

Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional

Jeremy Rayner
Juan Mérida Conde
Editores



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

300.866

R275c

Rayner, Jeremy

Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional / Jeremy Rayner, Juan Mérida Conde, Víctor Jácome Calvache, Melissa Moreano Venegas, Manuel Bayón Jiménez, Marie-Therese Lager, Esteban Daza, Mateo Fernández-Muro y María Guadalupe Morales; Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, editores. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2019 272 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-038-0

ISBN electrónico: 978-9942-29-037-3

1. Ecuador-comunas (Sugerido).
2. Estado plurinacional (sugerido).
3. Sociología
4. Ialaló-Lumbisí-historia.
5. San José de cotocog-historia.
6. Comuna de Santa Clara de San Millán.
7. Sociología Urbana-Ecuador
8. Ecuador. I. Título

Colección editorial: Economía y sociedad n°. 13

Este libro cumplió un proceso de arbitraje científico doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Centro de Economía y Sectores Estratégicos

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

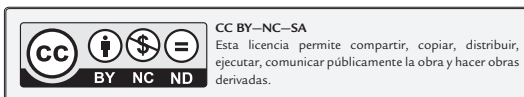
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Natalia Salcedo

Impresión: Gama Grafic. Celular: 099 812 4629

Tiraje: 200 ejemplares

© IAEN, 2019



Índice

| | |
|------------------------|----|
| Sobre los autores..... | 9 |
| Agradecimientos | 13 |
| Prólogo..... | 15 |
| Introducción | 21 |

Primera parte: La (re)construcción de la comuna en el Estado plurinacional

La lucha por las comunas de Quito: negociando la propiedad y la ciudadanía en el Ecuador plurinacional y posneoliberal

Jeremy Rayner

Traducido por Guillermo Morán y Vanessa Barham

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 37 |
| 2. La Ley de Comunas, autonomía y control | 43 |
| 3. Cambios en la apropiación de la tierra: de la agricultura a la vivienda | 47 |
| 4. El proyecto comunal en Quito: luchando dentro del posneoliberalismo..... | 51 |
| 5. Participación, planificación y poder..... | 62 |
| 6. El AIER Ilaló-Lumbisí: una lucha por el territorio y la autonomía | 63 |
| 7. Conclusiones | 67 |
| 8. Referencias bibliográficas | 69 |

De señoríos étnicos a funcionarios: la institucionalización de la comuna de San José de Cocotog

Juan Mérida Conde

| | |
|--|----|
| 1. Introducción..... | 73 |
| 2. La construcción histórica del orden comunal en San José de Cocotog | 76 |
| 3. El orden comunal en el nuevo Estado plurinacional..... | 88 |
| 4. Conclusiones..... | 96 |
| 5. Referencias bibliográficas..... | 99 |

Segunda parte:
El territorio comunal en disputa

**El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas
en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986**

Víctor Jácome Calvache

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 107 |
| 2. Un acercamiento al origen de la LORC y la conformación de las comunas quiteñas..... | 111 |
| 3. Situación general de la comuna de Santa Clara de San Millán en el período en cuestión | 117 |
| 4. El proceso de disolución de la comuna de Santa Clara de San Millán | 126 |
| 5. Reflexión final..... | 132 |
| 6. Referencias bibliográficas..... | 135 |

**Ecologismo comunitario: producción de la naturaleza
y del territorio en la comuna Tola Chica**

Melissa Moreano Venegas

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 1. Introducción..... | 139 |
| 2. Ecologismo comunitario | 143 |
| 3. Conclusiones..... | 151 |
| 4. Referencias bibliográficas | 152 |

**El municipio de Quito contra el derecho a la no ciudad
de las comunas, a partir de la construcción
del nuevo aeropuerto internacional**

Manuel Bayón Jiménez

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción..... | 155 |
| 2. Los derechos territoriales como resultado de la disputa por el espacio | 156 |
| 3. El territorio en Quito y el reconocimiento de derechos en Ecuador..... | 160 |
| 4. La planificación del NAIQ bajo la lógica del capital..... | 166 |

| | |
|--|-----|
| 5. Nuevos derechos, similares prácticas de imposición territorial . | 170 |
| 6. El capital trasnacional pone en marcha el NAIQ..... | 174 |
| 7. Conclusión: el derecho a la no ciudad como propuesta ante los límites del neoconstitucionalismo | 177 |
| 8. Referencias bibliográficas | 180 |

**En defensa de nuestras tierras comunales:
una aproximación a los conflictos territoriales
en la costa ecuatoriana desde una perspectiva decolonial**

Marie-Therese Lager

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 185 |
| 2. Modernidad/colonialidad: crítica al discurso hegemónico a partir de la diversidad cultural..... | 189 |
| 3. El lugar: espacio político y experiencia vital compartida | 195 |
| 4. “Las comunas somos la resistencia”: la defensa de sus tierras comunales | 198 |
| 5. Conclusiones | 207 |
| 6. Referencias bibliográficas | 208 |

**Tercera parte:
Iniciativas, proyectos y escenarios futuros
para las comunas**

La vigencia de la forma-comuna

Esteban Daza

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 215 |
| 2. Reflexión analítica y contexto del debate..... | 216 |
| 3. El ámbito de la resignificación | 227 |
| 4. Conclusiones | 231 |
| 5. Referencias bibliográficas..... | 232 |

Proyecto “En Común(a)”: construyendo herramientas de autogestión para una producción urbana emancipadora

Mateo Fernández-Muro
María Guadalupe Morales

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción..... | 235 |
| 2. Proyecto “En Común(a)” | 241 |
| 3. Trabajo de campo | 243 |
| 4. Delimitación territorial..... | 247 |
| 5. Censo comunal y contracatastro | 255 |
| 6. Conclusiones | 261 |
| 7. Referencias bibliográficas | 262 |
| Epílogo | 265 |

Sobre los autores

Esteban Daza Cevallos

Sociólogo por la Universidad Central del Ecuador. En la actualidad se desempeña como director ejecutivo del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), siendo, además, investigador principal del Observatorio del Cambio Rural (Ocaru). Entre sus intereses de investigación se encuentran las problemáticas agrarias, las políticas públicas, alternativas al desarrollo y la historia del pensamiento. Es autor de varios documentos de reflexión, entre ellos, *Razón de Estado: cuestión agraria y campesinado* (2018) y *Ley de semillas en Ecuador: tensiones entre interculturalidad, multiculturalismo y orientalismo* (2017); es uno de los coordinadores del libro *Marx y la crítica de nuestro tiempo* (2018). Es integrante del grupo de trabajo de Desarrollo Rural: Estudios Críticos del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y del Laboratorio de Estudios e Investigación sobre la Agricultura y el campesinado, de la Universidad Federal de Pernambuco en Brasil.

Floresmilo Simbaña

Exdirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). En la actualidad es el presidente de la comuna Tola Chica en la parroquia de Tumbaco, provincia de Pichincha. Es licenciado en Estudios Políticos y Sociales de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador. Entre sus publicaciones se destacan “La plurinacionalidad en la nueva Constitución” publicado en el libro *Análisis: nueva Constitución* (2008); “El Sumak Kawsay como proyecto político” en *Más allá del desarrollo* (2011) y “Plurinacionalidad y Derechos Colectivos” en *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (2005).

Fernando Cabascango

Desde 2014 es presidente del Consejo del Gobierno del Pueblo Kitu Kara. Actualmente es también miembro del Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito.

Jeremy Rayner

Ph. D. en Antropología por The City University of New York (CUNY). Es docente e investigador en el Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). En años anteriores fue investigador y subdirector del Centro Nacional de Estrategia para el Derecho al Territorio (Cenedet) del IAEN; becario del Center for Place, Culture and Politics y del Committee on Globalization and Social Change de CUNY; exdocente en Hunter College y Queens College en CUNY y exinvestigador afiliado al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Sus investigaciones y publicaciones abordan las reivindicaciones de las prácticas democráticas y los bienes públicos y comunes frente al cambiante régimen de acumulación en diversos ámbitos, entre ellos, el movimiento contra el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Costa Rica y las comunas en el Distrito Metropolitano de Quito.

Juan Mérida Conde

Licenciado en Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y magíster en Sociología por Flacso-Sede Ecuador, año 2016. En la actualidad se encuentra adscrito al Instituto de Investigación sobre Participación Parte Hartuz, asociado al programa de doctorado Cultura, Política y Sociedad de la Universidad del País Vasco (UPV). Dentro de su trayectoria docente e investigativa ha trabajado en centros como el Instituto de Gobierno de Políticas Públicas (IGOP) de la UAB, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador y la Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas. Entre sus principales temas de investigación se encuentran la gobernanza urbana, participación, autonomía, gentrificación y movimientos sociales.

Manuel Bayón Jiménez

Magíster en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador y en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Actualmente coordina la investigación Contested Cities Ecuador en Flacso-Sede Ecuador. Trabajó en el IAEN en el Cenedet, y en Acción Ecológica como investigador de la Ruta de la Verdad y la Justicia para la Naturaleza y los Pueblos. Ha publicado artículos en distintas revistas indexadas (Antipode, City, Geoforum, Íconos, Ecología Política), siendo coautor, además, del libro *La selva de los elefantes blancos* (2017). Forma parte del Colectivo de Geografía Crítica y coeditor del libro *Geografía crítica para detener el despojo de los territorios*.

María Guadalupe Morales

Magíster en Urbanismo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Ha participado en diferentes conferencias sobre estrategias urbanas, sostenibilidad y recolección pluvial. Sus proyectos urbanos y estrategias sociales han sido reconocidos mediante el Premio Juvenil al Mérito en Trabajo Civil, Ambiental y Social, otorgado por el Gobierno de la Ciudad de México. Es, además, ganadora de varios concursos como el de Perspectivas Universitarias para la gestión sostenible del agua en la cuenca del Valle de México de Fundación ICA y el Urban SOS: Fair Share del Instituto Van Alen.

Marie-Therese Lager

Maestría en Antropología. Actualmente está realizando su doctorado en Antropología en la Universidad Autónoma de Barcelona. Investiga sobre los conflictos territoriales en las comunidades étnicas en la costa ecuatoriana. Su compromiso como académica radica en la construcción de aportes que permiten acercarse al diseño de una realidad que se construye a partir de conocimientos, saberes y prácticas localizadas que surgen desde estas comunidades étnicas. Fue docente de Teorías Críticas y Prácticas Experimentales en la Universidad de las Artes en Guayaquil. Trabajó como coordinadora del área Inmaterial en el Instituto Nacional del Patrimonio Cultural de Guayaquil.

Mateo Fernández-Muro

Arquitecto de la Universidad Politécnica de Madrid. Tiene un Master of Science en Diseño y Ecologías Urbanas por la Parsons School of Design de Nueva York y un máster en Proyectos Arquitectónicos Avanzados por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Ha trabajado en WE ACT for Environmental Justice en la ciudad de Nueva York en el cual desarrolló un plan comunitario para la resiliencia contra el clima en el norte de Manhattan. En la actualidad colabora con Philadelphia Mural Arts Program en el diseño participativo de un jardín urbano en el sur de Filadelfia. Trabaja con las comunas de indígenas urbanas de Quito en el diseño de sus propias herramientas de planeamiento y autogobierno. Su investigación ha sido premiada en la Urban SOS: Fair Share Student Competition organizada por AECOM y el Van Alen Institute, obra exhibida en el pabellón español de la XVI Bienal de Arquitectura de Venecia en Italia.

Melissa Moreano Venegas

Doctora en Geografía Humana y Ecología Política por el King's College de Londres. Tiene amplia experiencia en investigación en temas de justicia en el acceso al agua, historia ecológica, cambio climático y capitalismo verde, buen vivir y derechos de la naturaleza. Es autora de sendos capítulos sobre Ecuador en el *International Handbook of Political Ecology* (2015) y en el libro *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y re-articulación epistémica* (2017). Recientemente coordinó un dossier de la revista *Íconos* sobre Geografía crítica en América Latina. En la actualidad es docente de planta de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, y docente ocasional de la Universidad Central del Ecuador. Es integrante del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador y militante de varias iniciativas ecologistas.

Víctor Jácome Calvache

Magíster en Antropología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. Se ha desempeñado como docente a nivel de bachillerato, investigador de campo y perito para la Corte Constitucional del Ecuador. Es docente-investigador en el Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). En esta última institución ha sido coordinador, además, de la Maestría de Investigación en Economía Social y Solidaria. Sus áreas de estudio se centran en la historia y antropología económica, historia social y el pluralismo jurídico. Entre sus artículos publicados vinculados con las comunas se encuentran “Economía popular y solidaria en la comuna San José de Cocotog, Quito: estudio de la producción del cuy” (revista *Economía*, 2016); “Mujeres indígenas urbanas y comunas en Quito del siglo XX: representaciones sociales y relaciones económicas con la urbe” (revista *TasFiqui*, 2015) e “Importancia del conocimiento de la génesis y actores de la economía popular y solidaria en las políticas públicas: el caso de las comunas circunscuiteñas” en el libro *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria: problemas y propuestas* (2015).

Agradecimientos

UN LIBRO SIEMPRE es producto del esfuerzo colectivo, más aún cuando es una compilación de muchos otros proyectos, cada uno con su propia historia. En este sentido, los editores queremos reconocer a algunas de las personas que han contribuido de manera directa o indirecta al producto final. Extendemos un agradecimiento particular a Fernando Cabascango, Elena Pinos, Verónica Morales, Carla Simbaña, David Harvey, Miguel Robles, Javier Monroy y el equipo editorial del IAEN, a todos los autores del libro, así como a los diferentes colaboradores que han tenido, al equipo del Cenedet y a los colegas del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del IAEN. También agradecemos de manera especial a todos los comuneros y comuneras que nos transmitieron su calidez y empatía. Tienen todo nuestro respeto. Este libro no hubiera sido posible sin los aprendizajes adquiridos en entrevistas, charlas informales, fiestas, asambleas y otros espacios, en especial, queremos agradecer a Wilmer Guachamín, expresidente de la Comuna de San José de Cocotog y amigo incondicional. Gracias por tu esfuerzo y valentía.

Prólogo

UNA DE LAS problemáticas que enfrentan las comunas y comunidades ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es la relación con la institucionalidad del Estado respecto a la propiedad. Mientras las comunas y comunidades tienen definido sus territorios desde la propiedad comunal o comunitaria, el municipio del DMQ los considera una propiedad pública o privada, pese a los alcances que tiene la Constitución del 2008, que reconoce y garantiza la propiedad comunitaria de la tierra.

Vale aclarar que, pese a que las comunidades reconocen sus territorios, es el municipio de Quito quien los desconoce y confunde estos territorios con barrios de la ciudad, quitándoles de esta manera su carácter de autoridad territorial y jurisdiccional. Esto obedece porque existe un vacío jurídico dentro de las municipalidades del país lo cual dificulta la relación entre el Estado y las comunas y comunidades.

Lo dicho trae consigo múltiples consecuencias, entre ellas, los pagos indebidos de tasas e impuestos que se generan en tierras de las comunas y comunidades, además de las contribuciones por las mejoras que el municipio capitalino realiza en diferentes sectores de la ciudad. De igual forma, el no reconocimiento de la autoridad comunitaria por parte del municipio provoca que los comuneros estén obligados a hacer sus gestiones bajo el régimen de propiedad privada, por lo que no se respeta la autonomía de la comuna y la capacidad que tiene su gobierno comunitario (asamblea y cabildo). El municipio del DMQ debería redirigir los trámites que corresponden a las comunas y comunidades.

En este sentido, una de las propuestas centrales que el colectivo Pueblo Kitu Kara plantea, junto a otras comunas y comunidades del DMQ, es el registro, dentro del sistema de catastro, de la propiedad comunitaria como una realidad de los territorios de las comunas y comunidades, y que, frente a toda política de planificación institucional, en especial de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

(PDyOT), se considere la existencia y las características particulares de la propiedad jurídica comunitaria. Así, a pesar de que aún no estén homologadas las ordenanzas, el municipio estaría en la obligación de reconocer y respetar estos territorios. La propuesta incluye los siguientes pasos: 1) las comunas y comunidades realizan el levantamiento georreferenciado para conocer con exactitud el polígono y ubicación que corresponde a sus territorios. Este paso es necesario porque los planos de los que disponen algunas comunas no han sido realizados con instrumentos de alta precisión dando como resultado ciertos márgenes de error;¹ 2) una vez obtenida la información georreferenciada, se coordina con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para concatenar los resultados. Esta información actualizada se ingresa al sistema de catastro municipal.

Sobre la propuesta de catastro, se puede indicar la experiencia piloto de la comuna Chilibulo Marcopamba La Raya, llevada a cabo con el propósito de impulsar la transición catastral de propiedad privada a propiedad jurídica comunitaria, de tal forma que puede servir de modelo tanto para otras comunas, como para promover la creación de una política pública que garantice los derechos colectivos referidos al reconocimiento de la propiedad comunitaria, según manda la Constitución vigente.

Otra problemática se refiere a las concepciones que se tiene desde instancias estatales, en particular el MAG que considera a las comunas una serie de organizaciones sociales con bien común, con base en la Ley Orgánica de Organización y Régimen de Comunas de 1937, codificado en el 2004, y no como una autoridad territorial y jurisdiccional, tal como establece la Constitución de 2008. Al decir de los funcionarios, las comunas deben tener propiedad colectiva de la tierra. No obstante, en la actualidad, la tenencia colectiva o común de la tierra no es un elemento determinante para definir qué es o no una comuna. Por ejemplo, la comuna San Juan La Tola de la parroquia de Píntag se constituyó jurídicamente como tal en 1953 a partir de las propiedades individuales, mediante la firma de un compromiso

1 Este es el caso, por ejemplo, de la comuna San Francisco de Tanda y Pelileo que de acuerdo a una sentencia constitucional se le adjudica 99,3 hectáreas, mientras que en la georeferenciación se le ubica con un área de 127 hectáreas.

de constitución para acceder a ciertos beneficios. En este caso, la comuna no se definió desde la propiedad colectiva de la tierra como sucede en otras, lo cual generó consecuencias negativas, ya que desde instancias estatales, como el municipio, se ha promovido la eliminación de la comuna con el argumento de que disponen de propiedades individuales.

Otro problema para las comunas es el carácter de autoridad que se deriva de esta concepción errónea. Por ejemplo, las tenencias políticas actúan como si fueran la máxima autoridad en las asambleas de cambio de cabildos, quitándole esa potestad a la asamblea. De igual manera sucede en la administración de la justicia comunitaria. Al considerar a las comunas una organización social subordinada a la institucionalidad estatal. Se promueve así, la intromisión del MAG en la resolución de conflictos internos quitando a las instancias de la comuna la capacidad de resolver sus conflictos, según indican el artículo 57 –numeral 10– y el artículo 171 de la Constitución actual. A pesar de ello, el MAG argumenta que las comunas no pueden ser juez y parte dentro de los conflictos internos y se otorgan esa atribución.

Al contrario de lo que se atribuye el Estado, para resolver conflictos dentro de las comunas y comunidades se han ido generando, después de varios procesos, mecanismos propios para garantizar un debido proceso. Además, se debe señalar que las resoluciones son colectivas y es la instancia de la asamblea la que resuelve y no solamente el cabildo.

En definitiva, entre los elementos que se deben tener en cuenta al momento de definir el carácter de las comunas constan los siguientes: 1) el territorio, que puede estar constituido por propiedades individuales o propiedades colectivas de la tierra; 2) la autoridad territorial que es la asamblea comunal o comunitaria y sus reglamentos internos que establecen las normas de convivencia. Entonces, la comuna no se limita a la casa comunal, al parque, a la escuela, o a ciertos espacios destinados al uso común, sino que se refiere fundamentalmente a un territorio, a una autoridad y a una jurisdicción territorial comunitaria.

El colectivo Pueblo Kitu Kara se reconoce en un pasado histórico tangible e intangible, considerándose descendiente de los habitantes

originarios de estas tierras, sea bajo la denominación de kitu karas, nación kitu, nación originaria kitu kara. Este reconocimiento es un ejercicio de autodeterminación como pueblo y se ha venido construyendo desde el año 2000, cuando varias comunas del DMQ, entre ellas la Tola Chica, La Toglla, Cocotog, Lumbisí, entre otras, en asamblea, decidieron iniciar el proceso de constitución del colectivo Pueblo Kitu Kara.

En este proceso de reconstitución es fundamental la importancia que adquiere la comuna o la comunidad, como eje a partir del cual se reconoce un pasado histórico. La estrategia del colectivo Pueblo Kitu Kara ha sido poner en el centro de la discusión el tema de la comuna, más allá de si se reconoce como indígena, ancestral u originaria. A su vez, reconocer a las comunas, más allá de lo indígena y de lo campesino, ha permitido aceptar que existe una jurisdicción territorial que se asienta sobre el territorio histórico kitu kara, pese a que existen fenómenos migratorios y comuneros de diverso origen étnico y cultural, y pese a que las comunas están asentadas en medio de la ciudad de Quito. Por consiguiente, la comuna es un territorio constituido por autodeterminación, y como territorio vivo tiene diferentes formas y realidades: urbanas, rurales, semiurbanas, comunas con presencia de migración de otras provincias e incluso países.

Finalmente, vale señalar que el tema de lo comunitario rebasa lo indígena y se convierte en una propuesta para toda la sociedad. Es una propuesta alternativa para la sociedad actual. En dicha iniciativa están implícitos la autodeterminación, el autogobierno y el territorio, nociones a partir de las cuales hemos trabajado el proceso organizativo con sus diferentes realidades. Se ha logrado un cierto avance a nivel de la institucionalidad, pero resta aún camino por recorrer. Vivimos un proceso en construcción que busca fortalecer los territorios comunales o comunitarios, el tejido organizativo, el conocimiento de los derechos colectivos que los amparan, que también busca fomentar una articulación más fuerte y de largo plazo entre todas las comunas y comunidades que integran el Distrito Metropolitano de Quito.

Fernando Cabascango
Presidente del Consejo del Gobierno Kitu Kara

Mapa de las comunas del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Instituto de la Ciudad (2012).

Introducción

Los objetivos de este libro

ESTE LIBRO PARTE de la apreciación de que la comuna es una institución fundamental en la organización social, política y territorial del Ecuador, cuya diversidad, complejidad y dinamismo histórico no han sido suficientemente tratados por la investigación académica y el debate público (aunque con notables excepciones, consideradas a lo largo de este libro). Los capítulos presentados en este volumen muestran los resultados de investigaciones recientes sobre las comunas del Ecuador, con el propósito de abrir un diálogo sobre una compleja y cambiante realidad de alta importancia para el presente y el futuro del país.

La comuna es una forma predominante de organización política en las comunidades rurales del país (Martínez, 1998; Zamosc, 1995), con una extensa presencia en la sierra, en el oriente y en ciertas partes de la costa ecuatoriana (sobre todo en la provincia de Santa Elena). Sin embargo, también se encuentra en zonas urbanas y periurbanas. En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), por ejemplo, existen entre 48 y 73 comunas, tres de las cuales permanecen activas en la zona oficialmente demarcada como urbana.¹ Asimismo, pese a que la comuna es la forma predominante de organización en las

1 Las estimaciones de la cantidad de comunas varían al no haber un registro unificado y actualizado, lo cual es un índice de la “invisibilización” de esta institución. De acuerdo con la bibliografía consultada, en 1942 existían en la provincia de Pichincha 62 comunas (Ibarra, 2004). Para 1992, la cantidad ascendía hasta 157, indicando la importancia de esta forma de organización durante la segunda mitad del siglo xx (Ospina y Guerrero, 2003). Con respecto a la ciudad de Quito, Andrade (2016) afirma que existen 73 comunas registradas, mientras que Carvajal, director de parroquias rurales durante la administración de Augusto Barrera, apunta a que habían 66 (48 de ellas activas, entendiéndose por activas aquellas que tienen constituido un gobierno comunal) (Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2015). En los últimos registros, se observa una significativa reducción de estas cifras, producto de varios factores, estrechamente vinculados con los procesos de urbanización. De acuerdo a los cálculos, en el país entero existirían entre 1574 (Zamosc, 1995, citado en Martínez, 1998) y 2760 comunas (Laforge, 2011).

comunidades indígenas, muchas están compuestas mayoritariamente por mestizos, montubios y afrodescendientes (véase, por ejemplo, Antón y García, 2015), reconociendo también que la identidad étnica y racial es multidimensional, sujeto a transformaciones históricas, y a veces ambigua.

Al ser una forma de organización ampliamente difundida en el territorio del país, con características particulares que la distinguen de otras instituciones territoriales, la comuna tiene extensas implicaciones y amerita ser analizada en su especificidad. Las relaciones de propiedad —más diversas en la práctica de lo que la ley y muchos observadores externos reconocen— tienen implicaciones para el acceso a la tierra, a la vivienda y al crédito bancario. A su vez, juegan un papel clave en la posibilidad de mantener la permanencia y coherencia territorial de algunas comunidades ancestrales: por ejemplo, al poner restricciones a la mercantilización de la tierra, la propiedad comunal presenta un obstáculo a los procesos de desplazamiento frecuentemente provocados por el mercado del suelo (véase, por ejemplo, Hern, 2016; Polanyi, 2001, cap. 15; Smith, 1996).

La organización política de la comuna condiciona el ejercicio de la ciudadanía, la práctica de la democracia y la administración de justicia. Los comuneros han sido históricamente excluidos del acceso a infraestructura y servicios públicos, lo cual a veces ha fomentado relaciones clientelares. Al mismo tiempo, como se muestra en varios de los capítulos del libro, la comuna incide en la planificación espacial, la urbanización, la producción agraria y el manejo de zonas ecológicas como la selva y el páramo, regiones en las que se encuentra una alta concentración de comunas. Sobre todo, enfatizamos que, a pesar de sus retos y contradicciones, la comuna sigue siendo una institución regida por mecanismos de democracia directa y participativa que se encuentran en pocos otros contextos (¿cuántos barrios convocan asambleas regulares para tomar decisiones de forma colectiva?). Además, su amplia difusión y profundas raíces históricas indican que es la institución de democracia participativa más arraigada y difundida en el país.

De la misma manera, es una de las instituciones más importantes para el ejercicio del derecho ancestral o consuetudinario. Se puede

afirmar que la comuna se constituye como una de las principales instituciones al momento de garantizar la supervivencia y autonomía de comunidades racialmente subordinadas, contribuyendo a la construcción real del Estado plurinacional proclamado en la Constitución de 2008, a pesar de que este ha sido, en la práctica, un proceso conflictivo y repleto de fuertes tensiones, como se evidencia en varios de los capítulos de este libro.

Un aspecto central de estas tensiones y conflictividades es que la comuna, a pesar de ser una forma de organización normada por el Estado, ha sido también una institución generalmente ocultada o “invisibilizada”, como sostienen sus defensores. Esta invisibilización se manifiesta de muchas formas: falta de un registro confiable de comunas, ausencia general del territorio comunal en los mapas, exclusión de la propiedad comunal de los catastros —pese al reconocimiento constitucional en 2008 de esta forma de propiedad—, superposición de entes administrativos estatales (administraciones zonales, parroquias o provincias) en el territorio comunal y consecuente fraccionamiento de la organización,² confusión de los funcionarios públicos sobre las normativas y leyes que gobiernan a las comunas sumado a un desconocimiento general de sus formas de organización y de vida, tendencia a no reconocer las decisiones de cabildos y asambleas en el desarrollo de políticas públicas y planes territoriales y, por último, el desconocimiento de la existencia de las comunas entre la ciudadanía en general.

