiones son tomadas directamente por la comunidad en asambleas y no por un

representante. Por lo tanto, no se delega la toma de decisiones y la autoridad comunitaria es la responsable de implementar lo que la comunidad ha decidido (Patzi, 2009). Mientras que la democracia representativa reconoce al individuo como un objeto de derechos políticos, la democracia comunitaria se expresa a través del sujeto colectivo, base de las relaciones sociales del sistema (Escudero, 2017: 30).

En torno a estos elementos, es necesario reflexionar sobre algunas cuestiones que se derivaron de la democracia hegemónica. En primer lugar, en relación con el método y la forma, es importante reavivar el debate de que la democracia no corresponde necesariamente a un conjunto específico de valores o a una forma única de organización política (De Sousa Santos, 2004: 37); definición que reduce la democracia a su forma hegemónica centrada en la elección (De Sousa Santos, 2004: 38).

Desde este ángulo, hay lecciones importantes aprendidas del caso boliviano para Ecuador. Entre ellos, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia no ejerce ningún tipo de regulación sobre el proceso de democracia comunitaria.

Su función es observar, acompañar y supervisar las diferentes asambleas de cada pueblo (las cuales se realizan en base a los estatutos propios de cada comunidad), lo que a su vez, permite un registro de las diferentes formas de ejercer la democracia comunitaria. En Bolivia, este procedimiento, llamado democracia intercultural, se regula a través de la Ley de Autonomías Originario Campesinas del 27 de julio de 2016.

Este enfoque utilizado en Bolivia brindó alternativas para integrar la diversidad y reconstruir las teorías de la democracia desde la plurinacionalidad del país. En América Latina, existen múltiples mecanismos, otras formas de participación, que pueden contribuir a reconfigurar el sistema democrático y proporcionar herramientas para fortalecerlo. No cabe duda de que la propuesta de democracia intercultural tiene varios elementos que llaman la atención y que se sostienen en el reconocimiento pleno de la democracia comunitaria. Entre estos, la creación de procedimientos y mecanismos para:

- Conformación de Autonomías Indígenas Originario Campesinas, es decir, el autogobierno indígena de acuerdo a sus prácticas propias, para lo cual normativamente se establecen requisitos (consulta a la población respecto al acceso a la autonomía, conformación del órgano deliberativo y aprobación del estatuto autonómico);

- Elección, nominación y designación de autoridades departamentales, regionales y municipales por normas y procedimientos propios, realizados en 2010, 2015 y 2021; y

- Representación política departamental y municipal a través de las organizaciones políticas propias de los pueblos indígenas, las cuales participan como un partido político en las urnas.

El nuevo Estado plurinacional, como señala Altmann (2016), requiere voluntad política y apertura para redefinir la nación y el Estado europeo y construir una estructura basada en la diferencia. Sin embargo, pasar del texto constitucional a la práctica implica un largo camino por recorrer.

El Estado plurinacional se enfrenta al desafío de legitimar la democracia comunitaria en este contexto. Ecuador parece todavía muy lejos de una democracia intercultural, que involucre la interacción de varias democracias, como ocurre en el caso boliviano. A diferencia del modelo utópico de Gabardi (2002) o de la teoría de los valores asiáticos elaborada por Jiang (1998), este concepto tiene una construcción particular y concreta en América Latina.

En los hallazgos del trabajo de campo, y coincidiendo con Orrego (2019), la democracia comunitaria se expresa a través de la autodeterminación y la autonomía, donde la comunidad es el máximo tomador de decisiones. De acuerdo con Rivas (2014), es también el sistema de designación de autoridades y toma de decisiones en las comunidades indígenas.

Al igual que Patzi (2009), los hallazgos sobre el terreno confirman que las decisiones no se delegan; las autoridades locales son responsables de implementar lo que las comunidades deciden. En otras palabras, las decisiones las toman directamente las comunidades en lugar de un representante. Según Vargas (2019), el

concepto en sí implica múltiples democracias comunitarias, es decir, una pluralidad de opciones definidas por la cultura local. En este sentido, cabe recalcar que el estudio de caso de esta investigación realizó la observación participante en la Comunidad Indígena Salache San José (nacionalidad kichwa), por lo que es importante, en el futuro, continuar con el estudio de otros pueblos y nacionalidades.

4. ¿Cómo funciona la democracia comunitaria?

