

# La democracia comunitaria en el Estado plurinacional

Por: Andrea Madrid Tamayo<sup>1</sup> y Tania Macera<sup>2</sup>

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	1
2. El Estado plurinacional ecuatoriano y el reconocimiento de la democracia comunitaria. ....	5
3. La democracia comunitaria, los avances y los temas pendientes para la Función electoral en Ecuador. ....	9
4. A manera de conclusión .....	15
5. Bibliografía .....	17
6. Legislación citada.....	19

### 1. Introducción

El Art. 1 de la Constitución del 2008, define al Ecuador como plurinacional e intercultural. Desecha, en el ámbito normativo, el concepto de Estado uninacional y monocultural, cuestiona las relaciones asimétricas entre las culturas, y reconoce a las nacionalidades y pueblos culturalmente diferentes como integrantes del Estado.

La caracterización del Estado como plurinacional e intercultural conseguida en el 2008 va más allá de reconocer la existencia de múltiples nacionalidades dentro del territorio ecuatoriano, lo que se consiguió ya con el Estado multicultural en la Constitución de 1998. La Constitución de 2008 legitima la convivencia de nacionalidades que, desde sus percepciones culturales, bajo las mismas condiciones que la sociedad mestiza pueden incidir, articular, administrar o transformar la forma actual del Estado.

---

<sup>1</sup> Andrea Madrid Tamayo. Candidata a Doctora en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid. Áreas de especialización: plurinacionalidad, interculturalidad, movimiento indígena, etnografía del Estado, políticas públicas. Investigadora del Instituto de la Democracia del Ecuador. [an2amdi@hotmail.com](mailto:an2amdi@hotmail.com)

<sup>2</sup> Tania Macera Torres, Diplomado superior en Antropología visual por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigadora del Instituto de la Democracia del Ecuador. [taniamacera25@gmail.com](mailto:taniamacera25@gmail.com)

La declaración de Estado plurinacional e intercultural es el resultado de una lucha llevada adelante por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) desde 1984 y, que se visibiliza por toda la sociedad ecuatoriana en los levantamientos indígenas que se realizaron en 1990.

De esta manera, los pueblos y nacionalidades indígenas se convierten en actores sociales (Altmann, 2013:133), entidades históricas y políticas, que al igual que la nacionalidad mestiza, tienen un reconocimiento expreso en torno a su identidad, historia, cultura, lengua, etc. (Walsh, 2008:18).

Desde estos elementos, en el marco del Estado Plurinacional e intercultural, la misma Constitución ha reconocido las diferentes formas de participación y organización del poder: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” (CRE, 2008: Art. 95). Este reconocimiento abrió enormes posibilidades de aprendizaje intercultural y de enriquecimiento del sistema democrático ecuatoriano (CONAIE, 2007:14).

Por eso, más allá de este enunciado constitucional, es importante cuestionarse ¿qué ha implicado la democracia comunitaria? ¿Cómo se aplica en el territorio ecuatoriano? ¿Cuál es el rol del Consejo Nacional Electoral en este ámbito? ¿Cómo se ha avanzado en el reconocimiento efectivo de la democracia comunitaria desde la Función electoral en Ecuador? ¿Cuáles son los beneficios de su aplicación en el marco de sociedades diversas con múltiples formas democráticas? ¿Cómo se vive la democracia comunitaria en el Ecuador? este mecanismo de reconocimiento de derechos colectivos ¿ha permitido efectivamente pensar la democracia desde su sentido más profundo?

Bolivia y Ecuador son líderes en el ámbito del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, y por supuesto, de la garantía de diferentes formas culturales de vivir y articular la democracia. Por su parte, la sociedad ecuatoriana da cuenta de la vigencia y práctica de la democracia comunitaria al interno de nacionalidades y pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios; la cual constitucionalmente queda materializada en el reconocimiento de los derechos colectivos, es los cuales se plantea que el Estado garantizará las formas propias de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad de estos sectores (Art. 57, numeral 9).

En este contexto, el objetivo principal de la presente investigación es analizar las implicaciones y connotaciones de la democracia comunitaria y los mecanismos estatales que legitiman la autodefinition organizativa y la elección de autoridades bajo mecanismos comunitarios de ejercer la democracia.

Desde estos elementos, como hipótesis de la presente investigación se plantea si es posible que el fortalecimiento de la democracia comunitaria pueda contribuir a mejorar la democracia del Estado ecuatoriano en general, en tanto permite incluir otros conceptos y mecanismos para hacer más sustantiva e inclusiva a la democracia.

Metodológicamente, la presente investigación es de carácter cualitativa y se efectuó mediante la aplicación de métodos y técnicas antropológicas de investigación, en donde fue fundamental el acercamiento desde la Antropología y su base de referencia intercultural, en relación al análisis de la democracia comunitaria y su pues en marcha por parte de la Función electoral, más allá de la legitimación constitucional. Las técnicas de investigación utilizadas para obtener la información, fueron: a) revisión bibliográfica, b) observación participante, y c) entrevistas, estructuradas y semiestructuradas.

