

Etnografiando la democracia comunitaria: sentidos culturales, procedimientos y encuentros con el Estado ecuatoriano

ANDREA MADRID TAMAYO²¹⁹

Introducción

La construcción del Estado plurinacional involucra diferentes elementos. A nivel político, ha sido parte fundamental el reconocimiento de la democracia comunitaria en relación horizontal y equitativa con la democracia representativa y directa (Mayorga 2017: 14). La Constitución plurinacional e intercultural de 2008 legitimó, al mismo nivel que la democracia representativa y directa, la forma de participación y organización del poder, a través de los mecanismos de la democracia comunitaria; esto implicó reconocer la existencia de múltiples democracias en plural.

Este cambio constitucional se produce como resultado de las luchas llevadas adelante por los movimientos sociales (especialmente el movimiento indígena), en busca de acciones que concreten el reconocimiento de la diversidad cultural y social existente. Aunque a través de los mecanismos de la democracia representativa, que se sustenta en el sistema de partidos políticos, se ha buscado responder a la diversidad ciudadana (Mejía 2003), la lógica ha sido desde la democracia representativa sin incluir la organización política de otros sistemas culturales. La homogeneización de la práctica democrática en sociedades diversas, ha terminado subsumiendo las formas comunitarias de ejercer la democracia por parte de pueblos y nacionalidades indígenas, ya sea bajo criterios de colonialidad racista, de homogeneización, colonización del pensamiento, etc. (Osorio 2016: 263).

219 Doctora en Antropología y Sociología (Universidad Complutense de Madrid), máster en Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) y licenciada en Antropología (PUCE), es investigadora del Instituto de la Democracia del CNE.

En Bolivia esta interacción de diferentes democracias se ha conceptualizado como “democracia intercultural”, en donde se ha trabajado en los elementos normativos, institucionales pero también culturales para generar articulaciones y sentidos conjuntos a partir de los mecanismos y lógicas de estas diferentes formas de democracia (FES y FNJ 2019: 5). Sin embargo, en el caso ecuatoriano aún se tiene pocos avances respecto al reconocimiento y garantía sobre las decisiones tomadas a través de la democracia comunitaria. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regula las reglas del juego democrático y la lógica del sistema electoral, incorporó por primera vez en febrero de 2020, dos artículos (art. 3 y 25) referentes a que el Estado promoverá el ejercicio de la democracia comunitaria en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano. Aún queda camino por recorrer para la legitimación estatal real de la democracia comunitaria, y por lo tanto de un ejercicio intercultural de estas democracias plurales; en donde mínimamente se requiere la eliminación de los elementos normativos e institucionales que impiden que el ejercicio de la democracia comunitaria sea un proceso de autogobierno y de autonomía.

Es importante señalar que, para la institucionalidad estatal y para la población en general los mecanismos y sentidos de la democracia representativa están claros y definidos, no así en relación con la democracia comunitaria cuyos conocimientos ancestralmente construidos y sostenidos de generación en generación por pueblos y nacionalidades indígenas, llevan poco tiempo de haber empezado a ser escuchados por los sectores poblacionales mestizos.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este artículo es analizar los sentidos culturales de esta forma comunitaria de ejercer la democracia, su funcionamiento y procedimientos; así como la interacción que este tipo de democracia ha tenido con el Estado ecuatoriano. Para ello, metodológicamente se ha realizado un análisis etnográfico en la comunidad Salache San José (cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi), filial del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). Este análisis etnográfico se tornó fundamental, por la cercanía desde la que se observaron los detalles de las prácticas y mecanismos de la democracia comunitaria, relaciones sociales, y particularidades culturales.

Es importante plantearse si efectivamente existen tensiones en relación con legitimar este tipo de democracia y si esta tensión da cuenta de relaciones de poder que no se quieren trastocar. ¿Qué tipo de articulaciones en torno a las democracias en términos de mecanismos y visiones permiten llevar adelante este ejercicio colectivo que garantice el respeto a la diferencia? Y por supuesto ¿cómo a través de este proceso es posible transformar las estructuras de poder que continúan perpetuando las inequidades políticas, sociales, económicas y culturales?