Esta invisibilización es, sin duda, una manifestación de la “colonialidad del poder” (Quijano, 2000). Esta opera negando las formas de organización y vida colectiva subalternas. A su vez, favorece la imposición de instituciones representadas como “modernas” y occidentales, herramientas funcionales a los intereses de los grupos dominantes. En este esquema, la municipalidad y la propiedad privada son las instituciones legítimas, mientras que la comuna es relegada

2 Un ejemplo es el de San José Cocotog, que se encuentra dividida entre dos administraciones zonales municipales y dos juntas parroquiales, lo que ha generado un fuerte fraccionamiento comunitario (véase el capítulo de Juan Mérida en este volumen). A escala provincial, una muestra sería Bajadas de Chanduy, dividida entre las provincias de Guayas y de Santa Elena.

o, en el caso de que se reconozca su existencia, queda reducida a una reliquia del pasado.³

Al mismo tiempo, esta invisibilización no es total, en tanto que los grupos subalternos siempre han logrado exigir un (variable) grado de reconocimiento. En esta lógica, la misma Ley de Comunas de 1937, que sigue siendo el principal amparo legal para la organización comunal, otorgó cierto reconocimiento a las comunidades indígenas y campesinas a cambio de nuevas herramientas para el control político (véase los capítulos de Mérida y Rayner de este libro; Becker, 1999; Coronel, 2009). Esta negociación continua genera la superposición de leyes que van desde el reconocimiento de la forma comunal establecida por esta ley, a los nuevos derechos colectivos logrados en la Constitución de 2008. Sin embargo, también es necesario tener en cuenta que este mismo reconocimiento parcial es ambivalente y puede reflejar una forma de “astucia” (*cunning*) en servicio a los poderes coloniales (Povinelli, 2002). Así sucede con las representaciones folclorizantes y esencialistas, que fijan a las comunas y sus moradores en un pasado imaginado (véase Muratorio, 1994), o que establecen un ideal de “autenticidad” indígena fuera de la realidad de las mismas comunidades, obstaculizando, por tanto, la reivindicación de derechos en el presente (Horn, 2018). Dado que tal reconocimiento selectivo puede servir a las lógicas de dominación, no es suficiente, entonces, promover la “visibilización” o “reconocimiento” de las comunas. Para remediar las limitaciones de un enfoque despolitizado del reconocimiento, consideramos que es necesario, como plantea Glen Coulthard (2014), centrar la mirada en la disputa por la tierra y el territorio (véase también Bretón, 2011; Pacari, 2019).

Este libro, entonces, busca contribuir al desarrollo de una emergente conversación crítica y colectiva sobre la institución de la comuna, centrada en los proyectos, esperanzas y retos de sus habitantes, y adecuada a los dilemas del presente y el futuro. Reúne diversas experiencias investigativas que abordan el tema de las comunas desde distintos puntos de vista, pero que comparten una preocupación por

3 Esta marginalización de la comuna entre las formas “oficiales” de organización estatal parece complementario a la tendencia histórica de relegar el gobierno de los indígenas a poderes privados, anotado por Andrés Guerrero (véase, entre otros, Guerrero, 1997).

identificar las relaciones de poder y las prácticas políticas, en un contexto de conflictos territoriales impulsados por procesos de planificación, expropiación y mercantilización.

Pese a que es una obra que reúne investigaciones diversas sobre la situación de las comunas en el Ecuador del siglo XXI, es preciso reconocer las ausencias y limitaciones de este volumen. La más evidente es el desequilibrio geográfico, en tanto que solo uno de los capítulos (el de Marie-Therese Lager) trata sobre comunas fuera del DMQ. Aunque este enfoque capitalino tiene la ventaja de reunir miradas distintas sobre una realidad compartida (sobre todo la de la urbanización), y también sirve para poner en relieve algunas representaciones equivocadas sobre las comunas (fundamentalmente concepciones reducidas a lo rural), no incluye la diversidad de las vivencias comunales todo el país.

Temas como el papel de las comunas en la estructura agraria, la gestión de la selva, el páramo y los recursos hídricos (véase, por ejemplo, Alvarado, Valencia y Daza, 2018), o los conflictos ligados a la extracción de materias primas, están ausentes o quedan en segundo plano. Pese a ello, se incluyen análisis sobre temas de ecología política y las controversias ligadas a la definición de comunas como territorios “verdes” frente a la urbanización (véanse los capítulos de Bayón, Moreano y Rayner de este volumen). La tendencia de que la tierra comunal se conciba como espacio “verde” es transversal, ya que caracteriza tanto comunas del DMQ como muchas de las comunas rurales del país, las cuales suelen tener grandes extensiones de páramo, selva o bosque seco, pero con relativamente poca tierra cultivable.⁴

Entre los demás temas —a nuestro juicio, relevantes para una comprensión integral de la realidad de las comunas— que no hubo oportunidad de abarcar en este libro señalamos las relaciones de género en los espacios institucionales de la comuna, la reconfiguración poblacional a partir de las migraciones rural-urbana y transnacional, así como las diversas experiencias de justicia indígena y sus formas de

4 Sobre el papel, las comunas tienen mucha más tierra de la que realmente pueden explotar a nivel agropecuario (véase Laforge, 2011).

gestión (por ejemplo, Morales, 2018). Como cualquier estudio, este provee una mirada selectiva que impide incorporar todas las problemáticas señaladas; sin embargo, confiamos en que la presente obra ofrezca abordajes útiles para animar un debate más amplio y auspiciamos que las limitaciones señaladas permitan ampliar la agenda de futuras investigaciones.

Los contenidos de este libro

El presente libro se encuentra dividido en tres secciones: 1) la (re)construcción de la comuna en el Estado plurinacional; 2) el territorio comunal en disputa; y 3) el futuro de las comunas del Ecuador.

La primera sección, denominada “la (re)construcción de la comuna en el Estado plurinacional”, trata acerca de la configuración de la comuna como un proceso histórico que sigue en marcha. Numerosas investigaciones realizadas desde la antropología y la sociología política han mostrado que la autoridad estatal no descansa solo en el cuerpo jurídico de constituciones y leyes, sino que es activamente reproducida por las prácticas simbólicas, discursivas y organizativas de distintos actores (por ej., Bourdieu, 2014; Corrigan y Sayer, 1985; Joseph y Nugent, 1994; Krupa y Nugent, 2015; Jessop, 2017). En el caso de las comunas del Ecuador, esta aseveración es doblemente cierta. La aprobación de la Ley de Comunas de 1937 no fue ni el inicio ni el fin del proceso de organización política de las comunidades que hoy son denominadas “comuna”. Aunque fue un momento importante, proveyendo el marco legal principal para su organización interna y representación hacia afuera, no inscribió a la comunidad en una *tabula rasa*, no frenó el proceso de su evolución, ni garantizó el reconocimiento o respeto por sus territorios y formas de autoridad. Varios hitos y procesos históricos han marcado el cambiante escenario de las comunas en los últimos 60 años, entre ellos destacan: los dos períodos de reforma agraria en las décadas de 1960 y 1970, la expansión petrolera, la creciente urbanización del país, las crisis y ajustes neoliberales, el surgimiento del movimiento indígena, las Constituciones de 1998 y 2008 y los procesos políticos y económicos iniciados a partir de la instauración del Gobierno de la Revolución Ciudadana entre 2007 y 2016. Los capítulos de esta sección se centran principalmente

en el período que va desde la aplicación de los ajustes neoliberales y el surgimiento del movimiento indígena en la década de 1990, hasta la instauración de la Revolución Ciudadana y el nuevo marco existente tras la aprobación de la Constitución de 2008.

Así, Jeremy Rayner analiza la reproducción de las comunas del DMQ como un proceso activo de lucha y de reivindicación, en el contexto de una permanente “fricción” (Tsing, 2004) entre la organización y práctica comunal, por un lado, y las lógicas estatales y capitalistas por otro. En el centro de esta fricción está el control por la tierra, las relaciones de propiedad y planificación del uso del suelo. El autor encuentra en varias comunas, entre ella Santa Clara de San Millán, situada en el centro de la ciudad de Quito, un intento por mantener una gestión de la propiedad distinta que, pese a la falta de instrumentos municipales que la reconozcan, ha podido desarrollar restricciones y controles colectivos sobre su compraventa y traspaso amparados en la Ley de Comunas de 1937 y en la nueva Constitución de 2008. También observa que esta forma de propiedad, dirigida a promover el acceso a la tierra para los comuneros actuales y sus descendientes, se asemeja a formas de propiedad “no especulativa” similares a las promovidas en otras partes del mundo. Este énfasis en la propiedad hace parte de una extensa política de control territorial dirigida sobre todo a mantener la supervivencia de la comuna como comunidad ancestral. Además, el autor investiga la manera en la que este tipo de control del territorio se manifiesta en el conflicto sobre la creación del Área de Intervención Especial y Recuperación Ilaló-Lumbisí, la cual amenazaba con reducir los usos de la tierra necesarios para la reproducción de las comunas establecidas en la zona.

En el capítulo “De señoríos étnicos a funcionarios”, Juan Mérida analiza el proceso histórico de institucionalización de la comuna de San José de Cocotog, situada en el periurbano occidental del DMQ. Desde un profundo enfoque etnográfico, el autor clasifica las diferentes formas de orden comunal que se han dado desde la conquista española, en función de las relaciones de la comuna con la ciudad, el Estado y al interior de la propia comunidad. En concreto, se centra en el orden instaurado en el nuevo Estado plurinacional, cuestionando el ejercicio de autonomía promulgado. Argumenta que la

reorganización del Estado iniciada en la década de 1990 ha supuesto una paulatina subordinación de la comunidad a las lógicas burocráticas y asistencialistas del Estado, proceso que ha continuado a pesar de (o por medio de) los cambios institucionales del Estado plurinacional. Las movilizaciones en defensa del territorio comunal no han impedido que se produzca un debilitamiento del cabildo, motivando el carácter delegativo de las prácticas al interior de la comuna.

Los capítulos ubicados en la segunda sección del libro, denominada “el territorio comunal en disputa”, comparten elementos de la primera sección, pero enfatizan los conflictos por el control del territorio comunal. El capítulo de Víctor Jácome relata la lucha por la supervivencia de la comuna de Santa Clara de San Millán en medio de la vorágine del desarrollo urbanístico de Quito. Si bien, la Ley de Comunas de 1937 supuso un reconocimiento territorial y organizativo, la intensificación urbanizadora vivida a partir de la década de 1950 llevó a que se produjesen varios intentos de asimilación y, por ende, de disolución de dicha comuna por parte del Estado. El estudio demuestra cómo, mediante una representación arcaica y ruralista de las comunas, el Estado justifica sus intervenciones y concibe el territorio comunal como un escollo para el modelo de desarrollo urbanocéntrico planteado. Asimismo, revela la incapacidad del Estado para disolver la comuna y convertirla en barrio urbano. Pese a su integración a la ciudad, Jácome afirma que los comuneros siguen desplegando una serie de repertorios que les permite resistir y adaptar sus prácticas comunitarias al nuevo contexto de urbanización existente.

Para Melissa Moreano, autora del siguiente capítulo de la sección, entender el territorio como estrategia y objetivo de lucha ha sido una prioridad de la Tola Chica, comuna situada al noroccidente de Quito, en el cerro Ilaló. Desde que el Estado reconociera su titularidad colectiva en 1997 (53 años después de su creación como comuna), el cabildo ha desarrollado un modelo de gestión comunitaria del territorio de una manera agroecológica y sostenible. Frente a visiones ambientalistas ligadas al *conservacionismo tecnocéntrico* o el *ambientalismo ecocéntrico*, la autora desarrolla la idea de *ecologismo comunitario*, una manera de entender la naturaleza y la sociedad como una relación interdependiente. Si en el caso de Santa Clara, la estrategia para

confrontar al Gobierno fue por intermedio de un partido político, en el caso de la Tola es mediante el movimiento indígena, articulando las demandas particulares del territorio con las nacionales. Según la autora, esto les permitirá acceder a fondos de las ONG y profundizar en su plan de gestión territorial.

En la línea de la pugna por el control y gestión del territorio se presenta el capítulo de Manuel Bayón, quien cuestiona que el nuevo marco neoconstitucional de Ecuador garantice los derechos territoriales. Para ello, presenta el caso de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ), un proyecto público-privado propio del modelo de gobernanza empresarial que supone una gran transformación socioespacial en el noroccidente metropolitano de Quito. El autor considera que los intereses del capital transnacional prevalecen sobre el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas del periurbano de Quito, las cuales son excluidas de los espacios de toma de decisión del megaproyecto. De esta manera, no solo se cuestiona el cumplimiento del derecho a la ciudad, elemento innovador en el marco normativo ecuatoriano, sino el *derecho a la no ciudad*, una demanda que ha ido ganando peso, debido a los diferentes procesos de urbanización planetaria.

Como último aporte a esta sección, desde un enfoque decolonial, Marie Lager presenta el caso de dos comunas de la costa ecuatoriana: Engabao (provincia del Guayas) y Montañita (provincia de Santa Elena). La autora analiza el proceso histórico de descomunalización incentivado en los últimos años por la turistificación que ha afectado a la zona. Un modelo económico promovido por el Plan Nacional para el Buen Vivir que plantea la sustitución de las actividades extractivas por el turismo. La autora considera que el rechazo al interés del capital inmobiliario por apropiarse del territorio comunal ha impulsado la recuperación de una identidad común que, aunque presenta elementos esencialistas, constituye mecanismos de defensa frente a procesos de desposesión promovidos por el desarrollo turístico.

Entre tanto, la tercera sección se enfoca en iniciativas y proyectos que dibujan escenarios futuros para las comunas. El trabajo de Esteban Daza introduce una rica reflexión sobre la vigencia de la comuna y lo comunal hoy en día. A partir de una recopilación de

debates y reflexiones colectivas, el autor considera que la comuna no debe concebirse de una forma determinista. Ni interpretaciones constituidas con base en un sentido arcaico, ni esencializadoras que ven en ella un modelo de sociedad deseable que se debería alcanzar. Para Daza, las comunas no son estáticas, sino que representan transformaciones constantes con elementos de continuidad y discontinuidad. Si bien la Ley de Comunas de 1937 las concibió en términos de propiedad colectiva, considera que es necesario que se lleve a cabo una resignificación tanto en el ámbito normativo como organizativo, entendiendo a la comuna como un territorio diverso y democrático en el que lo común no se circunscriba solo a la propiedad sino a un conjunto de prácticas y discursos comunes, en línea con lo señalado por Fernando Cabascango en el prólogo.

Precisamente, la manera en que se conciben las comunas es un elemento fundamental para la delimitación de las mismas, temática analizada por Matteo Fernández-Muro y María Guadalupe. La investigación parte de la base de que las comunas han sido excluidas históricamente de las representaciones cartográficas del Estado. En el caso del DMQ, han sido reducidas a meros puntos sin reconocer su territorio comunal y permitiendo así procesos de intervención urbana sin consultar previamente a las autoridades comunales, patrón que se encuentra ya en capítulos anteriores. ¿Cómo definir los límites comunales? ¿Qué criterio de mapeo utilizar? Para ello, los autores contrastan diferentes metodologías utilizadas, aquellas que reducen los límites comunales a la propiedad colectiva y otras que los ligan a las prácticas comunes desarrolladas en el territorio. Desde esta última visión integradora, los autores explican el *Proyecto en Común(a)* el cual pretende brindar una herramienta digital que permita a las comunidades acceder a información geográfica y territorial, facilitar procesos organizativos y sistematizar prácticas culturales.

Finaliza este libro, el epílogo de Floresmilo Simbaña quien aborda la problemática del marco jurídico comunal desde un enfoque similar al propuesto por Cabascango y Daza, considerando que es necesario concebir a las comunas como entes territoriales en constante transformación. Para Simbaña, las comunas no deben ser concebidas como estructuras aisladas, rurales y estáticas, sino que debe

reconocerse su conexión a otras escalas locales, nacionales y globales que modifican las dinámicas comunales. En este sentido, es necesario actualizar el marco jurídico de 1937 y reconocer a las comunas como sujetos autónomos territoriales con capacidad de administrar sus propios recursos, resolver sus conflictos de forma interna y dar facilidades para que desarrollen sus propias iniciativas económicas.

Jeremy Rayner y Juan Mérida
Editores

Referencias bibliográficas

- Andrade, G. (2016). *Las comunas ancestrales de Quito. Retos y desafíos en la planificación urbanística*. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Antón Sánchez, J. H., y García Serrano, F. (2015). La presión sobre el derecho al territorio ancestral del pueblo afroecuatoriano. El caso de la Federación de Comunidades Negras del Alto San Lorenzo. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 107-144.
- Alvarado, M., Valencia, B., y Daza, E. (2018). *Comunas de Guangaje: la tierra, el agua y el páramo*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos/Swissaid.
- Becker, M. (1999). Comunas and indigenous protest in Cayambe, Ecuador. *The Americas*, 55(04), 531-559.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado: cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bretón, V. (2011). Reforma agraria, desarrollo rural y etnicidad en los andes septentrionales (1960-2005). En J. Gascón y X. Montagut (Eds.), *¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas? Estado, movimientos sociales campesinos y soberanía alimentaria* (pp. 43-76). Barcelona: Icaria Antrazyt.
- Coronel, V. (2009). Orígenes de una democracia corporativa. En E. Kingman Garcés (Ed.), *Historia social urbana: espacios y flujos* (pp. 323-364). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Corrigan, P. R., & Sayer, D. (1985). *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Blackwell.
- Coulthard, G. S. (2014). *Red Skin, White Masks: Rejecting the Colonial Politics of Recognition*. Minneapolis: University of Minnesota.

- Federación Indígena Pichincha Runcunapac Riccharimui (1993). *Historia de las organizaciones indígenas en Pichincha*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Guerrero, A. (1997). Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación. *Nueva Sociedad*, 150, 98-105.
- Hern, M. (2016). *What a City Is For: Remaking the Politics of Displacement*. Cambridge: MIT.
- Horn, P. (2018). Indigenous peoples, the city and inclusive urban development policies in Latin America: Lessons from Bolivia and Ecuador. *Development Policy Review*, 36(4), 483-501.
- Ibarra, H. (2004). La comunidad campesino/indígena como sujeto socio-territorial. *Ecuador Debate*, 63, 185-206. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata.
- Joseph, G. & Nugent, D. (Eds.) (1994). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Kingman Garcés, E. (1992). Comunas quiteñas: el derecho a la diversidad. En T. Bustamante (Ed.), *Quito, comunas y parroquias* (pp. 29-40). Quito: Municipio de Quito.
- Kingman Garcés, E. y Goetchel, A. M. (1989). La participación de los indígenas en las obras públicas y los servicios de la ciudad de Quito en el último tercio del siglo XX. En E. Kingman, *Las ciudades en la historia* (pp. 197-404). Quito: Ciudad.
- Krupa, C., & Nugent, D. (2015). *State Theory and Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Laforge, M. (2011). *Ecuador: hacia una ley de administración de tierras rurales*. Association pour contribuer à l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (Agter). Recuperado de https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-697.html.
- Martínez, L. (1998). Comunidades y tierra en el Ecuador. *Ecuador Debate*, 45, 173-188. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Morales Ramos, V. (2018). *Conflicto y democratización de la tierra en Salasaka: justicia indígena y ordinaria en los Andes ecuatorianos*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Muratorio, B. (1994). Discursos y silencios sobre el indio en la conciencia nacional. En B. Muratorio (Ed.), *Imágenes e imagineros. Representaciones*

- de los indios ecuatorianos, Siglos XIX y XX* (pp. 9-24). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Ospina, P. y Guerrero, F. (2003). *El poder en la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires/Quito: Clacso/IEE.
- Pacari, N. (2019). Reflexiones sobre territorios indígenas e interculturales en Estados plurinacionales. En F. Cabascango, P. Corral Vega, Y. Escobar Jiménez, y A. L. Tasiguano (Eds.), *Kitu Kara* (pp. 151-173). Quito: Secretaría de Cultura de Quito y Fundación Paradocs.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación* (J. Várela y F. Álvarez-Uría, Trads.). Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Povinelli, E. A. (2002). *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*. Durham: Duke University Press.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). Buenos Aires: Clacso.
- Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (2015). *La ruralidad del DMQ. Identidad y pertenencia*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.
- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. New York: Routledge.
- Tsing, A. L. (2004). *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press.
- Zamosc, L. (1995). *Estadística de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana: Población rural, indicadores cantonales y organizaciones de base*. Quito: Editorial Abya-Yala.

PRIMERA PARTE

La (re)construcción de la comuna
en el Estado plurinacional

La lucha por las comunas de Quito: negociando la propiedad y la ciudadanía en el Ecuador plurinacional y posneoliberal¹

Jeremy Rayner

Traducido por Guillermo Morán y Vanessa Barham

1. Introducción

LAS COMUNAS DEL Ecuador se caracterizan, en diversos grados, por relaciones de propiedad que implican derechos de usufructo en tierras inalienables, democracia participativa constituida en asambleas, prácticas colectivas de labores comunales (mingas) y fiestas comunitarias. También son, generalmente, comunidades indígenas “ancestrales”, incluso considerando la complejidad de las actuales identidades étnicas. Teóricamente, las comunas deberían encontrar apoyo en el Estado plurinacional y posneoliberal del Ecuador actual. No solo porque son mencionadas específicamente en la vigente Constitución de 2008, sino porque ponen en práctica, aunque sea de manera imperfecta, muchos de sus ideales declarados: autonomía indígena, tierra y vivienda como derecho más que mercancía, además de democracia participativa. Y, sin embargo, diez años después de la Revolución Ciudadana, defensores y líderes de las aproximadamente cuarenta

1 Este artículo fue originalmente publicado en inglés en el año 2017, bajo el título, *The Struggle for Quito's Communes: property and citizenship in plurinational, post-neoliberal Ecuador*, en la revista *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, 46(1-2), 95-134. Me gustaría agradecer a Verónica Morales y a Carla Simbaña, parte del equipo de investigación. Agradezco a Fernando Cabascango del colectivo Pueblo Kitu Kara, a los cabildos de Santa Clara de San Millán y de San Bartolomé de Lumbisí, además de un sinnúmero de personas de las comunas y del colectivo Pueblo Kitu Kara, al Magap, al Municipio de Quito, y otros que generosamente colaboraron con esta investigación. Aprecio también el apoyo y financiación recibidos por parte del Cenedet y el IAEN para el desarrollo y redacción del presente estudio; además, doy las gracias a David Harvey y a Miguel Robles Durán por el empuje inicial. Finalmente, mi sincera gratitud a los dos evaluadores pares anónimo por sus exhaustivos y profundos comentarios.

comunas activas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), luchan por su supervivencia como comunidades diferenciadas y autónomas. Esta postura defensiva revela el poder continuo de las lógicas capitalistas y racializadas de la burocracia estatal, así como sus formas complementarias de “sentido común”. Por supuesto, defensiva no es indefensa: partidarios y líderes de las comunas emplean con éxito una serie de estrategias, incluida la ley, para mantener las comunas y sus territorios. En 2016, una coalición de siete gobiernos comunales se organizó con éxito para poner freno al Área Especial de Intervención Ecológica y Recuperación (AIER) Ilaló-Lumbisí, entendida como una amenaza a su autonomía y supervivencia a largo plazo.

Para los líderes y defensores de las comunas, el mantenimiento de sus instituciones comunales es indispensable para garantizar su futuro como comunidades territoriales diferenciadas, con una conexión viva con sus ancestros indígenas. Pero las fricciones entre las instituciones comunales y los procesos estatales y capitalistas hacen que mantener esas instituciones sea tan difícil como necesario. El régimen de propiedad comunal es el eje de estas fuerzas centrípetas y centrífugas contradictorias; mientras que la inalienabilidad (legal) de la tierra establecida por la comuna protege a las comunidades de ser desplazadas, también es un serio obstáculo para monetizar el valor en aumento de las tierras. En el corazón de la fricción que existe en las comunas quiteñas, encontramos el famoso “doble movimiento” de Karl Polanyi (1944): la tensión de la “civilización de mercado” entre el impulso a mercantilizar y los intentos de la “sociedad” para protegerse de las consecuencias destructivas de la mercantilización, particularmente en el momento en que involucra a la tierra (u otras “mercancías ficticias”). Este doble movimiento ocurre en múltiples escalas espacio-temporales: se lo puede ver en los cambios a largo plazo de la regulación capitalista —desde el liberalismo clásico al “liberalismo arraigado” (*embedded liberalism*) de la posguerra, hasta el neoliberalismo y después (por ejemplo, Silver y Arrighi, 2003)—. Este fenómeno también puede ser apreciado en otro tipo de tensiones, negociaciones y luchas cotidianas. La historia de las políticas en relación con la tenencia de tierra en Ecuador incluye diversos ritmos, escalas y sitios para este doble movimiento, aunque con pocos cambios dramáticos:

es evidente en los flujos, reflujos e insurrecciones ocasionales durante un siglo de luchas por la reforma agraria (Goodwin, 2016). En el DMQ, el tire y empuje del proceso de urbanización resultó en menos cambios y más negociaciones, casi siempre a tono de políticas teñidas por el colonialismo.

Esta constante negociación por la tierra se halla en el centro de un más amplio proceso de “fricción”, usando la certera metáfora de Anna Tsing sobre las interacciones dinámicas, saturadas y a menudo explosivas entre proyectos globales universalizantes (como el capitalismo mundial) y sistemas localizados y diferenciados de sentido y valor (2004, pp. 5-7). La fricción surge en disputas territoriales, pero también en torno al acceso a infraestructura, trámites, mapas municipales y regulaciones de uso de la tierra, requisitos para contribuir a la labor comunal o para asistir a asambleas comunales, y en la regulación respecto a fiestas, o tenencia de cerdos o abejas melíferas. Esto se puede apreciar en los compromisos conflictivos, demandas y deseos que erosionan las comunas y provocan acciones en su defensa (ver Colloredo-Mansfeld, 2009, pp. 210-3). Todas estas fricciones, de hecho, determinan la temperatura histórica de las comunas en el DMQ como relativamente “calientes”: sujetas a contenciones, contingencias y transformaciones, claro que siempre dentro de los límites jurídico-políticos que obstaculizan cambios formales, mientras que permiten una diversidad de acuerdos informales relativos a la tenencia de tierras. Como resultado, tanto el grado como la forma en la que las instituciones comunitarias son puestas en práctica son variables y sujetas a luchas y negociaciones.

La disputa por mantener las comunas y sus instituciones características es llevada a cabo por consejos elegidos por ellos mismos —o cabildos—, los simpatizantes de los cabildos, voluntarios y aliados, además de intelectuales y activistas de movimientos indígenas. Estos defensores se sustentan en una serie de discursos, prácticas y redes que hemos descrito como “proyecto comunal” (Rayner, Morales y Simbaña, 2015). Con el término *proyecto* enfatizamos que la reproducción de las comunas requiere de trabajo (organización, defensa, adjudicación, representación y negociación), y que este esfuerzo está orientado por una concepción de lo que una comuna debería ser (cf.

Erazo, 2013). Los cabildos activistas usan su plataforma como representantes electos para articular un caso moral e intelectual para las comunas, y por la responsabilidad de respetar, defender y contribuir con ellas. Se basan en discursos desarrollados mediante una red que incluye organizaciones indígenas y aliados de otros movimientos. Sus ejes discursivos centrales son: 1) La comuna es un territorio “ancestral” con derechos reconocidos en la Constitución y en convenios y tratados internacionales que deben ser respetados; 2) el territorio es una herencia de sus ancestros, el fruto de su lucha, y debe ser heredado a futuras generaciones. Provee de usufructo y no debe ser expropiado de las comunidades; 3) la asamblea es la autoridad superior de la comuna; 4) al tener la categoría de una comunidad ancestral, el gobierno comunal tiene una autoridad equiparada con otros gobiernos dentro del territorio plurinacional; y 5) la comuna es una comunidad que debe ser cultivada fomentando relaciones, tradiciones, identificaciones y compromisos que están en constante riesgo de desaparición.