La observación participante –herramienta que resalta en el trabajo de campo de la Antropología, basada en la etnografía– fue fundamental. Al estar ahí, en el entorno en el cual se realizan los procesos socio culturales de nuestro análisis “... somos capaces de observar lo que las personas, de hecho, hacen, a diferencia de lo que dicen que hacen (que es lo que los cuestionarios, las entrevistas y las reuniones de grupos focales logran)” (Shore, 2010:33). A partir de allí es posible generar conocimiento interno, desde adentro, y acercarnos a las complejidades socioculturales que buscamos comprender (Shore, 2010:33), pero además sistematizar y pasar al plano analítico las prácticas cotidianas. La observación participante permite tomar en cuenta las esferas de la realidad sociocultural que no se aprecian a través de las fuentes secundarias o de los mecanismos de sondeo (Guber, 2011:51).

La observación participante se fundamenta en observar sistemáticamente lo que acontece en un entorno y registrar la descripción detallada de todo lo que se ve, participando con los sujetos investigados en su cotidianidad o en acontecimientos puntuales, obteniendo información desde la experiencia vivida (Guber, 2011:52-53). Ambas acciones, observar y participar, pueden suministrar diferente tipo de información que ciertamente se complementa (Guber, 2011:53). La práctica intensa del trabajo de campo distingue a la

Antropología de las demás ciencias, en donde lo personal y emocional son un reflejo de la labor intelectual (Okely y Callaway, 1992:9).

Si bien se identificó, recopiló y organizó el archivo documental (herramientas generadas, documentos de conceptualización, presentaciones con lineamientos conceptuales y metodológicos, actas de comités, ayudas memoria, matrices, etc.), más allá de un estudio de los insumos diseñados por la Función electoral, esta investigación analiza la efectivización de la democracia comunitaria en la cotidianidad de la Función electoral.

La perspectiva fue la de 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; sin dejar de tener una mirada crítica desde una Antropología “desestabilizadora” en torno a los procesos que trabajó el Estado, visibilizar los intereses ocultos, las lógicas del poder, los resultados no dichos y por supuesto las consecuencias que un diseño sesgado desde una mirada etnocéntrica acarrea para las poblaciones excluidas de siempre. A partir de allí saltan a la luz las falencias o aciertos para concretar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

Las conclusiones, giran en torno a las formas de acción social y simbólica en este proceso, los conceptos aplicados, las ideas preconcebidas, las dinámicas de lo técnico-político en el ámbito burocrático, los avatares y tiempos de la gestión pública, la información sobre las investigaciones en torno a la democracia comunitaria, la transición de la norma hacia la acción en los territorios, así como la incoherencia entre la imagen neutral y objetiva del trabajo técnico y los objetivos e intereses políticos con dimensión local, etc.

El trabajo que se presenta a continuación, está dividido en cinco partes. La introducción presenta el problema y las preguntas de investigación, los objetivos, la metodología utilizada y la estructura del documento. A continuación se analizaron los antecedentes históricos que dieron lugar a la transición del Estado-nación al Estado-plurinacional ecuatoriano y al reconocimiento de la democracia comunitaria, la vinculación e interrelación entre ambos procesos. Posteriormente, se analiza a qué nos referimos con democracia comunitaria, los avances y los temas pendientes para la Función electoral en Ecuador. Y Finalmente, dejamos algunos temas planteados a manera de conclusión.

## **2. El Estado plurinacional ecuatoriano y el reconocimiento de la democracia comunitaria.**

En América Latina, desde finales de los noventa, tras 189 años de vida republicana y de “independencia” del sistema colonial y, como resultado de la lucha por la reivindicación de sus derechos, el movimiento indígena se constituye en un actor social y político clave (García y Tuasa, 2007:2). En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (principal organización indígena del país), es una de las organizaciones que desde 1986 ha liderado las movilizaciones para visibilizar sus demandas (fuertemente empoderadas en junio de 1990), resultado de las cuales se consigue la declaración de Estado plurinacional e intercultural (García y Tuasa, 2007:3). Frente a esto es necesario considerar algunos antecedentes:

- a) Tras la independencia, la república hereda una estructura colonialista del poder y del saber (Quijano, 2000a: 209-212). El carácter clasista y racista se hizo explícito, con el inicio de la época republicana, en la Constitución de 1830, en donde se estipuló como requisito para ser considerado/a como ciudadano/a ecuatoriano/a, saber leer y escribir. Esto a pesar de que, según el censo de 1950, el 44% de la población, y casi la totalidad de los/as indígenas, eran analfabetos/as (PNBV, 2009-2013:47); es decir, los/as indígenas fueron relegados/as del proceso de construcción del Estado-nación. Este requisito se eliminó recién en la Constitución de 1979, en donde se sustituyó dicho artículo por el siguiente “Art. 12.- Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años”.
- b) Los indígenas siguen siendo la población más pobre del Ecuador. La desigualdad de la sociedad ecuatoriana, la discriminación y exclusión sistemática de los indígenas es una forma de colonialidad o de colonialismo interno (Altmann 2013:137). El colonialismo interno será entendido a lo largo de esta investigación, como el legado histórico de un sistema colonial que se perennizó en la república que ocultó y negó lo indígena y desde el cual se reivindicaron las construcciones del saber y del conocimiento racistas (Quijano, 2000: 204); otorgando mayor valor y legitimidad a lo generado por la sociedad blanco-mestiza; continuando con la colonización y sus sistemas de explotación (Pujadas, 1993:8).

Históricamente, los sectores indígenas han cuestionado las construcciones sociales, políticas, culturales y económicas realizadas desde una visión occidental, y al hacerlo, desafían los conceptos clásicos de Estado-nación, plantean los derechos colectivos y la conformación de los Estados plurinacionales en el marco de reformas constitucionales y normativas (García y Tuasa, 2007:2), que incluyen otras miradas para entender el Estado y dentro de este la Función ejecutiva, la Función legislativa, la Función judicial y en el caso del Ecuador, la Función de transparencia y control social y la Función electoral (CRE, 2008).

Ya en la Constitución de 1998, el Ecuador legitimó a nivel estatal la existencia de múltiples nacionalidades dentro del territorio ecuatoriano, a través del reconocimiento del Estado como “multicultural”. Es decir, la caracterización del Estado como plurinacional e intercultural que se consigue en el 2008, trasciende este reconocimiento. Efectivamente, la plurinacionalidad e interculturalidad estatal, implican la convivencia de nacionalidades que, desde sus percepciones culturales, bajo las mismas condiciones que la sociedad mestiza, pueden incidir, articular, administrar o transformar la forma actual del Estado.

Tal cual ha sido señalado por el mismo movimiento indígena ecuatoriano, el Estado plurinacional e intercultural es un Estado que no da cuenta solo de la condición de los indígenas sino que trasciende la noción monocultural de entender el Estado y por lo tanto la forma actual de vivir en sociedad.

El Estado ecuatoriano configuró una nación monocultural construida sobre los parámetros de una identidad blanco-mestiza y castellano hablante, que desconoció la multiplicidad de nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios y sus sistemas culturales (García y Tuasa, 2007:14). Desde el mestizaje se ha legitimado únicamente una forma de entender el mundo, sin considerar las distintas culturas que habitan el territorio ecuatoriano. Entender las ventajas de vivir en un país donde cohabitan múltiples pueblos y nacionalidades, parte de la comprensión de que ninguna cultura es perfecta, todas son perfectibles y por lo tanto pueden ser mejorables; por lo que se requiere cambiar los esquemas racistas y coloniales que impiden valorar y mirar con objetividad las diferentes prácticas culturales (Altmann; 2016:13).

La plurinacionalidad, como un esfuerzo orientado hacia las estructuras de poder, busca redefinir a la nación y al Estado europeo, edificando un Estado ecuatoriano sustentado en la diferencia (Altmann 2013:136). No obstante, cambiar las cosas es siempre un

problema, la sociedad no está dispuesta a hacerlo, independientemente de lo que se trate o de a quien contribuya; la propuesta es por valorar y mirar con objetividad las diferentes prácticas culturales apuntando hacia articular interculturalmente lo mejor de cada cultura (Altmann, 2013:135).

En este sentido, la Función electoral en Ecuador asume varias tareas por cumplir en lo que respecta a la consolidación del Estado plurinacional pero sobre todo al cumplimiento de lo establecido en el Art. 95 (CRE, 2008) referente a la participación de la ciudadanía y organización del poder a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

El Estado Colonial configuró un solo tipo de democracia posible, la democracia liberal, dejando de lado y deslegitimando las diversas formas de ejercer la democracia, frente a lo cual el planteamiento de la CONAIE ha sido el reconocimiento de sus formas ancestrales de elección de autoridades y organización de la sociedad (CONAIE, 2007:14). Aunque en el Art. 18 del Código de la Democracia, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regula las reglas del juego democráticas y la lógica del sistema electoral desde el 2009, se hace referencia a que la función electoral se regirá, entre otros principios, por el de interculturalidad; no se profundiza en los mecanismos a través de los cuales se ejerce.

No obstante, el Código no ha logrado introducir hasta la fecha, las particularidades normativas reconocidas en la Constitución (y que ya han sido señaladas) y que caracterizan al Estado como plurinacional e intercultural. En este sentido, se bien si bien es necesario cambiar el sentido integral del Código, para llevar a la práctica el ejercicio intercultural, en el cual no se trata de regular desde lo mestizo sino de interactuar diferentes sistemas en el marco del Estado plurinacional. A pesar de ello, la propuesta actual tiene que ver con la incorporación de una modificación puntual al Código, a través del reconocimiento explícito de la “democracia comunitaria” tal cual ocurre con la democracia representativa y participativa en el código.

