

# **La construcción del Estado Plurinacional en Ecuador: propuestas y disputas al interior de las comunidades indígenas.**

Resultado de Investigación Finalizada.

GT20 Sociedad Civil: protestas y movimientos sociales.

Ricardo Francisco Ureña López.

## **Resumen**

Esta ponencia se basa en algunos resultados de investigación que encontré al realizar mi tesis de maestría titulada “Tensiones en la construcción del Estado Plurinacional: formas institucionales y organización política indígena en Cacha (2000-2012)” en el programa de Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador entre el año 2010 y 2012. El interés de mi investigación surge por conocer la forma en que se ha abordado el debate por la construcción de la ciudadanía étnica en el Ecuador, así como destacar la manera en que las acciones colectivas de las organizaciones sociales en la década de 1990 presionaron al estado ecuatoriano para la construcción de un estado plurinacional.

**Palabras Clave:** Estado Plurinacional Autonomía.

## **CUERPO DE LA PONENCIA**

Hablar sobre el estado plurinacional en América Latina obliga a tomar en cuenta distintos procesos y elementos para su comprensión, por una parte es necesario referirse a los movimientos sociales latinoamericanos y las acciones colectivas que realizaron en la década de 1990, la manera en que se han venido construyendo ciudadanía étnica y cómo es que algunos grupos se han inclinado por construir procesos autónomos de organización política con la finalidad de presionar al estado y lograr su reconocimiento político, identitario y económico. Por ello en ésta ponencia se hará referencia a categorías teóricas como la ciudadanía, así como la construcción y conceptualización de la autonomía, todo ello para ejemplificar los alcances y límites dentro de la construcción del Estado Plurinacional en el Ecuador.

Debido a que el debate gira entorno a la construcción de ciudadanía por el reconocimiento de los derechos colectivos es necesario recurrir a las definiciones de Humphrey Marshall, desde ésta concepción clásica se concibe a la ciudadanía como aquella que ésta compuesta de tres tipos de derechos como los civiles, los sociales y los políticos. Los derechos civiles vendrán a ser aquellos que permitan que los individuos ejerzan su libertad, los políticos aquellos que garanticen el ejercicio del poder y los sociales aquellos que garantizan que los individuos puedan cubrir sus necesidades materiales y culturales. Sin embargo el análisis que realiza Marshall tiene que ver con la forma en que se fueron sucediendo los derechos en Inglaterra del siglo XVIII al siglo XX, donde primero aparecieron los derechos civiles, posteriormente los políticos y finalmente en el siglo XX los derechos sociales. El error de Marshall se encuentra en concebir a los derechos como parte de la evolución de las sociedades y no como resultado de las luchas, conflictos y las acciones colectivas (Tilly, 2004), por su parte Charles Tilly se encarga de refutar los argumentos de Marshall y aclara que los derechos han sido producto de las negociaciones establecidas entre distintos grupos organizados y el estado:

Los derechos de la ciudadanía vieron la luz porque miembros relativamente

organizados de la población en general negociaron con las autoridades estatales durante varios siglos, negociaron primero sobre los medios de la guerra, luego sobre las reivindicaciones viables que servirán a sus intereses fuera de la guerra. Estas negociaciones incrementaron las obligaciones de los Estados para con sus ciudadanos, ampliándose el rango de las exigencias que éstos podían hacer a los Estados y expandiéndose la población que ostentaría los derechos de ciudadanía (Tilly, 2005, p.275).

La concepción de Tilly resulta interesante porque plantea que el origen de los derechos es producto del conflicto, de las acciones colectivas y las negociaciones establecidas entre los grupos sociales y el Estado en sus distintas etapas históricas, rompiendo así con una visión lineal o evolutiva sobre la construcción de ciudadanía. Sin embargo es David Held quien agrega que los conflictos presentes entre las distintas clases y el estado pueden ser también de carácter étnico, de género e incluso religioso (Ortiz, 2012) y no solamente fruto de luchas entre distintas clases. Se abre así el panorama para abordar una nueva categoría que tiene que ver con la construcción de una ciudadanía étnica, la construcción de éste concepto ha pasado por varios autores como lo son Renato Rosaldo y Guillermo de la Peña. Para Renato Rosaldo y luego de analizar la manera en que distintos grupos latinoamericanos en Estados Unidos realizaban acciones para fomentar su identidad planteó el concepto de ciudadanía cultural, por el derecho que tienen los grupos sociales a reivindicar su cultura y al reconocimiento de sus formas de hacer comunidad frente a una cultura dominante. En éste mismo debate pero haciendo referencia a los grupos indígenas de América Latina para Guillermo de la Peña es necesario plantearse otra orientación de ciudadanía que permita analizar y describir el tipo de ciudadanía que han construido los grupos indígenas en América Latina, para Guillermo de la Peña se debe hablar entonces de la construcción de una ciudadanía étnica para reconocer como los grupos indígenas son portadores de una identidad y formas de organización propias además de que pertenecen históricamente a un territorio:

Por tanto la ciudadanía, en este caso, tiene un componente de experiencia concreta, como practica, al tiempo que lucha por el reconocimiento del Estado. (...) Esto supone que los indígenas están en una posición subalterna respecto a las instituciones dominantes, y, por tanto, el reconocimiento implica replantear esas relaciones y cuestionar al Estado monocultural, que tiene una visión centralista de la cultura y el territorio (Ortiz, 2012, p.45).