Aun cuando es innegable que existen avances en términos normativos, al decir de Andrés Guerrero (1998), los mismos orígenes del Estado uninacional, a partir del

cual se ha configurado la historia política del país, bajo el principio de la unidad nacional, han dado lugar a una desvalorización de los conocimientos y prácticas indígenas imposibilitando la construcción de relaciones interculturales, como se observa en las interacciones con el Estado que en determinados momentos tienen las comunidades, y sobre las que se reflexiona a continuación.

A través de la observación participante se levantaron registros (audiovisuales) y diarios de campo desde los cuales se construyó el análisis etnográfico sobre la democracia comunitaria para identificar los hitos procedimentales y filosóficos de su funcionamiento. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a miembros de la comunidad, para recopilar información sobre los procesos de toma de decisión y organización social.

La etnografía se ha construido a partir de la observación participante (Guber 2011: 51) en diferentes procesos que permiten entender el funcionamiento de la democracia comunitaria. Los sentidos culturales de este tipo de participación comunitaria para la toma de decisiones implican que este proceso no solo se aplica para la designación de autoridades, sino para la organización de la vida social y cultural de las comunidades. A partir de esta reflexión, la observación participante tuvo lugar en las diferentes reuniones comunitarias que se realizaron, aproximadamente, una vez cada dos meses y en las cuales se toman las decisiones importantes para la comunidad, no obstante, el presente documento se centra en el proceso de elección de autoridades comunitarias, donde además se observó de cerca la interacción entre la institucionalidad estatal y la directiva comunitaria.

Esta observación participante permitió tener un acercamiento hacia las percepciones, las relaciones, la participación y toma de decisiones colectivas, los elementos simbólicos que sirven para fortalecer el rol de la dirigencia, etc., como elementos claves para entender el mecanismo comunitario de democracia y su interacción con el Estado. Este estudio contribuye a visibilizar las lógicas de estos otros sistemas de democracia que han sido opacados históricamente bajo la democracia representativa liberal y sus mecanismos de incorporación de la diferencia (De Sousa Santos 2004: 38).

A partir de ahí se han identificado elementos que pueden aportar en la generación de un aprendizaje intercultural y de enriquecimiento del sistema democrático ecuatoriano trascendiendo la forma “monocrática” de entender la democracia. Lo insólito resulta que los planteamientos de las democracias comunitarias sostenidas ancestralmente por pueblos y nacionalidades indígenas para organizar la vida social y el sistema de gobierno, tienen varias coincidencias con los marcos teóricos que plantean la necesidad de fomentar la democracia participativa, profunda, sustantiva, integral, etc., los cuales buscan trascender la forma procedimental de elección de autoridades.

Esto da luces sobre la necesidad de que las democracias latinoamericanas vuelvan la mirada sobre la forma de funcionamiento de sus democracias comunitarias, para

revisar fórmulas distintas que innoven las perspectivas hegemónicas de concebir y ejercer la democracia, en función de las necesidades del mundo actual y de la diversidad ciudadana. Esto implica fórmulas distintas que innoven las perspectivas tradicionales de concebir y ejercer la democracia, en función de las necesidades del mundo actual y de la diversidad ciudadana.

La democracia comunitaria: un acercamiento desde la etnografía

La comunidad Salache San José es parte de San Miguel, la única parroquia urbana del cantón Salcedo (del que forman parte cinco parroquias rurales: Antonio José Holguín, Cusubamba, Mulalillo, Mulliquindil y Panzaleo). Organizativamente, es una de las diez comunidades que pertenecen a la organización cantonal de segundo grado URSISCA (Unión de Organizaciones de la Zona del Canal). La URSISCA es una de las 33 organizaciones que son filiales del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) —organización de carácter provincial que agrupa a 830 comunidades de la provincia de Cotopaxi—, la cual, a nivel organizativo, forma parte de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

El ejercicio de la democracia comunitaria se realiza de manera colectiva y ancestralmente al interior de las comunidades andinas (Vargas Delgado 2014). La instancia máxima en la que se ejecuta es la asamblea comunitaria en la que participan todos los miembros de la comunidad o los representantes de las unidades familiares, en tanto la familia, constituye la base de la organización social. Esta forma comunitaria de ejercer la democracia se constituye en la lógica cotidiana de organización social y de convivencia desde donde, de manera colectiva, se toman decisiones en torno al autogobierno, conflictos tanto internos como externos, en la familia o entre vecinos, manejo del agua, festividades, lineamientos comunitarios, justicia indígena, etc. (FES y FNJ 2019: 11).