La inclusión de este reconocimiento, que va más allá de decir “si funciona y siempre han hecho eso”, se sustenta en principios constitucionales, y en una apuesta política del Consejo Nacional Electoral por incorporar los temas referentes a nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios en la Función electoral. Tras esta voluntad, se da lugar a un primer esfuerzo por conformar un equipo interdisciplinario,

desde abril de 2019, con funcionarios/as pertenecientes a diferentes áreas del CNE y del Instituto de la Democracia, institución adscrita al CNE y creada constitucionalmente.

El primer trabajo de este grupo fue generar una propuesta de reformas para a la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones políticas, incluyendo el siguiente artículo, en el Capítulo primero referente a “Principios, Derechos y Garantías”: “Art. 3.1.- El Consejo Nacional electoral reconoce la Democracia Comunitaria.”. Para esto, el 22 de mayo de 2019 se convocó a un taller a líderes y lideresas de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios para revisar el trabajo consolidado del equipo y realizar observaciones.

A partir de esto, el trabajo se ha enfocado en los mecanismos para llevar a la práctica el reconocimiento de la democracia comunitaria en la Función electoral. En este sentido, la democracia comunitaria es un tema pendiente de conocer (a partir de la misma práctica), comprender (para generar articulaciones con la práctica democrática) y fortalecer (en el marco del Estado plurinacional) (Iturralde, 2014:2). Esto, para que el Consejo Nacional Electoral (CNE) (parte integrante de la Función Electoral conjuntamente con el Tribunal Contencioso Electoral) (CRE, 2008: Art. 217) pueda tener claridad respecto a sus implicaciones y a partir de allí generar mecanismos para garantizar el mandato constitucional.

“Con el propósito de que estas experiencias puedan pasar de ser prácticas ancestrales, a formar parte de los mecanismos de articulación y participación efectiva y eficaz de la ciudadanía en el marco de la estructura del Estado” (IDD, 2014:7).

En este sentido, sin lugar a dudas, en términos de la implementación de la Democracia comunitaria, el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, ha dado grandes pasos tanto a nivel normativo, como respecto a los mecanismos para la operativización de lo que ellos denominan como “las Democracias Comunitarias”, y es el punto de referencia hacia el cual actualmente está caminando el Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

El Estado plurinacional de Bolivia reconoce las autoridades, normas y procedimientos mediante los que naciones y pueblos indígenas originario campesinos, ejercen sus derechos políticos en el marco de la Democracia Comunitaria, que ha sido posible dentro de una relación de complementariedad con otras formas de democracia como la participativa y la representativa (Ley N. 026 del Régimen Electoral, Art. 91).

En Bolivia, la Democracia Comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, según normas y procedimientos propios de elección, designación o nominación de autoridades y representantes, aprobación de Estatutos autonómicos y constitución de Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), es decir el gobierno autónomo indígena originario campesino está conformado y se ejerce por su Estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias, en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva, y en el ámbito de su jurisdicción territorial. (Reglamento para la supervisión al proceso de autonomías indígena originario campesinas, 2016).

A través de este estudio comparativo se pretende identificar la situación actual de la democracia comunitaria tanto en Ecuador como en Bolivia, y evidenciar los avances, temas pendientes, e incluso, porque no, retrocesos de la Función electoral de cada uno de estos países.

### **3. La democracia comunitaria, los avances y los temas pendientes para la Función electoral en Ecuador.**

Uno de los problemas de las democracias actuales, es la limitación de generar mecanismos que efectivamente promuevan una verdadera participación ciudadana, a través de la inclusión de nuevas formas de entender la democracia. Esto implica fórmulas distintas que innoven las formas tradicionales de concebir y ejercer la democracia, en función de las necesidades del mundo actual y de diversidad ciudadana, cuyo reconocimiento ha sido alcanzado por la lucha de diferentes movimientos sociales.

En esta misma línea argumental, según lo señalado por Roberto Iturralde en la editorial de la Gaceta de análisis político electoral del Instituto de la Democracia (IDD), la democracia comunitaria “es la búsqueda por identificar cómo los diferentes tipos de agrupaciones ciudadanas, pueblos y nacionalidades ejercen sus derechos políticos de acuerdo a normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con las otras formas de democracia” (CNE e IDD, 2014:1).

Es decir, la democracia comunitaria puede ser considerada como la búsqueda porque los pueblos y nacionalidades ejerzan sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos culturales, en una relación de complementariedad con las otras formas de democracia: en el caso ecuatoriano la representativa y directa: “La comprensión de la relación entre las prácticas comunitarias de democracia con otras formas de democracia permitirá que la Función Electoral pueda garantizar el ejercicio de la democracia y la participación ciudadana de diferentes comunidades, contextos y culturas” (Iturralde, 2014:1).

