

## Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador

*Nuevas ciudadanía,  
¿más democracia?*

Al reconocerse como Estados plurinacionales, Ecuador y Bolivia están replanteando las formas de construcción de ciudadanía y democracia vigentes desde el siglo XIX, con el objetivo de dar cuenta de la diversidad de sus sociedades. Las posibilidades de reconstruir las configuraciones estatales están asentadas en el reconocimiento de dos nuevos sujetos: nacionalidades en Ecuador, naciones y pueblos indígena-originario-campesinos en Bolivia. No obstante, las figuras del autogobierno chocan a menudo con el objetivo de los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa de construir Estados activos y fuertes. Por eso, el tránsito a la democratización está lleno de obstáculos y de caminos paradójicos.

**SOFÍA CORDERO PONCE**

### ■ Una historia de desencuentros: nacionalismos e indígenas

**E**l Estado plurinacional incorporado en las constituciones de Bolivia y Ecuador asume como propios varios de los desafíos que han quedado pendientes a través de la historia republicana de estos países, especialmente la construcción de una comunidad política que incluya a las mayorías diversas, e implica en ese sentido una radicalización de la democracia.

---

**Sofía Cordero Ponce:** politóloga ecuatoriana. Es candidata a doctora por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador.

**Palabras claves:** indígenas, diversidad, Estado plurinacional, democracia, Bolivia, Ecuador.

En el siglo XIX, los nacientes Estados se construyeron bajo la hegemonía de los grupos criollos portadores de los ideales de la nación moderna, que derivaban en una noción abstracta de ciudadanía como «un conjunto uniforme de derechos y obligaciones para todos –nobles y plebeyos, libres y siervos–, en virtud de su pertenencia a la sociedad»<sup>1</sup>. Este entramado entre nación moderna y ciudadanía desembocaba además en el gobierno representativo, y estas fueron las ideas fuerza que guiaron a quienes fundaron y construyeron las repúblicas en Ecuador y Bolivia, en ambos casos dirigidas por un puñado de «ciudadanos».

No obstante, ya entrado el siglo XX, en estos países se intentó poner en pie renovados Estados «activos», nacidos de la crisis de los regímenes oligárquicos y enfocados en el desarrollo de «lo nacional». En esos contextos, las poblaciones indígenas ocuparon diferentes lugares, pero siempre subordinadas a ideales estatales homogeneizadores que, si bien constituyeron experiencias sin duda modernizadoras, no lograron acabar con el llamado «colonialismo interno».

La interlocución entre iguales para construir ciudadanía y democracia quedaría pendiente, y fue a finales de los años 70 cuando las propuestas de Estado plurinacional comenzaron a ser enunciadas por los pueblos indígenas sobre la base de un acumulado de experiencias. No obstante, la oportunidad para estas propuestas llegaría solo años más tarde, en un momento en que el Estado se encontraba en su etapa de mayor retracción y debilitamiento, como consecuencia de las reformas estructurales neoliberales.

En Ecuador, el periodo 1925-1979 implicó importantes transformaciones que de manera paulatina fueron construyendo un Estado nacional activo, siempre bajo la tutela del reformismo militar. Esta etapa se inició con 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’ como política de Estado»<sup>2</sup>. Con una clase obrera débil y poblaciones indígenas circunscritas al sistema de hacienda, los intentos de organización popular alcanzaron un bajo nivel de movilización. Sin embargo, en 1944 se fundó la Federación Ecuatoriana de Indios con el apoyo del Partido Comunista<sup>3</sup>.

---

1. Thomas H. Marshall: *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 2007, p. 24.

2. Juan Paz y Miño: *Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia*, Abya-Yala, Quito, 2000, citado en Liisa North: «Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?» en *Íconos* N<sup>o</sup> 26, 9/2006, p. 87.

3. Carlos Espinosa: *Historia del Ecuador en contexto regional y global*, Lexus, Barcelona, 2010.

La reforma agraria no llegó hasta 1964, bajo el gobierno de la Junta Militar<sup>4</sup> que retomó los principios de la Revolución Juliana. Aunque no rompió con el régimen hacendario, sí puso fin al sistema del *huasipungo* y las relaciones serviles, lo que abrió posibilidades para la hacienda capitalista en la sierra. A pesar de que la Federación Ecuatoriana de Indios ya se había formado, el gobierno planteó las reformas sin la participación activa de ese sector y acudió más bien al apoyo de la Alianza para el Progreso propiciada por Estados Unidos.