Es así como dentro de la ciudadanía étnica la cultura viene a ser el eje articulador de los grupos sociales al momento de plantear exigencias y reivindicaciones al aparato estatal para conseguir derechos y reconocimiento para implementar sus propias formas de gobierno. Lo que se pretende con ésta categoría es seguir haciendo una crítica a la noción liberal de ciudadanía y abrir el debate para reconocer otras formas de organización y practicas culturales pero sobretodo cuestionar el hecho de la existencia de un Estado monocultural y una sola concepción de nación.

Sin embargo como apunta Ortiz (2012) se debe reconocer que dentro de la relación entre ciudadanía y etnicidad hay diferentes concepciones, por ejemplo la de Charles Taylor quien afirma que es necesario que los grupos sean reconocidos a través de su cultura pero que también los derechos sean reconocidos de manera colectiva con la finalidad de que sobrevivan los vínculos comunitarios y sus practicas culturales. Sobre éste debate Ortiz (2012) hace algunas precisiones identificando dentro de la ciudadanía étnica tres tipos de derechos: los culturales, los de representación y finalmente los de autogobierno.

Debido a las experiencias que se han presentado en América Latina desde la década de 1990 voy a detenerme en analizar el tercer punto, que tiene que ver con los derechos de autogobierno ya que más

adelante haré referencia a la manera en que se pretende construir una autonomía política en Ecuador. Si bien no existe un concepto concreto sobre lo que se entiende por autonomía, ha habido algunos autores que se han preocupado por realizar algunos acercamientos a su construcción teórica, por ejemplo para Ghai (2002) la autonomía viene a ser un:

mecanismo para permitir a grupos étnicos o a otros grupos reclamar una identidad propia para ejercer el control directo sobre asuntos relevantes para ellos, al mismo tiempo permitiendo a la entidad más amplia mantener los poderes sobre los asuntos de interés común (Ghai, 2000, p.8 en Kuppe, 2010, p.108).

Si bien las definiciones sobre autonomía son diversas coinciden en como la categoría es utilizada para referirse a los distintas negociaciones que se llevan a cabo entre el estado y los diversos grupos étnicos sobre ésta negociación Gilberto López y Rivas afirma:

Autonomía no es independencia ni implica soberanía, elementos indispensables en la integración de un Estado. Autonomía es, tal como está formulado en el propio concepto, una entidad menor en el interior de una entidad mayor única y soberana. En la autonomía, en su concepción pura, está indicada esa pertenencia, de manera que el debate debiera ser en cuanto a las formas de esa relación y no en cuanto una supuesta amenaza de desintegración del Estado-nación (López, 2004, p.39).

Es así como para López y Rivas la autonomía se refiere a la distribución de competencias entre los distintos órganos de gobierno, ya que es a través de la negociación de las mismas como los grupos étnicos pueden participar en la transformación del Estado-nación y que sus derechos sean reconocidos en el ámbito nacional como local:

Los procesos de concientización autonómica se fundamentan básicamente en la formación de sujetos que hagan suya la autonomía. Los pueblos, en consecuencia, deben contar con los instrumentos teóricos y medios prácticos para la defensa de sus derechos colectivos, a fin de facilitar la selección y preparación de sus dirigentes y representantes capacitados para operar como interlocutores válidos ante la sociedad nacional (López, 2004, p.41).

Por ello es necesario para poder constituir una ciudadanía étnica que el estado reconozca “los derechos de autogobierno y toma de decisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre su vida y territorio” (Ortiz, 2012, p.53), es así como la ciudadanía étnica se aleja de las concepciones liberales y es fruto de la lucha así como de los conflictos entre los distintos grupos sociales y el estado, sin embargo para el caso específico de la investigación que realicé en Ecuador entre el año 2010 y 2012 analicé la autonomía como un recurso discursivo y práctico, por medio del cual los sujetos a través de la organización dentro de cierto territorio pueden convertirse en actores colectivos capaces de llegar a acuerdos ya sea con grupos de poder locales o con el mismo estado, para hacer valer o exigir alguna reivindicación o demanda y que éstas puedan ser canalizadas.

Desde mi concepción la autonomía bien puede ser reconocida constitucionalmente o sustentarse en y desde la organización de ciertos grupos étnicos. De esta manera los sujetos organizados apelando al discurso de autonomía pueden convertirse en sujetos de poder capaces de llevar a cabo reivindicaciones para su propio grupo e incluso si las condiciones sociales, políticas y económicas se presentan en otros

grupos, es posible hacer planteamientos para reformular el sentido de nación y darle un giro a la misma.

La importancia del planteamiento autónomo radica en la manera en que los grupos pueden plantear reivindicaciones sociales propias que no están siendo incluidas en la orientación del estado. Por ello la autonomía viene a ser un recurso al que se apela cuando la organización política no termina de incluir las demandas de ciertos grupos, por lo que se ven en la necesidad de hacer un replanteamiento desde lo local y poder interpelar la orientación del estado. En resumen la autonomía es un recurso organizativo y discursivo que permite a los grupos étnicos negociar con el estado la ciudadanía étnica y poder ser sujetos de derecho ingresando a la plataforma del estado nación con reconocimiento cultural.