La democracia comunitaria es “una práctica real de la participación ciudadana efectiva” (Rivas, 2014:12), un mecanismo real y simbólico para la designación de las autoridades y toma de decisiones en comunidades tradicionales, en donde la administración se basa en usos y costumbres y no en las reglas de la democracia liberal (Rivas, 2014:12). Esta práctica ancestral, al igual que la democracia representativa y directa, es reconocida por la Constitución como un mecanismo de participación de la ciudadanía (CRE, 2008: Art. 95).

En Ecuador los estudios académicos específicos sobre democracia comunitaria, son escasos, y desde la Función electoral se han hecho algunos esfuerzos para determinar los mecanismos comunitarios alrededor de los que se organiza su funcionamiento. Sin embargo, la falta de sistematización que existe en el sector público, la dispersión de la información existente y el escaso procesamiento de la información generada en el CNE en torno a la democracia comunitaria dificultaron el proceso de recopilación del material. Es significativo que la sistematización y análisis de la documentación conceptual no se considere importante dentro de la gestión pública; en tanto esta actividad requiere una gran inversión de tiempo que no genera resultados de gestión visibles ni medibles, es por ello que, existen más registros administrativos (hojas de asistencias a reuniones, informes para viáticos, entre otros), que del trabajo técnico.

Esto en razón de que, más allá de los largos procesos de discusión conceptual y analítica, los/as funcionarios/as públicos/as tienen que presentar resultados tangibles, prácticos y que sean, en el corto plazo, visibles para la ciudadanía. Esta dinámica de la gestión pública, dificulta poder acceder a la información, localizar los documentos o incluso saber que existen. A falta de una adecuada sistematización, el conocimiento institucional se localiza en determinadas personas más que en respaldos documentales, y esto se convierte

en una tragedia si pensamos además en la movilidad que tienen los/ funcionarios/as dentro del sector público.

Cuando alguien dejaba su cargo en la entidad, debía finalizar los procesos que tenía abiertos, salvo excepciones puntuales en que, por la premura de tiempo o la extensión del trabajo no los avanzaba a cerrar y debía transmitir la información sobre el proceso a quien venía a ocupar su cargo; de lo contrario la separación institucional podía realizarse sin la transferencia mínima de los conocimientos adquiridos. Esto sin lugar a dudas ha generado una debilidad institucional.

De cualquier modo, la caracterización y sistematización de las formas de democracia comunitaria son el punto de partida para generar mecanismos que permitan operativizar en el marco del Consejo Nacional Electoral, la participación política de sectores diversos. En el contexto de la existencia de culturas diversas es posible ampliar las percepciones sobre el funcionamiento de la democracia y del sistema democrático, garantizando lo reconocido en la Constitución, pero además aportando en la construcción del Estado plurinacional e intercultural (CNE e IDD, 2014:7)

Haciendo un trabajo de levantamiento de la información y realizando entrevistas semiestructuradas y estructuradas a quienes formaron parte en algún momento del CNE, fue posible ir identificando la información ya levantada sobre la democracia comunitaria. Entre esta, en el año 2014, con la finalidad de aprender sobre la democracia comunitaria y procedimientos de deliberación y toma de decisiones, varios/as técnicos/as del CNE participaron en el proyecto denominado “Democracia Comunitaria: fortalecimiento de la participación política de los territorios”. El proyecto se desarrolló en Azuay, Cañar, El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Pichincha (CNE e IDD, 2014:10). Quienes trabajaron en este proceso ya no trabajan en la institución.

Luego del análisis realizado por el CNE en nueve comunidades de la sierra ecuatoriana se tiene algunos avances preliminares que permiten avanzar hacia una caracterización de la democracia comunitaria. Este estudio se realizó en 1) la Comunidad Morochos (Cotacachi), que es parte del Pueblo Kichwa Otavalo; 2) la Comunidad Pucará Alto (Otavalo), que es parte del Pueblo Kichwa Otavalo; 3) la Comunidad Tocagón (Otavalo), que es parte del Pueblo Kichwa Otavalo; 4) la Comunidad Angochagua (Ibarra), que pertenece al Pueblo Kichwa Karanki, y 5) la Comunidad Zuleta (Ibarra), que es parte del

Pueblo Kichwa Karanki; 6) la Comunidad Pijal (Otavalo) del Pueblo Kichwa Kayambi y 7) la Comunidad Topo (Otavalo), que pertenece al Pueblo Kichwa Karanki; 8) la Comunidad Los Óvalos (Natabuela) del pueblo Kichwa Otavalo.