Aquí también los discursos articulados por el proyecto comunal son ampliamente consistentes con el posneoliberalismo de América Latina: la soberanía popular mediante la participación democrática; el énfasis en el valor de uso por sobre el valor de cambio y una crítica hacia la postura de mercantilización de la tierra; la celebración de la comunidad frente al egoísta individualismo. Mientras que esta coherencia refleja el histórico involucramiento de las izquierdas y los movimientos indígenas, además del rol central de ambos en preparar el escenario para el posneoliberalismo (por ejemplo: Becker, 2008, 2010; Burbach, Fox y Fuentes 2013; Van Cott, 2008), en la práctica, las comunas son periféricas al proyecto estatal, centrado en el objetivo “neoestructuralista” y desarrollista de formar un Estado más robusto y tecnológicamente eficiente (ver Radcliffe, 2012). El posneoliberalismo es lo suficientemente amplio como para permitir a los representantes del Estado contrarrestar el discurso de las comunas, invocando otros ideales ampliamente compartidos: regulaciones ambientales, planificación nacional, empleos, el bien público, justicia en los impuestos, e incluso participación en otras formas distintas al de la asamblea comunal. Todos estos aspectos son mencionados por el Municipio de Quito, cuyo control sobre la infraestructura, zonificación, registro de

la propiedad e impuestos prediales la convierten en la institución estatal más inmediatamente relacionada con las comunas del DMQ. La transición del gobierno municipal, desde la Izquierda Democrática (2000-2009) a Alianza PAIS —el partido de la Revolución Ciudadana— (2009-2014) al liberal SUMA (desde el 2014), ha traído más firmeza que cambio en el gobierno de las comunas.

El colectivo Pueblo Kitu Kara, una organización que promueve el autogobierno de los indígenas nativos de Quito, desempeña un rol clave en la organización del proyecto comunal y en la definición de sus términos. Como un afiliado de la Conaie —organización nacional indígena, cuyas movilizaciones estuvieron en los titulares desde la década de 1990 hasta principios de la siguiente— el colectivo Pueblo Kitu Kara se constituye como un puente al más amplio movimiento indígena nacional, con la defensa de la autonomía de las comunidades como eje central (ver Yashar, 2005, pp. 7-8). En oposición al AIER Ilaló-Lumbisí, los representantes de las comunas apelaron a la autoridad de las asambleas comunales, así como criticaron los efectos de la ordenanza para su supervivencia, reflejando la importancia del ideal de comuna como una comunidad autónoma y autogobernada.

Esta autonomía es difícil de obtener en la práctica y requiere de trabajo diario en el contexto de un régimen de representación más amplio que, dicho en sus propias palabras, los “invisibiliza”. La lucha en contra de la invisibilización conecta la práctica de los cabildos directamente con una larga historia de dominación que no ha desaparecido con el Estado “plurinacional”. A pesar de las garantías constitucionales, los cabildos deben trabajar duro por el reconocimiento de las instituciones estatales que se niegan a aceptar su documentación o incluir a sus territorios en mapas oficiales, les niegan infraestructura y servicios, registran propiedades privadas dentro de sus tierras comunales, controlan sus usos de la tierra, los juzgan acorde con sus propias leyes, exigen el pago de impuestos e ignoran sus asambleas y autoridades electas. De cierta forma no son legitimados o defendidos por el Estado, por lo que los cabildos deben trabajar arduamente para el reconocimiento de sus propios miembros (comuneros) y residentes. En la medida en la que son reconocidos, son regularmente llamados a rendir cuentas por los comuneros, cuyas expectativas

van desde la solicitud de obra pública hasta una resolución más justa de los conflictos por tierras que tienen con sus vecinos. La decepción frente al fracaso de sus expectativas puede resultar en la pérdida de las elecciones el próximo año, o inclusive en la disolución de la comuna. Una de las consecuencias es que los líderes priorizan el gobierno y representación de sus propias comunidades, si bien en ámbitos geográficos más amplios se registran momentos de integración. Este problema de reconocimiento es muy complejo. El limitado desafío ideológico que se ha lanzado contra el mercado capitalista de la tierra implica que las comunas no son defendidas como un modelo de régimen de propiedad o de participación, sino como una comunidad indígena culturalmente diferenciada. Debido a la complejidad étnica de las comunas quiteñas y los estándares dominantes de lo que se constituye válidamente como “indígena”, esta es una línea de defensa complicada y quizás autolimitante, incluso si es necesaria.

1.1. La investigación

La información empleada en este documento proviene de la observación participativa conducida por los miembros de nuestro equipo de investigación entre marzo de 2015 y diciembre de 2016, dentro del Distrito Metropolitano de Quito, un área cuya extensión abarca territorios oficialmente designados como parroquias “urbanas” y “rurales”. Dentro de esta área nos enfocamos en el ámbito en el que los defensores de las comunas se articulan y negocian el proyecto comunal; en reuniones organizativas, asambleas, foros, talleres y celebraciones comunitarias. Hemos empleado gran parte de nuestro tiempo de investigación en la casa comunal de Santa Clara de San Millán y sus alrededores, una comuna altamente urbanizada en el borde occidental en el centro de Quito. Santa Clara se constituye como un caso relevante por la agudeza de las luchas sobre el modelo comunal y el liderazgo enérgico de su actual cabildo al defenderlo y promoverlo.

También hemos participado en el proceso de contención, negociación y diálogo con el municipio acerca del Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) Ilaló-Lumbisí, en reuniones, talleres, conversaciones y entrevistas con representantes municipales, del colectivo Pueblo Kitu Kara y las comunas afectadas, especialmente San Bartolomé de Lumbisí. Otras visitas y relaciones con los cabildos y

activistas defensores nos han contactado con aproximadamente una docena de comunas en el DMQ, incluyendo San José de Cocotog y La Toggla, permitiéndonos tener una visión más amplia del proyecto comunal en el DMQ.

1.2. Antecedentes: el marco legal y político-económico

El esquema organizativo básico de las comunas está provisto por la Ley de Comunas de 1937, aunque las prácticas actuales de gobierno difieren de manera considerable de lo estipulado por la ley, considerando que tanto los líderes comunales como los agentes estatales emplean la ley de manera selectiva. En las manos de líderes capaces y comunidades políticamente activas, la figura de la comuna ha sido empleada de manera exitosa para mantener la autonomía territorial. El movimiento indígena, en el cambio de siglo, ha convertido a la defensa de las comunas en una prioridad, y sus logros incluyen la expansión de derechos y garantías para las comunas y para las comunidades indígenas en las Constituciones de 1998 y 2008, además de la adhesión del Ecuador a tratados y convenios internacionales relativos a derechos indígenas. Este marco legal ha provisto de recursos importantes a los defensores de las comunas. Pero las garantías legales compiten con prácticas que socavan a las comunas desde dentro y fuera, incluyendo diversas acciones de agentes estatales que limitan y debilitan la autoridad del gobierno comunal. En esta sección describimos las contradictorias fuerzas legales, políticas y económicas que dan forma a este proceso.

2. La Ley de Comunas, autonomía y control

La Ley de Comunas de 1937 fue una herramienta tanto de defensa como de control por parte de un Gobierno reformista que se enfrentaba con una creciente organización sindical indígena y rural (Becker, 1999; Breton, 1997, pp. 83-4; Coronel, 2009). La ley fue consistente con el proyecto regional de “aculturizar” a las comunidades indígenas dentro de una cultura nacional mestiza, preservando al mismo tiempo la solidaridad comunitaria que muchos representantes del Estado consideraron positivas (ver De la Peña, 2005, pp. 723-5). Como sus contrapartes en México y Perú, la Ley de Comunas buscó cumplir esta tarea al incorporar a las comunidades dentro

de un marco administrativo estatal, y al mismo tiempo permitiendo la existencia de instituciones distintas de gobierno y relaciones de propiedad.

Haciendo un balance, advertimos que la comuna ha provisto una importante base para la autonomía, incluso dentro de una base territorial incierta y minada por imposiciones estatales. Debido a que la ley depende de la iniciativa de las comunidades para organizar las comunas, la ley es entendida mejor como un marco legal para la negociación que brindó el reconocimiento oficial y algún apoyo desde las instituciones estatales, mientras imponían al mismo tiempo cierto control y vigilancia sobre ellas (Álvarez, 2002, p. 8; Yashar, 2005, p. 89-91). Colloredo-Mansfeld (2009) apunta cómo la dimensión legal de la comuna fue apropiada como una forma de gobierno vernacular (*vernacular statecraft*) —apuntando específicamente a listas de membresía, representación territorial y la autoridad de los cabildos— y argumenta que este elemento ha sido central para la organización de los movimientos indígenas (*Ibid.*, pp. 17-18). Y mientras que la ley en algunas ocasiones ha resultado en la subdivisión de colectivos y territorios más extensos, que potencialmente debilitaron la organización indígena (Álvarez, 2002; Becker, 1999), también generó una escala más manejable para el autogobierno (Álvarez 2002, p. 26), además de una manera “segmentada” de organización que sirvió como catalizador para movilizaciones mayores (ver Colloredo-Mansfeld, 2009, p. 207-9).

La ley estableció diversas maneras de gobierno democrático participativo, con asambleas públicas para la toma de decisiones colectivas relevantes y cabildos elegidos anualmente, además de garantizar la interferencia estatal de manera considerable. Decisiones importantes requieren de la aprobación por parte de un agente supervisor del gobierno central, que actualmente es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Magap), mientras que las elecciones fueron supervisadas por un representante del Ejecutivo, el teniente político. Marc Becker (1999) muestra cómo, desde el inicio, los oficiales usaron su poder para vetar las decisiones de la asamblea, derrocar líderes electos y cambiar estatutos de las comunidades, muchas veces con el propósito de frustrar la independencia organizativa. Y a pesar de los

logros de los movimientos indígenas al demandar autonomía en los años siguientes, las instituciones estatales todavía interfieren en el gobierno comunal, como se evidencia en la reciente impugnación del presidente de la comuna Santa Clara de San Millán, como se detallará más adelante. De todas formas, la ausencia del Estado ecuatoriano en las comunas ha sido en muchas maneras mucho más significativa que su presencia (ver Mattiace, 2007). En el DMQ, la negligencia es evidente en la pobre infraestructura, inclusive en zonas centrales como Santa Clara. Una relativa ausencia de injerencia e imposición ha permitido algunas formas de autonomía, pero también ha merchado la reproducción material de la comunidad, y frecuentemente ha empujado a los líderes comunales a buscar alianzas con políticos capaces de proveer servicios.

Las comunas también han provisto un marco para organizar relaciones de propiedad diferentes a la “propiedad privada”, aunque en ciertas ocasiones se evidencian ciertas ambigüedades en el tira y afloja del “doble movimiento”. La Ley de Comunas permitió que la venta de las tierras comunales sea viable mediante la aprobación de la comunidad y de los representantes estatales, medidas que podrían ser usadas para protegerse contra la depredación de los terratenientes (Bretón, 1997, p. 85; aunque otros han sugerido que la ley en realidad facilita la venta de tierras, por ejemplo Álvarez, 2002, p. 26). La reforma agraria de las décadas de 1960 y 1970 expandió y fortaleció a las comunas, pero a esto le siguió un movimiento de mercantilización, incluyendo esfuerzos por disolver las comunas por decreto presidencial entre las décadas de 1970 y 1980, y posteriormente mediante una ley agraria liberal emitida en 1994 (Goodwin, 2016; Yashar, 2005, pp. 91-9).

Desde la década de 1980, el movimiento indígena, mediante el recurso de movilizaciones, revirtió la tendencia hacia la privatización. Sosteniendo que el control del territorio es la base de su autonomía, la Conaie consideró la defensa de las comunas como un aspecto central (Yashar, 2005, pp. 100-109; ver también Macas, 2000). Esto fue parte de una más amplia manifestación del doble movimiento, ya que movimientos indígenas y obreros se organizaron en contra de la oleada neoliberal, que pretendió privatizar tierras con títulos

colectivos, además de políticas de ajuste estructural que amenazaron la supervivencia de las comunidades rurales (ver Collier, 1999; Harvey, 1998; Jackson y Warren, 2004; Nash, 2001; Van Cott, 2010; Stocks, 2005; Yashar, 2005). En Ecuador, así como en otros países de la región, los movimientos fueron exitosos al incorporar demandas de territorio y autonomía a nivel constitucional. La Constitución de 1998 incluyó una cláusula dentro de los derechos colectivos que, entre otras previsiones, declaró a las tierras comunales como “inalienables, inembargables e indivisibles”, fortaleciendo de manera considerable la base legal de la propiedad comunal. La misma idea fue reiterada en el artículo 57 de la Constitución plurinacional de 2008, dentro de una más amplia lista de derechos que incluyen el derecho a la autoorganización, administración de justicia y consulta. De estos derechos colectivos, es el inciso relativo a la inalienabilidad de la tierra el que es mayormente citado por los defensores de las comunas en el DMQ, resaltando su relevancia dentro de las disputas territoriales. Mientras que la interpretación de esta cláusula por los defensores comunales es impugnada por representantes del municipio de Quito, entre otros, también ha sido usada para controlar o reducir la participación de estas tierras en el mercado capitalista inmobiliario.

Las leyes aprobadas desde la Asamblea Constituyente del 2008 han tenido efectos más ambiguos en relación con la autonomía comunal. El Código Orgánico de Organización Territorial (Cootad) del 2010 generalmente fracasa al reconocer a las comunas como autoridades territoriales, mientras que la ley de aguas del 2014 centraliza el control del agua por parte del Estado ecuatoriano. Por otro lado, la ley de tierras del 2016, todavía no aprobada al momento de redacción de este artículo, promete reconocer y registrar los territorios comunales. Una reforma pospuesta a la Ley de Comunas también está siendo analizada en este momento.² Haciendo un balance, a pesar de los retrocesos, la protección legal a las comunas al final del 2016 fue más fuerte de lo que jamás ha sido. La situación en la práctica fue más compleja, sin embargo, dadas las formas vigentes de acumulación y administración estatal.

2 La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 14 de marzo 2016, después de la redacción de este artículo. No se ha aprobado una nueva Ley de Comunas.

3. Cambios en la apropiación de la tierra: de la agricultura a la vivienda

La ley compite con otros procesos políticos y económicos que moldean los usos y avalúos de las tierras comunales: transformaciones agrarias y descampesinización, migraciones masivas y urbanización, incluyendo la expansión del “entorno construido” (urbanizaciones, carreteras, hoteles, etc.) y la extracción de recursos naturales. Estos procesos son dispares pero significativos en todos lados. Mientras que varias comunas en el DMQ son más rurales que otras, ninguna de ellas es primordialmente agraria. Los comuneros viven en mayor medida de salarios o del comercio, relegando la agricultura y la ganadería a actividades suplementarias (pese a que todavía son consideradas actividades relevantes a nivel identitario), y el uso de la tierra ha cambiado de la producción agrícola a la vivienda y el comercio. Junto con el aumento del valor de la tierra, estos cambios han contribuido a desafiar al régimen de propiedad comunal.

Los cambios en los modos de apropiación de la tierra son visibles en la historia de Santa Clara de San Millán y en la de San Bartolomé de Lumbisí. Santa Clara ha sido particularmente moldeada por su proximidad al centro urbano de Quito. Una comunidad de “indios libres”, reconocida como tal en tiempos coloniales, los residentes de Santa Clara desarrollaron actividades como ganadería, agricultura y la producción de cerámica (especialmente fabricación de tejas) en lo que era entonces los bordes noroccidentales de la ciudad. En el siglo XIX se vieron envueltos en prolongadas batallas legales con los terratenientes vecinos, con resultados dispares. En 1911, la comunidad recibió un estatuto por parte del héroe liberal, el presidente Eloy Alfaro, y posteriormente fue registrada, esencialmente en los mismos términos, como una comuna. A pesar de la prohibición explícita de alienación de las tierras en los estatutos de la comuna, a medida que la urbanización se extendió hacia el norte desde el centro colonial de Quito, en la primera mitad del siglo XX, el aumento del valor de la tierra y los impuestos prediales indujeron o forzaron a los residentes de Santa Clara a vender sus tierras y a retirarse a las faldas del volcán Pichincha. La desposesión también resultó en una serie de conflictos legales sobre la tenencia de la tierra y derechos sobre el agua (IEE,

2014, pp. 70-73; Jácome, 2016). Incluso en el momento en que el territorio de la comuna se redujo, de todas maneras, la migración interna aumentó. Las actividades agrícolas eventualmente fueron relegadas a unas pocas familias que la practicaban marginalmente, y la prohibición municipal respecto a los hornos puso fin a la remanente industria cerámica.

Los comuneros de Santa Clara obtuvieron ingresos mediante salarios en la construcción, transporte y otras industrias, comercio minorista y venta de (derechos de) lotes o alquileres. La participación diferenciada en el mercado laboral urbano generó inequidades a partir de mediados del siglo xx, ya que solo unas pocas familias eran capaces de enviar a sus hijos a la universidad, además de emplear ingresos extra en la adquisición de derechos de usufructo de otros comuneros, los cuales fueron vendidos a “foráneos” (no comuneros) o mantenidos para su uso en el futuro. Para finales del siglo xx, la migración y las remesas enviadas desde Estados Unidos y Europa se convirtieron en otra fuente mayor, y desigual, de ingresos. Como resultado de las ventas y de la expansión urbana, la comuna se vio rodeada en sus tres costados por barrios residenciales de clase media, aumentando la tentación de vender sus tierras, creando como consecuencia presión interna y externa hacia la disolución. Varios intentos del Magap y de la Presidencia para disolver la comuna llevaron a luchas encarnizadas entre 1979 y 1986, cuando la Corte Constitucional dictaminó a favor de la comuna. Esta decisión, sin embargo, no frenó las presiones internas hacia la privatización o disolución. Durante nuestra investigación de campo, defensores de la privatización marcharon hacia el Magap para impugnar al cabildo, luego de que su propio candidato haya perdido las elecciones. Aunque este último esfuerzo fue estéril, han continuado organizándose y promoviendo la privatización.

El impulso hacia la privatización está ligado a otros conflictos relativos a la tenencia de tierras. El aumento de la densidad poblacional ha dejado muy poco espacio disponible a la construcción de viviendas para las nuevas generaciones. Las empinadas laderas occidentales han sido designadas como espacio verde mediante acuerdo con el municipio. La preocupación de que no habrá tierra disponible para hijos y nietos ha generado un creciente conflicto con

aquellos que todavía claman por extensiones de tierra no desarrolladas. Algunos disputan la validez de esos reclamos, o sostienen que las tierras sin uso deben estar disponibles para los niños y los descendientes de todos los comuneros. En 2016, estos conflictos llevaron a miembros de una familia con tierras considerables a acusar formalmente al cabildo por usurpación de tierra, luego de que este organizara una minga para trabajar un lote vacante —que el cabildo insiste que se trata de territorio comunal— cuyo uso se destinaría a áreas recreativas y una escuela.

Al igual que Santa Clara, San Bartolomé de Lumbisí es una comunidad indígena desde tiempos coloniales, como se ha demostrado documentalmente, que también ha enfrentado prolongadas batallas legales con poderosos terratenientes (incluyendo un convento) que, en este caso, ha permanecido por siglos (ver Rebolledo, 1992). Localizado en un valle al oriente de Quito, no fue sino hasta hace poco que estaba relativamente alejada de la ciudad. Desde la década de 1990, sin embargo, el área que rodea Lumbisí se transformó en el eje de un tipo de desarrollo inmobiliario y comercial de lujo, estimulado principalmente por la construcción de una arteria vial y un nuevo aeropuerto. Aunque muchos comuneros aún practican la agricultura, también son empleados de comercio, transporte, construcción y otras industrias. Así como en Santa Clara, proveer de vivienda a obreros migrantes (muchos trabajadores en el ámbito de la construcción) se ha convertido en una actividad económica importante, considerando que los inquilinos componen dos mil de los cinco mil habitantes. En contraste con Santa Clara, Lumbisí ha controlado de manera estricta la injerencia foránea en la comuna por medio de lazos de parentesco o de afinidad, por tanto, ha mantenido una identidad indígena menos ambigua. La presión organizada para la privatización de las tierras dentro de la comuna ha sido, por consiguiente, menor, y los cabildos han defendido de manera más agresiva la forma de propiedad comunal. También existe, en proporciones relevantes, mayor tierra disponible para los descendientes de los actuales comuneros si lo comparamos con Santa Clara, aunque restricciones de construcción en el AIER Ilaló-Lumbisí han generado temores de que exista una escasez impuesta.

Como se evidencia en ambos ejemplos, la economía política de las comunas en el DMQ se entiende mejor en la actualidad en términos de reproducción y continuidad de comunidades étnicamente diferenciadas, de clase trabajadora, en el contexto de la posesión de tierra y mercados laborales capitalistas. Las prohibiciones respecto a la alienación de la tierra, incluso si no se aplican completamente, sirven como barreras frente a la inversión inmobiliaria capitalista, el desarrollo financiero hipotecario y la expropiación que esto puede causar, mientras que se mantiene el precio del territorio comunal muy por debajo del de la propiedad privada. Esto provoca que la tierra y la construcción de predios sean relativamente accesible para los descendientes de los comuneros, así como también para otros residentes, generalmente migrantes de áreas rurales. Como una forma de propiedad y territorialidad, la comuna ha permitido la reproducción de este tipo de sociedades in situ, y es principalmente la continuidad de estas comunidades ancestrales lo que enfatizan los protagonistas del proyecto comunal. Pero también es una propiedad en conflicto que continuamente debe defenderse en contra de la presión hacia la mercantilización. De los restos mixtos de esta lucha se desprende que existe una amplia gama de relaciones de facto de propiedad. En San José de Cocotog, al norte de Quito, la mayor parte de la tierra es esencialmente propiedad privada en el mismo sentido que en cualquier otra parte de la ciudad: en principio está abierta a ser vendida a cualquier persona, con la mayor parte de las transacciones inscritas en el catastro y en el registro de la propiedad. En Lumbisí, por otra parte, toda la tierra es administrada por la comuna, y sus miembros poseen el exclusivo derecho a usufructo, el cual solo puede ser vendido o transferido a otros comuneros con la aprobación del cabildo (esta es la forma de propiedad comunal ideal según los defensores de las comunas, pues es consistente con el mandato constitucional en referencia a la alienación y división de las tierras comunales).

En Santa Clara, un caso intermedio entre estos polos extremos, el cabildo ha intentado retomar el control sobre un régimen privatizado considerable. El terreno consta en el Registro de la Propiedad y en el Catastro como si fuera propiedad privada, pero el cabildo ha conseguido, de manera exitosa, aprobar cualquier transacción de esta

índole. Los defensores preferirían restringir la compra únicamente a los comuneros, pero por ahora se contentan con enrolar a los compradores como miembros de la comuna.

Más allá de estas disputas territoriales al interior de las comunas, todo el régimen tiende a rozarse contra ciertas bases del capitalismo contemporáneo, importantes para foráneos influyentes: 1) la centralidad de la “producción de espacio” (especialmente bienes raíces y urbanización) para la acumulación (Lefebvre, 1992); y 2) la mercantilización y financiación de la tierra y los inmuebles como aspectos centrales del gobierno neoliberal (De Soto, 2000; Harvey, 2012; Rolnik, 2013). Esta faceta del capitalismo contemporáneo continúa moldeando estrategias de acumulación privada y de política pública en el Ecuador posneoliberal, y hallan su expresión tangible en el aumento del valor de la tierra, la presión hacia la mercantilización y la emisión de títulos de propiedad. Dado el peso de estos proyectos y su apelación al sentido común, la inalienabilidad de la tierra comunal es vista por muchos observadores como un anacronismo que no tiene lugar en un entorno urbano moderno. Desde otra perspectiva, el caso de la comuna visto como un régimen alternativo de tenencia de tierras, que provee cierta seguridad de posesión negada por el mercado capitalista (como los fideicomisos de tierras comunitarias —*Community Land Trusts*— en otros contextos, Davis, 2010), está mínimamente desarrollado. Esto considerando que el proyecto comunal se enfoca mucho más en los derechos territoriales de las comunidades indígenas, y no tanto en el factor de desmercantilización y tenencia no especulativa de la tierra.

4. El proyecto comunal en Quito: luchando dentro del posneoliberalismo

Aunque las comunas del Ecuador fueron fortalecidas jurídicamente por las Constituciones de 1998 y 2008, en la práctica enfrentan numerosos desafíos. Aquí detallaremos los retos claves enfrentados por las comunas del DMQ y cómo los líderes y defensores de las mismas responden a ellos. Estos desafíos incluyen: 1) La “invisibilización” de las comunas y la falta de reconocimiento de la autoridad del gobierno comunal; 2) la fricción entre la propiedad comunal y el

prevaliente régimen de comercialización y financialización de la tierra; 3) la negación de infraestructura y su empleo como un incentivo para “regularizar” la propiedad o inclusive disolver las comunas; y 4) una planificación que ignora la participación de las comunas en los procesos de determinación del uso de la tierra y trabajos públicos en el territorio comunal. Los cabildos activos enfrentan estos desafíos con intervenciones políticas y culturales, ambas dirigidas tanto internamente a los comuneros y residentes de las comunas, y externamente a sus aliados e instituciones gubernamentales. Ellos trabajan para legitimar su autoridad al organizar actividades colectivas y al resolver problemas de la comunidad, demandando reconocimiento por parte de las entidades gubernamentales, negociando la provisión de obra pública e infraestructura, y buscando mantener el control comunal sobre el territorio y la propiedad. Mayormente, los cabildos y sus simpatizantes enfrentan al municipio y otras instituciones del Estado por su cuenta, aunque también hemos examinado un caso en el que un grupo de cabildos trabajaron en conjunto con el colectivo Pueblo Kitu Kara para enmarcar estos desafíos en el contexto de oposición a la ordenanza municipal, el AIER Ilaló-Lumbisí.

4.1. Estableciendo una autoridad legítima: ser visto, escuchado y reconocido

Los cabildos enfrentan una compleja tarea. Deben al mismo tiempo gobernar y defender las comunas con una autoridad precaria y limitada. Mantener, y de ser posible extender la autoridad comunal, es necesario para satisfacer las expectativas de los comuneros, y en última instancia para evitar su posible disolución. Con el fin de legitimar su presencia y autoridad, los cabildos y sus seguidores dialogan con comuneros y residentes para organizar actividades colectivas como mingas y fiestas. Al mismo tiempo, deben negociar su reconocimiento por parte de agentes gubernamentales, incluyendo el municipio, empresas públicas metropolitanas, y el Magap; instituciones que tienen un poder considerable sobre las comunas, pero que de manera frecuente desconocen, o no quieren reconocer, la autoridad legal de las comunas, provocando que el reconocimiento de las mismas sea discrecional y sujeta a negociaciones (cf. Povinelli, 2002).

En la medida en que le es posible actuar como autoridad, el cabildo es responsable de aspectos rutinarios de gobernanza, incluyendo el mantenimiento de los registros de membresía y usufructo, además de la supervisión de las transferencias de posesión y la resolución de disputas por la tierra. En teoría, el gobierno comunal puede reclamar una mayor autoridad con el fin de aplicar la legislación indígena, pero en el DMQ las comunas mayormente confinan su jurisdicción a la tierra. Este aspecto es demandante por sí solo, particularmente en grandes comunas como Santa Clara, que posee más de diez mil residentes, ya que atender al público toma varias noches cada semana. También se espera que los cabildos provean de infraestructura. Ellos pueden obtenerla mediante mingas, aunque para proyectos de mayor envergadura requieren de la cooperación municipal. También se espera de ellos el liderar la organización de eventos, especialmente festividades anuales en honor al santo patrón de la comuna.