En América Latina han sido seis países los que han incluido dentro de sus constituciones el reconocimiento de una ciudadanía étnica entre ellos se encuentran “Panamá (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Ecuador (2008) y Bolivia (2009)”(González:2010, p.36), sin embargo como distingue González (2010) hay distintas maneras por parte del estado para reconocer los derechos étnicos en relación con la autonomía, una de ellas es cuando el estado reconoce y otorga derechos colectivos así como individuales a los grupos étnicos para que puedan ejercer su derecho a la autodeterminación creando su propia forma de gobierno, en este tipo de autonomía el estado se transforma al integrar y reconocer a las autonomías territoriales, contrario al segundo tipo de autonomía donde el estado otorga reconocimientos secundarios a grupos étnicos pero sin reconocerlos como sujetos de derechos que puedan llegar a constituir su propia forma de gobierno, en este tipo de autonomía el Estado no se transforma (González, 2010). Por ello tanto González (2010) como Burguete (2010) reconocen que el principal peligro dentro del reconocimiento por parte de un Estado hacía los distintos grupos étnicos tiene que ver con la superación o no del multiculturalismo neoliberal o cosmético:

Hale y otros autores han sugerido entender el multiculturalismo neoliberal como la adopción por parte de los estados de políticas y discursos de inclusión de la diversidad cultural, pero a la vez cuidando eficazmente de preservar el orden económico y las estructuras de poder que generan desigualdad (González, 2010, p.55).

Es decir con el multiculturalismo a la vez que se fomenta la inclusión se genera la exclusión, según Burguete el multiculturalismo lo que ha generado en América Latina ha sido una inclusión cosmética y no de fondo:

El adversario más importante, hoy día, es el paradigma del multiculturalismo, ya que surge en el mismo campo y en el mismo tiempo. Incluso, dado que el planteamiento autonómico surgió antes que las políticas de reconocimiento; se puede afirmar que el multiculturalismo (como política de reconocimiento) emerge como un contra paradigma al autonómico (Burguete, 2010, p.81).

En Ecuador la cuestión del reconocimiento de los derechos étnicos fue abordada a partir de la asamblea constituyente de 1998, donde se refería a la posibilidad de conformar Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro-Ecuatorianas, aunque en ese momento no se trabajó más en el cómo llegar al establecimiento y su conformación, por lo que fue necesario retomar el debate en la asamblea constituyente del año 2008. Por otra parte en Bolivia la autonomía ha sido reconocida en la última constitución a través de jurisdicciones indígenas y regionales que se someterán a la llamada Ley Marco, encargada de supervisar el sistema de descentralización y autonomías. Sin embargo ante la diversidad y las distintas formas en que se ha manifestado el reconocimiento de los derechos étnicos en distintos

países de América Latina, resulta necesario hacer un análisis de las mismas, Hoekema fue quien intento realizar un instrumento para distinguir y analizar entre un régimen de autonomía y otro, el decía que la autonomía se podía entender en tres niveles, formal, efectiva y como forma de empoderamiento (Hoekema, 1996).

### **1.La ciudadanía étnica en el Ecuador**

En las ultimas dos décadas en Ecuador se han presentado dos procesos que bien podrían ser complementarios pero pasaron a ser antagónicos, por un lado los esfuerzos descentralizadores del Estado que recientemente derivaron en la creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o (GAD), y por la otra las demandas del movimiento indígena y el movimiento afro-ecuatoriano para exigir la conformación y reconocimiento de la autonomía territorial a través de las circunscripciones territoriales.

La descentralización en el Ecuador es un proceso que lleva por lo menos 40 años, este proceso ha pasado por varias etapas, uno de los primeros intentos por descentralizar el Estado se realizo en la década de 1960 cuando la Junta Nacional de Planificación realizo la propuesta de crear en el país regiones horizontales y así poder “superar el determinismo geográfico que había polarizado en franjas verticales al país, provocando una de las enfermedades nacionales más graves: el regionalismo”(Moncayo, 2011, p.17).

Después en el año de 1966 se expidió la ley que permitía la creación de las Juntas Parroquiales con la cual desde los municipios se podían crear empresas públicas o mixtas según fuera el caso.