En el caso de todas estas comunidades, el mecanismo de elección de autoridades internas y externas fue a través del Cabildo. El “cabildo” entonces es la instancia para la toma de decisiones colectivas, y el mecanismo de organización comunitaria y del trabajo colectivo como mingas, obras de mejoras para la comunidad, etc. (CNE, 2015:29). Su nombre puede variar y ser denominado también como “asamblea”, “consejo”, etc., el cual conjuntamente con la Junta de Agua<sup>3</sup> funcionan como máximas autoridades (CNE, 2015:23).

El Cabildo funciona mediante reuniones ampliadas para toda la comunidad, en donde a través de voto popular, cada persona vota de manera individual; el mecanismo de votación y elección puede variar y dependerá de la dinámica de cada comunidad, pudiendo ser por mayoría o unanimidad de votación con la autoridad electa (CNE, 2015:28).

Este mecanismo de elección de autoridades funciona exactamente igual para la elección del capitán para el Inti Raymi o los/as líderes de otras actividades (CNE, 2015:22). El cabildo funciona con un número de vocales principales y suplentes, o a través de la elección de “alcaldes indígenas”, o de “comités”, de “dirigentes de”, etc., que estarán en funciones durante un año, pudiendo ser reelectos (CNE, 2015:28). Éstos ejercerán como autoridades comunitarias para administrar el territorio, los alcaldes son elegidos para dirigir el cabildo en reuniones, donde se decide quien debe relevar a los alcaldes que van muriendo, y que son autoridades oficiales para la comunidad pero no reconocidas por la Función electoral (CNE, 2015:27). Es necesario señalar que, en algunos casos, muchas veces el Gobierno Autónomo descentralizado a nivel parroquial asume varias de las

---

<sup>3</sup> La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua en su Art. 43, define que: “Las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, son organizaciones comunitarias sin fines de lucro que tienen la finalidad de prestar servicios públicos de agua potable en las comunidades rurales”.

funciones del cabildo con apoyo de los/as comuneros/as, mediante la adjudicación de presupuesto participativo para las necesidades locales (CNE, 2015:28).

Las comunidades del estudio de caso pertenecen a diferentes organizaciones de segundo y primer grado de las que forman parte y con las cuales manejan también mecanismos de democracia comunitaria para llevar adelante su organización. En el caso de quienes viven en la zona de Cotacachi, forman directamente parte de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) (CNE, 2015:22).

La UNORCAC fue creada el 19 de Abril de 1977 y reconocida jurídicamente mediante Acuerdo del Ministerio de Agricultura y Ganadería No 0139, el 21 de Abril de 1980. Está afiliada a la regional Federación Indígena Campesina Provincial de Imbabura (FICAPI) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN)<sup>4</sup>.

La estructura organizativa de la UNORCAC, funciona en base a la Asamblea General de Comunas Socias que es la autoridad máxima para toma de decisiones, acuerdos y resoluciones, esta instancia es el símil del “Cabildo” para las comunidades, existiendo las siguientes instancias:

- Congreso de Representantes: facultad para elegir dirigentes, analizar informes.
- Cabildo Central: órgano representativo y ejecutivo de la Unión.
- Comité Ejecutivo: Administra, gestiona, monitorea y evalúa las acciones.
- Comisiones Especiales: Ejecuta los planes, programas de la Unión.

Y está conformada por las siguientes organizaciones de base

- 41 comunas indígenas y mestizas de la zona andina del cantón Cotacachi.
- 32 Juntas comunales de Agua potable.
- 14 Comites comunales de Mujeres
- 19 Juntas forestales comunitarias
- 11 Comites comunales de comunicación
- 70 Clubs deportivas de jóvenes (varones y mujeres) y niños

---

<sup>4</sup> Información disponible en: <http://unorcac.nativeweb.org/estructura.html> consultada el Sábado 1 de junio de 2019.

- 3 Grupos artísticos de música y danza<sup>5</sup>

Estos procedimientos comunitarios, también dan cuenta del funcionamiento de la memoria oral como elementos de la identidad colectiva, de la tradición oral, del respeto por la decisión directa y colectiva de la comunidad, entre otros (CNE e IDD, 2014:11).

A partir de estos análisis, desde el CNE se plantea entender a la Democracia Comunitaria como el ejercicio de los derechos políticos y colectivos de nacionalidades y pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios, de acuerdo a sus propias formas de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad, practicadas ancestralmente y garantizadas en la Constitución (Art. 95, 56, 57, 58 y 59).

La búsqueda del CNE en la actualidad es trascender el mero conocimiento sobre la democracia comunitaria (CNE e IDD, 2014:8), para enmarcarlo en una acción de política pública concreta, que permita garantizar su legitimación estatal, al igual que se ha hecho con la democracia representativa y participativa, en un proceso anclado a lo conceptualizado por Boaventura de Sousa Santos como “descolonizar el saber y reinventar el poder” (CNE e IDD, 2014:11).