Las responsabilidades del cabildo son, por tanto, significativas, y debido a que este cargo no ofrece salario, quienes lo detentan generalmente deben tener un empleo. No es sorprendente, por consiguiente, que las cabezas de los cabildos de las comunas más grandes frecuentemente son solteros o sin hijos. También ha habido otros cambios significativos en la típica constitución de los cabildos en los años recientes. Actualmente son más jóvenes, entre los treinta y cuarenta años de edad; un intento deliberado de enfrentar la disminución de la participación juvenil. Esta también es una generación con una orientación activista formada en los movimientos de la década de 1990 y la siguiente. Los miembros del cabildo usualmente tienen formación universitaria, están familiarizados con la ley y poseen capital cultural suficiente como para enfrentar a las autoridades en una relación más equilibrada. Este cambio fue evidente en los cabildos de Santa Clara, Lumbisí, la Toglla y Cocotog. También existen posiblemente más mujeres en espacios de liderazgo, aunque los hombres siguen predominando. Notablemente, el cabildo de 2016 de Lumbisí estuvo casi enteramente constituido por mujeres, incluyendo a su presidenta, Blanca Sacancela. Frecuentemente, las mujeres realizan gran parte del trabajo, pero son excluidas de las posiciones formales de poder. Se espera que los cabildos trabajen en equipo, y

usualmente funcionan con la participación de la comunidad en general, y en ocasiones con voluntarios foráneos. El cabildo liderado por Víctor Conchambay en Santa Clara, desde 2015 hasta 2017, ejemplifica muchas de estas tendencias. Víctor y varios miembros del cabildo tenían alrededor de treinta años de edad al momento de su elección —considerados por muchos demasiado jóvenes— pero este aspecto se compensaba con su título universitario. Un licenciado sin hijos, que trabajó en una ferretería, tenía el tiempo y la flexibilidad de horario para dedicarse por completo a la comuna. Fue respaldado por un cabildo muy dedicado y una red de miembros de la comunidad y simpatizantes, además de una notable cantidad de voluntarios externos a la comunidad, que colaboraron con actividades educativas y organizacionales. Mientras el cabildo tenía únicamente una mujer (como tesorera) —en oposición a muchas voluntarias mujeres— el siguiente cabildo electo al final de 2016 tuvo una mayoría femenina (tres de cinco). Es liderado por Miguel Ángel Pavón, otro estudiante universitario (abogado) y licenciado, quien fue un secretario muy activo del cabildo entre 2015 y 2016.

Los cabildos enfrentan resistencias internas. La comuna es exigente con los comuneros; deben levantarse al amanecer a cavar zanjas para una minga, asistir a asambleas y comisiones, contribuir con las celebraciones comunitarias y respetar la prohibición de alienación de la tierra. Los cabildos tienen la autoridad de imponer multas (aunque su recolección es otro asunto) por faltar a las asambleas, mingas y otro tipo de infracciones. Por otro lado, la autoridad de los cabildos depende en gran medida de la capacidad de persuasión y la buena relación con las numerosas autoridades competentes dentro de la comuna: relaciones extendidas de parentesco, iglesias, equipos de fútbol, organizaciones barriales y comités de mejoras; además de relaciones externas con políticos, partidos políticos e instituciones estatales. La resistencia puede manifestarse por sí misma en la evasión y resistencia pasiva, además de oposición vocal y organizada. Los cabildos se eligen cada año y supuestamente deben discutir las decisiones más relevantes en la asamblea, evento que puede ser conflictivo, aunque también existe una plataforma para que el cabildo se defienda.

Muchos residentes valoran las actividades comunales y la comunidad que componen. Cualquier noche, el centro comunitario de Santa Clara se llena de vida: los residentes hacen bailoterapia, aprenden instrumentos o toman clases de defensa personal. Durante algunas semanas, cada año, la comunidad celebra a su santa patrona, Clara de Asís, con mascaradas, bailes, juegos y fuegos artificiales. Los comuneros y los residentes también pueden participar directamente en comisiones destinadas a temas específicos (celebraciones, preservación del medioambiente, etc.), o, en las comunas más grandes, tales como Santa Clara, en comités barriales. En Lumbisí, el sistema de comisiones es particularmente amplio, permitiendo a los comuneros un rol activo en el gobierno. Una cierta ambivalencia entre los pesares y placeres de la vida comunal es más común que la defensa u oposición apasionada.

El cabildo también debe luchar por el reconocimiento de los representantes del Estado que autorizan y brindan poder público. Los cabildos usualmente describen las dificultades que enfrentan para establecer su presencia y autoridad de manera oficial como una forma de “invisibilización”, término que captura diversas prácticas gubernamentales que, o bien desconocen a las comunas, o minan activamente su autoridad. Los efectos de esta invisibilización se evidencian ampliamente. A pesar de los sustanciales reclamos territoriales, los residentes de Quito suelen desconocer la existencia de las comunas. Los profesionales empleados en las instituciones encargadas de regular a las comunas generalmente desconocen las características jurídicas, sociales o geográficas de estas. Prácticamente no aparecen en los documentos de la ciudad. Incluso muchos de los residentes de las comunas no están familiarizados con las características básicas de la organización comunal, particularmente en comunas como Santa Clara, que han recibido a muchos inmigrantes.

Un aspecto determinante de la invisibilización es la representación espacial. Las comunas están totalmente ausentes en la mayor parte de los mapas, y aquellos que sí indican su presencia (producidos de manera explícita para este propósito y de circulación limitada a determinados contextos) los ubican como “puntos” más que como extensiones territoriales. Los defensores de las comunas generalmente

se refieren a esta representación unidimensional como una sinécdoque que evidencia la ausencia de reconocimiento territorial, lo cual facilita tanto la alienación de las tierras comunales como la capacidad de ignorar la jurisdicción de los cabildos. Desmarcado y no reconocido, el territorio comunal puede ser tratado como espacio público, basurero o territorios irregulares que necesitan “regularizarse”. En muchas comunas del DMQ (incluyendo San José de Cocotog y Lumbisí) las tierras comunales supuestamente se utilizan para la eliminación de residuos por los gobiernos parroquiales, entre otros.

Esta ausencia de representación oficial es parcialmente un problema administrativo y de archivo. El Magap supuestamente debe registrar la información de las comunas y sus territorios, pero esta información no está necesariamente disponible. Además, hay poca coordinación con el municipio. Defensores de la comuna señalan que estas inoperancias reflejan el desinterés por parte de ambas instituciones. De hecho, es difícil pasar por alto que el reconocimiento discrecional aumenta su poder. El Magap está en el proceso de registrar los territorios comunales, pero estos esfuerzos se han llevado a cabo de manera lenta, y aún no ha cubierto el DMQ, pues es considerado por sus representantes como una zona de baja prioridad.

Más allá de la inclusión en el sistema de representación que proporcionan los mapas, planos y registros oficiales, está en juego una falta de reconocimiento de la legitimidad del gobierno y la organización comunal. Esto incluye la ya histórica (aunque no tan común) práctica de desconocer al gobierno comunal electo (ver Becker, 1999). Como hemos mencionado, el primer período de Víctor Conchambay como presidente del cabildo de Santa Clara fue cuestionado por parte de una minoría que apoyó al candidato a favor de la privatización. Basada en una sorprendentemente estricta lectura de las regulaciones de la propia comuna, el Magap aceptó que Víctor, pese a ser descendiente directo de las familias fundadoras de la comuna, y residente por toda su vida, no era técnicamente un “comunero”, y, por tanto, no podía ser elegido para el cargo que detentaba. El reconocimiento oficial solo fue alcanzado luego de un cambio en la regulación y tras una nueva elección (que Víctor ganó con un amplio margen). A pesar de esta eventual victoria, el gobierno comunal

permaneció inactivo por una buena parte del año. Otros ejemplos más habituales abundan: empresas municipales que no reconocen los documentos del cabildo, la emisión de títulos privados y la aplicación de impuestos dentro de las comunas, cambios de usos de suelo que afectan a las comunas y un agresivo control policial durante las celebraciones comunales.

El problema del reconocimiento se liga con el proceso político relativo a la negociación de impuestos e infraestructura. El artículo 57 de la Constitución declara que la tierra comunal debe ser “libre de impuestos”. El municipio, sin embargo, utiliza el no pago de impuestos como un argumento para no brindar servicios ni infraestructura. También existe la posibilidad de que se afirme que, al ser las tierras comunales desarrollos privados, no son aptos para la implementación de obra pública. Aunque muchos comuneros en el DMQ hoy tienen acceso a servicios básicos, la calidad y cobertura de los mismos es menor. Este aspecto suele ser usado como pieza de negociación para inducir a la comuna a ser disuelta y convertirse en un barrio ordinario del municipio. Los comités pro mejoras dentro de las comunas colaboran con el municipio e inducen a la disolución como única manera de obtener infraestructura decente.

La legitimidad de los cabildos, y por ende de la comuna, depende de manera significativa de la capacidad de satisfacer las necesidades de infraestructura, por tanto, las negociaciones con el municipio para acceder a obra pública es un tema central en las historias orales de los cabildos. Las negociaciones resultan en una variedad de acuerdos. En Santa Clara, aproximadamente el 80 % de los lotes está registrado en el catastro y paga impuesto predial. Los residentes dicen que las agencias municipales solicitan este documento como evidencia para realizar cualquier transacción rutinaria. Lumbisí, por otro lado, está registrado como un único lote, aunque esto también ha traído problemas, considerando que el municipio sostiene que este “lote” es propiedad privada, por lo que no puede realizarse obra pública y además está sujeto a impuestos. Incluso donde la comuna mantiene su organización autónoma, la naturaleza discrecional de estas negociaciones deriva en poder para el municipio.

Para enfrentar las prácticas que invisibilizan y minan su autoridad, los cabildos demandan ser reconocidos como “comunidades ancestrales” protegidas constitucionalmente. La legitimidad del gobierno comunal se atribuye a la Constitución, a la continuidad histórica y a la identidad indígena. Esta estrategia de legitimación refleja la influencia del movimiento indígena, su éxito al establecer derechos indígenas en la legislación vigente y el orgullo que muchos tienen al reafirmarse con identidades históricamente desprestigiadas. De todas maneras, esto tiene algunas limitaciones. Concepciones de lo indígena en Ecuador permanecen relativamente adheridas a ciertos signos e indicios: ruralidad, vestimenta “tradicional”, lengua, ausentes hoy mayoritariamente de las comunas del DMQ (Gómez, 2008, pp. 108-9; ver también Tilley, 2005). Incluso si todos estos signos estuvieron presentes no hace mucho, su ausencia visible deja espacio para los desafíos de la “autenticidad”. Al mismo tiempo, los aspectos colectivos de la vida comunal están representados por todos los partidos como expresiones de una esencia comunal diferenciada, poseída de manera exclusiva por las comunidades indígenas, lo que implica que la comuna es vista como una institución que solo puede funcionar para los indígenas auténticos (cf. Povelli, 2002).

Líderes y defensores de las comunas resaltan otros aspectos de la identidad indígena. Esto incluye la historia y la vida colectiva de la comuna, las mingas y los festivales, además de los apellidos: Cabascango, Collaguazo, Conchambay, Llumipanta, Simbaña, Tumipamba, Quishpe, por nombrar algunos. Muchos también promueven una identidad kitu kara, aprovechando las corrientes más amplias de los movimientos andinos e indígenas (ver Fine-Dare, 2014). Esto incluye celebraciones y prácticas rituales kichwa (como la celebración del sol en el Inti Raymi y la comida compartida de manera ritual en la pamba mesa), además de nuevas formas de religiosidad. La participación en estos eventos, de todas maneras, está limitada a aquellos más activamente envueltos en el activismo indígena. La identidad indígena dentro de las comunas del DMQ tiende a ser situacional, disputada y ambivalente. En Santa Clara, opositores de la comuna generalmente sostienen que este régimen es inapropiado para ellos precisamente porque no se sienten significativamente

indígenas. Otros, especialmente simpatizantes del cabildo, promueven una adaptación activa de la ascendencia indígena. La mayoría se encuentran entre ambos polos. Lo indígena, en consecuencia, ofrece una base poderosa y, sin embargo, precaria, con la cual defender a las comunas. Diez años luego de la Revolución Ciudadana, el sentido común imperante no permite defender las comunas en otros términos, por ejemplo, como un modelo de comunidad democrática, o tenencia no especulativa de tierra, aparte de la supuesta esencia comunal de las comunidades indígenas.

4.2. Propiedad y territorio: reclamando tierras para la comuna

Aunque incluso las más estrictas formas de propiedad comunal implican apropiación y control privado, incluyendo el uso, herencia y derechos de venta de la tierra (a otros comuneros), existen diferencias importantes entre las propiedades privada y comunal. Dificultades para la compraventa limitan la mercantilización y financiación, estableciendo un escenario ideal para conflictos entre aquellos interesados en vender los lotes al precio más alto posible y aquellos que priorizan el mantenimiento de la comunidad en su territorio. Los más interesados en vender por lo general son recién llegados, menos ligados a la comuna como un modo ancestral de vida comunitaria. Ya sea porque compraron derechos de la tierra o las adquirieron mediante el matrimonio, ellos procuran adquirir una ganancia sustancial mediante el precio más alto disponible para la propiedad privada.

La inalienabilidad de las tierras comunales es, por consiguiente, un asunto importante de discusión, tanto dentro de las comunas como en su relación con foráneos. Los cabildos pueden intentar validar los reclamos comunales en contra de los comuneros interesados en vender su tierra a extraños y ante a las instituciones gubernamentales que lo facilitan. En muchos casos, sin embargo, el régimen comunal de la tierra es ignorado o evadido exitosamente (esto puede afectar al comprador si el cabildo eventualmente hace valer su autoridad). Otra opción es que aquellos interesados en la alienación de las tierras comunales presionen para conseguir la disolución de la comuna, argumentando que así obtendrán mayor inversión en infraestructura por parte del municipio (ver Simbaña, 2014). Tales conflictos

sobre las tierras comunales han llevado a luchas prolongadas e incluso violentas. Miembros del cabildo pueden enfrentar hostigamiento legal, amenazas, intentos de asesinato o prisión (aunque la violencia es más común en ciertas zonas rurales). La amenaza de prisión por “usurpación” de tierra enfrentada por los miembros del cabildo de Santa Clara en 2016 es un ejemplo reciente.

El reconocimiento es nuevamente central en esta lucha: el de los reclamos de la comuna por unas determinadas parcelas de tierra, pero, fundamentalmente, de la comuna como un tipo de propiedad diferenciada. Aunque la propiedad comunal está reconocida en la Constitución, junto con la propiedad pública y privada, esto no ha sido traducido a ley o política pública. A los funcionarios municipales se les dificulta comprender las relaciones de propiedad en las comunas (“tu comprensión de la propiedad es completamente diferente a la nuestra” dijo un activista del colectivo Pueblo Kitu Kara durante un diálogo con el municipio). Ellos consideran a la apropiación privada mediante el usufructo como equivalente de propiedad privada, por lo que la propiedad comunal es reducida a aquello destinado a usos comunales: la casa de reuniones, las canchas de fútbol, etc. En otras palabras, la propiedad comunal equivale a propiedad pública dentro de las comunas. Esta asimilación de la propiedad comunal, ya sea a propiedad privada o pública, es central en relación con las disputas relativas a impuestos y a provisión de servicios, como hemos visto. También subyace a conflictos de propiedad y a alienación de la tierra: los títulos privados asignados a la tierra comunal en usufructo le permiten circular como propiedad privada, más allá del control del gobierno comunal.

El colectivo Pueblo Kitu Kara ha estado abogando por un reconocimiento explícito de la propiedad comunal en la legislación municipal. En diálogos con el municipio, el presidente del colectivo Pueblo Kitu Kara, Fernando Cabascango, sostuvo que el reconocimiento explícito de la propiedad comunal podría resolver numerosos conflictos, incluyendo la negación de los servicios municipales y la incapacidad de crear registros públicos de las tierras comunales sin asimilarlas como propiedad privada. Las respuestas han sido evasivas: es una buena idea en teoría, pero difícil de implementar en la práctica, o

también se considera que es innecesario porque se pueden encontrar soluciones dentro del marco actual. Sin embargo, con un contraste notable frente a la incertidumbre de reconocer la propiedad comunal, el municipio ha sido muy proactivo proveyendo títulos de propiedad privada. La campaña municipal “Regula tu Barrio” inició con la administración previa y ha provisto de títulos, en conjunto con servicios e infraestructura, de manera amplia a terrenos “informales”. Los defensores de la comuna afirman que la campaña fue utilizada para privatizar los territorios comunales.

En ausencia de un sistema formal de reconocimiento, los cabildos han usado diversas estrategias para mantener y reconstituir las relaciones comunales de propiedad. Las garantías constitucionales proveen herramientas importantes. Amenazando con demandar por su derecho constitucional de tierras comunales inalienables, el cabildo de Santa Clara ha convencido al municipio de solicitar evidencia de aprobación del cabildo para las transferencias de propiedad antes de proveer servicios. Esto ha permitido al cabildo ejercer cierto control en relación con la transferencia de tierras, incluso si la mayor parte de las tierras están registradas en el municipio en los mismos términos que la propiedad privada. Como hemos visto, el cabildo de Lumbisí posee una estrategia diferente, al registrar a la comuna con un único título de propiedad, lo que otorga mayor control sobre la tierra (Lumbisí es conocido por impugnar ventas de tierras ante la corte), pero también permite al municipio establecer a la comuna como propiedad privada, por tanto, sujeta a impuestos y no apta para obra pública.

La presencia de cierto número de profesionales —incluyendo abogados— simpatizantes con las comunas del DMQ facilita la aplicación efectiva de la ley. De hecho, tanto Santa Clara como Lumbisí tienen una larga historia de éxito en litigios para defender sus territorios, que datan al menos desde el siglo XIX. Afuera de Quito, la aplicación de la ley es más complicada, ya que existe un reducido acceso a educación; además, la distancia física con respecto a las cortes aumenta las asimetrías entre los comuneros y los poderosos intereses del desarrollo inmobiliario (cf. Hetherington, 2011).

5. Participación, planificación y poder

Las comunas poseen una robusta tradición de democracia directa, participativa y deliberada, en cuyo corazón se encuentran las asambleas, la “más alta autoridad” de la comunidad. La frecuencia, número y conducta varía de comuna a comuna. En Santa Clara, las asambleas se llevan a cabo una vez al mes, aproximadamente, algunas veces con mayor frecuencia, y puede involucrar a quinientos o seiscientos participantes. Estos eventos no carecen de problemas: su tamaño puede hacerlos inmanejables; la participación, al ser obligatoria, puede ser una mera formalidad; el cabildo usualmente es quien tiene la palabra, o el debate es interrumpido; los hombres participan más que las mujeres y monopolizan las posiciones formales de autoridad. A pesar de estas limitaciones, de todas formas, las asambleas son un escenario regular para la discusión, rendición de cuentas y control del cabildo (cf. Erazo, 2013; Lazar, 2008; Van Cott, 2008). Además, se complementa con comités y otras vías para involucrarse con el gobierno de la comuna, en el cual la participación es más fácil.

Esta democracia comunal participativa de manera frecuente entra en conflicto con procesos burocráticos estatales. A pesar de que la Constitución menciona la “participación” más de cien veces, en la práctica ha sido reemplazada por otros aspectos del proyecto estatal posneoliberal, especialmente la promesa de un Estado más técnicamente capaz (leyes recientes acerca del agua o educación son ejemplos en los que la centralización genera conflictos con la autonomía indígena). Al mismo tiempo, la burocracia estatal sigue permeada por antiguas exclusiones raciales, de género y clase. Pocos, fuera de los movimientos indígenas, entienden o valoran a las comunas como formas de participación democrática. Para los planificadores, la insistencia de las comunas en relación con la autonomía o la autoridad de las asambleas es un obstáculo para la planificación racional: un planificador municipal nos explicó que la proliferación de las comunas es una de sus “pesadillas”, señalando alarmado que las comunas pueden ser fundadas por solo cincuenta personas (como si las comunas existentes no estuvieran luchando solo por la posesión de su territorio). Los procesos de participación establecidos por el municipio tienden a adquirir la forma de colaboración de socios con un fin

determinado —un modo característico de gobierno neoliberal— que contrasta con la soberanía popular territorializada de las asambleas (ver Brown, 2015). Estas formas contradictorias de participación alcanzaron su cúspide en un reciente conflicto en torno al AIER Ilaló-Lumbisí que se abordará a continuación.

Desde la perspectiva de las comunas, la planificación municipal es vista como una imposición desde arriba que afecta negativamente sus vidas. Les perjudica las decisiones relativas a zonificación y localización de las obras públicas, que pueden ignorar los procesos de planificación y las preferencias de los comuneros (a pesar de que el “derecho a consulta” está estipulado en la Constitución). Si el territorio es declarado como reserva ecológica, la construcción de casas, agricultura y otras actividades económicas pueden ser prohibidas. La designación de la tierra como “urbana”, por otro lado, incrementa el valor de la tierra y prohíbe ciertas actividades, como las pecuarias (en Quito, incluso pollos y cuyes están vetados de las áreas “urbanas”). La construcción de carreteras y un aeropuerto ha dividido territorios e incrementado la presión de los desarrolladores inmobiliarios en varias comunas al oriente del DMQ, donde está localizado Lumbisí (Bayón, 2014). En Santa Clara, una autopista muy transitada, la Mariscal Sucre (construida en 1976), dividió la comuna entre las partes “alta” y “baja”, con una movilidad difícil y peligrosa entre ambas. La construcción de infraestructura para distribuir agua de las comunas a otros usuarios es otra fuente de disputas con el municipio y otros actores, por ejemplo en Santa Clara, donde el conflicto ha durado a lo largo del siglo xx (IEE, 2014, pp. 72-3; Jácome, s/f).

6. El AIER Ilaló-Lumbisí: una lucha por el territorio y la autonomía

El conflicto en relación con el Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER Ilaló-Lumbisí) juntó a varias comunas y simpatizantes en una lucha común por el reconocimiento de los reclamos territoriales de las comunas. La ordenanza (desarrollada por dos administraciones municipales distintas, entre 2013 y 2016) propuso la preservación del entorno natural del volcán Ilaló, al restringir el futuro desarrollo en esta zona de expansión inmobiliaria. El área

designada está, de todas maneras, ocupada por un amplio número de comunas grandes y sólidamente constituidas, nueve de las cuales se veían directamente afectadas. La comuna Lumbisí (la única explícitamente nombrada en la ordenanza) se consideraba a sí misma particularmente en peligro. En mayo de 2015, comuneros y el cabildo de Lumbisí organizaron una manifestación para oponerse a la ordenanza. El colectivo Pueblo Kitu Kara ayudó a ampliar la campaña, juntando a otras comunas afectadas y a simpatizantes externos al área en cuestión (incluyendo a los cabildos de Santa Clara y Cocotog). Una Asociación de Comunas Ilaló-Lumbisí fue organizada con el colectivo Pueblo Kitu Kara y siete comunas (Angamarca, Alangasí, Leopoldo Chávez, Lumbisí, la Toggla, el Tingo y Tola Chica).

Opositores del AIER sostienen que esta define usos de tierra sin considerar las necesidades de las comunidades, incluyendo la construcción de casas para las futuras generaciones, cultivos y crianza de animales, o los propios procesos de planificación de las comunas (típicamente, el territorio comunal no se manifiesta en ninguno de los mapas que acompañan la ordenanza.) El presidente de Lumbisí, Geovany Cusi, reclamó que, al prevenir la construcción de nuevas casas para sus hijos, la ordenanza marca el fin de la comuna. Muchos sostuvieron que las comunas del Ilaló estaban siendo designadas como espacios verdes precisamente con el fin de abrir paso a otros desarrolladores; las comunas servirían como compensación ambiental. Para otros, el plan era aún más maquiavélico: las prohibiciones durarán el tiempo suficiente que tome la extinción de las comunas, para después de ello permitir nuevamente el desarrollo inmobiliario de manera ilimitada. Estas preocupaciones se captan de manera elocuente en la siguiente declaración de una comunera, en una reunión entre representantes de la municipalidad y comuneros, realizada en el Palacio Municipal de Quito, el 1 de octubre de 2015:

Lumbisí tiene 480 años de existencia... Y hace diez años mi suegro, que era presidente, él designó 202 hectáreas al parque ecológico... [35 % del territorio] Entonces, ¿por qué Lumbisí se opone a esta ordenanza? Primero, porque la gente quiere a su tierra. Segundo, la gente está dispuesta a dar la vida por su tierra. Si es que ustedes llevan una maquinaria, como lo hablan los concejales de las inmobiliarias, la gente se va a parar

adelante y van a preferir que le maten antes que darles esta tierra. Es textual, es... es... las palabras de los comuneros lumbiseños: van a defender la tierra, porque esta tierra es para los nietos, es para sus hijos. ¿Sí? Y, mi suegra nos dejó un terreno, ella ya falleció, pero dejó el terreno a mis hijas. Y no voy a permitir que mis hijas no puedan construir en la tierra lumbiseña. Porque fue trabajada por su abuela, porque fue cultivada por su padre, y no voy a permitir que vengan otras personas a decirme: “No puede sembrar, no puede pasar una vaca, no puede construir”. Porque estas tierras son para los niños lumbiseños, como le dije a Margarita Carrasco, yo estoy aquí defendiendo a los niños lumbiseños, porque yo tengo hijas, y aquí no hay niños que pueden decir “esta es mi tierra, porque cuando yo crezca, yo puedo construir en mi tierra, en la tierra que me dejó mi abuela”. Por esto yo estoy aquí, por los niños lumbiseños. Y por último, nosotros como comuna tenemos leyes. Y nosotros como cabildo tenemos que responder a la gente; así como el alcalde tiene que responder cuando le hacen algún problema, nosotros como cabildo tenemos que responder. Y ya es desde mayo este problema, que veremos [que quede] asentado el rechazo absoluto de la ordenanza Ilaló-Lumbisí. Porque nos oponemos, porque es para nuestros niños esta tierra. Y Lumbisí tiene todo un marco, un crecimiento ordenado. Tiene equipos, tiene su debido sistema, tiene una idea muy clara de cómo debe crecer Lumbisí, y esa tierra no van a permitir los comuneros que cedan a nadie, que se le proponga para inmobiliarias, porque esto es para los niños. ¿Sí? Muchas gracias.

La oposición frente al AIER Ilaló-Lumbisí parece haber tomado por sorpresa al municipio de Quito. En lo que a ellos respectaba, la ordenanza era el fruto de acuerdos alcanzados luego de un amplio proceso de participación que databa desde el 2013. De hecho, muchos residentes y líderes de las comunas confirmaron que habían participado en talleres relativos a la ordenanza. Todos simpatizaron con los objetivos establecidos para refrenar el desarrollo privado y preservar el entorno natural, y parecían estar dispuestos a tolerar que las comunas mantengan amplios espacios verdes, expresando orgullo por un compromiso ancestral en relación con la naturaleza.

De todas maneras, hubo un amplio acuerdo en que el proceso de consulta no había respetado los principios de autogobierno o de autonomía indígena. El municipio omitió la autoridad territorial y las formas establecidas de participación de las asambleas comunales,

confiando en foros organizados con un limitado número de participantes. Los líderes comunales enfatizaron que, si bien ellos fueron “consultados”, era realmente la asamblea en su totalidad la que toma las decisiones importantes, y el proceso adecuado hubiera sido realizar presentaciones y discusiones en las asambleas de las comunidades afectadas. Principalmente, fue ilegítimo el igualar la participación en un diálogo con la autorización para futuras decisiones. Posteriormente ellos apelaron a su autoridad y derechos territoriales como comunidades indígenas, garantizadas por la Constitución y por convenios internacionales (especialmente el Convenio 169 de la OIT). Los representantes de Lumbisí se mostraron particularmente contrariados por la falta de reconocimiento del proceso de planificación interna de las comunas o sus grandes áreas protegidas.