El sábado 23 de enero de 2021, el presidente de la comunidad convocó a una asamblea. Un/a integrante de cada familia está registrado/a como miembro activo y en las asambleas puede participar todo el grupo familiar o un/a delegado/a según sea la dinámica interna de cada familia. En el caso de Salache, la mayoría de los hombres salen a trabajar fuera de la comunidad y, por lo general, asiste como representante de la unidad la mujer con sus hijos/as. Las personas que viven en Salache San José y ya se han casado, es decir, han formado su unidad familiar, pasan a ser miembros activos. Esto implica asumir compromisos con la comunidad como: asistir a las asambleas, acatar las disposiciones colectivas (normativas, acuerdos, trabajos colectivos, etc.) y ser en algún momento parte de la directiva.

En la reunión convocada se contó con la asistencia de aproximadamente el 70 % de miembros activos. El objetivo principal de esta asamblea, fue nombrar a los/as

candidatos/as para conformar la próxima directiva, los/as cuales fueron aprobados de manera colectiva a través de votación, que en este caso se realizó levantando la mano. La designación de la dirigencia se realiza en base a criterios diversos. En algunos casos se ha nombrado en base al orden de lista “pero esa es la forma que menos resulta porque algunos viven en Quito y ellos no asumen”.²²⁰ En esta ocasión nombraron a quienes no habían formado parte de la directiva en los últimos cuatro años, “así se trata de evitar que no solo una persona esté en la directiva, o que alguna no haya participado nunca, en esta ocasión se designó a una persona “se fueron en el carro a buscar a esa persona que tenía un tiempo prudente de no haber estado dentro del cabildo y él estuvo muy gustoso de participar”.²²¹ Cada comunidad tiene una manera distinta de organizarse: “A veces pasan la directiva por lista, a veces pasan la directiva por voluntad (cuando recién se casan), hay algunos que están en situación económica buena, a veces elige la asamblea”.²²² Esto coincide con la percepción de varios autores (Patzí 2009; Vargas Delgado 2014; Camargo *et al.* 2009; Cordero 2018; Garcés Fernando 2009) que señalan que no existe un solo mecanismo para ejercer la democracia comunitaria y que este depende del grupo cultural al cual se haga referencia.

La votación en este caso se efectuó alzando la mano para dar su voto por una u otra de las personas mocionadas. Así, se realizó la elección de los/as diez miembros del cabildo, dentro del cual deberían posicionarse al/la presidente/a, tesorero/a, secretario/a, síndico/a, vocales, para ello, se decidió realizar una reunión entre los/as diez elegidos/as y ahí se determinó el cargo que asumiría cada persona. Luego de esto, se convocó nuevamente a una asamblea comunitaria en donde se presentó a las autoridades del nuevo cuerpo directivo para someterlas a aprobación de la comunidad. En esta ocasión, según se mencionó en las entrevistas, en el contexto de la pandemia, para proteger a las personas más mayores “y que no tengan que ir de un lado a otro haciendo gestiones”, la directiva fue constituida por gente más joven, que tienen entre 31 y 50 años.

La labor de la directiva es bastante extensa, tiene que ver con la representación política de la comunidad en diferentes instancias y su organización general bajo el principio de “mandar obedeciendo”, que implica hacer efectivas las decisiones comunitarias a través de su ejercicio como autoridad. Fue el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas quien popularizó, en 1994, el principio de “mandar obedeciendo” como su línea de filosofía política, en donde la autoridad elegida actúa en función de las decisiones que se toman colectivamente, es decir, se obedece el mandato comunitario (García Bravo y Parra Vázquez 2020: 99; De la Torre 2000: 181).

220 TLM, entrevista, 22 de mayo de 2021.

221 CT, entrevista, 10 de junio de 2021.

222 ERJ, entrevista, 30 de junio de 2021.

Este modelo político del “mandar obedeciendo” es también utilizado por la CONAIE, que lo ha hecho explícito en diferentes ocasiones. Por ejemplo, en la rueda de prensa de la CONAIE, del 14 de julio de 2021, Leonidas Iza Salazar manifestó que las acciones conjuntas a realizar con el Movimiento de Unidad Pachakutik se realizan en respeto al principio del “mandar obedeciendo”. El 24 de mayo, mediante un comunicado, la CONAIE expresa que: “La gobernabilidad se hace bajo el principio de mandar obedeciendo y bajo los principios éticos del Ama Quilla (No ser ocioso), Ama Llulla (no mentir), Ama Shua (no robar)”. En comunicación del 4 de abril, el consejo de gobierno de la CONAIE señaló que los representantes de su estructura deben actuar en respeto a las decisiones colectivas bajo el principio de “mandar obedeciendo”. Y así en múltiples declaraciones públicas.