Para esto se ha revisado muy de cerca la experiencia boliviana y se están analizando desde la realidad ecuatoriana, los mecanismos para su aplicabilidad. En este sentido se ha realizado un análisis pormenorizado sobre el proceso autonomista en curso, que tiene como casos consolidados a: Charagua (primer GAIOC en funcionamiento), Uru Chipaya y Raqaypampa de los más de treinta procesos que se tienen en marcha para conformación de Gobiernos Autónomos Indígenas Originario Campesinos (GAIOC) y el funcionamiento de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) (Camargo et. al., 2018:7).

Las AIOC han sido presentadas como la materialización del Estado plurinacional, en tanto es el espacio donde los derechos colectivos se hacen efectivos, más allá de la

---

<sup>5</sup> Información disponible en: <http://unorcac.nativeweb.org/estructura.html> consultada el Sábado 1 de junio de 2019.

representación política directa o de la asignación de “Cuotas” en los órganos estatales<sup>6</sup>. (Camargo et. al., 2018:13).

Los órganos de los autogobiernos de las AIOC dan cuenta de la posibilidad de prescindir de la mediación partidaria, lo que los aleja de la democracia representativa debido a que no existen mecanismos de mediación (como los partidos políticos), lo que difumina la separación entre gobierno y ciudadanía, pero si hacen otros usos de la democracia directa y participativa como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa; conjugada a su vez con la elección, designación o nominación de autoridades por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos (democracia comunitaria) (Camargo et. al., 2018:14). En este contexto, son múltiples las combinaciones entre democracia comunitaria y democracia directa y participativa, lo que da herramientas para reflexionar en torno a la democracia intercultural, lo que ha sido bastante trabajado para el caso boliviano (Camargo et. al., 2018:14).

En función de estos elementos el Consejo Nacional Electoral está llevando adelante las Propuestas de Reformas para la Ley orgánica electoral del Ecuador, la elaboración de un Convenio marco de cooperación interinstitucional con el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, tras el levantamiento de información institucional se continúa profundizando en la Investigación sobre Democracia Comunitaria en dos ejes: a) Revisión bibliográfica, experiencia comparada internacional con Bolivia y b) Sistematización de experiencias locales que den cuenta de procesos de democracia comunitaria, entre otras.

#### **4. A manera de conclusión**

La comprensión de la relación entre las prácticas comunitarias de democracia con otras formas de democracia permitirá que la Función Electoral pueda garantizar el ejercicio de la participación ciudadana y el fortalecimiento y promoción de la democracia en el

---

<sup>6</sup> En Bolivia se ha establecido la representación política directa en las asambleas legislativas: 5% en la Cámara de Diputados y entre el 5% y el 15% en las Asambleas Legislativas Departamentales (Camargo et. al., 2018:13).

Ecuador, garantizando los derechos políticos de diferentes comunidades, contextos y culturas.

Por otro lado, a partir del conocimiento sobre el funcionamiento de estos otros sistemas democráticos, se ha empezado a generar conocimiento que permitan mejorar los procesos político-electorales en sus fases preelectoral, electoral y post electoral.

Desde esta perspectiva, es posible hacer operativa la participación política de diversos sectores, generando así condiciones para el derecho a la interculturalidad (IDD, 2014:7), a partir de esto se puede entender cómo se percibe la participación comunitaria en la lógica del sistema democrático nacional y en el contexto de contacto entre culturas diversas (IDD, 2014:7).

Para terminar es importante señalar, el arduo trabajo que le queda a la Función electoral en Ecuador para incorporar los principios del Estado plurinacional e intercultural en su gestión. Si bien se ha visualizado ya a nivel político la importancia de hacer efectivo el reconocimiento constitucional en torno a la democracia comunitaria, y ya se han emprendido acciones a nivel técnico, en el marco del funcionamiento del sistema democrático.

No obstante, cambiar las cosas es siempre un problema, la sociedad no está dispuesta a hacerlo, independientemente de lo que se trate o de a quien contribuya; la sociedad mestiza tiene que trabajar, los esquemas racistas y coloniales que le impiden valorar y mirar con objetividad las diferentes prácticas culturales, apuntando hacia articular interculturalmente lo mejor de cada cultura (Altmann, 2013:135).

Por estas razones, la construcción del Estado plurinacional es un proceso político y social complejo, cuyo cambio más allá del reconocimiento de la existencia de múltiples nacionalidades dentro de territorio, como señala Walsh, implica una complementariedad directa con la interculturalidad y la generación de relaciones, articulaciones y engranajes aptos para la transformación del Estado liberal monocultural, lo cual solo es posible si se deconstruye el esquema uninacional y se afecta el modelo convencional (tanto institucional como organizacional) del Estado moderno, diseñado al calor de los paradigmas occidentales de desarrollo y democracia.

## 5. Bibliografía

Altmann Philipp (2012). Interculturalidad y plurinacionalidad como conceptos decoloniales – Colonialidad y discurso del movimiento indígena en el Ecuador. Cairo Carou, Heriberto; Cabezas González, Almudena; Mallo Gutiérrez, Tomás; Campo García, Esther del; Carpio Martín, José. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Madrid, España. Trama editorial; CEEIB, pp.131-138.