El gobierno militar «revolucionario nacionalista» de Guillermo Rodríguez Lara inició un nuevo ciclo de reforma agraria en 1973, en el que se impulsó que los campesinos que alquilaban parcelas bajo los esquemas de inquilinato o aparcería las adquirieran en propiedad<sup>5</sup>. Las invasiones y la agitación fueron más agudas que en los años 60 y para 1972 se creó la Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (Ecuarunari) –que en quechua significa «el despertar de los hombres ecuatorianos»–, primera organización que reivindicó su identidad mediante el concepto de *nacionalidades* indígenas. Mientras tanto, el gobierno mantuvo su discurso sobre el mestizaje y el campesinado, en detrimento de las diversidades étnicas-culturales<sup>6</sup>.

En 1979, con el retorno a la democracia, se estableció el voto universal incluyendo a los analfabetos. La mayoría de estos eran indígenas que en las décadas anteriores se habían visto abocados a un proceso migratorio en diferentes modalidades: estacional hacia la costa, en épocas de cosecha, o permanente

**En Bolivia, el Estado «activo» comenzó a gestarse con posterioridad a la derrota frente a Paraguay en la Guerra del Chaco y tomó su forma más elaborada con la Revolución Nacional de 1952 ■**

en los centros urbanos, para trabajar en la construcción. Las identidades indígenas se empezaban a fortalecer como base de la lucha política en poblaciones que ya no solo eran campesinas sino que se mezclaban con lo urbano, lo regional, y eran parte de procesos de movilidad social más amplios.

En Bolivia, el Estado «activo» comenzó a gestarse con posterioridad a la derrota frente a Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935) y tomó su forma más elaborada con la

4. La Junta estuvo integrada por Ramón Castro Jijón, Marcos Gándara Enríquez, Luis Cabrera y Guillermo Freire.

5. C. Espinosa: ob. cit., p. 665.

6. Según Espinosa, el mestizaje fue uno de los objetivos explícitos de las políticas agrarias de Rodríguez Lara. C. Espinosa: ob. cit., p. 665.

Revolución Nacional de 1952. El «socialismo militar» de fines de los años 30 y más tarde el régimen nacionalista militar de Gualberto Villarroel (1943-1946) fueron los primeros intentos de construir un Estado desvinculado de las empresas mineras y sustentado en ideas nacionalistas y en las nuevas concepciones reformistas sobre la cuestión social<sup>7</sup>.

La organización de los trabajadores consiguió un avance significativo con la creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y, como apunta Laura Gotkowitz, en amplias redes tejidas por los indígenas, tanto intracampeñas como entre indígenas, políticos y abogados indigenistas urbanos<sup>8</sup>. En 1945 se organizó desde el gobierno el Primer Congreso Indígenal, en medio de una ola de huelgas de brazos caídos en las haciendas. Y en esa reunión de más de 1.000 indígenas en La Paz, con la presencia del presidente Villarroel, se logró la eliminación de formas de servidumbre como el *pongueaje* y el *mitanaje*, pero sobre todo, se estrenó un novedoso vínculo entre campesinos e indígenas y el Estado, que configuró un momento de «ascenso democrático popular», y se comenzó a poner en la agenda la cuestión de la reforma agraria<sup>9</sup>.

Con este antecedente, la Revolución Nacional de 1952 liderada por Víctor Paz Estenssoro y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) profundizó las medidas en favor de las clases populares del campo y la ciudad con la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal y la reforma educativa que puso en pie una verdadera educación de masas<sup>10</sup>.

El nacionalismo revolucionario planteaba como eje «unir a las clases y grupos nacionales (burocracia estatal, clases medias, obreros, indios) para superar la condición semicolonial del país»<sup>11</sup>, se enfocó en el valor de la nación mestiza y rescató sus orígenes indios en los héroes anticoloniales Túpac Katari y Bartolina Sisa, a los que presentó como precursores de la lucha por la independencia. Por otro lado, bajo la figura del «cogobierno», se estructuró una

---

7. Laura Gotkowitz: *La revolución antes de la Revolución. Luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*, PIEB / Plural, La Paz, 2012.

8. *Ibíd.*

9. Pablo Stefanoni: «¿Qué hacer con los indios?...» y otros traumas irresueltos de la colonialidad, Plural, La Paz, 2010, p. 77.

10. Ver Françoise Martinez: «Pour une nation blanche? métisse? ou pluriethnique et multiculturelle? Les trois grandes réformes éducatives du xxe siècle» en Denis Rolland y Joëlle Chassin (eds.): *Pour comprendre la Bolivie d'Evo Morales*, L' Harmattan, París, 2007.