El principio de “mandar obedeciendo” deja claro el rol del líder en el contexto de la organización indígena, pero sobre todo la forma en que las comunidades indígenas entienden el sentido de la democracia, como lo ha dicho el EZLN: “El que manda obedece si es verdadero, el que obedece manda por el corazón común de los hombres y las mujeres verdaderas” (De la Torre 2000: 181). Al leer este principio, sin lugar a dudas se hace referencia a los elementos fundamentales que constituyen la democracia comunitaria y que desde diferentes autores y autores se ha planteado, con nombres como democracia sustantiva, integral, profunda, etc., como los parámetros indispensables para devolver el sentido y la fuerza al sistema democrático.

La dirigencia indígena cumple diferentes roles: desde representar a la comunidad en las reuniones de las organizaciones de segundo y primer grado, gestionar la organización comunitaria (temas de linderos, convocar a mingas, enfrentar los posibles aumentos de delincuencia, organizar las fiestas, arreglar los roces que se puedan generar entre las familias, etc.); resolver las inconformidades de la comunidad (aunque estos respondan a temas del nivel nacional); hasta apoyar en la resolución de los problemas de pareja, posibles divorcios (siendo el núcleo principal la familia, estos temas tienen mucha relevancia para que la comunidad no se disperse). La resolución de estos conflictos implica buscar a las familias que están involucradas en el problema, hacer reuniones con toda la comunidad, conversar sobre lo ocurrido, determinar la gravedad del tema, aconsejar y actuar.²²³

Es fuerte sostener una directiva tanto por el tiempo que hay que poner como por la parte económica, porque las comunidades no tienen un ingreso económico. A veces por las multas, pero de igual manera son solo dos o tres mingas que se hace al año y cuando se las hace se trata de convocar al 100 % o sea no es con la intención de cobrar las multas... por eso cuando se entra a la directiva se entra con plata y con persona,

223 CT, Entrevista, 10 de junio 2021.

para todas las movilizaciones que se vaya a hacer, a veces las fiestas que se hace, etc. Entonces por eso no es que todos deseen asumir.²²⁴

Una vez electa la nueva directiva de la comunidad, a pesar del reconocimiento del ejercicio de la libre autodeterminación y de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades en la Constitución de 2008, para que pueda ser reconocida “legalmente”, esta debe contar con la aprobación, primero, del teniente político de la parroquia, y luego, con el aval del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP). Esta es la forma en que el Estado ecuatoriano avala un proceso que comunitariamente tiene plena legitimidad. Al parecer, el reconocimiento constitucional del Estado, primero como multicultural (Constitución de 1998) y posteriormente como plurinacional e intercultural (Constitución de 2008), no resulta tan claro tras el análisis etnográfico de lo que ocurre cotidianamente en las relaciones entre indígenas y la institucionalidad blanco-mestiza (Encalada 2012: 8).

Y es que gran parte de la normativa secundaria, anterior a la Constitución de 2008, limita la posibilidad de reconocimiento pleno de los derechos colectivos.²²⁵ Este es el caso, de la Ley de Organizaciones y Régimen de Comunas (LORC), expedida por primera vez en 1937 mediante Decreto Supremo nro. 142, siendo reformada en 1973 por la Ley de Reforma Agraria y en 1974 y 1975 mediante los decretos supremos nro. 462 y 1089, respectivamente. Las últimas reformas a su contenido se realizaron en 2004, no obstante, la LORC mantiene el sentido y los principios del texto original elaborado hace 84 años.

La LORC reconoce legalmente frente al Estado la existencia de “las comunas”, nombre que se otorga a cualquier centro poblado más pequeño que la parroquia (caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad) (LORC 2004: art. 3 y 5). Además, determina que, administrativamente, las comunas están “supervisadas y dirigidas” por el MAGAP, a quien se deberá presentar el registro de habitantes y el inventario de los bienes colectivos (2004: art. 4, 9 y 10).