Altmann Philipp (2016). “El Estado plurinacional en Ecuador o la esperanza de supervivencia de los pueblos indígenas”. Entrevista de Philipp Altmann a Ileana Almeida.

ANINP 2013-2017. Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017 (ANINP). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC) y el Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos (CODENPE). Quito. Pp. 137

Camargo Chávez, Carlos (Coord.); Mayorga Ugarte, Fernando; Rojas Tudela, Farit; Portugal Mollinedo, Pedro; García Yapur, Fernando; Exeni Rodríguez, José Luis; García Orellana, Alberto; Böhrh Irahola, Carlos; Villagómez Guzmán, Fredy; Huanca Coila, Elizabeth; Tassi, Nico; Canedo, María Elena; Vargas Rivas, Gonzalo; Tockman, Jason; Amador Ospina, Marcela; Houghton, Juan; Anzola, Juan; Caviedes Pinilla, Mauricio; Cordero, Sofia (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 Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), PNUD.

CNE (2015). Manual de mecanismos de democracia comunitaria en Imbabura. Ecuador, Imbabura: Consejo Nacional Electoral, Delegación Provincial de Imbabura.

CNE, Instituto de la Democracia (2014). Opinión Electoral. Gaceta de Análisis Político Electoral. Revista Nro.7. Quito: CNE, IDD.

- CONAIE (1988). Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo. 1992: 500 años de resistencia india. CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). ILDIS, OXFAM y MLAL. [http://fes.zonarix.com:8081/sites/default/files/pdf/0121%20NACIND1986\\_0121.pdf](http://fes.zonarix.com:8081/sites/default/files/pdf/0121%20NACIND1986_0121.pdf)
- CONAIE (1994). Proyecto Político de la CONAIE. Consejo de Gobierno de la CONAIE.
- CONAIE (1998). Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador. CONAIE, Conferencia episcopal ecuatoriana, Gobierno del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo. Quito.
- CONAIE (2007a). Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. Quito. CONAIE.
- CONAIE (2007b). “Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador”.
- Garcés Fernando V. (2009). “De la interculturalidad como armónica relación de diversos a una interculturalidad politizada”. En Jorge Viaña, Luis Claros, Josef Estermann, Raúl Fonet-Betancourt, Víctor Hugo Quintanilla, Esteban Ticona: Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate. Instituto internacional de integración del Convenio Andrés Bello. Ediciones exlibris Hernán Reyes Aguinaga. La Paz Bolivia.
- García S., Fernando y Tuasa, Luis Alberto. 2007. Estudio sobre legislación intercultural en el Ecuador. Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) ejecutor en Ecuador del Proyecto “Conflictos interculturales: Una respuesta democrática y participativa desde Ecuador, Perú y Bolivia”.
- Guber Rosana (2011). La etnografía: método, campo y reflexividad. 1ra edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Pp. 160.
- Guerrero, Patricio (1999). Reflexiones sobre interculturalidad, en: La Interculturalidad solo será posible desde la insurgencia de la ternura. Primer Congreso Latinoamericano de Antropología Aplicada "Diálogo Intercultural", UPS, Quito.

- Okely Judith y Callaway Helen (1992). *Anthropology and autobiography*. Association of Social Anthropologists (ASA) Monographs 29. Routledge. New York.
- Rivas, Alexis (2014). CNE, Instituto de la Democracia. *Opinión Electoral*. Gaceta de Análisis Político Electoral. Revista Nro.7. Quito: CNE, IDD.
- Shore Cris (2010). “La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas” en *Revista Antípoda* Nro. 10. Pp. 21-49.
- Shore, Cris; Wright, Susan (2011). Introduction. *Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility*. En Shore, Cris; Wright, Susan y Peró Davide (2011). *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Berghahn Books. New York, Oxford. Pp. 1-26
- Viaña Jorge (2010). “Interculturalidad crítica y educación intercultural” en *Construyendo interculturalidad critica*. Jorge Viaña, Luis Tapia. Instituto internacional de integración del Convenio Andrés Bello. Ediciones exlibris Hernán Reyes Aguinaga. La Paz Bolivia.
- Viaña Jorge (2011). *La interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y de sus usos estatales*. La Paz - Bolivia: Instituto internacional de integración. Convenio Andrés Bello.
- Walsh Catherine (2008). *Interculturalidad y plurinacionalidad: elementos para el debate constituyente*. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Walsh Catherine (2012). “Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: refundares político epistémico en marcha”. En Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza Hernández (eds.): *Lugares descoloniales. Espacios de intervención en las Américas* Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Pp. 95-118.

## **6. Legislación citada**

- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador Nro. 1. 11 de Agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador Nro. 449. 20 de octubre de 2008.

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

Reglamento para la supervisión al proceso de autonomías indígena originario campesinas, 2016.