11. Walter Guevara Arce, en 1946, descarta el fascismo y el marxismo por no ser aptos para la realidad boliviana y sostiene la ideología del nacionalismo revolucionario como propuesta acorde a la realidad neocolonial de ese país. «Tesis de Ayopaya», citada en P. Stefanoni: *ob. cit.*, p. 79.

inédita alianza entre la administración del MNR y la Central Obrera Boliviana (COB). El periodo revolucionario iniciado en 1952 terminó con el llamado Pacto Militar Campesino (1964), que favoreció el golpe del recién electo vicepresidente y general René Barrientos, quien se hizo con el poder con un discurso que levantaba las banderas «traicionadas» del 52. No obstante, el anticomunismo y la cercanía a EEUU marcaron la pauta de su gobierno autoritario, y en ese contexto la organización sindical obrera y campesina se vio cooptada o ferozmente reprimida. El pacto entre campesinos y Fuerzas Armadas dejó una marca que permaneció durante muchos años y contribuyó a generar fuertes desconfianzas entre mineros y campesinos. El rechazo a ese acuerdo, ya en los años 70, les permitió a las nuevas corrientes indianistas y kataristas ganar influencia en los sindicatos agrarios y alentó la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), entidad sindical matriz en el campo boliviano y base del actual gobierno de Evo Morales.

#### ■ El fin del Estado «homogeneizador»

**Ecuador: de etnias a nacionalidades.** Un nuevo periodo se abrió bajo el reconquistado régimen democrático entre la década de 1980 y los primeros años 2000. La defensa de la diversidad fue ganando terreno en el marco del achicamiento de los Estados y las reformas neoliberales.

**En Ecuador, la propuesta de Estado plurinacional e intercultural rescató una expresión introducida por Yuri Zubritski, etnógrafo soviético que visitó el país en los años 70 y encargado de la programación en lengua quechua en Radio Moscú Internacional ■**

En Ecuador, la propuesta de Estado plurinacional e intercultural rescató una expresión introducida por Yuri Zubritski, etnógrafo soviético que visitó el país en los años 70 y encargado de la programación en lengua quechua en Radio Moscú Internacional<sup>12</sup>. Las nociones de Estado plurinacional y sociedad intercultural aparecieron por primera vez de manera más pre-

cisa en el proyecto político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) presentado en el marco del IV Congreso realizado en 1993. Desde entonces, las demandas de los pueblos indígenas han tenido un

---

12. Zubritski estuvo vinculado al Instituto Otavaleño de Antropología y tomó la expresión de la teoría estalinista de las nacionalidades plasmada en la Constitución soviética.

avance progresivo en lo que respecta a su inclusión en la Constitución. En la Asamblea Constituyente de 1998 se reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del Estado y se establecieron por primera vez los derechos colectivos para pueblos y nacionalidades indígenas dentro del territorio del Estado ecuatoriano. Más tarde, en 2008, se pasó del Estado pluricultural y multiétnico al Estado plurinacional e intercultural.

La década de 1990 fue escenario de 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<sup>13</sup>.

Sin embargo, el movimiento Pachakutik entró en crisis a partir de la fallida alianza con Lucio Gutiérrez<sup>14</sup>, quien llegó al poder aliado a los indígenas, pero luego hizo un viraje hacia posiciones neoliberales y proestadounidenses y adquirió un estilo gubernamental de «dictadura posmodernista», a la manera de la inaugurada por Alberto Fujimori en Perú<sup>15</sup>. Los ministros indígenas fueron destituidos, y esa experiencia quedará como un «trauma» para Pachakutik, que a partir de entonces resintió su política de alianzas.

En abril de 2005 Gutiérrez fue derrocado por los «forajidos», que tomaron su nombre de un insulto del presidente. Estos grupos de clase media ensayaron nuevas formas de protesta y entraron en escena los que Franklin Ramírez Gallegos llamó «seres anónimos transformados en sujetos activos»<sup>16</sup>. En gran medida, estos «forajidos» serían en 2006 la base política de Rafael Correa, un economista y profesor universitario que incursionó en la gestión pública

---

13. El levantamiento de 1990 se oponía a las medidas gradualistas del gobierno de Rodrigo Borja y el de 1994 se enfocó contra la aprobación en el Congreso de una nueva Ley de Modernización Agraria. En la coyuntura electoral de 1996, se constituyó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País integrado por la CONAIE, la Coordinadora de Movimientos Sociales, trabajadores petroleros, el Movimiento Ciudadano por un Nuevo País que proponía a Freddy Ehlers como candidato y algunos grupos de izquierda.