En la misma ley se determina todo lo relacionado con el cabildo, que es el órgano oficial y representativo de la comuna: su conformación (presidente, vicepresidente, tesorero, síndico y secretario), su forma de elección (votarán mediante cédulas escritas o verbalmente), la fecha de elección (mes de diciembre) y el procedimiento (reunión en asamblea general presidida por el teniente político de la parroquia, por un miembro del cabildo y por un ciudadano) de elección, en donde se señala que “no podrá ser miembro del cabildo sino la persona de reconocidas honradez y solvencia moral. El MAGAP puede remover al miembro del cabildo que no llene estos requisitos, y en tal caso, designará al reemplazante” (2004: art. 11-14).

224 CT, Entrevista, 10 de junio 2021.

225 Y más allá de esto, a los pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos activos de los derechos colectivos.

Para entender esta asignación de atribuciones es necesario revisar al régimen político y administrativo de la Función Ejecutiva a nivel de los territorios, en donde se determina la existencia de un/a gobernador/a en cada provincia, como la máxima autoridad en la Gobernación, nombrado/a por el presidente de la república. Esta entidad depende del Ministerio de Gobierno (conformado desde 2019 por la fusión entre el Ministerio del Interior y la Secretaría de Gestión de la Política), que tiene entre sus atribuciones nombrar a los intendentes de policía, jefes políticos, comisarios y tenientes políticos (Decreto nro. 2428, 2002, art. 26).²²⁶ La figura del jefe político aparece en la Colonia y normativamente queda definida en la Constitución de Cádiz de 1812, como la máxima autoridad política y administrativa de cada una de las provincias del territorio español, nombrada directamente por el rey (Olarieta 2011: 12).

El gobernador es quien designa al/la jefe político/a (Jefatura Política) que tiene su ámbito de acción en el cantón y al/la teniente político/a como administrador/a político/a de cada una de las parroquias rurales (Decreto nro. 2428, reforma 2017). El Ministerio de Gobierno a través de los tenientes políticos, tiene la atribución de reconocer o legalizar la vida jurídica, o lo que es lo mismo, dar el nombramiento a las autoridades elegidas, mediante procedimientos de democracia comunitaria. Así como de “coordinar la formación y realizar la sucesión de los cabildos de las comunidades y recintos; y presidir las asambleas generales comunitarias cuando fuere necesario al bien público” (Decreto nro. 2428, reforma 2017).

A partir del febrero de 2021, la comunidad de Salache San José empezó a gestionar la legalización de la directiva, acto administrativo que ha sido desestimado por la Tenencia Política por diferentes razones. En primer lugar, por errores de redacción en las actas donde constan las autoridades electas mediante democracia comunitaria y que son elaboradas por la gente de la comuna. Como es conocido en Ecuador, la población indígena es la que tiene los mayores niveles de analfabetismo superando en el doble la media nacional:

A veces, hasta para las personas que quizá hemos tenido la oportunidad de prepararnos un poco, es difícil hacer las actas, imagínese para una persona que solo tiene escuela, es muy complicado. Y no se puede decir que alguien es más o menos líder porque tiene títulos o porque sabe leer o escribir, hay personas dentro de las comunidades que no saben leer o escribir y son mejores líderes, o se hacen responsables más de la comunidad, que las personas que tal vez tuvieron que migrar, que salir.²²⁷

Otro de los problemas que han impedido la validación del proceso, es que el acta elaborada por la comunidad no cumple con los parámetros solicitados por la jefa

226 Decreto nro. 2428. Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial nro. 536, 18 de marzo 2002, reformado en 2017. Normativa vigente.

227 TLM, entrevista, 22 de mayo de 2021.

política, quien exige que en el registro conste el nombre, número de cédula y la firma de cada persona que asistió a la reunión. No obstante, la lógica del registro comunitario conformado por 130 personas representantes de la unidad familiar, funciona de diferente manera. La familia constituye la unidad básica de la comunidad y la participación en las reuniones la realizan según la posibilidad de los diferentes miembros de esta estructura familiar (ya sea en su forma ampliada o nuclear), a veces, en el cuaderno de registro consta el nombre del esposo y va la esposa, y si no puede la mamá, asisten hijas, hijos, algún sobrino/a; así se asienta la asistencia de la unidad familiar, señalando con un visto alado del nombre del representante de la familia y no de la persona que asistió a la reunión: “Pero como no hay el registro como quieren, dicen que el registro no tiene validez y ese es otro de los impedimentos para legalizar la directiva”.²²⁸