La descentralización de los años ochenta y noventa estuvo orientada a minimizar al estado y así poder implementar las medidas económicas y políticas de corte neoliberal principalmente con el Consejo de modernización del Estado (CONAM) (Bedón, 2011), donde a través de la Ley de Modernización se manifestaban las tendencias neoliberales donde en resumen se podía ver la “delegación y desconcentración del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del Gobierno central a los gobiernos seccionales y a sus dependencias provinciales”(Moncayo, 2011, p.18). Esta situación comenzó a cambiar a partir de la asamblea constituyente de 1998, donde se incluyeron por primera vez los conceptos y la plataforma para construir un Estado pluricultural y multiétnico, en el cual se le daría preferencia a los gobierno provinciales y cantonales y llevar la descentralización a la práctica a través de la participación ciudadana. Es así como en la asamblea constituyente de 1998 se habla por primera vez de la conformación de circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas, en la constitución de 1998 se establece que casi todas las competencias del gobierno central son descentralizables, es decir con la constitución de 1998 se abría la posibilidad de que cualquier entidad gubernamental como municipios, juntas parroquiales o hasta consejos provinciales podían solicitar recursos al estado y éste tenía la obligación de otorgárselos. Sin embargo Bedón (2011) afirma que no hubo un proceso significativo donde haya existido una transferencia real de competencias y recursos como estipulaba la constitución. Para Bedón de 1998 a 2008 lo que se presentó fue una década perdida por las características con que se intentó llevar a cabo el proceso de descentralización, porque había un desacuerdo en la distribución de competencias, además de falta de recursos que pudieran acompañar al proceso constitucional, algunas críticas al respecto son que dicho proyecto descentralizador tenía más apoyo de organismos internacionales que del propio estado, a nivel local este proceso no involucraba a la ciudadanía, en algunos casos interesaba más obtener el recurso sin cuestionar que tanto beneficio podría traer a la población (Bedón,2011).

La orientación de la constitución de 1998, cambió a partir de la asamblea constituyente del 2008, donde se establece un nuevo proyecto de descentralización, pero esta vez con la finalidad de que el estado retomara su capacidad de gestión. En la nueva constitución se establece que el nuevo estado promoverá “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de

autonomías y descentralización”(Constitución Ecuador, 2008, p.17), para poder llevar a cabo esto se recurre a lo que se llamó como sistema nacional descentralizado de planificación participativa, donde todos los órganos de gobierno se encuentran involucrados, principalmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los cuales se puede llevar a cabo la descentralización territorial “que consiste en la atribución de potestades a personas jurídicas locales y regionales (comunidades locales) y se sustenta en una base geográfica cuyas competencias se determinan en razón de un determinado territorio” (Vedel y Devolvé en Bedón, 2011, p.13), pero principalmente está orientada como menciona Bedón en la “recuperación del rol del Estado en su conjunto” está claro que en esta definición no se toman en cuenta el carácter étnico de los grupos sociales.

La nueva constitución se preocupa por establecer de manera más clara y precisa la forma en que pueden llevarse a la práctica lo que se estipuló en la constitución de 1998, entre otras cuestiones establece que los gobiernos autónomos podrán ejercer autonomía política, administrativa y financiera a través de los principios de “solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (Constitución Ecuador, 2008, p. 121). Esta nueva constitución especifica las competencias que tendrá cada uno de los gobiernos autónomos, como mencionan Chilán y Burgwal “ahora todos los GAD tienen los mismos objetivos” pero sin perder presencia del gobierno central. Este aspecto fue de los que más críticas causaron ya que comparando las competencias que tenía el ejecutivo en la constitución de 1998 se paso de cuatro competencias exclusivas a 12 en la constitución del 2008 (Moncayo, 2011).

Otro de los códigos que se redactaron en este nuevo proceso de retorno estatal y que ha sido uno de los que ha recibido muchas críticas ha sido el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) donde a grandes rasgos estipula que la participación ciudadana viene a ser uno de los ejes articuladores de dicho código y por lo tanto se reconocerán todas las formas de organización política para que puedan ser sujetos de inversión pública por parte del Estado.

Este código fue redactado de forma colectiva entre asambleístas y representantes de distintas regiones del país, los cuales estuvieron de acuerdo en fortalecer al estado siempre y cuando esto implicará la participación activa de los habitantes de los cantones, parroquias y provincias (Moncayo, 2011), es decir un fortalecimiento del estado a través de las autonomías y la descentralización que tome en cuenta todas las formas de organización política para así poder constituir el tan anhelado estado plurinacional y multiétnico.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se vieron beneficiados a partir de la constitución de 1998 y la posterior aprobación del código COOTAD fueron las Juntas Parroquiales, si bien al inicio de la década del 2000 entraron en funcionamiento, éstas se vieron fortalecidas con el gobierno de Rafael Correa principalmente porque han tenido mayor financiamiento y es a partir de la constitución del 2008 que quedaron más claras sus competencias entre ellas planificar:

El desarrollo parroquial y su ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial (...) construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos; y los espacios públicos de la parroquia (...) incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (...) promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base (...) Gestionar la cooperación internacional (...) vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos (Constitución Ecuador, 2008, p.131).

Sin embargo no se ha realizado una evaluación para conocer hasta que punto lo que dicta la constitución se está llevando a cabo dentro de las parroquias, es decir para saber si la tan aclamada

descentralización está solucionando los problemas locales o en su caso incentivando (como menciona la constitución al referirse sobre las competencias de la Junta Parroquial) la organización de los ciudadanos para conformar organizaciones de base. Existe una mirada muy romántica acerca del proceso descentralizador que vive el Ecuador que quizá diste mucho de lo que acontece en lo local.