14. Luego de la crisis del sistema financiero y la dolarización anunciada por el presidente Jamil Mahuad el 9 de enero de 2000, la CONAIE protagonizó, con el apoyo de jóvenes oficiales del Ejército, el golpe de Estado que derrocó a Mahuad en 2001. En 2003, la alianza entre la CONAIE y Sociedad Patriótica asumió el gobierno con un discurso antineoliberal.

15. Franklin Ramírez Gallegos: *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta*, Taller El Colectivo, Quito, 2005.

16. *Ibíd.*, p. 35.

como ministro de Finanzas de Alfredo Palacio, luego del derrocamiento de Gutiérrez. Su discurso recogió la agenda antineoliberal y se dirigió a aquellos «ciudadanos anónimos» que serían la fuerza del «retorno del Estado». La relación de Correa con «los indios» fue desde el principio compleja y cruzada por desconfianzas mutuas, situación a la que contribuyó su propuesta «jacobina» y el rechazo a las formas de corporativismo plebeyo características de los sectores indígenas/populares.

La CONAIE y el gobierno de Rafael Correa no establecieron alianzas desde el inicio; sin embargo, la organización matriz que reúne a los indígenas de la sierra, la Amazonía y la costa 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»<sup>17</sup>. Las demandas de Estado plurinacional y de interculturalidad fueron integradas en la nueva Constitución elaborada por el cónclave presidido por el economista ecologista Alberto Acosta, quien posteriormente se alejaría del gobierno correísta con fuertes críticas al presidente<sup>18</sup>.

**Bolivia: hacia la etnización de la política.** En Bolivia, la noción de Estado plurinacional empezó a debatirse durante la década de 1980, cuando el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) tuvo la iniciativa de articular una serie de propuestas desde organizaciones indígenas y populares y como resultado se publicó el libro *Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular*<sup>19</sup>. Algunos grupos de izquierda y partidos kataristas hicieron suya la idea de un Estado socialista y plurinacional. No obstante, con el neoliberalismo multiculturalista de los 90 y la llegada al poder del primer vicepresidente aymara, el katarista Víctor Hugo Cárdenas, las figuras del plurinacionalismo se diluyeron en el multiculturalismo que por esa época era favorecido por las instituciones internacionales, por ejemplo a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Más tarde, como resultado de la «guerra del agua» de 2000 y las «guerras del gas» de 2003 y 2005, se inaugura una nueva etapa de cuestionamiento al

---

17. CONAIE: *Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador, Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, CONAIE, Quito, 2007.

18. El artículo primero de la Constitución establece que «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 del Ecuador: Capítulo primero. Principios fundamentales, 2008.

19. Cipca, La Paz, 1991.

neoliberalismo, que tiene su desenlace en la elección de Evo Morales en 2005 y la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 2006. La demanda de Estado plurinacional llegó a esas reuniones de la mano del denominado «Pacto de Unidad»<sup>20</sup>.

El acercamiento del Movimiento al Socialismo (MAS) a esta demanda fue una suerte de «conversión sin fe». Desde su creación en 1995, el MAS de Morales articuló a los principales sindicatos campesinos de Bolivia<sup>21</sup> y mantiene una tensión constante entre nacionalismo popular y posiciones indianistas, que forman parte de su agenda pero de manera ambivalente. Siguiendo a Pablo Stefanoni y Hervé do Alto, es posible definir el MAS como un partido de pequeños productores rurales y urbanos con cierta movilidad social, atravesado por una etnización no excluyente de la política<sup>22</sup>. Es decir, el MAS no es una simple expresión de las comunidades indígenas, sino una fuerza que articula a una pluralidad de sectores populares.

No obstante, la Asamblea Constituyente presidida por la indígena Silvia Lázarte aprobó el carácter plurinacional del Estado con el apoyo explícito de Morales, y el país pasó a denominarse Estado Plurinacional de Bolivia.

### ■ Nuevas ciudadanías y democracias en el Estado plurinacional

El retorno del Estado activo –ahora plurinacional– constituye un nuevo contexto histórico y político para replantear los esquemas de ciudadanía y democracia partiendo del reconocimiento de dos nuevos sujetos de derechos: las *nacionalidades* indígenas en Ecuador y las naciones y pueblos *indígena-originario-campesinos* en Bolivia<sup>23</sup>.