La oposición a la ordenanza fue ratificada por participantes de asambleas generales en las comunidades afectadas entre agosto y septiembre. Las resoluciones, firmadas por los presidentes de siete comunas asociadas, demandaron que la ordenanza sea archivada, declarando al mismo tiempo que el Ilaló debe ser considerado como “zona de protección ecológica y cultural” y que ellos se oponen firmemente a “todo proyecto inmobiliario”. Las resoluciones continúan presentando algunas demandas relacionadas con el proceso de socavar a las comunas. Una de las resoluciones denuncia “la aplicación inconstitucional del programa ‘Regula tu Barrio’ a las comunas, ya que esto implica su disolución y conversión en barrios”. Otra expresa “solidaridad con la comuna San Pedro del Tingo, por los abusos cometidos por el comité pro-mejoras, que en complicidad con el Municipio desconoce la Legítima Autoridad de los Cabildos Comunales, y busca dividir y disolver la Comuna del Tingo”. Una tercera demanda exige “que el Municipio suspenda la emisión de permisos de construcción dentro del territorio de las comunas... [y] rechaza el reconocimiento de cualquier forma de título de propiedad, siendo esas autorizaciones de absoluta potestad de los cabildos en legítima representación de los habitantes de las comunas”, seguidas por una resolución separada que rechaza “el reconocimiento de cualquier forma de propiedad privada dentro del territorio de las comunas y comunidades”. Otras resuelven organizar comisiones legales, sistemas de manejo de agua y prevención de incendios forestales. La ordenanza fue un

catalizador para la articulación de un más amplio conjunto de reivindicaciones, además de nuevos proyectos colectivos.

Los opositores a la ordenanza demandaron audiencias con el alcalde de Quito y organizaron manifestaciones afuera del edificio municipal. Los comuneros vitorearon cuando un comunero mayor sopló su cuerno (un llamado de guerra tradicional), y cantaron “la tierra no se vende, la tierra se defiende”. Para finales de 2015, el municipio había archivado el plan y se comprometió a establecer un proceso de diálogo con representantes de las comunas sobre una agenda política abierta, que duró hasta finales de 2016. Sin embargo, la participación en las mesas redondas se desvaneció rápidamente, ya que la amenaza inmediata de la ordenanza se retiró.

Este proceso es sugerente respecto a las posibilidades y límites de la ampliación de las comunas. Confirma la conclusión de Colloredo-Mansfeld de que las similitudes de organización provistas por la organización comunal dan paso a su reconocimiento mutuo, lo que facilita su aglomeración (2009, pp. 208-9). Al mismo tiempo, la unidad parece depender de alguna medida de la urgencia y negación de una amenaza externa; cuando ese momento finalizó, los cabildos regresaron al centro de gravedad de sus respectivas comunas (cf., Rayner, 2014, pp. 268-9). Es en gran parte porque están ligados a territorios comunitarios particulares, que se enfocan en sus propios problemas específicos, que las comunas siguen existiendo. Sin embargo, su supervivencia a largo plazo puede depender de la habilidad de organizarse de una forma que les permita alcanzar cambios políticos fundamentales, como el reconocimiento municipal de la propiedad comunal.

7. Conclusiones

Los defensores de las comunas enfrentan una compleja y demandante tarea política y cultural. Deben negociar con las fricciones del doble movimiento en un contexto de expansión urbana capitalista, gobernar sus comunidades de tal forma que los comuneros conciban a la comuna como una alternativa válida para tener una vida plena, y buscar el reconocimiento de su propia autoridad y de sus instituciones, de cara a las instituciones gubernamentales comprometidas

con la propiedad privada y la planificación racional, mientras negocian estándares acerca de cómo una comunidad indígena “auténtica” debería verse. El uso activo de procedimientos estatales mientras intentan ser “vistos por el Estado”, aunque de manera particular, complica la narración sobre la imposición de lógicas estatales (Colloredo-Mansfeld, 2009, pp. 205-206; cf., Scott, 1998). Como el caso del AIER Ilaló-Lumbisí demuestra, las comunas del DMQ tienen éxito en ocasiones, en el momento en que se han organizado para realizar demandas específicas a instituciones locales y estatales. Los derechos legales y poderes garantizados a las comunas son herramientas poderosas, especialmente en relación con las instituciones del Estado que potencialmente pueden verse obligadas a respetar la ley. Tienen más problemas con las prácticas dispersas y rutinarias asociadas al gobierno y tipo de urbanización capitalista. En este sentido, así como en muchos otros, el “revolucionario” y “plurinacional” Estado muestra más continuidad que ruptura con el pasado. Desde esta perspectiva, la Constitución del 2008 más que nada refuerza a la Ley de Comunas de 1937, ofreciendo otra herramienta para la misma lucha permanente por autonomía y reconocimiento.

Los límites del desafío hacia las instituciones capitalistas, prácticas y formas de sentido común, implica que los defensores de las comunas deben reclamar sus derechos como comunidades indígenas. Aunque esta es una base poderosa para hacer reclamos, tiene sus límites, particularmente dentro del DMQ, donde la identidad indígena se encuentra lejos de estar consolidada, tanto internamente como a la vista de foráneos. Más que nada, al invocar una lógica de diferencia cultural, se apela a la Constitución y a los derechos indígenas para evitar el enfrentarse directamente con los principios del gobierno liberal capitalista, constituyendo en su lugar a las comunas como zonas limitadas de excepción. Tales argumentos, enmarcados como derechos a una diferencia cultural en un marco pluralista, puede frecuentemente ser acomodada dentro de un gobierno neoliberal (ver Hale, 2002; Jackson y Warren, 2005; Povinelli, 2002; Van Cott, 2010).

De todas maneras, con una forma instituida de participación democrática, y un modelo de provisión de tierras y vivienda que prioriza el futuro de la comunidad por sobre la ganancia privada, la seguridad

por sobre la especulación, las comunas ofrecen una contrapropuesta concreta al sometimiento de la política, la tierra y comunidad al mercado neoliberal, es decir, un contraste funcional con la urbanización capitalista. Quizás el llamado es hacia una aproximación de dos frentes que reclaman derechos para las comunidades ancestrales indígenas, mientras también se enfatiza en el potencial de las comunas para personas no indígenas como una forma alternativa de tenencia y democracia, que pone en práctica algunos de los objetivos elementales de la Constitución del 2008, que aún continúa inspirando a muchos.

8. Referencias bibliográficas

- Álvarez, S. (2002). De reducciones a comunas: transformaciones legales de las tierras comunales en la península de Santa Elena, Ecuador. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia* (17-18), 7-43.
- Bayón Jiménez, M. (2014). *Hegemonía y dialéctica de territorialidades: las políticas públicas vinculadas al NAIQ como garantes del capital frente al derecho a la ciudad*. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Becker, M. (1999). Comunas and Indigenous Protest in Cayambe, Ecuador. *The Americas* 55(04), 531-559.
- _____. (2008). *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movements*. Durham: Duke University Press.
- _____. (2010). *Pachakutik: Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bretón, V. (1997). *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes: una introducción al caso ecuatoriano*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.
- _____. (2003). Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador. En V. Bretón y F. García (Eds.), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en Crisis*, pp. 217-53. Barcelona: Icaria.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burbach, R., Fox, M., & Fuentes, F. (2013). *Latin America's Turbulent Transitions: The Future of Twenty-First Century Socialism*. London: Zed Books.
- Colloredo-Mansfeld, R. (2009). *Fighting Like a Community: Andean Civil Society in an Era of Indian Uprisings*. Chicago: University of Chicago Press.

- Collier, G. A. (1999). *Basta!: Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*. Oakland: Food First Books.
- Coronel, V. (2009). Orígenes de una democracia corporativa. En E. Kingman Garcés (Ed.), *Historia social urbana: espacios y flujos*, pp. 323-364. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Crehan, K. (2016). *Gramsci's Common Sense: Inequality and Its Narratives*. Durham: Duke University Press.
- Davis, J. E. (2010). Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States. En J. E. Davis (Ed.), *The Community Land Trust Reader*, pp. 3-47. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- De la Peña, G. (2005). Social and Cultural Policies towards Indigenous Peoples: Perspectives from Latin America. *Annual Review of Anthropology* 34(1), 717-739.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Dombrowski, K. (2002). The Praxis of Indigenism and Alaska Native Timber Politics. *American Anthropologist* 104(4), 1062-1073.
- Erazo, J. S. (2013). *Governing Indigenous Territories: Enacting Sovereignty in the Ecuadorian Amazon*. Durham: Duke University Press.
- Fine-Dare, K. S. (2014). From Mestizos to Mashikuna. En S. Wickstrom & P. D. Young (Eds.), *Mestizaje and Globalization: Transformations of Identity and Power*, pp. 145-163. Tucson: University of Arizona Press.
- Gómez, R. (2008). Indígenas urbanos en Quito: el proceso de etnogénesis del pueblo Kitu Kara. En F. García (Ed.), *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, pp. 107-119. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Goodwin, G. (2016). The Quest to Bring Land under Social and Political Control: Land Reform Struggles of the Past and Present in Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 17(3), 1-23.
- Hale, C. (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34, 485-524.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso.
- (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hetherington, K. (2011). *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Durham: Duke University Press.

- IEE [Instituto de Estudios Ecuatorianos]. (2014). *Memoria social y cultural en el Distrito Metropolitano de Quito: ruralidad y comunas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Jackson, J. E., & Warren, K. B. (2005). Indigenous Movements in Latin America, 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions. *Annual Review of Anthropology* 34(1), 549-573.
- Jácome, V. (2016). *La tenaz sobrevivencia de Santa Clara de San Millán, comuna de Quito, 1930-1990*. Ensayo inédito.
- Jones, G. A., & Ward, P. M. (1998) Privatizing the Commons: Reforming the Ejido and Urban Development in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 76-93.
- Lazar, S. (2008). *El Alto, Rebel City: Self and Citizenship in Andean Bolivia*. Durham: Duke University Press.
- Lefebvre, H. (1992). *The Production of Space*. New York: Wiley.
- Macas, L. (2000). Instituciones indígenas: la comuna como eje. *Boletín Instituto Científico de Culturas Indígenas* 2(17).
- Mattiace, S. L. (2007). From Indigenismo to Indigenous Movements in Ecuador and Mexico. En A. K. Clark & M. Becker (Eds.), *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*, pp. 196-208. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mérida Conde, J. (2016). *Entre la comuna autónoma y el cliente dependiente. El ejercicio de autonomía en la comuna periurbana de Cocotog en el nuevo Estado descentralizado y plurinacional del Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Murphy, A. D. (1994). To Title or Not to Title: Article 27 and Mexico's Urban Ejidos. *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*: 209-232.
- Nash, J. (2001). *Mayan Visions: The Quest for Autonomy in an Age of Globalization*. New York: Routledge.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York/Toronto: Farrar and Rinehart.
- Poole, D. (2006). Los usos de la costumbre: hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. *Alteridades* 16(31), 9-21.
- Povinelli, E. A. (2002). *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*. Durham: Duke University Press.

- Radcliffe, S. A. (2012). Development for a Postneoliberal Era? Sumak Kawsay, Living Well and the Limits to Decolonisation in Ecuador. *Geoforum* 43(2), 240-249.
- Rayner, J. (2014) "A New Way of Doing Politics": The Movement against CAFTA in Costa Rica. Disertación Doctoral, CUNY.
- Rayner, J., Simbaña Rengifo, C. D., & Morales, V. (2015). *El proyecto comunal: propiedad, democracia y urbanización en el Ecuador*. Cenedet, documentos de trabajo (5).
- Rebolledo, L. (1992). *Comunidad y resistencia: el caso de Lumbisí durante la Colonia*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research* 37(3), 1058-1066.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Silver, B. J, & Arrighi, G. (2003). Polanyi's "double Movement": The Belle Époques of British and US Hegemony Compared. *Politics & Society* 31(2), 325-355.
- Simbaña Rengifo, C. D. (2014). Periurbanización y territorio: el caso de la ex-comuna de San Francisco de Tanda y Pelileo de la parroquia suburbana de Nayón. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Stocks, A. (2005). Too Much for Too Few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology* 34(1): 85-104.
- Tilley, V. (2005). *Seeing Indians: A Study of Race, Nation, and Power in El Salvador*. Santa Fe: University of New Mexico Press.
- Tsing, A. L. (2004). *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press.
- Van Cott, D. L. (2008). *Radical Democracy in the Andes: Indigenous Parties and the Quality of Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2010). Indigenous Peoples' Politics in Latin America. *Annual Review of Political Science*, 13(1), 385-405.
- Yashar, D. J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zanafría, J., Centro Cultural Ñukanchik Kaway & Colectivo Comuna Hormiga (2010). *Comuna San José de Cocotog: un relato histórico en construcción*. Quito: El Fuego y la Palabra.

De señoríos étnicos a funcionarios: la institucionalización de la comuna de San José de Cocotog¹

Juan Mérida Conde

1. Introducción

LA CONSTITUCIÓN DEL Ecuador aprobada en 2008 marcó un hito histórico en la construcción de los Estados modernos. Junto con Bolivia, plantearon concebir al Estado más allá de su relación con una nación o un pueblo, reconociendo la diversidad de naciones y pueblos dentro del territorio estatal, con sus propias características históricas, culturales y organizativas. De esta manera, se pasa por primera vez en la historia del Estado-nación al Estado-plurinacional, reconfigurando la definición de una estructura con profundas raíces coloniales. Desde una óptica constitucionalista, se consideraba que era una oportunidad para definir un nuevo contrato social inclusivo, generando un punto de inflexión frente el “falso contrato social” (De Sousa Santos, 2003) construido desde finales del siglo XIX en Ecuador. Este se basó en la instauración del régimen liberal amparado en el concepto universal de igualdad pero que, en la práctica, se había definido entorno a la exclusión sistemática de personas y grupos sociales en función de la raza, etnia, clase social y género.

Sin duda, uno de los agentes que más influirán en las demandas plurinacionales será el movimiento indígena que durante la década de 1990 se levantará frente a la embestida neoliberal global,

1 El contenido del siguiente capítulo es una continuación de los aportes realizados en la tesis de Maestría “Entre la comuna autónoma y el cliente dependiente. El ejercicio de autonomía en la Comuna periurbana de San José de Cocotog” realizada en el Departamento de Sociología y Estudios de Género, Flacso-Ecuador, publicada en junio de 2016. Para un mayor interés, se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10210/2/TFLACSO-2016JMC.pdf>.

considerada como un nuevo rostro del Estado colonial. Esta embestida tendrá una especial resistencia en las luchas autonomistas indígenas, destacando Nicaragua y Chiapas. En Ecuador, las primeras declaraciones autonomistas se llevarán a cabo en 1990 por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), durante el Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas en Quito, con motivo de los 500 años de colonización. Será cuatro años después, al calor del primer levantamiento indígena en el país, que se redacte el Proyecto Político de la Conaie, reclamando por primera vez un nuevo modelo de Estado basado en la plurinacionalidad, entendida como el reconocimiento de sus territorios y gobiernos.

En términos legales, la nueva Carta Magna recoge un pliego de derechos colectivos y de la naturaleza, dando por terminado el proceso legislativo iniciado con la Constitución de 1998. En lo que se refiere a la autonomía territorial, se reconoce: 1) tierras comunales, 2) autoridad propia, 3) derecho a impartir su propio sistema educativo y de salud, así como 4) aplicación de justicia de acuerdo con sus propios usos y costumbres. Las dudas que se abrirán a partir de ese momento estarán relacionadas con la aplicación práctica de este nuevo marco autonómico, teniendo en cuenta que todavía seguía vigente la Ley de Comunas de 1937, en la cual las comunas mantenían una posición de subordinación tanto hacia el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Magap) como a la junta parroquial, último eslabón de la estructura de gobierno. Para hacer operativos los criterios generales de la Constitución, se crea en 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), estableciendo las competencias de los gobiernos locales (regional, provincial, municipal y parroquial) pero dejando en una posición indeterminada a las comunas, que quedan excluidas del sistema de financiación del Estado. Además, el Cootad hace alusión a la Ley de 1937, reafirmando su vigencia (art. 308) y establece que si las comunas quieren ser reconocidas como gobierno autónomo y no seguir sujetas a los gobiernos jerárquicamente superiores, deben constituirse como Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), vía excesivamente burocrática que ha supuesto que hoy en día siga sin existir ninguna CTI en todo el país.

Esto abre el debate sobre cómo se concibe la autonomía. Si se entiende como fin o como medio. En el primero, tiene que ver con una concepción mucho más legalista, asumiendo que en el momento de su institucionalización es cuando existen las garantías para su ejercicio. En el segundo, se basa en entender la autonomía como acción en una relación conflictiva con otros agentes establecidos en el territorio (Modonesi, 2010). Al debate sobre la autonomía como medio o como fin, hay que añadir la discusión sobre las dimensiones en que esta es analizada. Si es únicamente en relación con el Estado (Díaz-Polanco, 2009; González, Burguete y Ortíz, 2010) o además del mero enfoque competencial, hay que incorporar la dimensión cultural, con base en la construcción de los sujetos a partir de sus prácticas cotidianas. El objetivo de este trabajo es superar el análisis meramente legalista e investigar cómo se ejerce la autonomía a partir de la configuración de relaciones de poder no solo entre la comuna y el Estado, sino al interior de la propia comunidad, poniendo atención a los intereses en conflicto de los diferentes actores involucrados. Dos dimensiones que rara vez son estudiadas conjuntamente, permitiendo complejizar el estudio sobre el orden comunal.

Para comprender en profundidad cómo el Estado despliega sus prácticas sobre el territorio, así como la forma en la que la comuna se organiza al interior, se realizó un intenso estudio de “observación participante” a partir de la estancia en la comuna de San José de Cocotog durante un año y medio (enero 2015-junio 2016). Este tipo de metodología permitió acceder a los diferentes espacios de negociación con las instituciones estatales (gobierno central, municipio y juntas parroquiales), así como a las actividades internas de la comuna: reuniones del gobierno comunal, fiestas, mingas, entierros, matrimonios... Además, este modo de encarar la investigación permitió acceder a fuentes informativas que de otra manera no hubieran sido posibles: actas históricas del cabildo (1948-2016), estatutos internos, oficios con las instituciones, identificación de actores clave para la realización de entrevistas o discursos ocultos que solo son posibles apreciarlos en el día a día de la comunidad. En total se realizaron 22 entrevistas, 14 a actores institucionales (ministerios, secretarías municipales, administraciones zonales, juntas parroquiales

y representantes del colectivo Pueblo Kitu Kara y la Conaie) y 8 actores de la comuna (dirigentes del cabildo, liga de fútbol, iglesia evangélica, caja solidaria y escuela). También se realizó un grupo focal con los jóvenes de la comuna y tres talleres organizados entre el gobierno comunal y otras instituciones (IEE, Cenedet, comuna de Guambi y colectivo Pueblo Kitu Kara).

En la primera parte del texto, se pone especial atención a la construcción histórica del orden comunal durante la época colonial, el régimen liberal republicano, el proceso de metropolización y la arremetida neoliberal a finales de siglo xx. La segunda parte se centra en analizar la construcción del orden comunal en la era posconstitucional, atendiendo a los cambios organizativos vividos en la última época, siempre en diálogo con el ejercicio de autonomía. Para el análisis del orden comunal en las diferentes etapas históricas, se ha utilizado un método basado en una triple relación dialéctica: ciudad-comuna, Estado-comuna y comuna-comuna, marcada por relaciones desiguales de poder y de dominación política, cultural y económica que se han expresado de diferentes formas. De esta manera, la investigación plantea que para analizar el orden comunal de un emplazamiento periurbano como Cocotog no se puede hacer desde una sola dimensión, sino que debe ampliarse mediante un enfoque histórico basado en la relación de la comuna con el Estado, la ciudad y al interior de la propia comuna. Es por medio del entrecruzamiento de las tres dimensiones como se puede comprender la redefinición de las relaciones de poder en constante cambio dentro de la comunidad.

2. La construcción histórica del orden comunal en San José de Cocotog

La comuna de San José de Cocotog se sitúa al nororiente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en la parte superior del gran cañón del Guayllabamba. Es en esta zona en la que más concentración de comunas existe, contabilizándose un total de 20 comunas de las 49 registradas en todo el DMQ. Pese a situarse en una de las cuencas más extensas de la región interandina del Ecuador, la aridez del ambiente y la falta de un sistema de regadío que permita extraer el agua de las corrientes subterráneas todavía no contaminadas por la

ciudad hace que la actividad agrícola sea inestable, dependiendo de cómo sea la temporada de lluvias. El producto agrícola más característico es el maíz, además de otros granos como el fréjol y la arveja. Frente a los bosques predominantes de eucalipto, se mantienen especies autóctonas como la guaba, penco, aguacate, guarango o algarrobo. Respecto a la producción animal, lo más abundante es la cría de animales menores, especialmente del chanco y el cuy. En los últimos años, la dificultad para sacar adelante el negocio agropecuario ha hecho que muchos de los terrenos hayan sido vendidos para la construcción de viviendas, promoviendo la especulación de tierras.

Las características demográficas son difíciles de medir, ya que al no estar catalogadas las comunas como circunscripciones territoriales únicas, es difícil contar con censos precisos. Si a esto se le suma que el territorio se encuentra entre dos administraciones parroquiales desde 1993,² problematiza más si cabe acceder a dicha información. A partir de los datos desagregados por barrios del Censo de 2010, la población en relación con el territorio comunal era de 3157 habitantes, concentrándose casi el 70 % por debajo de los 36 años de edad. Cabe destacar que el 40 % de los habitantes se autoidentifica como indígena, siendo después de Oyacoto (49 %) la comuna con mayor porcentaje del DMQ (Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2014). En relación con las cabeceras parroquiales colindantes, la diferencia es notable, alcanzando apenas el 6,1 % en Zámbriza y el 12,3 % en Llano Chico (Censo INEC, 2010). Uno de los factores que explican su marcado carácter identitario es el hecho de haber mantenido la reproducción comunitaria a partir de las propias familias asentadas en la zona, garantizando el acceso a terrenos para los nuevos lazos matrimoniales. En un plano más contemporáneo, las reivindicaciones identitarias del movimiento indígena calaron en los propios comuneros, reivindicando sus orígenes y poniendo freno al proceso de mestizaje, producto de la expansión de la cultura urbana hegemónica sobre las poblaciones aledañas.

Sin duda, los factores mencionados dan cuenta de hechos destacados que marcan el grado de subjetividad de los comuneros en la

2 En 1993 se aprueba la Ley Orgánica para el DMQ, lo que supone la reorganización administrativa del área metropolitana, modificando muchos de los límites parroquiales.

actualidad. Sin embargo, es necesario hacer un repaso histórico a las relaciones de Cocotog con la ciudad y las diferentes instituciones estatales, para entender la construcción de la comunidad tanto a nivel colectivo como individual.

2.1. El orden comunal bajo la Colonia

En la etapa preincaica, las poblaciones que bordeaban la gran hoya del Guayllabamba estaban compuestas por *llajtas*, unidades poblacionales dispersas en el territorio bajo el mando del cacique indígena. Entre ellas destacaban la *llajta* de Zámbez, conformada por lo que ahora es Nayón, Llano Chico, Llano Grande, Calderón y el propio Cocotog. Pese a que las comunidades estaban sujetas a ciertas demandas del señorío, las familias gozaban de relativa autonomía, pudiendo establecer libremente relaciones comerciales con otras comunidades. A la llegada de los incas, los señoríos étnicos pierden poder sobre el territorio y se ven obligados a integrarse a los *llajtakunas*, un sistema articulado de *llajtas* dirigida por el líder inca. El objetivo de este sistema era transmitir la cultura inca mediante una compleja estructura de comunicaciones. No obstante, esta no se basaba en prácticas extremadamente violentas, lo que permitirá que las familias mantuvieran formas de relación desligadas de los canales imperiales de control (Salomon, 2011).

Con la conquista española, los poderes locales verán una oportunidad de recuperar la soberanía del territorio, apoyando a las tropas de Benalcázar en su llegada a Quito. De hecho, junto con los señoríos de Pomasqui y Cotacollao, el pueblo de los zámbez será uno de los señoríos que más lealtad demuestre hacia las autoridades españolas. Esto los incas no lo perdonarán y el general inca Rumiñahui ordenará el asesinato de más de cuatro mil nativos procedentes de los pueblos zámbez, pillajos y collaguazos (Mesías & Salomon, 2007, p. 160). Una vez establecida la villa de Quito hacia 1540, uno de los objetivos del poder colonial será la apropiación y control de las tierras adyacentes (Rebolledo, 1985). Sin embargo, la incapacidad administrativa de la Corona por controlar los territorios directamente llevará a la necesidad de hacer alianzas. Una de ellas será con don Pedro de

Zámbiza, nombrado “Alcalde Ordinario de Naturales”,³ como muestra del apoyo que había mostrado su padre, Marcos Suquillo, durante la conquista de Quito. Así, don Pedro de Zámbiza será el primer cargo de etnia local otorgado por el cabildo de Quito.

Esta alianza supondrá beneficios a ambas partes; por un lado la Colonia conseguirá extender su control territorial a lugares en los que el cuerpo administrativo no alcanzaba y, por otro, el cacique o *Varayuc* (portadores del bastón de mando) obtendrá el reconocimiento de la Corona como representante legal de la población. Este doble reconocimiento entre el Estado y el intermediario indígena permitirá el establecimiento de la República de Indios, un determinado contrato social que se mantendrá hasta tiempos de la República, cuando el funcionario sustituya el papel realizado por el dirigente indígena (Guerrero, 2010). En el caso de Zámbiza, el rol del *Varayuc* se prolongará hasta bien entrado el siglo xx (Mesías & Salomon, 2007).

La alianza entre los poderes locales y la Corona permitirá que las familias de Zámbiza, incluyendo Cocotog, mantengan sus tierras comunales, evitando integrarse al sistema hacendatario extendido en muchas zonas periféricas de Quito. Así, a comienzos del siglo xix, Zámbiza será el partido o pueblo de Quito con menor porcentaje de habitantes sujetos a “haciendas u obrajes”, siendo únicamente del 13 % frente a un 84 % como Cotocollao (Oberem, 1981). No obstante, el estatus adquirido por la mayoría de los habitantes de Zámbiza no le librarán de otras formas de sujeción tanto cultural, a cargo de la iglesia, como laboral. El hecho de que los zámbezos fueran considerados “indios libres” y no estuvieran sujetos a la propiedad de un señor en particular permitirá el reclutamiento para la construcción de la ciudad por parte de funcionarios municipales, empresarios y población mestiza de Quito (Kingman & Goetchel, 1989).

2.2. El orden comunal bajo el régimen republicano liberal

El proceso de independencia establecerá paradójicamente un nuevo pacto colonial en la región. Los valores universalistas del liberalismo permitirán la abolición de la esclavitud oficial y el fin del tributo

3 Naturales hace referencia a los habitantes establecidos en la zona antes de la llegada de los españoles, sin hacer diferencias entre pueblos preincaicos e incas.

indígena, lo que supondrá el fin de la República de Indios a comienzos de la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, esto no implicará que el Estado deje de controlar las comunidades indígenas, sino que establecerá un nuevo formato administrativo. Para ello, se crean la figura de los jefes políticos cantonales y los tenientes parroquiales, nuevo servidores estatales que sustituirán las funciones de intermediación realizadas por el *Varajuc* hasta ese entonces. Los tenientes parroquiales pasarán a ser el brazo político en parroquias y comunidades, siendo “los terminales más periféricos de los dominios del Ministerio de lo Interior y la Policía [...] y el primer escalón de las instituciones judiciales” (Guerrero, 2010, p. 29). Sin embargo, la reposición del nuevo orden no será inmediata, coexistiendo la figura del cacique indígena y la del funcionario blanco mestizo, dos códigos completamente opuestos de administrar. El primero, basado en las costumbres comunitarias y el segundo en criterios técnicos propios del derecho romano republicano.