Aunque también existen otras miradas más cautelosas como la de Gustavo Baroja, quien reconoce que la descentralización en el Ecuador es un proceso que en si mismo debe impulsar tres procesos “a)El desarrollo endógeno de los territorios. b) Desarrollar nuevos modelos de gestión de las competencias. c) Fortalecimiento de los GAD para asumir y ejecutar el modelo de gestión de competencias descentralizadas” (Baroja, 2011, p.54). Sobre éste mismo proceso Jorge León menciona que el proceso descentralizador lo que generó fue un sistema muy complejo en lo que a competencias se refiere, pues en lugar de simplificarlo “el gobierno central tiene demasiada capacidad de rectoría, es decir de dirigir y definir políticas públicas para todos, aunque no sean su competencia” (León, 2011, p.78). Sin embargo si analizamos la cuestión de la autonomía no como un esfuerzo del estado de arriba hacia abajo, sino como una demanda articuladora de los movimientos sociales el proceso es un tanto diferente.

Ospina (2010) establece que en un primer momento la CONAIE realizo la propuesta de la conformación de un Estado plurinacional, además de pedir un cambio en el reconocimiento para dejar de ser considerados como etnia a ser considerados como naciones, que al contrario del concepto de etnia la nación es un concepto que va más ligado al territorio, el territorio viene a ser una parte de sus reivindicaciones, “cuando la política del grupo étnico los lleva a reivindicar un espacio para ejercer su autonomía, se produce un salto distinguible hacia la reivindicación nacional”(Ospina, 2010, p.203), a partir del levantamiento indígena de 1990 las demandas por el control del territorio se fueron incrementando, en la constitución de 1998 se establece que la autonomía indígena se llevará a cabo a través de una circunscripción territorial, sin embargo no se llevo a cabo una ley que pudiera facilitar el ejercicio de las mismas.

Es hasta el 2007 donde la CONAIE entre sus lineamientos profundizaba sobre la manera en la que se podría constituir un Estado Plurinacional y donde el autogobierno viene a ser uno de los ejes fundamentales:

El reconocimiento de niveles importantes de autogobierno no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades (...) El Estado plurinacional es autogobierno territorial, autogobierno para el manejo y protección de los recursos naturales, y autogobierno de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud (CONAIE, 2007, p.4 en Ospina, 2010, p.206).

Es hasta la asamblea constituyente del 2008 que se comprendió que las demandas de autonomía por parte del movimiento indígena y afro ecuatoriano no tenían que ver con el aislamiento de algunos grupos o el fraccionamiento del Estado sino que:

La plurinacionalidad ahondaba el carácter de derechos colectivos de los pueblos y pretendía el ejercicio de la autonomía territorial dentro de la institucionalidad del Estado (...) Estos derechos aluden al territorio, al autogobierno y al estatus de la autonomía cultural, en consonancia con el Convenio 169 de la OIT y de más declaraciones y tratados internacionales (Antón, 2010, p.225).

Y es dentro de este tenor que se plantea la propuesta de las Circunscripciones Territoriales, que se plasma de la siguiente manera en el artículo 257 de la actual constitución ecuatoriana:

En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos (Constitución Ecuador, 2008, p. 257).

A continuación expongo algunos de los conflictos políticos que encontré al momento de realizar mi tesis en las comunidades indígenas de Cacha Ecuador, por un lado ésta parroquia contaba ya desde la década de 1980 con un órgano de gobierno autónomo, a través del cual se convocaba a elecciones para elegir a sus autoridades, así mismo el órgano de gobierno FECAIPAC (Federación de Cabildos y Pueblos Indígenas de Cacha) podía gestionar y solicitar recursos económicos al estado para infraestructura o inversión en salud y educación.

Sin embargo ésta dinámica se alteró con los esfuerzos descentralizadores del estado y la implementación de las juntas parroquiales, razón por la cual al interior de la parroquia están presentes dos órganos de gobierno, por un lado el gobierno comunitario de FECAIPAC y por el otro la Junta Parroquial que es respaldada por el estado, a continuación algunas percepciones de los habitantes de la parroquia:

Aquí hay una diferencia, la diferencia en Cacha es que la FECAIPAC es una organización que viene caminando hace 30 años, hemos hecho muchas cosas, tiene poder de convocatoria la FECAIPAC, acá lo que es la Junta Parroquial ellos tienen un presupuesto gubernamental, entonces ahí es donde hay algunos inconvenientes, porque ellos quieren hacer con plata acá y nosotros con el campo organizativo acá (Toabanda, 2012).

Es decir tenemos entonces un encuentro de formas de gobierno, la primera que cuenta con el respaldo de las comunidades y la segunda que cuenta con el apoyo económico del estado, el actuar de la junta parroquial dentro de la comunidad ha sido percibido como un intento del estado por acabar con las organizaciones comunitarias:

La tendencia es de querer desaparecer a las organizaciones y aquí en la provincia ya se ha logrado, la organización no puede sacar ahora ningún financiamiento, ningún proyecto, ninguna obra, ningún rubro (...) porque tiene que venir el presidente de la junta parroquial, él es el único representante de las parroquias (Tiupul, 2012).