---

20. En el Pacto de Unidad –hoy en crisis– participan cinco organizaciones sindicales campesinas e indígenas: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (Conamaq), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob).

21. En 1995 se formó el MAS con la concurrencia de la CSUTCB, la CSCB, la FNMCB-BS y la Coordinadora de las Seis Federaciones (cocaleras) del Trópico de Cochabamba.

22. P. Stefanoni y H. Do Alto: *La revolución de Evo Morales. De la coca al Palacio*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006.

23. La necesidad de constituir esta fórmula muestra las dificultades para dar cuenta de la diversidad de autoadcripciones en juego.

**La demanda de Estado plurinacional llegó de la mano del denominado «Pacto de Unidad». El acercamiento del Movimiento al Socialismo (MAS) a esta demanda fue una suerte de «conversión sin fe» ■**

En Ecuador, las nacionalidades se definen como «entidades históricas y políticas que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y territorio en el cual han ejercido formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y de autoridad»<sup>24</sup>. Los pueblos indígenas prefirieron el término «nacionalidad» al de «etnia» porque, en palabras de Blanca Chancoso, de Pachakutik, «[e]se nombre [etnia] nos minimiza (...) huele mucho a estudio, a experimento (...). En cambio, la nacionalidad para nosotros tiene otro concepto, es mucho más íntegra, se reconoce a la persona como un ser viviente (...) Nos han tratado de 'naturalito', de 'aborigen', un millón de nombres que nos han puesto, pero ninguno de ellos nos ha dado valor como personas, reconociendo nuestros derechos»<sup>25</sup>.

**La mayoría de los pueblos de tierras bajas se autoidentifican como indígenas, mientras que en tierras altas prefieren el término «originario» por la carga negativa de la palabra «indio» ■**

En Bolivia, el término remite a una existencia nacional anterior a la colonia. «Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española»<sup>26</sup>. La mayoría de los pueblos de tierras bajas se autoidentifican como indígenas, mientras que en tierras altas prefieren el término «originario» por la carga negativa de la

palabra «indio»<sup>27</sup>. Por otro lado, la identidad campesina deriva de la expansión de los sindicatos agrarios desde los años 50, y en la práctica, lo campesino e indígena constituye una compleja identidad en la que uno u otro término aparece y sedimenta inestablemente su sentido de manera contextual.

Si bien estos sujetos que recogen demandas construidas a lo largo de la historia larga y reciente de los pueblos indígenas están reconocidos en la nueva

---

24. CONAIE: *Proyecto Político de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*, Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE, CONAIE, Quito, 1994.

25. Entrevista a Blanca Chancoso (1993) en Pablo Ospina: *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Flacso / GTC / Ciesas / IWGIA / Universidad Intercultural de Chiapas, Quito, 2010, p. 203.

26. Constitución Política del Estado: Capítulo cuarto. Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, artículo 30, 2009.

27. Carlos Romero y Xavier Albó: *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional / Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (Padep) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ / Padep), La Paz, 2009, p. 13.

Constitución, eso no basta para dar cuenta de los cambios necesarios para romper con herencias de dominación neocolonial y republicana. Sin embargo, buscando en los intentos de construir nuevas formas de participación y representación, se pueden observar las distintas intensidades con que Bolivia y Ecuador enfrentan el reto de democratizar el Estado. El hilo conductor para el análisis son dos nociones que se plantean como principios rectores del Estado plurinacional en ambos países: la interculturalidad y el autogobierno territorial indígena.

La interculturalidad en Ecuador se define como «un proceso basado en el derecho a la coexistencia pacífica, el reconocimiento y respeto mutuo entre todas las nacionalidades, pueblos y demás sectores sociales, en el cual el Estado se constituye en un garante social, político y jurídico con el fin de convivir en igualdad de derechos, en justicia social y en condiciones de paz y armonía»<sup>28</sup>. La perspectiva de la interculturalidad planteada por la CONAIE implica una transformación estructural del Estado y de la democracia. Sin embargo, hasta ahora la interculturalidad no ha trascendido mucho más allá de lo escrito, en los apartados sobre participación política, organización del poder y función electoral, dejando las instituciones «nacionales» intactas en su esencia. Ecuador inaugura en 1988 una tendencia presente hasta nuestros días en la que se reconocen (en la norma) los derechos y demandas de los pueblos indígenas, pero no se crean los mecanismos para efectivizar cambios institucionales y procesos reales de interculturalización de la democracia. Para comprender mejor esta práctica, es reveladora la problemática en torno de la figura de autogobierno territorial indígena.