Una de las principales dificultades para establecer este nuevo orden será la incapacidad para crear consejos parroquiales. En el caso de la provincia de Pichincha, de las veinte parroquias existentes solo se podrán conformar once consejos al no reunir suficientes “ciudadanos aptos” para el cargo (Guerrero, 2010, p. 31). Y es que bajo la supuesta igualdad, el Estado dibujará un falso proceso de integración social que formalmente normalizaba las relaciones entre sí pero que procedimentalmente seguirá reproduciendo prácticas de desigualdad, subordinación y exclusión.

La reforma administrativa del Estado tomará un nuevo impulso entre las décadas de 1920 y 1930. A partir de la Revolución Juliana, se producirá una vertiginosa transformación de la estructura financiera administrativa que tecnificará los procedimientos institucionales del Estado como nunca antes (Ojeda, 2000). Entre las nuevas leyes aprobadas, en 1937 se registra la “Ley de Organización y Régimen de Comunas” con el objetivo de incorporar todo “centro poblado” a la estructura organizativa del Estado. Independientemente de la realidad socioterritorial de cada poblado, la ley plantea que “caseríos, anejos, comunidades y parcialidades” se deberán organizar por medio del mismo régimen de gobierno comunal, el cual pasará a ser

la única instancia de representación política hacia el Estado. Quien se encargará de tutelar este proceso de institucionalización serán las parroquias urbanas y rurales en primera instancia y el Ministerio de Prevención Social en segunda. Para ello, el teniente político presidirá la elección anual del cabildo y el ministerio decidirá finalmente su aprobación, considerando la posibilidad de removerlo y colocar a un gobierno que “represente con acierto los intereses de la comuna” si “no es de reconocida honradez y solvencia moral”.⁴ De esta manera, entre 1938 y 1947 se reconocerán jurídicamente 792 comunidades, representando el 12 % de la población del Ecuador. De estas, 62 se conformarán en la periferia de Quito, dando lugar al proceso de institucionalización comunitario más fuerte hasta ese momento (Ibarra, 2004, p.p 198-199).

En el caso de Cocotog, la fundación jurídica de la comuna se lleva a cabo bajo decreto ministerial en 1947, tras la aprobación de un informe del funcionario del Ministerio de Prevención Social. De esta manera se delimita el territorio y se conforma, con el visto bueno del teniente político y el ministerio, el primer gobierno comunal. Hay que aclarar que la institucionalización de la comuna no supondrá la creación de un título colectivo de la tierra, manteniéndose de esta manera el régimen de propiedad anterior. Un sistema de herencias basado en redes de parentesco ampliado con espacios comunales conjuntos: bosques, zonas de pastoreo o fuentes de agua. En esa misma época, Llano Chico, población limítrofe con Cocotog, también era un centro poblado jurídicamente no reconocido, así que decide registrarse en 1944. Sin embargo, a diferencia de Cocotog, lo hará como junta parroquial mediante un decreto municipal. ¿Qué le hace constituirse como parroquia y no como comuna? Una composición étnica diferente. Contrario a Cocotog, Llano Chico era un sector en el cual residía un grupo de población blanco-mestiza, por lo que se pudo conformar el consejo parroquial. Por tanto, se puede concluir que las comunas, pese al aparente carácter igualitario del Estado, se crearon bajo claros criterios de diferenciación étnica.

4 En la actualidad, esta ley sigue vigente y convive con el marco constitucional del Estado plurinacional.

Las actas referidas a los primeros años de la comuna informan de la organización de las primeras *mingas* o tareas comunitarias, destinadas a cubrir el servicio de agua potable y mejorar las conexiones internas y externas del territorio. Sin embargo, la imposibilidad de obtener los suficientes materiales para las obras requeridas les llevará a desarrollar todo un repertorio de prácticas clientelares que vendrán en nuevas relaciones de subordinación entre la comuna y los cargos públicos. De esta manera, pese a que se logra una mayor independencia frente a los abusos históricos cometidos por las autoridades de Zámbriza, especialmente a cargo del teniente político, se generarán nuevas relaciones de dependencia basadas en el control de las dinámicas organizativas y la incorporación de códigos burocráticos en sus prácticas.

2.3. El orden comunal metropolitano y los efectos de la gestión neoliberal

En la segunda mitad del siglo xx, Ecuador vivirá una fuerte transformación socioterritorial marcada por tres factores entrelazados: 1) las políticas modernizadoras del agro a partir de las reformas de las décadas de 1960 y 1970; 2) el surgimiento del petróleo como nuevo producto estrella para la exportación; y 3) el crecimiento exponencial de las ciudades, destacándose Quito y Guayaquil como nuevas metrópolis (Acosta, 2006).

En materia de política agraria, desde el Estado se planteará la necesidad de modernizar el agro. La exportación de cacao y banano había perdido atractivo para los mercados internacionales y se buscará, a partir de la Reforma Agraria de 1964 y 1973, darle un giro productivista a los cultivos, rompiendo con las formas tradicionales de producción. La maquinización, la desintegración de la hacienda y el nuevo marco competitivo a partir de la inserción en redes globales de comercialización supondrán el éxodo de miles de pequeños agricultores a las periferias urbanas. En sintonía con esta línea productivista, las comunas pasarán a estar regidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que concebirá a estas como meras unidades agrícolas, promoviendo la conversión de las comunas en cooperativas de producción. Si bien las reformas concederán

pequeños terrenos a antiguos trabajadores de las haciendas, en el caso de Cocotog el proceso será a la inversa. Al no contar con escrituras, muchos terrenos familiares pasarán a constar como propiedad del Estado, produciéndose una expropiación encubierta que en muchos casos todavía no ha sido resuelta.

En Quito, el éxodo rural supondrá la expansión de la ciudad hasta límites insospechados. El fracaso de las políticas de industrialización será reemplazado por políticas especulativas en torno al suelo, convirtiéndose en el principal mecanismo para la generación de plusvalías. Si entre 1950-1980 la población se multiplicará por cuatro, el área urbana lo hará casi por nueve (Plan Director de 1980). La incapacidad del gobierno quiteño para dotar de servicios a las nuevas áreas llevará a la solicitud de fuentes crediticias internacionales, constituyendo para 1980 el 57 % del presupuesto municipal (Carrión, 1987, p. 200). La condición para el acceso a créditos será su inyección directa en empresas públicas de agua y obras públicas (EMAP y EMOP), las cuales gozarán de plena autonomía frente al municipio, abriéndose las puertas hacia el modelo de gestión empresarial (Harvey, 2007).

Durante este proceso de privatización, muchos hombres de la comuna comenzarán a trabajar para estas empresas, dando continuidad al papel histórico que habían jugado sus antepasados en la construcción de la ciudad. Esto supondrá la reconfiguración de la división del trabajo familiar, pasando a ser la mujer la que se encargue exclusivamente del cuidado de los campos de cultivo y la cría de animales, además de las otras tareas reproductivas. La nueva realidad traspasará el ámbito familiar y, a partir de la asociación entre varias mujeres de familia, se activarán cajas solidarias autogestionadas únicamente por ellas. Sin embargo, el mayor protagonismo de la mujer en la vida cotidiana de la comunidad no se traducirá en una mayor capacidad de decisión en el gobierno comunitario, el cual seguirá copado únicamente por los hombres que, a la vez que aumentan la relación con las instituciones municipales, la perderán con el territorio comunal.

En el plano administrativo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1966, preludeo de la Ley de Régimen Orgánico del DMQ de 1993, dará inicio al proceso de desconcentración, creando las juntas

parroquiales como motor del proceso de conurbación de la nueva metrópolis (Plan Director, 1973). Los planes urbanísticos de la época (1967, 1973, 1980) se enfocarán en el desarrollo urbano de las cabeceras parroquiales, dejando excluido de la provisión de servicios a las zonas periféricas como las comunas, completamente invisibilizadas en el diseño de los planes. Ante la falta de apoyo institucional, la organización comunitaria de Cocotog llevará a cabo su propio proceso de desconcentración y en 1976 creará cuatro barrios con el objetivo de coordinar de mejor manera las actividades del gobierno comunal. Es durante esa época que se construirá el estadio de fútbol y el cementerio comunal, recordándose como una de las épocas de mayor asociacionismo en el tiempo de vida del cabildo.

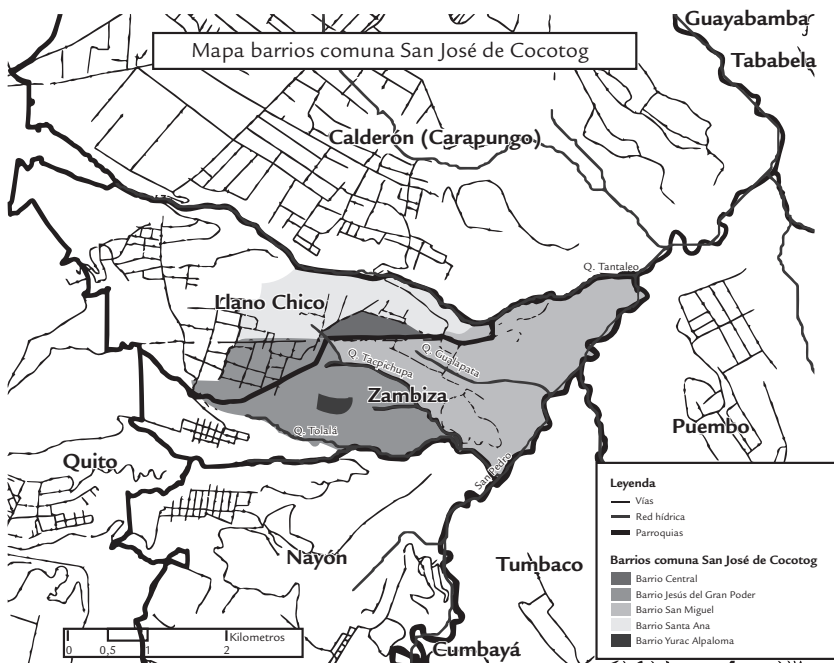
La década de 1990 vendrá marcada por la profundización de las políticas de descentralización-desconcentración con tintes multiculturalistas propios de la gestión neoliberal de la década de 1990. Esto se traducirá en el fraccionamiento del Estado, dando cabida tanto a empresas extractivas internacionales como a una parte de la elite indígena que se establecerá en las nuevas cuotas de poder étnico negociadas desde la Asamblea Nacional. Entre las diferentes medidas legislativas promulgadas durante esa década, las que más afectarán de manera directa a la comuna serán: 1) Ley Especial para la creación del Distrito Metropolitano, 2) Ley de Juntas Parroquiales Rurales, y 3) creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe).

En 1993 se aprueba la Ley Especial para la creación del Distrito Metropolitano de Quito, destacándose la aparición de administraciones zonales como nuevos entes de desconcentración territorial. Asimismo, por primera vez se reconocen las comunas, categorizadas como áreas de protección ecológica. En Cocotog, el reordenamiento territorial del DMQ y la constitución de los nuevos gobiernos locales tendrán gran repercusión en el devenir del orden comunal. El reconocimiento formal como áreas de protección no tendrá efectos prácticos y lejos de respetar el territorio comunal y las relaciones institucionales históricas, se llevará a cabo una nueva reorganización del territorio bajo criterios puramente técnicos y cuantitativos. De esta manera, la comuna queda fraccionada administrativamente en

torno a dos parroquias y dos administraciones zonales, lo que supone que se pase de una intermediación directa con la junta parroquial de Zámbez a depender de cuatro instituciones correspondientes tanto al municipio como a los nuevos gobiernos parroquiales establecidos. Además, en coherencia con los planes urbanísticos de la ciudad, las nuevas instituciones diseñarán sus políticas en función de los sectores barriales de la comuna, deslegitimando al gobierno comunitario, fraccionando la organización comunitaria e hiperburocratizando las relaciones entre la comuna y los diferentes entes estatales.

Mapa 2

División administrativa del territorio de la comuna de San José de Cocotog



Fuente: Archivo Cabildo de la Comuna de San José de Cocotog (2015).

Frente a esto, la comuna emprenderá una serie de acciones de denuncia con el fin de mantener la integridad territorial y volver a los límites administrativos previos a la Ley del DMQ de 1993. Para ello,

se realizarán dos consultas en 2003 y 2007 en las que se aprobará por amplia mayoría mantener la adscripción histórica a la parroquia de Zámbriza. Pese a la falta de colaboración de las diversas administraciones, la presión de la comunidad dará sus frutos y en 2008 se aprobará una ordenanza municipal para recuperar la delimitación anterior. Sin embargo, una vez redactada y justo antes de que saliera publicada en el boletín oficial, el gobierno parroquial de Llano Chico, perjudicado por la pérdida de territorio y por tanto de presupuesto, influirá para que finalmente no se ejecute dicha ordenanza. Durante la disputa territorial, en ninguno de los diversos informes que se redactaron desde las administraciones parroquiales y municipales se hará mención a la comuna y a su territorio, reduciendo aparentemente la problemática a un mero ajuste de georreferenciación entre los límites de cada parroquia. En la actualidad se sigue manteniendo la misma disposición administrativa planteada en 1993.

Como parte de este proceso de burocratización del territorio, hay que destacar la aprobación de la Ley de Juntas Parroquiales en el año 2000, lo que permitirá que las instituciones parroquiales pasen a ser independientes del municipio y elegidas por sufragio directo, dotándoles el Estado de presupuesto propio. Para una parte del movimiento indígena se verá como una oportunidad de acceder por primera vez a espacios del poder estatal, dejando en un segundo plano las demandas autonomistas centradas en el reconocimiento estatal de las propias formas de organización y gestión del territorio (Ospina, 2010). En el caso de Cocotog, muchos de los nuevos dirigentes plantearán el gobierno comunal a partir del acceso a cuotas de poder parroquial regido por políticas partidistas y distanciándose, de esa manera, de la lógica organizativa de base que había sobresalido hasta entonces.

Finalmente, al proceso de reestructuración administrativa del Estado hay que sumar la creación de nuevas agencias de desarrollo dirigidas por sectores de la élite del movimiento indígena. En esta línea, en 1998 se crea el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (Codenpe). Uno de los proyectos emblemáticos será el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepime), financiado por el Banco Mundial hasta 2004. La aparición de esta ingente cantidad de recursos

provenientes de organismos internacionales supondrá que muchos de los dirigentes del movimiento indígena pasen a ser meros gestores de proyectos. Así, lejos de producir formas alternativas de relación económico y social, fomentaran un tipo de gobernanza neoliberal multicultural basada en un enfoque folclorista que reproducirá los mismos parámetros de desarrollo y acumulación capitalista (Bretón, 2005).

Parte de la directiva de Cocotog también accederá a estas nuevas cuotas de poder instituidas en las parroquias y en las agencias de desarrollo gubernamentales. El principal medio para acceder a estas últimas será la organización de segundo grado Pueblo Kitu Kara, que se constituirá en 2002 como principal representante de las comunidades de la provincia de Pichincha.⁵ De esta manera, mediante un acuerdo entre la junta parroquial de Zámbez y la organización Pueblo Kitu Kara, se impulsará un proyecto de microemprendimiento financiado con fondos del Prodepime, que acabará fracasando por problemas en la gestión de los recursos al interior de la comuna. Asimismo, gracias a las negociaciones entre la organización Pueblo Kitu Kara y la por entonces secretaria ejecutiva de Codenpe, Lourdes Tibán, se destinarán 27 mil dólares a la ampliación de las aulas del colegio situado en la comuna. Sin embargo, las disputas por el control de la Codenpe entre diferentes facciones del movimiento indígena en el 2004 supondrá el cierre posterior de este (Hoy, 9/8/2004).

De acuerdo con Zibechi, la nueva institucionalización de la organización comunitaria en los espacios estatales supone “la sustitución de una dirigencia más militante por una más tecnócrata, convirtiéndose en cacicazgos de nuevo cuño. Administradores que tienen la potestad de distribuir regalías que emanan de las agencias de desarrollo bajo la forma de recursos o proyectos, lo que favorece lógicas clientelares [...] el prestigio de los dirigentes no descansa en que sean

5 En la década de 1970 se crea la Federación Indígena de Pichincha, impulsada por comunidades de Calderón, Los Chillos, Yaruquí, Tabacundo y Cayambe, esta última con un vasto historial de organización indígena. Pese a los intentos de fraccionamiento a raíz de la aparición de cooperativas planteadas desde el Estado y una parte del sector indígena y campesino, la organización indígena de Pichincha se consolidará, fundamentalmente en el norte de la provincia. Ya en la década de 1990 tendrán lugar los primeros encuentros por la recuperación de la identidad indígena organizados por la Federación Indígena Pichincha Runcunapac Riccharimui, que viene a decir: “el despertar del hombre de Pichincha” (Federación Indígena Pichincha Runcunapac Riccharimui, 1993).

buenos luchadores, combativos, sino en su habilidad para cooptar recursos” (Zibechi, 2011, p. 111).

3. El orden comunal en el nuevo Estado plurinacional

Como se indicó al comienzo del texto, la Constitución de 2008 declaró el Estado plurinacional, reconociendo de este modo la diversidad sociocultural en la región. En la práctica, suponía garantizar el ejercicio de autonomía a partir de la gestión de sus territorios desde estructuras organizativas propias. Sin embargo, la nueva era posconstitucional no será un punto y aparte y deberá cargar con el acumulado histórico de cada contexto local. Este apartado se centra en los cambios de la organización comunitaria producidos tanto por factores externos como internos. En los externos destaca el proceso de metropolización basado en la expansión urbana y la burocratización de las relaciones intergubernamentales entre la comuna y las demás instituciones instaladas. A nivel interno y como consecuencia de lo anterior, destaca el reordenamiento organizativo a partir de los nuevos modelos de vida periurbana y el aumento de la presencia de iglesias evangélicas en el territorio comunal.

3.1. Los efectos de la expansión urbana en el territorio comunal

La tendencia urbanizadora de Quito iniciada en la década de 1970 seguirá ampliándose hacia los valles nororientales del DMQ. Si apenas dos décadas antes las comunas y demás zonas rurales eran las que rodeaban a las cabeceras parroquiales, ahora las urbanizaciones rodeaban a las comunas. Las grandes obras como el Nuevo Aeropuerto de Quito (NAIQ) y las vías de comunicación incorporadas serán el fuelle que avive el fuego de la conurbación. Así, entre 2006 y 2011, el 90 % de las construcciones promovidas en los valles aledaños al aeropuerto se edificará a menos de un km de las nuevas vías de comunicación, afectando a muchas de las comunas situadas en esta zona (Bayón, 2014).

Si bien el proceso de metropolización no había tenido grandes consecuencias urbanizadoras sobre el territorio comunal, el nuevo marco de ampliación propuesto en el Plan General de Desarrollo Territorial (2000-2020) afectará drásticamente a Cocotog en el momento en

que se plantee la necesidad de hacer el Corredor Zámbez-Nuevo Aeropuerto. La nueva vía atravesaría la comuna y supondría su partición ya no solo administrativamente, sino también en lo territorial. Frente a las intenciones de la Corpaq, corporación público-privada encargada de la gestión de la operación, la oposición de los comuneros será tajante, llegando a boicotear los comienzos de la obra. Para obtener el consentimiento, se buscará todo tipo de mecanismos: negociación de indemnizaciones por familia, promoción de nuevos servicios al cabildo comunal, declaración de zonas de riesgo en algunos predios que estaban situados por la zona que pasaba la vía, etc. Sin embargo, en el 2009 cesaron las negociaciones. En una nota de prensa años más tarde, el alcalde de la ciudad Augusto Barrera (2009-2014) plantearía las razones de la cancelación de la Ruta Zámbez-NAIQ: 1) no disponer de ninguna empresa constructora capacitada para llevar a cabo una obra de esas dimensiones, 2) existir una gran complejidad arqueológica y arquitectónica para realizarla, y 3) la enorme resistencia comunal.⁶

No obstante, tras tres años de paralización, en 2012 se reabre el caso, conducido esta vez directamente por el municipio de Quito, acompañado por la constructora Promanvial, filial de Herdoíza Crespo Construcciones (HCC), una de las compañías más importantes del país. De nuevo, son los comuneros quienes impedirán la realización de las obras. En un comunicado al gerente de HCC, Promanvial alerta:

La ejecución de los trabajos de campo del proyecto han tenido problemas con los moradores de las diferentes comunas y barrios, los mismos que han impedido el normal desenvolvimiento, llegando a sacarnos a la fuerza, amenazándonos con pegarnos y en algún caso tomando parte del equipo de topografía que posteriormente fue devuelto. (Oficio PMV, 8/3/2012).

La respuesta del municipio no se hará esperar y tras una reunión entre el alcalde Barrera, los asesores y el cabildo, se llega a un primer

⁶ ¿Por qué no se construyó vía Gualo-Nuevo Aeropuerto?, *Prensa Quito Alcaldía*, 21/6/2012. Recuperado de http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/por_que_no_se_construyo_via_gualonuevo_aeropuerto--6854.

acuerdo, planteando una nueva ruta y la promesa de construir un Centro de Desarrollo Comunitario (CDC), el cual sería el primero en territorio comunal de todo el DMQ, contradiciendo la política de construir estos en las cabeceras parroquiales. Sin embargo, la contundente negativa en las asambleas realizadas echarán atrás los acuerdos tácitos ente el cabildo y el municipio.

La última apuesta del Estado se producirá en 2015. Para ese momento, el NAIQ llevaba dos años abierto y la vía de articulación con Zámbriza era la única que quedaba por construir del plan proyectado a comienzos de 2000. En esta ocasión, el ente negociador del Estado será el Ministerio del Ambiente, quien elaborará un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y abrirá un Proceso de Participación Social (PPS) establecido en la Ley de Gestión Ambiental. Sorprendentemente, el EIA establece: 1) que ya existe un acuerdo entre las partes, 2) que las afectaciones por la vía serán indemnizadas a aquellos que cuenten con escrituras, teniendo únicamente la mitad de las 307 propiedades afectadas, y 3) que el gobierno comunal no es un actor territorial. De lo anterior se deriva que: 1) el proceso participativo no era más que un instrumento de legitimación pero que no iba a influir en una decisión previamente tomada con el cabildo, evitando la asamblea abierta; 2) que la construcción de la vía suponía un proceso de despojo encubierto; y 3) el no reconocimiento del territorio de la comuna y de las autoridades que lo administran. No obstante, en la asamblea llevada a cabo en abril de 2015, los comuneros se volverán a oponer a la vía, dejando en espera el proyecto hasta la actualidad.

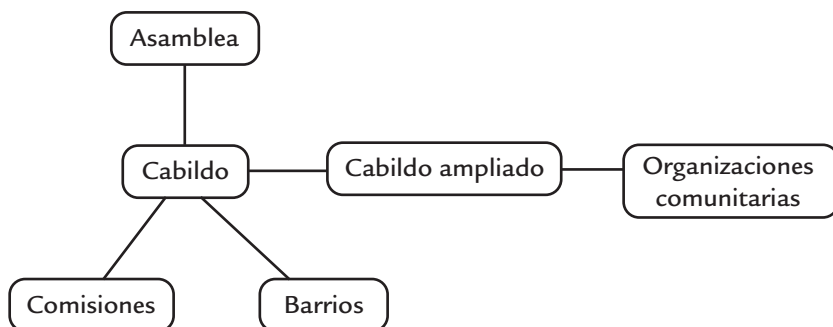
Más allá de la clara vulneración de los derechos comunales planteados en la Constitución, el conflicto de la vía es una muestra más del alejamiento entre el cabildo y la asamblea comunal, circunstancia motivada por la cooptación de la dirigencia hacia instancias burocráticas. Sin embargo, este es un proceso más complejo que exige incorporar un estudio más profundo sobre la estructura de la organización comunitaria y su desarrollo, poniendo especial atención a las formas de participación, toma de decisiones y formas de legitimación, inclusión y exclusión. De esta manera, se pretende desmentir ciertos enfoques esencialistas que presentan a la democracia comunal como un ejemplo de horizontalidad opuesto al carácter

delegativo y representativo de la democracia liberal, y fundamentar que, como todo proceso organizativo, está atravesado por relaciones desiguales de poder.

3.2. Los nuevos parámetros del orden comunal

La estructura organizativa de la comuna está definida por la Ley de Comuna de 1937 y el reglamento interno de la misma. El máximo órgano de decisión es la asamblea, la cual se encarga de elegir anualmente al cabildo comunal, nombrar las comisiones de trabajo, consensuar problemáticas generales y sancionar de manera colectiva o individual. El cabildo es el encargado de ejecutar las decisiones tomadas por la asamblea, así como garantizar el acceso a servicios y defender las propiedades de los comuneros. Para apoyar al cabildo, existen las comisiones de trabajo que, junto a las directivas barriales, complementan la estructura organizativa de la comuna. Adicionalmente, se convoca a cabildo ampliado al que asisten, además de las organizaciones nombradas, el resto de colectivos de la comuna, entre los que destacan la liga de fútbol comunitaria y las iglesias, tanto católica como evangélica, instituciones con mucho poder debido al gran número de comuneros que convocan.

Gráfico 1
Estructura organizativa de la comuna



Fuente: elaboración propia.

Uno de los espacios idóneos para comprender cómo se gestan las alianzas políticas al interior de la comuna son las elecciones al nuevo

cabildo. Durante el acto, se muestra quien tiene la legitimidad para ser nombrado y, más importante aún, para nombrar. En Cocotog, la diferenciación económica entre las familias no es significativa y son otro tipo de “capitales simbólicos” (Bourdieu, 2000 [1987]) los que legitiman a los dirigentes. Uno de los atributos que más cuenta a la hora de elegir a los dirigentes comunales es la posibilidad de acceso a instancias estatales. Así, una vez investigada la profesión de los presidentes del cabildo se pudo verificar que la gran mayoría había trabajado para alguna institución del Estado, ya fuera ministerial o municipal (ver anexo 1). Revisando el cuadro dirigente histórico, también se destaca que existe un punto de inflexión entre una generación y otra de dirigentes. A partir de finales del siglo xx, comienza a corresponderse con un perfil profesional (profesores, médicos, técnicos) producto de la tercerización del empleo en Cocotog a raíz del proceso de metropolización. Además, fruto de la creación de las parroquias, estos mismos comienzan a ocupar puestos en el gobierno local de Zámbez, creándose también una pequeña profesionalización de la política (ver anexo 1). En definitiva, se demuestra que el hecho de ser funcionario, con estudios y un buen acceso a las redes estatales, determina el criterio a la hora de elegir a los representantes de la comuna. Esto es lo que denomina Bourdieu “nominación legítima”:

[...] el capital simbólico puede ser oficialmente sancionado y garantizado e instituido jurídicamente por el efecto de la nominación oficial. La nominación oficial, es decir, el acto por el cual se le otorga a alguien un título, una calificación socialmente reconocida, es una de las manifestaciones más típicas del monopolio de la violencia simbólica que pertenece al Estado y a sus mandatarios (Bourdieu 2000 [1987], p. 138).