La observación participante en la Comunidad Indígena Salache San José permitió obtener datos importantes que contribuyen a la caracterización de la democracia comunitaria. Esta forma de gobierno se basa en el derecho consuetudinario, en el cual los miembros de la comunidad toman las decisiones y eligen a sus autoridades a través de la asamblea. Esto significa que no solo son los líderes y lideresas que eligieron quienes deciden, sino que cada una de las decisiones se basa en acuerdos hechos en estos espacios a través de procesos horizontales de toma de decisiones. La autoridad, en este caso el Consejo de Gobierno, se encarga de ejecutar las decisiones que se

adoptan dentro de las asambleas. Es decir, un punto central aquí es que la autoridad no toma las decisiones, sino que ejecuta lo decidido por el cuerpo comunal durante una asamblea (Entrevista 5, miembro de la Comunidad Salache, comunicación personal, diciembre de 2019).

La participación es directa y no delegada, por lo tanto, para las comunidades, la presencia de todos los que la conforman es fundamental en el funcionamiento de este sistema organizacional. Esta forma cultural de organización no implica que las comunidades estén libres de conflictos internos, fricciones o desacuerdos (generacionales, territoriales, de género, a nivel político, etc.), presentes en todas las relaciones sociales. No obstante, la forma de resolución de estos desacuerdos y en general la vida cotidiana se fundamenta en las decisiones comunitarias (Entrevista 2, miembro de la Comunidad Salache, comunicación personal, diciembre 2019).

El mecanismo de votación y elección puede variar y dependerá de la dinámica de cada comunidad. Es decir, aunque las decisiones

se toman en una reunión ampliada, la forma de hacerlo: levantando la mano, por voto secreto, alzando «papelitos» individuales, por voto público, por mayoría o unanimidad, etc., puede variar de un lugar a otro (Entrevista 5, miembro de la Comunidad Salache, comunicación personal, diciembre 2019). Para el funcionamiento del Consejo de Gobierno se eligen comisiones o líderes para diferentes temas: género, agua, jóvenes, agricultura, etc. (Entrevista 6, miembro de la Comunidad Salache, comunicación personal, diciembre 2019). Sin embargo, aunque son autoridades comunitarias, no están legitimadas como tales por la Función Electoral.

La democracia comunitaria va más allá de la designación de autoridades, y está vinculado a decisiones colectivas que se sustentan en usos, costumbres y códigos tradicionales que no solo se utilizan a nivel local, sino también para ámbitos regionales y nacionales (Entrevista 5, miembro de la Comunidad Salache, comunicación personal, diciembre de 2019). Las organizaciones de segundo grado (locales), las organizaciones de tercer grado (provinciales), las organizaciones de cuarto grado (regionales:

ECUARUNARI-sierra, CONAICE-costa, CONFENIAE-amazonía) y las organizaciones de quinto grado (CONAIE) también se rigen por la democracia comunitaria.

En el caso de quienes están localizados en la zona de Salcedo, como la Comunidad Indígena Salache San José, forman parte de la Unión de Organizaciones Indígenas y Comunas de la Zona del Canal (UORCIZCA) (Entrevista 5, miembro de la Comunidad Salache, comunicación personal, diciembre 2019). La UORCIZCA está afiliada a la organización provincial denominada Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), cuya estructura organizativa funciona de la misma manera, basada en la asamblea general, que es la instancia más alta para la toma de decisiones, acuerdos y resoluciones, que está dirigida por el consejo de gobierno, como es el caso de las comunidades.

Así, la población toma decisiones directamente en asambleas periódicas y la autoridad es responsable de ejecutar lo que ya se ha decidido. La soberanía no se delega, sino que se ejerce directamente (Patzi, 2009: 15).

Los procedimientos comunitarios también dan cuenta de la función que cumple la memoria oral como elemento de las identidades colectivas, las tradiciones orales y el respeto a la decisión directa de la comunidad. Estas formas democráticas han funcionado históricamente a nivel local, regional y nacional para la adopción de decisiones, el nombramiento de autoridades y la administración del poder sobre la base de usos, costumbres y tradiciones. En otras palabras, se refiere al ejercicio de los derechos políticos y colectivos de los pueblos indígenas, de acuerdo con sus modos locales de convivencia, organización social, generación y ejercicio de autoridad, etc. (CRE, 2008: Art. 95, 56, 57, 58 y 59).