Se nombra y se va poniendo visto de las personas que vinieron y las que no se deja en blanco, para agilizar el registro de asistencia se ha utilizado este sistema, considerando la responsabilidad que ellos tienen de cuidar los terrenos, alimentar a los cuyes, sostener la casa y por lo general en las sesiones van más las mujercitas porque pasan en el campo cuidando los cultivos, el hogar y todo, y los varones salen. Si está presente el hombre o la mujer, aunque en la lista solo conste el nombre de uno de ellos, como son pareja se unifica.²²⁹

Resulta interesante que esta acta que incluye el listado con el nombre de los/as comuneros/as, es el mismo que utiliza la comunidad para todos los procesos organizativos en general: mingas, organización del territorio, reuniones para tratar temas específicos, etc. Es decir, los mecanismos utilizados para este procedimiento son los que se aplican para la legitimación de las decisiones que se toman de manera colectiva en todas las instancias de la vida en general de la comunidad, pero cuyos parámetros no cumplen con lo esperado por la Tenencia Política.

Como parte de este proceso fue necesaria la asistencia en varias ocasiones a las oficinas de la Jefatura Política, en donde se han emitido frases que también se han escuchado en otras entidades públicas como: “Ustedes por indios no van a hacer lo que les dé la gana”, “es como si nos estuvieran haciendo un favor para que nos den la firma de ellos”, “les voy a hacer el favor de atenderles”.²³⁰ Al respecto Encalada ha observado en relación con el sistema de justicia ordinaria del Ecuador, que los/as funcionarios/as blanco-mestizos/as “continúan desconociendo la jurisdicción indígena y las decisiones de las comunidades y sus autoridades.”, realidad que como observamos se extrapola al contexto analizado, en donde persiste “en la sociedad

228 CT, entrevista, 10 de junio 2021.

229 JPA, entrevista, junio de 2021.

230 CT, entrevista, 10 de junio 2021; TLM, entrevista, 22 de mayo de 2021.

ecuatoriana un marcado racismo en la interacción de la sociedad blanco-mestiza con estos grupos” (Encalada 2012: 7-8).

Nadie se está resistiendo en la parte de respetar las leyes, nos resistimos porque quieren imponernos procedimientos que no nos corresponden a nosotros. Nosotros nos hemos organizado a través de años de una manera comunitaria, que hasta ahora funciona. En la pandemia del COVID se demostró que las comunidades fueron más organizadas que las ciudades, el virus entró pero fue más lento, hubo un compartir dentro, y si alguien se enferma colaboramos todos. Tenemos un sistema comunitario que lo hemos llevado a través de los 520 años de resistencia, y las autoridades pasan por sobre todos los derechos colectivos que tenemos, siguen intentando desaparecer nuestras maneras de organizarnos.²³¹

El proceso no termina ahí. Con ese documento firmado por la jefa política, la directiva tiene que legalizarse en el MAGAP, ingresando una solicitud con las copias de las actas de la sesión (donde debe constar según la ley, que la jefa política estuvo ahí), el registro de las personas que asistieron y las cédulas y papeletas de votación de los cinco integrantes de la directiva: secretario, tesorero, síndico, el vicepresidente y el presidente (los vocales no son parte de este registro). Si toda la documentación está correcta, luego de aproximadamente dos meses, se recibe la legalización de la directiva por parte del MAGAP, mientras tanto, dentro de la comunidad: “Si de repente ocurriera algo no se puede aplicar la autoridad de la directiva, sigue suelto y disperso, o en el municipio, o la prefectura dicen ‘ustedes no se han registrado, entonces no puede pedir una obra’ porque no está registrada la directiva en el MAGAP”.²³²

Este procedimiento, según lo estipulado en la LORC, debe ser realizado cada vez que se cambia la dirigencia, es decir, cada año. Desde esta perspectiva, la normativa, los procedimientos y también la institucionalidad estatal, resultan fuertes impedimentos para el cumplimiento de lo establecido a nivel constitucional en relación con la legitimación de la democracia comunitaria y los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas: “Si fastidia el que tengamos que estar ahí en vez de poner más empeño en poner alumbrado público, asfaltado, adoquinado, un buen parque, que esas son las necesidades de mi comunidad. Tenemos que ponernos 6 meses a legalizar la directiva y luego de eso los 6 meses se hace 2 mingas y ya se acaba la elección”.²³³