Las nacionalidades reconocidas en la Constitución conllevan el derecho a la territorialidad, y la primera vez que se reconoció y se debatió sobre el tema por iniciativa del Estado fue en la Comisión Especial de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional en 1988, bajo el gobierno de Rodrigo Borja; quedó entonces pendiente la elaboración de un «Estatuto de Territorialidad»<sup>29</sup>. Más tarde, la Asamblea Constituyente de 1998 introdujo en la nueva Constitución la figura de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Pero otra vez quedó pendiente la elaboración de una ley que regulara las atribuciones, la demarcación y la forma de gobierno. Finalmente, en la Constitución de 2008 se establecieron como posibilidades para el autogobierno territorial indígena dos

---

28. CONAIE: *Políticas para el Plan de Gobierno Nacional. El mandato de la CONAIE*, CONAIE, Quito, 2003.

29. P. Ospina: ob. cit., p. 204.

figuras: regímenes especiales<sup>30</sup> y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, montubias ancestrales o pluriculturales<sup>31</sup>. Tampoco existe una legislación ni los procesos políticos que permitan llevar adelante la construcción de CTI ni regímenes especiales. Existe, eso sí, lo que Pablo Ospina denomina «autogobierno de facto», en el marco del cual las comunidades manejan justicia, administran recursos y hasta pueden elegir a sus propias autoridades. El ejemplo emblemático de estas experiencias está en la gobernación Tsáchila, en la provincia de Pichincha, donde el cargo de gobernador pasó de ser hereditario a electivo, con un mandato que se renueva cada cuatro años a través del voto universal<sup>32</sup>.

**A ello se suma un problema sociológico: la mayoría de la población indígena se asienta en territorios discontinuos y convive con pobladores mestizos, y por otro lado vive un acelerado proceso de urbanización ■**

Buscando razones más allá de la poca voluntad política de los gobiernos de turno, se puede observar que existe también una dificultad dentro de las organizaciones indígenas para elaborar un texto conjunto que sintetice las formas de gobierno en las autonomías de facto. A ello se suma un problema sociológico: la mayoría de la población indígena se asienta en territorios discontinuos y convive con pobladores mestizos, y por otro lado vive un acelerado proceso de urbanización. En

ese contexto, hay dos opciones que se debaten entre los pueblos indígenas: por un lado, seguir el modelo boliviano de autonomías indígenas creando gobiernos territoriales guiados por usos y costumbres, en territorios con población exclusivamente indígena, y por el otro, convertir en gobiernos pluriétnicos todos los niveles de administración territorial<sup>33</sup>. Ninguna de las dos opciones está en marcha ni se debate en el oficialismo, por lo que las formas de autogobierno de facto que actualmente mantienen las comunidades parecen condenadas a permanecer inalteradas, al menos en el mediano plazo.

En Bolivia, la reestructuración de instituciones de representación y participación está en proceso a partir de una nueva legislación con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley del Régimen Electoral. Se reconocen

---

30. Constitución del Ecuador: Capítulo segundo. Organización del territorio, artículo 242, 2008.

31. Constitución del Ecuador: Capítulo tercero. Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, artículo 257, 2008.

32. P. Ospina: ob. cit., p. 209.

33. P. Ospina: ob. cit.

tres formas de democracia que construyen la «democracia intercultural»: democracia directa y participativa, democracia representativa y democracia comunitaria<sup>34</sup>. El nuevo esquema de instituciones de la democracia intercultural introdujo modificaciones en la Asamblea Legislativa Plurinacional (Parlamento) y en las Asambleas Departamentales. En la primera, existe un nuevo sistema de elección de asambleístas por el cual siete diputados son elegidos en circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas. En las Asambleas Departamentales se establece un sistema de elección directa de un cupo de asambleístas según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena-originario-campesinos. Estas instancias se constituyen en espacios de interculturalidad donde conviven diversas identidades, al tiempo que reflejan también nuevos conflictos. En la Asamblea Legislativa Plurinacional existe una nítida mayoría oficialista compuesta sobre todo por campesinos y trabajadores de origen aymara o quechua (elegidos en el marco de la democracia electoral convencional) y siete circunscripciones ocupadas por indígenas de tierras bajas y –por primera vez– un afroboliviano. Es un nuevo esquema en el que se enfrentan identidades que revelan la diversidad del mundo indígena, y alerta sobre idealizaciones respecto del Estado plurinacional. De hecho, los indígenas de tierras bajas mantienen una relación compleja y no exenta de conflictos con el gobierno de Morales.