5. Democracia comunitaria: avances y cuestiones pendientes para el Estado plurinacional e intercultural.

La Función Electoral es parte fundamental en la consolidación de este modelo de Estado plurinacional e intercultural, y en la garantía de lo señalado por la Constitución de 2008 respecto a la legitimidad de la democracia comunitaria como mecanismo de participación ciudadana

y de organización del poder, al mismo nivel que la democracia representativa y directa (CRE, 2008: Art. 95).

Desde el inicio de la república, el Estado configuró un único tipo de democracia, la democracia liberal, dejando a un lado las formas ancestrales de elección de autoridades y organización social (CONAIE, 2007: 14). La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de Ecuador (conocida como Código de la Democracia), que regula las normas democráticas desde 2009, incluye recién en febrero de 2020 referencias a la democracia comunitaria. Se incorporaron dos artículos (Art. 3 y 25), ambos referidos a la función del Estado en la promoción del ejercicio de la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos indígenas y nacionalidades. Es decir, durante un decenio no se reformó este instrumento clave para la Función Electoral, para incluir el reconocimiento constitucional sobre esta forma comunitaria de ejercer la democracia.

Es importante señalar que los mecanismos y significados de la democracia directa y

representativa son claros y están bien definidos tanto para las instituciones estatales como para la población en general. Con respecto a la democracia comunitaria, a pesar de que los conocimientos de los pueblos indígenas se han transmitido de generación en generación, la población no indígena ha comenzado a escuchar al respecto de manera reciente.

Todavía hay un largo camino para avanzar en la efectivización estatal de la democracia comunitaria y para alcanzar un ejercicio intercultural de estas democracias plurales. Para lograrlo, se requiere como mínimo la eliminación de los elementos normativos (creados antes de la Constitución de 2008) e institucionales (requisitos y estructuras que no hacen efectiva la existencia de un estado plurinacional e intercultural), que impiden que el ejercicio de la democracia comunitaria sea un proceso legítimo de autogobierno y autodeterminación.

Es importante señalar que para el caso de Bolivia uno de los hitos importantes para hacer efectivo el ejercicio de la democracia comunitaria fue la creación de una unidad dentro

del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE). El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel de autoridad del Órgano Electoral Plurinacional y su máxima autoridad ejecutiva (MAE) es la Sala Plena. En el Nivel Decisional se encuentran por orden de jerarquía el SERECI (Servicio de Registro Cívico) y el SIFDE, la Secretaría de Cámara y las Unidades de Protocolo y Relaciones Internacionales, Auditoría Interna, Técnica de Fiscalización, Transparencia y Control Social, Geografía y Logística Electoral y Archivo Central.

El SIFDE se encarga de desarrollar acciones de observación, acompañamiento y supervisión de procesos electorales de la Democracia comunitaria e intercultural, y opera con cuatro secciones organizacionales: a) Observación, acompañamiento y supervisión, b) Comunicación e información, c) Educación para las democracias y, d) Investigación y análisis.

La democracia comunitaria ha sido fundamental para la organización social de la población

indígena. Sin embargo, en el caso de Ecuador, la falta de reconocimiento a nivel estatal le ha impedido ser legitimada formalmente. El resultado es, por ejemplo, que las autoridades comunitarias electas no reciben presupuesto, tienen funciones superpuestas y duplicadas con las autoridades elegidas a través de la democracia representativa, por ejemplo, con los representantes de juntas parroquiales, pero también municipales (Entrevista 4, ex funcionario público, comunicación personal, 4 de agosto de 2019).

Sin embargo, para el Consejo Nacional Electoral (CNE) (que forma parte de la Función Electoral junto con el Tribunal Contencioso Electoral) (CRE, 2008: art. 217), la práctica efectiva de la democracia comunitaria es una cuestión pendiente. El CNE necesita comprender (esclarecer los principios y significados culturales de la democracia comunitaria), fortalecer (en el marco del Estado plurinacional e intercultural) y legitimar (reconociendo a nivel estatal las decisiones de la democracia comunitaria). Es decir, tener claro las implicaciones de la democracia comunitaria y a partir de ahí generar mecanismos para garantizar el

mandato constitucional y las reformas hechas a la Ley Electoral. Esto con el propósito de posibilitar la transición de la democracia comunitaria de ser una práctica ancestral a ser parte de los mecanismos de articulación y participación efectiva reconocidas por el Estado (IDD, 2014:7).

Comprender la relación entre las prácticas comunitarias de la democracia con otras formas de democracia podría ser un mecanismo para que la Función Electoral pueda generar procedimientos que le permitan garantizar el ejercicio de la democracia y la participación ciudadana en diferentes comunidades, contextos y culturas (CNE e IDD, 2014: 1).