Una vez elegido el cabildo, ¿cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones del gobierno comunal? ¿quién decide? ¿qué condiciones legitiman el gobierno? Uno de los primeros aspectos observados es que la Asamblea ha perdido peso frente al cabildo. El proceso de institucionalización vivido a partir de la década de 1990 ha supuesto una burocratización del ejercicio de gobierno comunal, reduciendo el peso del espacio asambleario y delegándolo al órgano ejecutor del cabildo, el cual ha visto acrecentar sus atribuciones. Como se evidencia en las tensiones estatales narradas, esto no significa que la

asamblea haya dejado de ocupar un espacio esencial a la hora de tomar decisiones y controlar el cabildo, pero sí que se percibe una actitud más delegativa frente a épocas pasadas.

Pese a que casi dos terceras partes de la población de la comuna son menores de cuarenta años, la media de edad de las reuniones del gobierno comunitario ronda los cincuenta. Esta brecha generacional es producto de un desarraigo del sentir comunal fruto del nuevo modelo de vida periurbano, así como las dificultades participativas que sienten los jóvenes en los espacios deliberativos. Y es que la mayoría de decisiones son tomadas por apenas diez o quince personas, cumpliéndose el patrón de varón, mayor de cincuenta años y ligado históricamente a cargos directivos. La mujer, pese a asistir de manera equitativa a los espacios organizativos, siempre tiene una participación más reducida que los hombres, tanto en la deliberación como en los puestos de dirección, ocupando, en el caso de ser elegida, puestos menores como el de secretaria o síndica.

Además de las relaciones de inclusión-exclusión de edad y género, existen otros indicadores menos apreciables como el origen y la propiedad. El caso del barrio de Yurac Alpaloma es sintomático. Este es un barrio compuesto por migrantes provenientes de diferentes provincias del Ecuador llegados a finales del siglo pasado, motivados por el bajo costo de los terrenos y su cercanía a la ciudad. Sin embargo, pese a llevar más de diez años instalados en la comuna, su participación en las tomas de decisión es baja o casi nula, negándoles incluso el uso de espacios comunales como el cementerio hasta que no legalicen sus escrituras.

Una vez presentadas las formas de participación, toma de decisiones y las relaciones de inclusión y exclusión, es necesario dedicarle unos párrafos a las formas de legitimación del gobierno comunal. Uno de los más importantes es el de las fiestas comunales, escenario proclive para analizar las alianzas tanto al interior de la comuna como con las instituciones interestatales, al ser una de las ocasiones predilectas para negociar inversiones futuras. Otro evento sustancialmente importante son las mingas, elemento de cohesión histórico de la comuna. No obstante, la profundización de las políticas asistencialistas del Estado ha hecho que hayan venido a menos y no tengan

tanta repercusión en la estructura organizativa. Como consecuencia de lo anterior, un último elemento que permite apoyar o cuestionar el ejercicio del gobierno comunal es la capacidad de gestionar obras con las instituciones estatales. Ésta se ha convertido en la principal tarea del cabildo, dejando de lado la organización de trabajos autogestionados y la defensa de las tierras comunales, objetivos primordiales de la anterior generación de dirigentes. De esta manera, el cabildo asume una concepción hegemónica de desarrollo, equiparándolo a la realización de obras. Como afirma uno de los anteriores presidentes del cabildo, ahora vocal del gobierno de Zámbriza: “Si usted no tiene obras es como si no existiera pueblo” (Vocal de la Junta Parroquial y antiguo presidente de la comuna 2007-2009, 4 de julio de 2015).

Ahora bien, el debilitamiento de las actividades comunitarias promovidas por el cabildo ha permitido que nuevas generaciones ocupen el espacio vacío. Sin duda, la que más ha aprovechado esta crisis de liderazgo ha sido la iglesia evangélica, generando nuevos elementos identitarios ligados a una nueva “visión” de la comunidad. Esta se basa en una nueva manera de entender las relaciones comunales basadas en una militancia eclesial plena, completamente desconectada de los espacios tradicionales de la organización comunitaria. A diferencia de la iglesia católica, institución ligada a la comuna desde tiempos de la Colonia, el evangelismo condena las festividades asociadas al consumo de alcohol, separándose de uno de los espacios de cohesión más significativos. Este nuevo sentido de comunidad viene acompañado de una función social determinante con base en los programas asistencialistas llevados a cabo, los cuales gozan de mucho éxito dado los bajos recursos de la mayoría de las familias. Asistencia médica gratuita, apoyo de materia escolar, comedor social o apadrinamiento de niños de la comunidad, mediante la donación de regalos y viajes a cargo de familias estadounidenses, son algunos de ellos. La financiación proviene principalmente de Compasión Internacional,⁷ ligada a Movimientos Juntos por la Niñez, una red evangélica mundial con base en EE. UU. que agrupa otras

7 En su programa web aseguran que asisten a un total de 70 mil niños en todo el Ecuador. Ver <http://www.compassionecuador.org/>.

fundaciones como Asociación Paz y Esperanza y Visión Mundial, con bastante arraigo en Ecuador.

Si bien la comunidad se define a partir de la familia y la organización que las abarca, constituyendo una “gran familia”, los nuevos códigos de representación fomentados por la iglesia evangélica suponen una disputa por el control hegemónico de la organización comunal. Sin duda sus programas asistencialistas han sido una clave de su éxito. Aunque su función social no acaba allí; el proyecto evangélico ha permitido construir en la iglesia un espacio de encuentro diario y responder a las necesidades sociales que demandan muchos de los comuneros. Si a estas nuevas prácticas asistencialistas le sumamos las del Estado, teniendo una mayor presencia no solo en temas ligados a la infraestructura sino en la educación o en la salud, el resultado es un desplazamiento de las instituciones tradicionales de la comuna que van reduciendo su capacidad de control del territorio.

Tabla 1

Evolución histórica orden comunal en función relaciones Estado, ciudad y comuna

| Orden comunal /relación | Estado | Ciudad | Comunal |
|--|--|--|--|
| Colonia (s. XVI-XIX) | Relativa autonomía (República de Indios) | Mano de obra para construcción de la ciudad | Sujeción al Varajuc de Zámbez (tierra de señoríos) |
| República liberal (1850-1950) | Sujeción al teniente político | Mano de obra para construcción de la ciudad | Constitución gobierno comunal |
| Metropolización y neoliberalismo (1970-2000) | Estatalización del territorio | Profesionalización y contratación en empresas públicas | Fortalecimiento gobierno comunal |
| Estado plurinacional (2008-2015) | Profundización de la estatalización del territorio | Conurbación y periurbanización del territorio | Debilitamiento gobierno comunal (tierra de funcionarios) |

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

En primera instancia, se puede afirmar que la promulgación de la nueva Constitución de 2008 no supuso un punto y aparte en las relaciones establecidas con el Estado sino que vino a profundizar las dinámicas de estatalización del territorio que se dan a partir de la década de 1990. Los intentos por dividir y fragmentar el territorio comunal tanto física como administrativamente dan cuenta de cómo se sigue ignorando la autonomía territorial y gubernamental de las comunas. En este sentido, uno de los aprendizajes del caso de estudio es que la autonomía no se debe concebir como un estado de cosas sino que es resultado de relaciones dinámicas de poder con otras estructuras. Para el caso presentado, no se puede concebir el ejercicio de autonomía sin tener en cuenta cómo se articulan las prácticas sociales de la comuna con los entes estatales y la ciudad, así como dentro de la propia comunidad, estableciendo un orden determinado para cada momento histórico.

Desde una perspectiva histórica basada en el análisis de las relaciones de la comunidad con el Estado, se puede concluir que desde la época de la conquista se han llevado a cabo pactos entre el poder comunitario y el poder estatal, tomando nuevas formas dependiendo del contexto. De esta manera, la connivencia entre el *Varajuc* don Pedro de Zámbez y la Colonia permitió que Cocotog no se integrase al sistema de hacienda y conservase sus tierras comunales. Un “clientelismo originario” marcado por su carácter desigual a la vez que funcional. El final de la República de Indios y la aparición del teniente parroquial supondrá un cambio trascendental en las relaciones políticas entre la comunidad y el Estado. La aparición de este brazo burocrático sobre el territorio periférico del Estado significará que el dirigente indígena deje de ser el intermediador oficial, perdiendo legitimación en la propia comunidad. Con la creación de la comuna en 1948, el reconocimiento del gobierno comunal por el Estado permitirá la creación de un nuevo ente representativo, ganando independencia frente al poder blanco-mestizo de la cabecera parroquial de Zámbez. Sin embargo, la demanda de servicios por parte de la comunidad hará que se intensifiquen las relaciones entre el municipio de Quito y la institución comunal, estableciéndose un nuevo marco clientelar.

A partir de la década de 1990, el proceso de desconcentración metropolitana, descentralización estatal y la incorporación del movimiento indígena a la estructura estatal supondrá una transformación radical de las dinámicas organizativas de la comunidad. Las prácticas autónomas basadas en la autogestión y búsqueda de soluciones de forma colectiva serán sustituidas paulatinamente por prácticas dependientes basadas en la mediación institucional, la negociación de cuotas de poder y una reproducción ampliada de las formas de clientelismo político. Ya no existirá la intermediación Estado-comuna representado en el arquetipo del funcionario blanco-mestizo, sino que es la propia directiva indígena, caracteriza por un perfil técnico-funcionarial, la que asumirá esta función, incorporando las tareas de desarrollo hegemónicas y renunciando o folclorizando los elementos identitarios anteriores. Es la culminación de una transición histórica de larga data, pasando de señoríos étnicos a funcionarios.

Las relaciones históricas entre la comuna y la ciudad han estado marcadas por relaciones de servidumbre desde tiempos de la Colonia. Los efectos de la metropolización tardía de la década de 1990 en el territorio hacen que muchos de los comuneros regularicen su relación con el Estado y pasen a estar contratados por las empresas municipales. De esta manera, la comuna comienza a concebirse como un asentamiento-dormitorio tanto para trabajadores como para los jóvenes, obligados a viajar diariamente a las instituciones educativas. Una desterritorialización que supone la adopción de nuevas prácticas urbanas, adoptando los tiempos al ritmo de la ciudad. Un desarraigo hacia el territorio que tiene sus efectos tanto en el debilitamiento de la organización comunitaria como en el seno familiar. A raíz de los cambios en el modelo de empleo, la mujer pasa a ser la única responsable de la producción agropecuaria familiar, manteniendo el fuerte arraigo hacia el territorio y consolidándose como la “cuidadora” de la comunidad.

La burocratización de las prácticas del cabildo y el proceso de periurbanización genera un comportamiento más delegativo en el gobierno comunal, distanciándose el cabildo de la base. Sin embargo, pese a que el Estado busca generar mecanismos de negociación con el cabildo, el mantenimiento de la lógica asamblearia y otras resistencias

cotidianas de la comunidad rompen con la lógica de representación requerida, profundizando el carácter contestatario de la comunidad y enfrentándose a las imposiciones promovidas por el Estado.

En definitiva, ¿el nuevo marco constitucional basado en la construcción de un Estado plural y el reconocimiento de derechos colectivos ha permitido que las comunidades desarrollen el ejercicio de autonomía basado en la diferencia? La conclusión que extraigo es que la regulación de la autonomía ha condenado precisamente el libre ejercicio de ella. Tanto el proceso de descentralización neoliberal como el desarrollado tras la Constitución de 2008 han supuesto una inserción del Estado en los territorios. Ya sea mediante agencias internacionales o estatales, se han incorporado los mismos estándares de progreso, entendido desde los parámetros universales de la técnica y el crecimiento. Contrariamente a lo que se pueda pensar, la descentralización ha significado un proceso de centralización. La institucionalización de los espacios organizativos ha supuesto la adopción de los tiempos burocráticos del Estado, contrarios al de la comunidad, caracterizados por una lógica representativa que tiende a separar la directiva de la base. Es precisamente esta estructura centralizada la que le da un sentido totalizador y homogeneizador al Estado, la cual es a su vez incompatible con la diferencia que se genera de la práctica social, condición indispensable para el ejercicio de la autonomía.

¿Acaso la comunidad es común? El caso presentado ha demostrado que no, que existen fuertes relaciones desiguales basadas en criterios de exclusión internos. No obstante, todavía es necesario profundizar más sobre este campo. Para ello es necesario realizar investigaciones con una mayor profundidad etnográfica que nos permita entender cómo se construye la micropolítica, aquella que relaciona los espacios institucionales comunales con las prácticas cotidianas. Una de las limitaciones de este estudio ha sido precisamente consolidar mejor esta articulación. Esto se ha debido a las dificultades que he tenido para acceder al campo doméstico, a las redes intra e interfamiliares y, sobre todo, a la traducción de los códigos de poder reproducidos en la comunidad, a esa semiótica que Cusicanqui (1987) denomina como “artes chismográficas” o juego de rumores. Es allí donde reside uno de los elementos centrales para entender la

redefinición de las relaciones de poder y los significados culturales. Menciono estas recomendaciones porque creo que existe una sobreproducción de investigaciones centradas en el análisis macro de las prácticas del Estado sobre el territorio, pero pocas que analicen los efectos concretos que generan sobre los sujetos a los que van dirigidas y las reapropiaciones culturales. Es a partir de este enfoque que podemos llegar a comprender cuáles son los valores dominantes integrados y cómo se reproducen. De esta forma, se evita caer en presupuestos esencialistas que poco contribuyen al pensamiento crítico y permite alimentar el desarrollo de experiencias más igualitarias e integradoras.

5. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bayón, M. (2014). *Hegemonía y dialéctica territorial: Las políticas públicas vinculadas al NAIQ como garantes del capital frente al derecho a la ciudad*. Flacso-Sede Ecuador.
- Bourdieu, P. (2000 [1987]). Espacio social y poder simbólico. *Cosas dichas* (pp. 127-142). Barcelona: Gedisa.
- Bretón, V. (2005). *Capital social y etnodesarrollo en los Andes: la experiencia de Prodepime*. Quito: CAAP.
- Carrión, F. (1987). La política urbana del municipio de Quito. En F. Carrión, *El proceso urbano en el Ecuador* (pp. 181-210). Quito: Ildis.
- Cusicanqui, S. R. (1987). El potencial epistemológico y teórico de la historia oral: de la lógica instrumental a la descolonización de la historia. *Temas sociales*(11), 49-64.
- De Sousa Santos, B. (2003). Reinventar la democracia. *La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política* (pp. 271-305). Bogota: ILSA.
- Díaz-Polanco, H. (2009). *La diversidad cultural y la autonomía en México*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.
- Federación Indígena Pichincha Runcunapac Riccharimui (1993). *Historia de las organizaciones indígenas en Pichincha*. Quito : Editorial Abya-Yala.
- González, M., Burguete, A., y Ortíz, P. (2010). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

- Guerrero, A. (2010). Curagas y tenientes políticos: la ley de la costumbre y la ley del Estado. En A. Guerrero, *Administración de poblaciones, ventriloquía y transcripción* (pp. 17-98). Lima: Flacso-Sede Ecuador.
- Harvey, D. (2007). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (pp. 366-390). Madrid: Akal.
- Ibarra, H. (2004). La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial. *Ecuador debate*, 185-2006.
- Instituto de Estudios Ecuatorianos (2014). *Mapeo temático de las comunas del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Fundación Museos de la Ciudad.
- Kingman, E., y Goetchel, A. M. (1989). La participación de los indígenas en las obras públicas y los servicios de la ciudad de Quito en el último tercio del siglo XX. En E. Kingman, *Las ciudades en la historia* (pp. 197-404). Quito: Ciudad.
- Mesías, M., y Salomon, F. (2007). *Historia, cultura y música ancestral de Zámiza*. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Modonesi, M. (2010). *Subalternidad, antagonismo y autonomía*. Buenos Aires: Clacso.
- Oberem, U. (1981). “Indios libres” e “indios sujetos a haciendas” en la Sierra ecuatoriana a fines de la Colonia. En S. Moreno, y U. Oberem, *Contribución a la etnohistoria ecuatoriana* (pp. 343-354). Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Ojeda, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Ospina, P. (2010). Estado plurinacional y autogobierno territorial: demandas indígenas en Ecuador. En M. González, A. Burguete, y P. Ortiz-T, *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 201-218). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Rebolledo, L. (1985). *Tierras, indígenas, transformaciones: El caso de Lumbisí durante la colonia*. Santiago de Chile: Flacso-Sede Ecuador.
- Salomon, F. (2011). *Los señoríos étnicos de Quito en la época de los incas*. Quito: Instituto Metropolitano de Quito.
- Zibechi, R. (2011). *Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Málaga: Baladre/CGT/Ecologistas en Acción/Zambra.

Documentos por orden cronológico

- Ley de Organización y Régimen de Comunas, 1937
- Informe de creación de la comuna de San José de Cocotog, Ministerio de Prevención Social, 15/6/1948
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966
- Municipio de Quito. Plan director, 1967
- Municipio de Quito. Plan director, 1973
- Municipio de Quito. “Plan Quito 1980”. Plan director, 1980
- Municipio de Quito. “Quito y su área metropolitana”. Plan director, 1973
- Ley Orgánica para el DMQ, 1993
- Proyecto Ppolítico de la Conaie, 1994
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998
- Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, 2000
- Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020, Quito
- “Pugna indígena por el control de la CODENPE”. *Hoy*, 9/8/2004
- Ley de Gestión Ambiental, Ministerio del Ambiente, 2004
- Asamblea Nacional República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), 2010
- Oficio PMV n.º 330, de gerente general de Promanvial a superintendente general Herdoíza de Crespo Construcciones, a 8/3/2012.

Anexos

Lista de dirigentes de la comuna de San Cocotog 1948-2015

| Año | Presidente | Vicepresidente | Tesorero | Síndico | Secretario |
|------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|
| 1948 | Mariano Simbaña (E) | Álvaro | Álvaro | Álvaro | Simbaña |
| 1949 | Mariano Simbaña (E) | Ramón Álvaro | Miguel Álvaro | Miguel Narváez | Andrés Loachamín |
| 1950 | Mariano Simbaña (E) | Romualdo Ramírez | Juan Manuel Álvaro | Martín Álvaro | Andrés Loachamín |
| 1951 | Miguel Álvaro | Romualdo Ramírez | José Miguel Álvaro | Antonio Gualoto | Andrés Loachamín |
| 1952 | Mariano Simbaña (E) | José Manuel Gualoto Bonilla | José Miguel Álvaro | Pedro Córdor | Manuel Mesías Simbaña |
| 1953 | Mariano Simbaña (E) | Mariano Gualoto | Ramón Álvaro | Juan Tituaña | Romualdo Ramírez |
| 1954-1956 | | | | | |
| 1957 | Mariano Simbaña (E) | Martín Álvaro | Mariano Gualoto | Luis Loachamín | Francisco Gualoto |
| 1958-1971 | | | | | |
| 1972 | Alfonso Simbaña (E) | Gregorio Hinostraza | José Miguel Álvaro | Luis Loachamín | Vicente Romero |
| 1973 | Alfonso Simbaña (E) | Gregorio Hinostraza | José Miguel Álvaro | Alberto Simbaña | Vicente Romero |
| 1974 | Alfonso Simbaña (E) | José Mariano Gualoto | Francisco Gualoto | José Rafael Tipán | Miguel Ángel Álvaro |
| 1975 | Miguel Ángel Álvaro | Alfonso Simbaña (E) | Juan Pedro Álvaro | José Miguel Álvaro | Pedro Gualoto (E) |
| 1978 | Alfonso Simbaña (E) | Vicente Romero | Miguel Álvaro | José Miguel Flores | José Loachamín |
| 1979 | Alfonso Simbaña (E) | Miguel Ushiña | José Miguel Flores | José Miguel Álvaro | José Amores Loachamín (E) |
| 1980 | Alfonso Simbaña (E) | | | | |
| 1981-1982 | | | | | |
| 1983 | Manuel Pumisacho | Elías Simbaña | Juan José Gualoto | Alfonso Simbaña | César Guamán (E) |
| 1984 | Manuel Pumisacho | Miguel Ushiña | Carlos Narváez | Luis Víctor Betancourt | César Guamán (E) |
| 1985 | Luis Eduardo Loachamín | José Miguel Gualoto (E) | Francisco Gualoto Ushiña | Luis Víctor Betancourt | José Ángel Camalle |

Continúa página siguiente.

| Año | Presidente | Vicepresidente | Tesorero | Síndico | Secretario |
|------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 1986 | Juan Elías Simbaña | Juan José Gualoto Loachamín | Segundo Daniel Ushiña | Francisco Álvaro | Manuel Vicente Romero |
| 1987 | Alfonso Simbaña (E) | Agustín Alvarado | Miryam Loachamín | Juan José Hinostroza | Raúl Acero |
| 1988 | Carlos Narváez | Luis Víctor Betancourt | Manuel Ramírez | Elías Simbaña | César Guamán (E) |
| 1989 | Gonzalo Guamán (E) | Carlos Tituaña | Jorge Loachamín | José Manuel Gualoto (E) | Ramón Ramírez |
| 1990 | Gonzalo Guamán (E) | Manuel Gabriel Álvaro | Romualdo Ramírez | Carlos Narváez | Ramón Álvaro |
| 1991 | Alfonso Simbaña (E) | Miguel Ushiña | Esther Collahuazo | Víctor Loachamín | Luis Gonzalo Álvaro |
| 1992 | | | | | |
| 1993 | Alfonso Simbaña (E) | Matías Cóndor | Ángel Oswaldo Acero | Luis Narváez | Oswaldo Loachamín |
| 1994 | César Guamán (E) | Segundo Guanoluisa | Geovanny Guamán | Luis V. Loachamín | Miguel Tipán (E) (J) |
| 1995 | César Guamán (E) | Segundo Guanoluisa | Geovanny Guamán | Víctor Loachamín | Miguel Tipán (E) (J) |
| 1996 | César Guamán (E) | Ramón Ramírez | Esther Collahuazo | Enrique Loachamín | José Loachamín |
| 1997 | César Guamán (E) | Miguel Ángel Tipán Gualoto (E) | Segundo Ushiña Loachamín | Manuel Loachamín Álvaro | Alex René Sinchiguana |
| 1998 | César Guamán (E) | | | | |
| 1999 | César Guamán (E) | César Alfredo Guanoluisa | Miguel Ángel Romero | Luz María Gualoto | Luis Alberto Tipán |
| 2000 | Miguel Ángel Tipán (E) | José A. Ramírez | José Miguel Flores | José Manuel Gualoto | Rosa E. Ramírez |
| 2001 | José Gualoto Ushiña (E) | | | | |
| 2002 | José Gualoto Ushiña (E) | Alex Pillalaza | | | Enrique Loachamín |
| 2003 | Wilson Chilingua Ramírez (E) | Matías Cóndor Gualoto | Jorge Guamán Loachamín (E) | Alirio Silcango Álvaro | Juan Carlos Chilingua |
| 2004 | Wilson Chilingua Ramírez (E) | Matías Cóndor Gualoto | Alino Lincango | María Elena Ramírez | Manuel Pumisacho |

Continúa página siguiente.

| Año | Presidente | Vicepresidente | Tesorero | Síndico | Secretario |
|------------|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 2005 | José Amores Guachamín Ramírez (E) | Jorge Guamán Loachamín | Francisco Álvaro Gualoto | Ángela Narváez Gualoto | Alfredo Taipe |
| 2006 | Wilson Chiliquina Ramírez (E) | María Gualoto Álvaro | Luis Alberto Tipán Gualoto | Luis Salvador Betancourt | Blanca Loachamín |
| 2007 | José Miguel Gualoto Gualoto (E) (JP) | Juan Elías Simbaña Ramírez | Luis Alberto Tipán Gualoto | Manuel Pumisacho Narváez | Jimmy Guamán Guamán |
| 2008 | José Miguel Gualoto Gualoto (E) (JP) | Jimmy Guamán Guamán | Luis Alberto Tipán Gualoto | | |
| 2009 | José Miguel Gualoto Gualoto (E) (JP) | Matías Córdor Gualoto | María Pumisacho Pillajo | Manuel Pumisacho Narváez | Luis Gonzalo Álvaro Guamán |
| 2010 | Miguel Tipán (E)(JP) | | | | |
| 2011 | Miguel Tipán (E)(JP) | | | | |
| 2012 | Miguel Tipán (E)(JP) | Raúl Acero | Víctor Buñay | Esther Collahuazo | Gloria Guamán |
| 2013 | Miguel Tipán (E)(JP) | | Víctor Buñay | | Gloria Guamán |
| 2014 | Wilmer Guachamín (E) | Miguel Ángel Tipán (E) (JP) | Jorge Guamán Loachamín (E) | Isabel Collahuazo | Nila Vera |
| 2015 | Wilmer Guachamín (E) | Miguel Ángel Tipán (E) | Silvia Álvaro | Reinaldo Arias (JP) | Alex Sinchiguano |

Color gris = grupo hegemónico

E = empleados del Estado

JP = cargo en la Junta Parroquial

SEGUNDA PARTE

El territorio comunal en disputa

El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986¹

Víctor Jácome Calvache

1. Introducción

EN 1937 EN Ecuador se expidió la Ley de Organización y Régimen de Comunas que permitió que todo poblado –que hasta ese momento no se enmarcaba en la división territorial de provincia, cantón o parroquia–, después de cumplir con ciertos requisitos burocráticos, obtenga el reconocimiento de comuna. Diferentes estudios (Costales, 1962; Burgos, 1992; Prieto, 2006) aseguran que esta norma constituyó un mecanismo de control social y asimilación al proyecto de Estado-nación ecuatoriano, especialmente, de los grupos indígenas, más que constituirse en un mecanismo que impulsaba un reconocimiento simétrico. El hecho de haber obtenido la figura comunal ocasionó múltiples dificultades a ciertas poblaciones; por ejemplo, tuvieron que enfrentar las decisiones arbitrarias del Estado que, por intermedio de sus instituciones, les retiraban o mantenían dicha figura. En tal contexto, este trabajo constituye un acercamiento descriptivo a los intentos del Estado central por disolver las comunas ubicadas en los perímetros urbanos, específicamente, Santa Clara de San Millán, que se encuentra en el centro de la ciudad de Quito, proceso que se desarrolló durante el período de 1973 a 1986; así como, las estrategias de negociación y resistencia establecidas por esta comuna

1 Este trabajo constituye un avance de la investigación doctoral titulada: “De comunas a barrios en el desarrollo urbano de Quito: el caso de la lucha por el reconocimiento de la comuna indígena urbana Santa Clara de San Millán (1911-1990)”, realizada en el programa de doctorado (Ph. D.) en Historia Latinoamericana 2014-2019, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Sede Ecuador. Un agradecimiento especial a la población comunera de Santa Clara de San Millán por su apoyo incondicional en el desarrollo de esta pesquisa.

que le permitió salir victoriosa en ese proceso. La información que se presenta fue obtenida, esencialmente, en archivos (comunales-Magap, comuna de Santa Clara de San Millán, Corte Constitucional del Ecuador) y entrevistas con comuneros/comuneras.

A partir de 1937 un gran número de poblaciones indígenas ubicadas en la periferia de la urbe quiteña, y aprovechando la expedición de la Ley de Organización y Régimen de Comunas (LORC), se organizaron en comunas. Con el crecimiento de la ciudad, que tomó mayor impulso a partir de 1950, estas comunas fueron absorbidas espacialmente, como fue el caso de Chilibulo-Marcopampa-La Raya (Espinoza, 2007); mientras que otras quedaron en la periferia y, actualmente, se encuentran en proceso de incorporación a la mancha urbana, como está ocurriendo con San José de Cocotog (Jácome, 2011).