La nueva figura de autogobierno indígena son las Autonomías Indígena-Originario-Campesinas (AIOC) que se construyen a partir de la posibilidad de conversión de municipios en AIOC y que están pensadas como espacios para el ejercicio de la democracia comunitaria en territorios con población si no exclusiva, mayoritariamente indígena. A pesar de que la construcción de las AIOC se impulsa desde el Estado a través del Ministerio de Autonomías, solamente 11 de los 337 municipios que existen en el país están en proceso de conversión. Quizás ello se deba al riesgo que implica reinventar la administración del territorio en el nivel local, que ya tiene una institucionalidad municipal construida desde 1994 a partir de la Ley de Participación Popular (LPP). Los municipios han sido desde entonces espacios de aprendizaje político y de acceso a cargos estatales para los liderazgos campesinos e indígenas de diferentes regiones, un proceso que favoreció el desarrollo del MAS.

Por otro lado, los procesos de urbanización y dispersión territorial de las poblaciones indígenas obligan a que el modelo se adapte a esta realidad. Las

---

34. Órgano Electoral Plurinacional (OEP), Democracia Intercultural, Compendio Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 026 del 30 de junio del Tribunal Supremo Electoral, La Paz, 2011.

AIOC se están construyendo a partir de municipios en donde habitan grupos que pertenecen a naciones más grandes. Por ejemplo, las comunidades que se autoidentifican como aymaras y que entran en procesos de conversión en AIOC no constituyen sino fragmentos de la «nación aymara» (que históricamente fue una confederación de señoríos étnicos). Las dificultades para «recuperar la historia» no son pocas, como lo demuestra una asamblea en el municipio de Mojocoya donde, después de largas horas de discusión sobre cómo era la vida precolonial, se decidió ir a consultar en... Google<sup>35</sup>.

**Las dificultades para  
«recuperar la historia»  
no son pocas, como lo  
demuestra una asamblea  
en el municipio de  
Mojocoya donde, después  
de largas horas de  
discusión sobre cómo era la  
vida precolonial, se decidió  
ir a consultar en... Google ■**

Varios son los dilemas en el momento de replantearse la ciudadanía y las instituciones de la democracia de herencia colonial y republicana en el marco del Estado plurinacional. El primero deviene de las contradicciones surgidas entre unos gobiernos que buscan el retorno del Estado activo y los nuevos sujetos reconocidos en la ciudadanía que reclaman sus derechos como «iguales». Sin duda, una ciudadanía con nuevos

sujetos colectivos obliga al Estado y sus instituciones a ceder espacios de poder, lo que no suele ser del agrado de los actuales gobiernos boliviano y ecuatoriano, de matriz fuertemente centralizadora y con presidencialismos fuertes. A menudo se considera que los intereses estatales son universales frente al particularismo de los intereses comunitarios y se sospecha que los autogobiernos podrían ser colonizados por las empresas transnacionales.

Paradójicamente, los nuevos sujetos reconocidos se amparan en los discursos (planteados por el oficialismo) del «Buen Vivir» en Ecuador<sup>36</sup> o «Vivir Bien»

---

35. John D. Cameron: «Conflicted Identities: Internal Conflicts of Class and Ethnic Identity in the Construction of *Autonomías Indígena Originaria Campesinas* in Bolivia», ponencia presentada en el Interdisciplinary Seminar on Class and Ethnicity en el Andes Institute for the Study of the Americas, Londres, 27 de febrero de 2012.

36. El concepto del Buen Vivir sostenido en Ecuador se refiere a «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. (...) Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido». René Ramírez Gallegos: «Presentación» en *Plan Nacional para el Buen Vivir*, 2008, <<http://plan.senplades.gob.ec/presentacion>>.

en Bolivia<sup>37</sup>. No obstante, aunque ambos apelan a una ruptura con los modelos desarrollistas, las formas de acumulación capitalista y los esquemas de desigualdad e injusticia social, se diferencian entre sí porque en el caso de Bolivia el «Vivir Bien» se refiere a la recuperación de formas de vida ancestrales, mientras que en Ecuador el «Buen Vivir» se articula en mayor medida con postulados ecologistas y filosofías críticas modernas y posmodernas.