6. Conclusiones

Las conclusiones se centran en el Estado plurinacional e intercultural y las formas comunitarias de democracia. La construcción de un Estado plurinacional e intercultural es un proceso político y social complejo que extiende el reconocimiento normativo de la existencia de múltiples nacionalidades dentro de un territorio.

Las tres formas de democracia reconocidas en la Constitución: representativa, directa y comunitaria deben ejercerse en el mismo nivel jerárquico. En este contexto, el Estado debe promover la democracia comunitaria y adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores indígenas, en base a sus formas propias de organización social (CDD, RO N° 578, 2020: Art. 3). Como uno de los logros de la reforma del Código de la Democracia, la Función Electoral y particularmente el Consejo Nacional Electoral tiene la tarea de promover la democracia comunitaria (CDD, RO N° 578, 2020: Art. 25). Así, la necesidad de hacer efectivo el reconocimiento constitucional de la democracia comunitaria debe ser vista desde una perspectiva política, y las acciones deben ser tomadas en el marco de un sistema democrático funcional a nivel técnico en el CNE.

Sin embargo, cambiar las cosas siempre es un problema, la sociedad no está dispuesta a hacerlo, independientemente de qué se trate o a quién contribuya. La población «mestiza» tiene que trabajar, superando los sistemas racistas y coloniales que le impiden valorar

y evaluar las diferentes prácticas culturales, buscando recuperar lo mejor de cada cultura (Altmann, 2013: 135).

Para hacer efectiva la plurinacionalidad se requiere la articulación con procesos interculturales que permitan transformar el Estado-nación monocultural. Para ello, es necesario deconstruir el esquema uninacional de la administración pública (organizacional e institucional) en el Estado moderno, diseñado bajo la influencia de los paradigmas occidentales sobre el desarrollo y la democracia.

La democracia comunitaria se refiere a la organización social tradicional y a la toma de decisiones de la población indígena sobre la base de sus propias normas y costumbres, pero sobre todo a la garantía, a los procesos de autonomía y autodeterminación de pueblos y nacionalidades indígenas. El Estado Plurinacional ha sido uno de los elementos que ha permitido dar los primeros pasos en el reconocimiento formal de la democracia comunitaria, aunque el camino por delante sigue siendo arduo.

Los procesos de democracia comunitaria han formado parte del derecho consuetudinario que existe, ha existido y seguirá existiendo. La asamblea es la forma de deliberación y toma de decisiones utilizada por las comunidades indígenas. En general, estos instrumentos de la democracia comunitaria funcionan a diario cuando se necesitan tomar decisiones. A pesar de haber reconocido constitucionalmente la legitimidad de la democracia comunitaria, dejar que siga existiendo como lo ha hecho ancestralmente no significa que el Estado la garantice. El Ecuador aún no ha conceptualizado o debatido suficientemente la institucionalización de la democracia comunitaria.

Como resultado de esta investigación, se puede concluir que el CNE no ha concretado ningún mecanismo para garantizar el pleno ejercicio de la democracia comunitaria. A pesar del inmenso trabajo realizado y los logros alcanzados en términos de repensar el Estado y avanzar hacia la construcción de una plurinacionalidad, en la práctica cotidiana del Estado la democracia comunitaria aún no ha sido legitimada.

Entender la relación entre las prácticas comunitarias y otras formas de democracia podría permitir a la Función Electoral garantizar el ejercicio de la participación ciudadana y el fortalecimiento y promoción de la democracia en el Ecuador, garantizando los derechos políticos, pero también el respeto por la autodeterminación de las diferentes comunidades, sobre sus procedimientos y formas culturales propias.

Fuentes primarias

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial del Ecuador No. 1. 11 de agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador, Gaceta Oficial del Ecuador No. 449, 20 de octubre de 2008.

Ley 026 del Régimen Electoral. Ley de Régimen Electoral para el ejercicio de la democracia intercultural, 30 de junio de 2010.

Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia, Gaceta Oficial Suplemento

578 del 27 de abril de 2009. Modificado el 3 de febrero de 2020.

Reglamento para la supervisión del proceso de autonomía indígena originario campesina, 2016.