Otras personas por ejemplo mencionan que la junta parroquial no resuelve los problemas de fondo por los que atraviesa la parroquia:

El Estado a través de la Junta Parroquial debe pensar en políticas públicas de cómo frenar la migración, de cómo crear fuentes de empleo, pero eso no se ha dado, más bien solamente se enfocan en obras así de cemento como le llamamos, de hecho está bien como digo pero hay otros problemas fundamentales, no se ha impulsado en cuanto a la producción, a lo que son las artesanías (...) entonces tengo las mejores carreteras pero no tengo que producir

o que llevar al mercado (Tene, 2012).

Debido a la cantidad de conflictos políticos que han surgido al interior de la comunidad desde el inicio de la década del 2000, el gobierno comunitario ha apelado a la constitución para poder ser reconocido y pasar a conformar una Circunscripción Territorial Indígena donde les sean reconocidos sus derechos colectivos así como sus usos y costumbres para lograr consolidar su ciudadanía étnica:

Nosotros queremos que el gobierno comunitario prevalezca sobre todo, en esas instancias actualmente se está viendo el gobierno estatal, frente a un gobierno comunitario, estatal por la junta parroquial y comunitario por la FECAIPAC, entonces la idea es que no queremos tener ese tipo de divisiones sino unificar, entonces como la constitución ampara que la CTI es un gobierno comunitario de las comunidades que pueden constituirse en bases recogidas en las comunidades (Tiupul, 2012).

El trabajo para poder construir una circunscripción territorial indígena en Cacha se ha venido realizando desde el año 2009, sin embargo y a pesar de que la constitución ecuatoriana reconoce el derecho y la posibilidad de conformar circunscripciones territoriales, hasta la fecha en Ecuador no existe una sola circunscripción territorial como tal:

Queremos una autonomía de justicia, de administración en todos los aspectos, manejando nuestra cultura, nuestras vivencias, eso es, no es que queramos hacer una autonomía para hacer otro estado (...) no sólo queremos los recursos del estado, lo que queremos es potenciar el tema organizativo (...) tenemos que trabajar proyectando no a corto ni a mediano plazo, ósea a largo plazo es el proyecto que queremos poner en práctica, ya lo hemos vivido y aplicar los derechos colectivos que nos ampara la constitución, el gobierno en turno tiene que respetarnos para llevarlos a la práctica (Toabanda, 2012).

Las dificultades para establecer las circunscripciones territoriales indígenas se deben a que si bien dentro de la constitución se reconoce éste derecho, hasta la fecha no existe una partida económica que pueda destinarse para estos fines. Lo que aquí expongo es solamente una pequeña muestra de la condición en la que se encuentra el reconocimiento de la ciudadanía étnica en Ecuador.

Concluyo a partir de mi investigación que en el Ecuador se conformaron dos tipos de autonomía la primera tiene que ver con los esfuerzos de descentralización estatal para delegar funciones y competencias a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales.

Mientras que la segunda se refiere a una autonomía que está directamente ligada a los procesos de organización indígena y que comenzó a plantearse dentro de la constitución de 1998 hablando de la posibilidad de conformar Circunscripciones Territoriales y de esta manera apuntar a la construcción de un Estado Plurinacional. Por ello me atrevo a decir que el Estado Plurinacional en Ecuador aun se encuentra en construcción y su consolidación no depende del actual gobierno sino que requiere de un trabajo sostenido por parte de las organizaciones indígenas, afro ecuatorianas y montubias para lograr un cambio de la orientación del Estado a largo plazo donde a través de la autonomía puedan articularse las distintas nacionalidades.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Albán, E. (1993). Los indios y el Estado. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate. Quito: Abya Yala.

- Almeida, I. (2005). Autonomía Indígena "Frente al Estado Nación y a la Globalización Neoliberal". Quito: Abya Ayala.
- Antón, J. (2010). Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado plurinacional en América Latina* (págs. 219-257). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Assies, W. (1999). *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El colegio de Michoacán.
- Baroja, G. (2011). Descentralización y autonomía: cambios necesarios. *Ágora Política* (4), 51-61.
- Barrera, Augusto. (2001). *Acción colectiva y crisis política "El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa"*. Quito: Abya Ayala.
- Barrera, Augusto. (2002). *El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político*. Nueva Sociedad (182).
- Bedón, G. (2011). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Ágora Política* (4), 9-14.
- Bengoa, J. (2006). *La emergencia Indígena en América Latina*. México: FCE.
- Becker, M. (2008). *Indians and leftists in the making of Ecuador's modern indigenous movements*. Durham: Duke University Press.
- Burguete, Araceli. (2010). Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina* (págs. 63-94). Quito.
- Burgwal, C. C. (2011). Los retos y desafíos para los Gobiernos Parroquiales Rurales a partir del COOTAD. *Ágora Política* (4), 65-70.
- Buschges, C. (2007). *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Carrillo, J. (2006). Ecuador: un repaso a la historia institucional reciente. En *Ganamos pero perdimos, Elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador* (págs. 3-7). D.F., México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.
- Caudillo, Gloria. (2005). *Cultura e identidad en el levantamiento ecuatoriano y en la marcha zapatista*. Cuadernos Americanos Nueva Época.
- Coscione, M. (2009). *América Latina desde abajo*. Quito: ABYA YALA.