Encalada ha denominado “racismo dentro del Estado” (2012: 8) a esta inferiorización de los/as indígenas por parte de la población blanca-mestiza de las instituciones

231 STP, entrevista, 2021.

232 ZS, entrevista, 15 de marzo de 2021.

233 STP, entrevista, 2021.

públicas, acto mediante el cual se ratifica una superposición de la cultura hegemónica sobre otras. Este es un obstáculo para hacer efectivos los avances normativos que garantizan los derechos de estas poblaciones y la práctica intercultural real, pues “los mecanismos de dominación estructural raciales y de clase” (2012: 8) siguen estando presentes, en estas formas institucionales. Esto da cuenta de que las transformaciones normativas requieren a la par, un trabajo pormenorizado en términos de las concepciones sociales y culturales que, desde las acciones cotidianas, impiden su cumplimiento.

Esas son afecciones que debilitan a nuestra organización seguimos siendo como en las épocas antiguas, lo único que se ha hecho es unas lindas oficinas pero la ley de indios se sigue manteniendo con diferentes cambios de nombres. Antiguamente exigían quitarse el sombrero o decían “quítate ese borrego de la cabeza”, el uso de anacos mismo se ha ido perdiendo por toda esta discriminación, en un inicio para no pagar impuestos y ahora para no ser discriminados, a la fuerza se fue perdiendo nuestra identidad cultural.²³⁴

La espera del reconocimiento estatal de las autoridades electas por la comunidad es un proceso que puede durar entre tres y cuatro meses, cuando el período de vida jurídica de la dirigencia, según lo establecido en la LORC, tiene solamente un año: “Y en un año no haces nada, inclusive para medir indicadores de la gestión del dirigente”.²³⁵

Si se hace un promedio, el trámite administrativo para legitimar a las autoridades electas demora cinco meses: “Este documento que registra oficialmente a la directiva electa es importante cuando se va a aplicar justicia indígena, porque para aplicar la justicia indígena tienen que ser autoridades del pueblo panzaleo”.²³⁶ Por eso el mismo candidato suele reelegirse por hasta tres períodos, para que pueda continuar su gestión:

Cuando fuimos a registrar la directiva, el jefe político nos dijo que ellos tienen que estar presentes y que debemos llamarles. Si ya es complicado organizarse dentro de la comunidad, esperar que este tiempo concuerde con el tiempo de la jefa política es difícil. Y es fuerte que nos imponga cómo se debe realizar las cosas, si a la teniente política le importará la comunidad debería interesarse por los temas de salud, educación, seguridad, vías, etc., pero nunca están atentos a estos temas, sino de tratar de imponerse sobre nuestra forma de organización y la forma de realizar nuestra elección.²³⁷

234 CT, entrevista, 10 de junio 2021.

235 ZS, entrevista, 15 de marzo de 2021.

236 CT, entrevista, 10 de junio 2021.

237 ZS, entrevista, 15 de marzo de 2021.

Esta experiencia comunitaria con respecto al ejercicio de los derechos colectivos, sin lugar a dudas, genera controversias, ya que se evidencia que a través de estos procedimientos el Estado ecuatoriano controla e incluso puede incidir en las decisiones sobre la legitimación de las autoridades electas a través de los mecanismos de democracia comunitaria. El rol ejercido actualmente, tanto por la Tenencia Política como por el MAGAP,²³⁸ en relación con la organización indígena, da cuenta de un modo arcaico de entender a las comunidades indígenas y del irrespeto frente a sus decisiones y al manejo de su organización social, además, contradice los derechos colectivos señalados en la Constitución de 2008 (art. 57).

A pesar de las dificultades mencionadas para la legalización de su directiva e independientemente del reconocimiento del Ministerio de Gobierno y del MAGAP, en el marco de las fiestas del patrono de la comunidad (San José), el sábado 20 de marzo, el pueblo de Salache San José realizó la posesión de sus autoridades comunitarias, decisión que también fue tomada en el contexto de la realización de una asamblea.