Referencias citadas

Altmann, P. (2013): «Interculturalidad y plurinacionalidad como conceptos decoloniales - Colonialidad y discurso del movimiento indígena en Ecuador», en H. Cairo Carou, A. Cabezas, T. Mallo, E. Campo, J. Carpio, XV *Encuentro de Latinoamericanos Españoles*, Madrid, Trama editorial, CEEIB, pp. 131-138. Disponible en web: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00873607>

Altmann, P. (2016): «El Estado plurinacional en Ecuador o la esperanza de supervivencia de los pueblos indígenas», entrevista de Philipp Altmann a Ileana Almeida. Disponible en web: <https://lalineadefuego.info/2016/10/11/el-estado-plurinacional-en-ecuador-o-la-esperanza-de-supervivencia-de-los-pueblos-indigenas-entrevista-a-ileana-almeida/>

Camargo, C. (Coord.); Mayorga, F.; Rojas, F.; Portugal, P.; García, F.; Exeni, J.; García, A.; Böhr, C.; Villagómez, F.; Huanca, E.; Tassi, N.; Canedo, M.; Vargas, G.; Tockman, J.; Ospina, A.; Houghton, J.; Anzola, J.; Caviedes, M. y Lamb, S. (2018): *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*, Órgano Electoral Plurinacional, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Autonomías, Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas Campesinas (CONAIOC), PNUD. Disponible en web: <https://www.undp.org/es/bolivia/publications/diversidad-institucional-autonom%C3%ADas-ind%C3%ADgenas-y-estado-plurinacional-en-bolivia>

CNE, Instituto de Democracia (IDD) (2014): *Opinión Electoral. Boletín de Análisis Político Electoral. Revista No. 7*. Quito: CNE, IDD. Disponible en web: https://institutodemocracia.gob.ec/?u_course=gaceta-no-7

CONAIE (1988): *Nacionalidades indígenas en Ecuador: nuestro proceso organizativo*. 1992: *500 años de resistencia india*. CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del

Ecuador). ILDIS, OXFAM y MLAL. Disponible en web: http://fes.zonarix.com:8081/sites/default/files/pdf/0121%20NACIND1986_0121.pdf

CONAIE (1994): *Proyecto Político CONAIE*, Consejo de Gobierno de la CONAIE. Disponible en web: <https://conaie.org/proyecto-politico/>

CONAIE (1998): *Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador*, Quito, CONAIE, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Gobierno del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo.

CONAIE (2007): *Propuesta de la CONAIE ante la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador*, Quito, CONAIE. Disponible en web: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/109339-opac>

Cordero, S. (2018): *La plurinacionalidad desde abajo Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*, Quito y Bolivi, FLACSO Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia, Suecia Sverige. Disponible en web: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57988.pdf>

De Sousa Santos, B. (Coord.) (2004): *Democratize democracy. Los caminos de la democracia participativa*. México, Fondo de Cultura Económica. Disponible en web: https://ilusionismosocial.org/pluginfile.php/427/mod_resource/content/5/DEMOCRATIZARLADEMOCRACIA.pdf

Foro Nacional de Jóvenes (FNJ) (2019): *Democracias en disputa y el horizonte de la democracia intercultural: Construyendo escenarios prospectivos*, La Paz, Fundación Friedrich Ebert (FES). Disponible en web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/16014.pdf>

Gabardi, W. (2002): *Modelos contemporáneos de democracia*, *La educación*, 33, pp. 547-568. DOI: 10.2307/3235516.

Garcés, F. (2009): «De la interculturalidad como relación armoniosa de lo diverso a una interculturalidad politizada», en J. Viaña, L. Claros, J. Estermann, R. Fernet-Betancourt, V. Hugo Quintanilla y E. Ticona, *Interculturalidad crítica y descolonización. Bases para el debate*. Instituto Internacional para la Integración del Acuerdo Andrés Bello, La Paz, Ediciones Exlibris Hernán Reyes Aguinaga. Disponible en web:

http://www.enlazandoculturas.cicbata.org/sites/default/files/MAPEP/david_mora.pdf

García, F. y Tuasa, L. (2007): *Estudio sobre legislación intercultural en Ecuador*. El Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) ejecutor en Ecuador del Proyecto «Conflictos Interculturales: Una respuesta democrática y participativa de Ecuador, Perú y Bolivia». Disponible en web: <http://cebem.org/cmsfiles/archivos/derechos-ecuador.pdf>

García-Bravo, A. y Parra-Vázquez, M. (2020): «El liderazgo “mandar obedeciendo” se fundamenta en el sacrificio del hermano mayor», *Liminar*, 18, 1, pp. 97-111. DOI: <https://doi.org/10.29043/liminar.v18i1.726>

Guber, R. (2011): *Etnografía: método, campo y reflexividad*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Guerrero, P. (1999): «Reflexiones sobre la interculturalidad, en: *La interculturalidad solo será posible desde la insurgencia de la ternura*», Primer Congreso Latinoamericano de

Antropología Aplicada «Diálogo Intercultural», UPS, Quito.