Dávalos, P. (2006). "Ganamos pero perdimos": Balance de lo logrado y problemas pendientes. En G. Escarzaga, *Ganamos pero perdimos, Elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador* (págs. 42-47). D.F., México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.

Dávalos, P. (2008). *El Sumak Kawsay y las cesuras del desarrollo*. Quito: Alai Amlatina.

Deler, J. P. (1987). *Ecuador: del espacio al estado nacional*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Eder, Klaus. (1998). "La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?", en *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, P. Ibarra y B. Tejerina (eds.). Madrid: Trotta.

Escárzaga, Fabiola y Gutiérrez, Raquel (Coordinadoras) (2006). *Ganamos pero perdimos: elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador*. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos. Fernández, L. (1999). Algunas aproximaciones a la participación política. (U. A. Bucaramanga, Ed.) *Reflexión Política*, 1 (1), 1-81.

Fontaine, G. (2001). *Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador*. *Indiana*, 57-67.

García, F. (2006). *De Movimiento Social a Movimiento Político: El caso del movimiento de unidad plurinacional Pachakutik-Ecuador*. En G. Escarzaga, *Ganamos pero perdimos, Elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador* (págs. 25-41). D.F., México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.

Giménez, G. (2000). *Los retos de la Etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*. México: CIESAS.

Gómez, N. (1999). *Transformación del espacio nacional. Pasado y presente del Ecuador*. Quito: Ediguías.

González, M. (2010). *Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina*. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (págs. 35-62). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.

Guatemala, M. (2006). *La situación del movimiento indígena en Ecuador*. En G. Escarzaga, *Ganamos pero perdimos, Elementos para un balance del movimiento indígena en el Ecuador* (págs. 8-24). D.F., México: Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos.

Guerrero, F. (2003). *El poder de la comunidad. Movimiento Indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.

Gustafsson, T. (2008). *Movimiento Indígena y Liderazgo Político en la Sierra Ecuatoriana: ¿Actores Políticos o Proceso Social?* *Provincia*, 57-90.

Guzñay, J. I. (2006). *Catolicismo, protestantismo y Movimiento Indígena en Chimborazo 1960-2005*. Quito: Tesis FLACSO Ecuador.

- Huarcaya, Sergio. (2005). Los límites de la maleabilidad de la historia nacional en Cacha, una jurisdicción indígena en los andes ecuatorianos. *Revista Andina* (40), 101-124.
- Huarcaya, Sergio. (2003). No os embriaguéis... Borrachera, identidad y conversión evangélica en CACHA, Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Illicachi, J. (2006). Catolicismo, protestantismo y Movimiento indígena en Chimborazo 1960-2005. Quito, Ecuador: FLACSO ECUADOR.
- Kuppe, R. (2010). Autonomía de los pueblos indígenas: la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, *La Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado plurinacional en América Latina* (págs. 95-145). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Lalander, R. (2009). Los indígenas y la Revolución Ciudadana. Rupturas y alianzas en Cotacachi y Otavalo. *Ecuador Debate*, 185-218.
- Larrea, C. (2007). Pueblos indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador. Quito: Abya Ayala.
- León, J. (2011). Entrevista la descentralización en el Ecuador. *Ágora Política*, 74-80.
- Lucas, K. (2008). Constitución 2008. Entre el quiebre y la realidad. Quito: Abya Ayala.
- Mallón, Florencia. (2003). Campesino y Nación: La construcción de México y Perú poscoloniales. México, México: CIESAS, El colegio de San Luis, El colegio de Michoacán.
- Martínez, J. M. (2010). El cascabel del gatopardo: la orientación política del proyecto de la revolución ciudadana a través de una lectura de su relación con el movimiento indígena (Tesis). Quito: FLACSO ECUADOR.
- Moncayo, P. (2011). Autonomía para la gente. *Ágora Política* (4), 16-23.
- Ojeda, L. (2000). La Descentralización en el Ecuador. Quito: CEPLAES.
- Ortiz, S. (2004). Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito: FLACSO ECUADOR.
- Ortiz, S. (2007). La autonomía indígena en el Ecuador. Quito: IEE.
- Ortiz, S. (2012). ¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990- 2009). Quito: FLACSO ECUADOR.
- Ospina, P. (2006). En las fisuras del poder. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ospina, P. (2009). Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los Movimientos Sociales en el Ecuador (2007-2008) En R. Hoetmer, *Repensar la política desde América Latina: Cultura, Estados y Movimientos Sociales*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.