Ambos discursos, a pesar de ser parte de los planes de desarrollo de los gobiernos actuales, se integran de manera ambigua y contradictoria. Dos conflictos son reveladores al respecto. En Ecuador, el 8 de marzo de 2012, la CONAIE inició la «Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos», en rechazo a la firma de contratos con China para la explotación minera a gran escala. En Bolivia, se inició un largo conflicto en torno de la construcción de una carretera que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (Tipnis), a la cual se opone gran parte de los pueblos indígenas allí asentados, que reclaman su derecho a consulta previa. La carretera, ¿paradójicamente?, es apoyada por indígenas quechuas y aymaras del occidente del país y de las regiones cocaleras afincadas al sur del Tipnis.

A partir de los conflictos anteriores, intentan estructurarse nuevas «oposiciones de izquierda» que se adueñan del discurso del «Buen Vivir» y que en el caso de Bolivia reflejan la tensión entre lo nacional-popular y el indigenismo, mientras que en Ecuador parecerían enfrentarse nociones oficialistas que apelan a una ciudadanía universal en la que las diferencias quedan suspendidas, por una parte, y las apuestas a la diversidad de los sujetos reconocidos en la Constitución como nacionalidades, por la otra.

Ecuador y Bolivia se enfrentan así a la configuración de nuevas democracias impulsadas por Estados que se proponen ser poderosos y plurinacionales

---

37. Parafraseando al canciller de Bolivia David Choquehuanca, los elementos que componen el «Vivir Bien» son: buscar la vivencia en comunidad, buscar el consenso entre todos, respetar al otro, priorizar la complementariedad, llevar una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad, valorar y recuperar la identidad, respetar las semejanzas y diferencias entre los seres que viven en el mismo planeta, dar prioridad a los derechos cósmicos antes que a los derechos humanos, saber alimentarse, beber alcohol con moderación, saber bailar, considerar el trabajo como fiesta. «Vivir Bien» es reincorporar la agricultura a las comunidades. «Vivir Bien» es leer las arrugas de los abuelos para poder retomar el camino. «Vivir Bien: Propuesta de modelo de gobierno en Bolivia» en *Portal de Economía Solidaria*, 23/2/2010, <[www.economiasolidaria.org/noticias/vivir\\_bien\\_propuesta\\_de\\_modelo\\_de\\_gobierno\\_en\\_bolivia](http://www.economiasolidaria.org/noticias/vivir_bien_propuesta_de_modelo_de_gobierno_en_bolivia)>.

al mismo tiempo, dos objetivos que no siempre van de la mano. La interculturalidad permanece como tarea pendiente y como posibilidad de satisfacer necesidades de las mayorías sin obligar a las minorías a atrincherarse en proyectos esencialistas. De esta forma, el tránsito a la democratización está lleno de obstáculos y, a menudo, de caminos paradójicos, con avances y retrocesos a la vista. ☒

REVISTA BRASILEIRA  
DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS  
RBCS

Junio de 2012

San Pablo

Vol. 27 Nº 79

HOMENAGEM: Gilberto Velho (1945-2012): um virtuoso no burburinho das cidades, **Luiz Fernando Dias Duarte**. ARTIGOS: Estados Unidos e Brasil no Gantois: o poder e a origem transnacional dos estudos Afro-brasileiros, **Livio Sansone**. O representante como protetor: incursões na representação política «vista de baixo», **Luis Felipe Miguel**. Os dilemas do marxismo latino-americano nas obras de Caio Prado Jr. e José Carlos Mariátegui, **André Kayser**. Globalização e reconfigurações do mercado de trabalho em Portugal e no Brasil, **Adilson Gennari** e **Cristina Albuquerque**. Autoria, autenticidade e apropriação: reflexões a partir da arte aborígene australiana, **Ilana Seltez Goldstein**. Arte da paisagem e viagem pitoresca: romantismos entre academia e mercado, **Guilherme Simões Gomes Júnior**. Trocando em miúdos: gênero e sexualidade na tv a partir de Malu Mulher, **Heloísa Buarque de Almeida**. Reconsiderando a etnografia da ciência e da tecnologia: tecnociência na prática, **Marko Synésio Alves Monteiro**. Racionalidade e racionalização em Max Weber, **Carlos Eduardo Sell**. Utilitarismo e moralidade: considerações sobre o indivíduo e o Estado, **Lara Cruz Correa**. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito, **Ricardo Fabrino Mendonça** e **Paula Guimarães Simões**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) *es una publicación cuatrimestral de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar – Cidade Universitária – São Paulo SP. Tel.: (55 11) 3091.4664. E-mail: <anpocs@anpocs.org.br>. Site: <www.anpocs.org.br>.*