A manera de conclusión

Como ha señalado Cordero (2018), los procesos de democracia comunitaria han formado parte del derecho consuetudinario que se da, se ha dado y se seguirá dando. Las asambleas son mecanismos para la deliberación y la toma de decisiones muy utilizados por las comunidades indígenas, aunque son pocos los casos en las que estas se reflejan en políticas públicas. Por lo general, estos instrumentos de democracia comunitaria funcionan en lo cotidiano a la hora de tomar decisiones de tipo territorial o de base, como en las juntas de vecinos o las asambleas de comunidades rurales (FES y FNJ 2019: 11). Ahí el Estado tiene la disyuntiva de si se legitiman en la práctica, más allá del Estado plurinacional, o si siguen existiendo *de facto*, sin atacarlas o prohibirlas pero tampoco promoverlas, impulsarlas y fomentarlas. Y ahí cabe la pregunta: ¿dejar que exista la democracia comunitaria es reconocerla?

En Ecuador, a la función electoral —conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral— le corresponde garantizar el ejercicio de los derechos políticos y los referentes a la organización política de la ciudadanía (Constitución 2008: art. 217). En este contexto, el CNE tiene, como parte de sus competencias, la promoción de la democracia comunitaria (no la regulación), lo que implica justamente la acción de dar cuenta que los procesos cotidianos y

238 Recordemos que en la época de las haciendas, cuando el Ecuador vivía en un sistema “feudal”, los indígenas se vendían como parte de las haciendas. El MAGAP asume esta atribución de regularizar no solo la parte agrícola, sino a las comunidades indígenas que se asentaban en esas tierras.

permanentes de organización colectiva y autodeterminación deben ser reconocidos por el Estado.

Vale la pena resaltar la importancia de generar las condiciones institucionales que permitan garantizar el ejercicio pleno de esos derechos colectivos ya reconocidos; para ello, urge cuestionarse si existen tensiones relacionadas con legitimar este tipo de democracia y si esta tensión pertenece al ámbito únicamente simbólico o existen relaciones de poder que se quieren trastocar. A partir de estas reflexiones es posible trascender el denominado “multiculturalismo constitucional” (Encalada 2012: 11), que solo reconoce la diversidad cultural e incorpora una variable étnica dentro del Estado, pero que no plantea cambios estructurales que permitan erradicar el racismo hacia la población indígena.

Por otro lado, es imprescindible continuar generando estudios que nos permitan profundizar en la comprensión de la democracia comunitaria, sus mecanismos, principios y sentidos culturales, bajo el entendimiento de que existen múltiples democracias, en plural, que responden a la diversidad cultural.

Referencias citadas

- Constitución política del Ecuador*. 1998.
- Constitución política del Ecuador*. 2008.
- Cordero, Sofía. 2018. *La plurinacionalidad desde abajo: autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*. Quito y La Paz: FLACSO-Ecuador; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia; Suecia Sverige.
- De la Torre, Jesús. 2000. Mandar obedeciendo: poder y democracia desde el iusnaturalismo y el personalismo. *Isonomía*. (12): 181-193.
- De Sousa Santos, Boaventura (coord.). 2004. *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- Encalada, Karla. 2012. “Racismo en la administración de justicia en el Ecuador: el caso de Riobamba”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales. FLACSO-Ecuador.
- FES y FNJ. 2019. *Democracias en disputa y el horizonte de la democracia intercultural: construyendo escenarios prospectivos*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung; Foro Nacional de Jóvenes.
- García Bravo, Ana y Manuel Parra Vázquez. 2020. El liderazgo “mandar obedeciendo” se fundamenta en el sacrificio del hermano mayor. *LiminaR*. 18(1): 97-111.
- Guber, Rosana. 2011. *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guerrero, Andrés. 1993. “La desintegración de la administración étnica en el Ecuador”. En: José Almeida (ed.), *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: CEDIME; Abya-Yala.
- Mayorga, Fernando. 2017. Estado plurinacional y democracia intercultural en Bolivia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 32(94): s. n.

- Olarieta, Juan Manuel. 2011. La separación de poderes en el constitucionalismo burgués. *Nómadas, Critical Journal of Social and Juridical Sciences*. 32(4): 331-469.
- Osorio, Carlos. 2016. Democracia indígena: ¿otra democracia es posible? Prospectiva. *Revista de Trabajo Social e intervención social*. (22): 261-287.
- Patzi, Félix. 2009. *Sistema Comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*. La Paz: Editorial Vicuña.
- Vargas Delgado, Miguel. 2014. La democracia comunitaria, entre el deseo y la realidad: la experiencia de los pueblos indígenas chiquitano y guaraní. *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. 17(36): 67-78.