- Ospina, O. (2009). Los Andes en movimiento. Sociedades Andinas, Estado y cultura política. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ospina, P. (2010). Significados de la radicalización. Análisis de coyuntura. Comité Ecuménico de Proyectos, 1-21.
- Ospina, P. (2010). Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador. En M. Gonzalez, A. Burguete, & P. Ortiz, La Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado plurinacional en América Latina (págs. 201-218). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Pallares, A. (2000). Bajo la sombra de Yaruquíes: Cacha se reinventa. En c. Andres Guerrero, Etnicidades (págs. 267-313). Quito, Ecuador: FLACSO.
- Ramón Galo. (1994). Los territorios indígenas en el Ecuador. Quito: COMUNIDEC.
- Ramírez, F. (2001). La política del desarrollo local, "innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador". Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Ramírez, F. y Minteguiaga, Analía (2007). El nuevo tiempo del Estado, La política pos neoliberal del correísmo. OSAL .
- Ramírez, F. (2008). La innovación partidista de las izquierdas en América Latina. Quito: ILDIS.
- Ramírez, F. (2009). El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador: el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. En Los Andes en Movimiento, Identidad y poder en el nuevo paisaje político. Corporación Editora Nacional.
- Ramírez, F. (2010). "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)". OSAL , 18-47.
- Reina, L. (2000). Los retos de la etnicidad en los estados nación del siglo XXI. México : CIESAS.
- Remanche, A. (2011). Potencialidades para la maduración de la junta parroquial rural como GAD. Ágora Política (4), 31-36.
- Rojas, C. A. (2010). Movimientos Anti sistémicos. Rosario: Prohistoria.
- Roseberry, William. (2002). Hegemonía y Lenguaje Contencioso. En D. N. Gilbert M. Joseph (Ed.), Aspectos Cotidianos de la Formación del Estado (págs. 213-226). D.F., México: ERA.
- Sánchez, C. (2010). Autonomía y pluralismo: Estados plurinacionales y pluriétnicos. En M. González, A. Burguete, & P. Ortiz, La Autonomía a debate: Autogobierno Indígena y Estado Plurinacional en América Latina (págs. 259-288). Quito: FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- SENPLADES. (2009). Plan nacional para el buen vivir 2009-2013 (Versión Resumida). Quito: SENPLADES.

Tarrow, S. (1998). El poder en movimiento "Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política". Madrid: Alianza Editorial.

Tinel, F. (2008). Las voces del Silencio "Procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el gobierno de León Febres Cordero: 1984-1988. Quito: FLACSO-ABYA YALA.

Tuaza, A. (2009). Cansancio organizativo. En C. Martínez, Repensando los movimientos indígenas (págs. 123-146). Quito: FLACSO ECUADOR.

Tuaza, L. (2011). Runakunaka ashka shaikushka shinami rikurinkuna, ña mana tandanakunata munankunachu: la crisis del movimiento indígena ecuatoriano. Quito, Ecuador: FLACSO ECUADOR.

Tuaza, A. (2011). Desarrollo y etnicidad en los andes centrales del Ecuador: Impactos en la organización indígena. En P. Palenzuela, Etnicidad y Desarrollo en los Andes (págs. 83-124). Sevilla: UNIVERSIDAD DE SEVILLA.

Toledo, V. (2005). Pueblos Indígenas, Estado y Democracia. Buenos Aires : CLACSO. Universo (27 de enero de 2009). Acercarse a PAIS volvió a dividir a los indígenas. EL UNIVERSO.

Ureña, R. (2013). Tensiones en la construcción del Estado Plurinacional: formas institucionales y organización política indígena en Cacha (2000-2012). Tesis de maestría no publicada, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, Quito, Ecuador.

Van Cott, D.L. (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. América Latina Hoy, 141-149.

Villena, S. (1999). De la "revolución india" a la "nación multicultural" Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina. En Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile.

Villoro, L. (1998). Estado Plural, Pluralidad de Culturas. México: Paidós.

Viteri, R. (2011). Evolución Política: participación y nuevo diseño institucional. En Estado del país: Informe Cero Ecuador 1950-2010 (págs. 203-207). Quito: ESPOL, FLACSOEC, PUCE, Universidad de Cuenca, ODNA.

Welp, Yanina., Schneider Cecilia. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. Íconos. Revista de Ciencias Sociales (40), 21-39.

Zamosc, L. (1995). Estadística de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana. Población rural. Indicadores cantonales y organizaciones de base. Quito: Abya Yala.

Zamosc, L. Y Postero, N. (2005). La lucha por los derechos indígenas en América Latina. Quito: Abya Ayala.

Zibechi, R. (2007). *Autonomías y Emancipaciones "América Latina en Movimiento"*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Zibechi, R. (2006). *Dispersar el poder, "los movimientos como poderes anti estatales"*. Buenos Aires: Casa del Mago.

*Medios electrónicos*

Constitución del Ecuador (2008), Asamblea Constituyente disponible en:  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

**ENTREVISTAS**

Criollo, Ángel 20 de Agosto 2010, Riobamba.

León, Arturo Julio de 2012, Riobamba.

Toabanda, Antonio Junio 2012, Riobamba.

Entrevista a profundidad a la presidenta de FECAIPAC, que se realizó en tres sesiones:

Tiupul, Carmen Mayo 2012, Riobamba.

Tiupul, Carmen Mayo de 2012, Riobamba.

Tiupul, Carmen Julio de 2012, Riobamba.

Tenesaca, Delfín Junio 2012 en Asamblea, Riobamba.

Yantalema, Geronimo 24 Agosto, Asamblea Nacional, Quito.

Tene, Veronica Julio de 2012, Riobamba.

Morocho, Pedro Julio de 2012, Riobamba.