Jiang, Yi-Huah (1998): *Valores asiáticos y democracia comunitaria*, Taiwán, Departamento de Ciencias Políticas. Universidad Nacional de Taiwán. Disponible en web: <https://tsubouchitakahiko.com/image24/Asian%20values%20and%20communitarian%20democracy.pdf>

Mayorga, F (2013): «Democracia intercultural y representación política en las autonomías departamentales e indígenas», *L'Âge d'or* [En ligne], 6. Disponible en web: <https://journals.openedition.org/agedor/771>

Mayorga, F. (2017): «Estado Plurinacional y democracia intercultural en Bolivia», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32, 9. Disponible en web: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5tttBCnbvGVHPn4p3j4FgTw/?format=pdf&lang=es>

Orrego, B. (2019): «Democracia comunitaria y configuración de las políticas de los gobiernos indígenas en Latinoamérica», *Ciencia*

Política, 14, 27, pp. 227-249. DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.77759>

Patzi, F. (2009): *Sistema Comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*, La Paz, Editorial Vicuña.

Quiroga, H. (2000): «¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración», *Revista de Ciencias Sociales*, 6, 3, pp. 361-374. Disponible en web: <https://www.redalyc.org/pdf/280/28060302.pdf>

Rivas, A. (2014): «Desafíos y perspectivas de la democracia comunitaria», *Boletín de Análisis Político Electoral*, 7. Disponible en web: <https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Serie-Gaceta-No.-7-dic-2014.pdf>

Sánchez, F.; Freidenberg, F. (2009): «El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador: Pachakutik, un caso de estudio», *América Latina Hoy*, 19, pp. 65-79.

Shore, C. (2010): «Antropología y estudio de las políticas públicas: reflexiones sobre la

formulación de políticas». *Revista Antípoda*, 10, pp. 21-49. Disponible en web: <https://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf>

Shore, C.; Wright, S. (2011): «Introducción. Conceptualizar la política: Tecnologías de gobernanza y políticas de visibilidad», en C. Shore, S. Wright y D. Peróavide, *Mundos políticos. La antropología y el análisis del poder contemporáneo*. Nueva York, Libros Berghahn, pp. 1-26. Disponible en web: https://www.researchgate.net/publication/278302935_Introduction_Conceptualising_Policy_Technologies_of_Governance_and_the_Politics_of_Visibility

Torre Rangel, J. (2000): «Poder y democracia desde el iusnaturalismo y el personalismo», *Isonomía*, 12, pp. 181-193. Disponible en web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182000000100181&lng=es&tlng=es

Vargas Delgado, M. (2014): *La democracia comunitaria, entre el deseo y la realidad: la experiencia de los pueblos indígenas chiquitano y guaraní. T'inkazos*. *Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, núm. 36. Programa

de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz, Bolivia. <https://www.redalyc.org/pdf/4261/426141578005.pdf>

Viaña, J. (2010): «Interculturalidad crítica y educación intercultural», en J. Viaña y L. Tapia, «*La construcción de la interculturalidad crítica*», La Paz, Instituto Internacional para la Integración del Acuerdo Andrés Bello, Ediciones Exlibris Hernán Reyes Aguinaga. Disponible en web: <https://medhc16.files.wordpress.com/2018/06/interculturalidad-critica-y-educacion-intercultural1.pdf>

Viaña, J. (2011): «La interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y sus usos estatales», La Paz, Instituto Internacional de Integración, Acuerdo Andrés Bello. Disponible en web: <https://www.bivica.org/files/interculturalidad-herramienta-emancipacion.pdf>

Walsh, C. (2008): *Interculturalidad y plurinacionalidad: elementos para el debate constituyente*, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Walsh, C. (2012): «Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: refundación política epistémica en movimiento», en R. Grosfoguel y R. Almanza Hernández, eds., *Lugares decoloniales. Espacios de intervención en las Américas*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 95-118. Disponible en web: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n9/n9a09.pdf>