En Ecuador el reconocimiento de las comunas respondió a la concepción sobre los indígenas que las élites civiles y militares reprodujeron a lo largo del siglo xx, y la misma consistía en verlos como un grupo inferior, que necesitaban evolucionar para ser considerados como ciudadanos; además, miraban sus territorios como un medio que podía retener a los indígenas en sus espacios y así evitar que pongan en riesgo el proyecto de Estado-nación y los privilegios alcanzados por esos grupos de poder (Prieto, 2004, 2015; Ortiz, 2006). En este marco, la LORC permitía en un corto plazo el control social y la asimilación de estas poblaciones, empero, se puede señalar que en un largo plazo también buscaba disolverlas mediante mecanismos burocráticos y arbitrarios.

A partir de la década de 1950, el país inició un proceso de cambios sociales, culturales, políticos y económicos, que se extendió hasta la década de 1980, y que estuvo caracterizado por tres tendencias: “1) La consolidación de un sistema capitalista marcado por una fuerte desintegración social y sectorial de su aparato productivo; 2) el cambio de la estructura demográfica y la constitución de un heterogéneo mercado de trabajo urbano; 3) la conformación de un nuevo sistema político” (Montúfar, 1990, p. 14). El elemento articulador durante este período fue el proyecto de desarrollo económico y de modernización social, y en este sentido la presencia de las comunas en la urbe fue algo inaceptable.

Como tal, la comuna se había convertido en la forma de organización predominante entre los grupos indígenas, especialmente de la región sierra, y esto articulado a dos elementos: 1) la concepción de lo indígena como un grupo inferior, incapaz de mejorar sus condiciones de vida, rural y carente de voluntad propia, que se mantenía en las élites sociales, políticas y culturales; y 2) el concepto de desarrollo construido en Estados Unidos y sobre todo en las ideas indigenistas latinoamericanas que tenían una fuerte influencia del indigenismo mexicano (Báez-Jorge 1993), se pensó la integración de esta población al Estado-nación por medio de su desindianización o campesinización. Para alcanzar esto vieron la necesidad de impulsar cambios culturales que permitan a las comunidades mejorar la producción agropecuaria, superar el analfabetismo, insalubridad, pobreza y, de esta manera, se incorporen al proyecto de desarrollo económico del país (Prieto, 2015, p. 15-30; Ortiz, 2006, pp. 103-114).

En el contexto descrito, las comunas urbanas no encajaban con la concepción de comuna y lo indígena de las élites y burócratas, por tanto, vieron en su conversión a barrio la única forma para que sean parte del proyecto de desarrollo ecuatoriano y, de esta manera, puedan contar con escrituras individuales de sus tierras, reciban la dotación de servicios básicos y paguen impuestos, en tanto que sus tierras pasen a ser parte de proyectos inmobiliarios, etc.

De esta forma, se inició un proceso de disolución de las comunas urbanas. El mismo empezó con una resolución ministerial de 1973 que disolvía y liquidaba a la comuna de Santa Clara de San Millán,² ubicada en el centro de la ciudad de Quito, y que terminó en 1986 cuando la comuna obtuvo una respuesta favorable del Tribunal Constitucional del Ecuador, que declaró como inconstitucional al Reglamento de Disolución y Liquidación de Comunas expedido por León Febres Cordero en 1985 y que establecía, entre otras causas para la disolución y liquidación, “por encontrarse en el perímetro urbano”.

Para efectos de este trabajo nos centramos en la experiencia de Santa Clara, es así que a continuación se encontrará un texto dividido

2 En adelante se la identificará solo como “Santa Clara”.

en cuatro apartados: el primero, que presenta una descripción sobre la LORC y las comunas de Quito; el segundo se concentra en la descripción de la situación de San Clara en el período en mención; el tercero hace un recuento sobre los tres intentos de disolución por parte del gobierno central, concentrándonos en el conflicto con el régimen de León Febres Cordero; el cuarto apartado constituye una reflexión final.

En términos metodológicos, la información que se presenta es producto tanto de la revisión de fuentes escritas como orales. Respecto a las escritas tenemos las siguientes: documentos burocráticos, las actas comunales de Santa Clara y artículos de prensa. Las primeras fueron ubicadas en los siguientes archivos: Nacional de Comunas y Corte Constitucional, que resguardan los expedientes de Santa Clara que contienen reglamentos, mapas, oficios, censos y actas; en cambio, en el archivo de Santa Clara se encontraron libros de actas, oficios y registros de comuneros; por último, los artículos de prensa se encuentran en las hemerotecas de la Casa de la Cultura, Ministerio de Cultura y Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit.

Se recogieron relatos de vida de los comuneros, mediante entrevistas no estructuradas y conversaciones con dirigentes, exdirigentes y personas adultos mayores. Estos relatos, por sus características, se diferenciaron entre los pertenecientes a los comuneros que conocieron los hechos gracias a sus familiares o en su participación en las asambleas comunales y los de los dirigentes que vivieron los conflictos y expresan sentimientos más particulares de los enfrentamientos.

Además, con las fichas de los registros de comuneros de 1974 hasta 1991, se construyó una base de datos que permitió el acceso a variables sociodemográficas de la población comunera, lo que facilitó tener un acercamiento cuantitativo a la situación general de la comuna en el período que enfrentó el proceso de disolución. Parte de esta información fue colocada en este trabajo.

La información antes mencionada fue puesta en conversación con aquellos derivados de la revisión de la bibliografía especializada. En este caso los trabajos existentes sobre Santa Clara fueron escasos, por lo que se tuvo que revisar textos que tratan sobre otras comunas quiteñas. Entre las investigaciones que hacen acercamientos a la temática de este artículo, especialmente a las relaciones interétnicas

entre la población comunera con el resto de habitantes de la ciudad de Quito y los poderes locales y nacionales, tenemos: comuna Santa Clara de San Millán (Ismenia Íñiguez, 2006; Soledad Navas, 2006; Arguello, 2015); Lumbisí (Julie Williams, 2006), San Isidro del Inca (Karina Borja, 2009), San José de Cocotog (Jácome, 2011; Mérida, 2016); comunas quiteñas (Kingman, 1992; Rayner, 2017); comunas de Calderón (Simbaña, 1995); comuna de Lumbisí (Loreto Rebolledo, 1992) y las comunas de La Magdalena (Espinoza, 2007), entre otros. Sin embargo, es importante aclarar que al momento no se ha encontrado un estudio que trate a profundidad el tema aquí desarrollado, por lo que este trabajo constituye una primera aproximación e intenta contribuir al estado del arte sobre las comunas quiteñas en específico, y las comunas urbanas de Ecuador en general.

2. Un acercamiento al origen de la LORC y la conformación de las comunas quiteñas

El período comprendido entre los años 1930 y 1940 fue crítico para Ecuador, el mismo estuvo caracterizado por los enfrentamientos entre los dominantes y los subalternos, y entre las mismas élites que conllevaron a una inestabilidad política. En cambio las décadas de 1950 a 1960 se identificaron por su estabilidad institucional, situación que es atribuida al auge de las exportaciones bananeras que dio paso, como dice Kingman (2008), a una modernidad temprana y el desarrollo urbano.

En la década de 1930 las discusiones sobre las “comunas campesinas” y la integración de los “grupos comuneros, especialmente los indígenas, a la civilización nacional” y el control social sobre estas poblaciones originaron la LORC en 1937 (Prieto, 2015, p. 22). La ley denominó como comuna a “todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciera en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de ‘Comuna’ a más del nombre propio con el que ha existido o se fundare” (Art. 1). Así, la LORC retomaba el término colonial de “común” con el cual los españoles denominaron a los grupos de personas que se organizaban dentro de

una localidad cuya identidad estaba arraigada a la tierra donde se desarrollaban (Iñiguez, 2006, p. 101). La ley se centró en reconocer la propiedad colectiva de los recursos y el manejo o usufructo de los mismos, no necesariamente de tierras; es así que muchas comunas se constituyeron sin territorios comunales, existiendo otros elementos que les impulsaron a conformarse como tal, por ejemplo, la consideración de ser parte de un tronco común. Asimismo, atribuyó al Ministerio de Previsión Social “normar la vida comunal” y formuló medidas sobre la elección de autoridades frente al teniente político y el registro de la división de la tierra.

Ahondando un poco más en el término comuna, el Estado utilizó esta expresión como una estrategia para asimilar, supervisar y administrar a las comunidades indígenas y campesinas, posteriormente, fue un apelativo para identificar a las poblaciones indígenas; de esta manera, tener la personería jurídica de comuna se convirtió en el requisito obligatorio si se requería la atención del Estado. Este uso del término se derivaba del sentido arrastrado de la Colonia, como ya se indicó, que miraba al indígena como incapaz para la administración de la propiedad privada, un grupo rústico y miserable (Prieto, 2015); además, el término prestaba las condiciones para poner en práctica el control de las poblaciones y su integración al Estado-nación, pero también fue útil para las comunidades indígenas serranas y costeñas, que la asimilaron al punto que la comuna se convirtió en la forma de organización indígena y campesina predominante (Santana, 1983).

Tabla 1
Número de comunas registradas en el período de 1937-1981

| Región | Década | | | | | | | Total |
|----------|--------|------|------|------|------|-----------|-----------|-------|
| | 1937 | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980-1981 | Sin fecha | |
| Sierra | 365 | 134 | 239 | 270 | 267 | 43 | 108 | 1426 |
| Costa | 192 | 14 | 26 | 15 | 11 | 6 | 58 | 322 |
| Amazonía | 2 | 0 | 1 | 2 | 31 | 11 | 0 | 47 |
| Total | 559 | 148 | 266 | 287 | 309 | 60 | 166 | 1795 |

Fuente: Wray, Guerrero y Ruiz (1987). Elaboración propia.

Este hecho provocó una serie de conflictos con instituciones públicas, privadas, individuos e inclusive entre comunas. Las pugnas se relacionaban con la defensa de la propiedad colectiva, el uso de los recursos naturales, el respeto a sus identidades, sus formas de organización comunitaria, entre otros. Para enfrentarlos las comunas crearon estrategias articuladas a la contienda judicial y acciones colectivas pacíficas e inclusive violentas. Aquí, el Ministerio de Previsión Social jugó el papel de intermediador, para este fin creó la Junta de Cuestiones Indígenas (1947), cuya responsabilidad era la “protección de las comunidades, las controversias y los aspectos laborales” (Tuaza, 2010, pp. 498-9).

En el caso de Quito el período de 1950 a 1980 implicó un crecimiento de la mancha urbana³ por la conformación de barrios populares habitados por migrantes, que originó la necesidad de planificar la ciudad bajo parámetros de control de las prácticas populares, afectando a la sensibilidad de sus actores, que se sentían discriminados e irrespetados (Kingman, 2014). Como tal, el artesano, el pequeño comerciante, el indígena y el campesino fueron estos actores populares no solo de Quito sino de la Sierra norte (Maignushca y North, 1991).

Se desarrollaron planes de vivienda masivos por parte de instituciones privadas y públicas gracias a los préstamos entregados por organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial e Import Bank. La ciudad pasó de una extensión de 639,6 hectáreas en 1958 a 6156 ha para 1975, y de una población de 209 932 habitantes en 1950 a 858 736 para 1982 (Achig, 1983).

En lo que se refiere a las comunidades indígenas y campesinas de Quito que, estando al interior de la mancha urbana o en proceso de incorporación acogieron la figura de comuna, tenemos que desde 1937 hasta 1972 fueron trece las que se registraron como comunas, y pronto enfrentaron tanto conflictos internos como externos, producto de la expropiación o venta de sus territorios, procesos acelerados de urbanización interna, junto con la incorporación de modos

3 Durante el primer cuarto del siglo xx, Quito experimentó un primer proceso, desorganizado, de expansión urbana como efecto de las transformaciones socio-políticas implementadas por el liberalismo (Kingman, 2008).

de vida y cosmovisiones procedentes de sus contactos con el resto de la población urbana. A continuación, un listado de las comunas quiteñas:

Tabla 2
Comunas de Quito creadas entre los años 1937-1981*

| Parroquia | Comuna | Creación |
|-------------|----------------------------|----------|
| Cotacollao | Parcayacu | 1938 |
| | San José de Cangahua | 1938 |
| | San Antonio de Padua | 1949 |
| Magdalena | Tarma | 1938 |
| | Chilibulo-Marco Pamba-Raya | 1938 |
| | Chindalo | s/f |
| Chillogallo | El Pugro | 1945 |
| | Espejo | 1972 |
| Benalcázar | Santa Clara de San Millán | 1942 |
| | Miraflores | 1991 |
| Guápulo | El Tingo | 1938 |
| | Bellavista Gualquintagua | 1938 |
| | La Floresta | 1938 |
| Alfaro | Dr. Camilo Ponce Enríquez | 1957 |
| Tumbaco | Tola Grande | 1941 |
| | Tola Chica | 1944 |
| | Leopoldo Chávez | 1941 |
| | Central | 1944 |
| | La Buena Esperanza | 1970 |
| Guangopolo | El Barrio o Toglla | 1938 |
| | Rumiloma | 1959 |
| | Soria Loma | 1979 |
| Conocoto | Chachas | 1977 |
| | La Moya | 1946 |
| | San José | 1966 |
| Zámbiza | San Isidro del Inca | 1939 |
| | Llano Chico | s/f |
| | San José de Cocotog | 1948 |
| Calderón | Llano Grande | 1956 |
| | San Miguel Común | 1975 |
| | Oyacoto | 1980 |
| | Elena Enríquez Espinosa | 1981 |

Continúa página siguiente

| Parroquia | Comuna | Creación |
|------------|-----------------------------|----------|
| Amaguaña | El Ejido de Turubamba | 1937 |
| | Cuendina | 1958 |
| | Cachai Cochapamba Carapungo | 1959 |
| | Santa Isabel | 1970 |
| Cumbayá | Lumbisí | 1937 |
| | San Juan Bautista | 1950 |
| | San Francisco de Miravalle | 1971 |
| Alangasí | San Juan de Angamarca | 1976 |
| | San Pedro del Tingo | s/f |
| | Centro del Pueblo | 1938 |
| | San Francisco Santa Loma | 1960 |
| | San Francisco de Zanjaloma | 1960 |
| Pomasquí | Santa Clara | s/f |
| Nayón | San Francisco de Tanda | s/f |
| | Pelileo | 1941 |
| Yaruquí | La Victoria | 1945 |
| | El Tejar | s/f |
| | San Vicente | 38 |
| | Chaupi Estancia | s/f |
| | Oyambiro | 1957 |
| | Santo Domingo | 1962 |
| | Oyambaro | 1977 |
| Puembo | Isabel Tobar | 1938 |
| | Chiche Anejo | 1938 |
| La Merced | San Francisco de Baños | 1939 |
| El Quinche | La Esperanza | 1939 |
| | Iguiñaro | 1937 |
| | La Victoria | 1937 |
| | Ingapi | 1945 |
| | San Vicente | 1950 |
| | San Miguel | 1955 |
| | Cuenpuri | 1955 |
| Atahualpa | Península | s/f |
| | San Pedro de Astiro | s/f |
| Puéllaro | Leopoldo Chávez | 1938 |
| | Coillagal | 1970 |
| Checa | El Carmen | 1937 |
| Nanegal | Cariaco | 1938 |
| Minas | Asilla | 1938 |
| | Alause La Chasta | 1938 |

Continúa página siguiente

| Parroquia | Comuna | Creación |
|--------------|----------------------------|----------|
| Calacalí | Izapamba | 1945 |
| | Palma Real | 1958 |
| Guayllabamba | San Lorenzo | 1946 |
| | San Vicente | 1975 |
| | San Diego de Sevilla | 1976 |
| Pacto | Ingapi | s/f |
| | El Paraíso | 1953 |
| | Buenos Aires | 1962 |
| | Pactoloma | 1962 |
| | La Delicia | 1975 |
| Gualea | Nanegal Chico | s/f |
| | Santa Elena | 1941 |
| | Nueva Granada | 1950 |
| | El Porvenir | 1954 |
| | Las Islas | 1954 |
| | Santo Domingo | 1962 |
| Píntag | San Juan de la Tola | 1953 |
| | 4 de Octubre | 1969 |
| | 5 de Abril | 1970 |
| | Santa Isabel del Marco | 1976 |
| | Calvario de la Calera | 1976 |
| | Palugo | 1980 |
| | Tababela | Gumbí |
| San Agustín | | 1957 |
| Chavezpamba | Pilgarán | 1957 |
| Pifo | Tablón Alto | 1971 |
| Nono | San Francisco de Alaspungo | 1975 |

Fuente: Archivo Nacional de Comunas, Magap (2015), Wray, Guerrero y Ruiz (1987). Elaboración: propia.

* No todas están activas. Las comunas ubicadas en el área de color gris intenso corresponden a aquellas ubicadas en parroquias urbanas.

Lo detallado anteriormente son las circunstancias en las que el municipio de Quito y los gobiernos centrales continuaron con una constante presión, y ahora en aumento, sobre las comunas ubicadas en las urbes, a fin de que transiten a una categoría de “barrio”, puesto que su figura era tolerada en las zonas rurales mas no en la ciudad; además, su presencia complicaba tanto al municipio como a las comunas en temas como el cobro y pagos de impuestos prediales, el registro de títulos de propiedad de la tierra, la compra-venta de terrenos, la organización política en parroquias que dividían

administrativamente los territorios comunales, la dotación de servicios básicos, por señalar algunas; así, la mayor parte de las comunas urbanas se convirtieron en barrios, no así Santa Clara, que optó en favor de su organización comunal, decisión que puede ser justificada en el fuerte arraigo a su territorio y pasado histórico —a su decir, anterior a la Colonia—, la construcción de sus identidades alrededor de considerarse la primera comunidad jurídica del país (1911), el hecho de contar con autoridades propias (cabildo), poder disponer de sus recursos naturales y tierras, entre otras; empero, esta determinación le llevó a varios enfrentamientos que los describimos a continuación.

3. Situación general de la comuna de Santa Clara de San Millán en el período en cuestión

La existencia de centros urbanos con localidades indígenas satélites fue común en las colonias españolas en América (Minchom, 2007). En Quito estas poblaciones fueron reasentadas por los españoles, por ejemplo, Uyumbicho, y otras tuvieron una permanencia anterior a la conquista, como Machangarilla, y se les designó la denominación de parcialidad, que implicaba la reunión de varias familias bajo el liderazgo de un cacique (Salomon, 1980). El sector norte de esta urbe, específicamente el ejido de Añaquito, fue un lugar en el cual se encontraban estos asentamientos, entre ellos, Santa Clara de Añaquito. Los registros más antiguos sobre su existencia provienen del siglo XVIII (Moscoso, 2011) y al momento no tenemos un dato certero de su origen; posteriormente, pasó a llamarse Santa Clara de San Millán, nombre que ya fue utilizado en el conflicto contra la hacendada Juana de Mazo a mediados del siglo XIX. En 1911 esta población logró que el Estado ecuatoriano le reconozca como “comunidad indígena” y en 1942 como “comuna”. Desde entonces ha mantenido esta apelación, pese a que organizaciones locales y estatales han tratado de dismantelarla e incorporarla como un barrio de la ciudad de Quito.

Con el reconocimiento jurídico de comuna, las tierras de Santa Clara fueron declaradas de propiedad comunal, sin embargo, no se delinearon con claridad sus límites. Por ello, se señala lo que indica un informe de 1986, que se encuentra en el Ministerio de Agricultura y Ganadería:

Al sur, la quebrada de Guangahuaico, que viene desde las estribaciones del Pichincha, entre la loma mirador y Cruz Loma, hasta cruzarse con la vía Occidental, luego por el relleno de esta quebrada, hasta que se cruza con la calle Atacames. Al este, la calle Atacames, hasta encontrarse con el relleno hecho por el municipio de una profunda quebrada llamada anteriormente de la Isla. Por el norte, desde las estribaciones de Cóndor Guachana, el río Ingapirca, hasta las instalaciones de la Planta de Santa Rosa de la Empresa Municipal de Agua Potable, yendo luego por una antigua quebrada que se alcantarilla al encontrarse con la vía Occidental, continuando por el relleno municipal de la quebrada de la Isla, hasta la altura de la calle Atacames, sirviendo esto de límite con el barrio llamado Durini. Por el occidente, el volcán Rucu Pichincha, el páramo de Sacha Olivo y el volcán Cóndor Guachana, en sus vertientes hacia la ciudad de Quito (ANCQ, Magap, 24/11/1986, caja 3, exp. 108, carpeta 24 c.).

En el año de 1976 el municipio de Quito construyó, sin una consulta previa y frente a la impotencia de los comuneros, la avenida Mariscal Sucre (M. Y., 2018b; V. C., 2018b). Con esta vía la comuna quedó dividida en dos partes: la baja, que era más urbanizada en términos de concentración de viviendas, servicios básicos, calles, entre otros; y la alta, en la que se mantuvo prácticas agrícolas y ganaderas insipientes, difícil acceso a servicios básicos, y como con la mayoría de tierras, declaradas en 1983 de protección ambiental.

Dando cuenta de la situación general, en términos sociodemográficos, de la comuna de Santa Clara en el período de 1973 a 1991,⁴ tenemos lo siguiente: el número de comuneros registrados durante este período ascendió a 921, de los cuales el 60 % lo integraban hombres y el restante 40 % mujeres. La población era en su mayoría jóvenes y adultos, ya que alrededor del 75 % de la población tenía entre 15 a 54 años de edad (véase tabla 3). Lo anterior es importante, ya que permite comprender que los nacidos entre 1937 a 1967 fueron quienes vivieron los procesos de intentos de disolución de la comuna (1973-1986), que serán detallados más adelante.

4 Se extiende la información hasta 1991, ya que se ha utilizado una base elaborada con base en los registros de comuneros ubicados en el ACSCSM, que se extiende hasta dicho año.

Tabla 3
Años de nacimiento de los comuneros según sexo

| Fechas | Hombre | Mujer | Total |
|-----------|--------|-------|-------|
| 1892-1905 | 11 | 11 | 22 |
| 1906-1916 | 24 | 14 | 38 |
| 1917-1926 | 51 | 15 | 66 |
| 1927-1936 | 63 | 35 | 98 |
| 1937-1946 | 102 | 46 | 148 |
| 1947-1956 | 156 | 95 | 251 |
| 1957-1966 | 111 | 111 | 222 |
| 1967-1977 | 38 | 38 | 76 |
| Total | 556 | 365 | 921 |

Fuente: ACSCSM. Libros de Registros de Comuneros. Elaboración propia.

Tabla 4
Grupos de edad de los comuneros/as según sexo

| Grupos de edad | Hombre | % | Mujer | % | Total |
|----------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| >15 | 0 | 0 % | 6 | 2 % | 6 |
| 15-19 | 33 | 6 % | 39 | 11 % | 72 |
| 20-24 | 69 | 12 % | 91 | 25 % | 160 |
| 25-29 | 93 | 17 % | 49 | 13 % | 142 |
| 30-34 | 91 | 16 % | 51 | 14 % | 142 |
| 35-39 | 72 | 13 % | 39 | 11 % | 111 |
| 40-44 | 53 | 10 % | 20 | 5 % | 73 |
| 45-49 | 51 | 9 % | 20 | 5 % | 71 |
| 50-54 | 33 | 6 % | 17 | 5 % | 50 |
| 55-59 | 19 | 3 % | 9 | 2 % | 28 |
| 60-64 | 14 | 3 % | 9 | 2 % | 23 |
| 65- 69 | 18 | 3 % | 3 | 1 % | 21 |
| 70-74 | 7 | 1 % | 7 | 2 % | 14 |
| 75-79 | 1 | 0 % | 5 | 1 % | 6 |
| < 80 | 2 | 0 % | 0 | 0 % | 2 |
| Total | 556 | 100 % | 365 | 100 % | 921 |

Fuente: ACSCSM. Libros de Registros de Comuneros. Elaboración propia.

En t́rminos de educaci3n, un alto porcentaje de la poblaci3n comunera sabía leer y escribir (94,35 %), sobre todo en los grupos de edad de 15 ańos en adelante; sin embargo, existía predominio de comuneros en relaci3n a las comuneras, que sabían leer y escribir, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 5

Indicadores de los comuneros que saben leer y escribir por grupos de edad

| Grupos de edad | Hombre | % | Mujer | % |
|----------------|--------|-------|-------|-------|
| >15 | - | 0 % | 6 | 2 % |
| 15-19 | 33 | 6 % | 39 | 12 % |
| 20-24 | 68 | 13 % | 88 | 27 % |
| 25-29 | 93 | 17 % | 49 | 15 % |
| 30-34 | 91 | 17 % | 49 | 15 % |
| 35-39 | 72 | 13 % | 37 | 11 % |
| 40-44 | 52 | 10 % | 19 | 6 % |
| 45-49 | 49 | 9 % | 17 | 5 % |
| 50-54 | 31 | 6 % | 12 | 4 % |
| 55-59 | 18 | 3 % | 4 | 1 % |
| 60-64 | 9 | 2 % | 5 | 2 % |
| 65- 69 | 15 | 3 % | 1 | 0 % |
| 70-74 | 4 | 1 % | 2 | 1 % |
| 75-79 | 1 | 0 % | 3 | 1 % |
| < 80 | 2 | 0 % | - | 0 % |
| Total | 538 | 100 % | 331 | 100 % |

Fuente: ACSCSM. Libros de Registros de Comuneros. Elaboraci3n: propia.

El acceso a la educaci3n les permiti3 obtener nuevos puestos laborales en Quito, es aś que actividades agŕcolas, ganaderas, de la-drilleros, ponderas, que fueron predominantes en d́cadas pasadas, pasaron a un segundo plano, incluso desaparecieron en la parte baja, ya sea por decisi3n de cada comunero o por las prohibiciones emitidas por el municipio de Quito. En cambio, se present3 una diversificaci3n de las actividades, esto respondía a las transformaciones que

experimentaba la economía y sociedad de la Sierra norte del país, en la cual se produjo una drástica caída de la producción artesanal mientras se incrementaban las actividades urbanas de servicios (Maugushca y North, 1991). En la tabla 6 se puede evidenciar la diversidad mencionada:

Tabla 6

Actividades económicas de los comuneros/as de Santa Clara de San Millán

| | Actividades económicas | Hombre | Mujer |
|----------|---|--------|-------|
| A | Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca | | |
| | Agricultor | 8 | 0 |
| | Jornalero | 12 | 0 |
| C | Industrias manufactureras | | |
| | Aserrador | 1 | 0 |
| | Aparador | 5 | 0 |
| | Alfarero | 13 | 0 |
| | Orfebre | 1 | 0 |
| F | Construcción | | |
| | Albañil | 76 | 0 |
| | Carpintero | 14 | 0 |
| | Cerrajero | 7 | 0 |
| | Electricista en construcciones | 1 | 0 |
| | Soldador | 1 | 0 |
| | Tallador | 3 | 0 |
| | Tapicero | 11 | 0 |
| G | Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas | | |
| | Mecánico | 42 | 0 |
| | Mecánico electricista | 9 | 0 |
| | Comerciante | 13 | 19 |
| | Electromecánico | 5 | 0 |
| | Enderezador | 1 | 0 |
| | Pintor automotriz | 2 | 0 |

Continúa página siguiente

| | Actividades económicas | Hombre | Mujer |
|----------|---|---------------|--------------|
| | Técnico electricista | 2 | 0 |
| | Técnico en refrigeración | 1 | 0 |
| | Técnico en teleimpresores | 1 | 0 |
| | Radio técnico | 2 | 0 |
| H | Transporte y almacenamiento | | |
| | Chofer | 48 | 0 |
| K | Actividades financieras y de seguros | | |
| | Auditor | 2 | 2 |
| | Asistente de contabilidad | 0 | 2 |
| | Contador | 7 | 5 |
| M | Actividades profesionales, científicas y técnicas | | |
| | Abogado | 1 | 0 |
| | Arquitecto | 2 | 0 |
| | Dr. en biología | 1 | 0 |
| | Enfermera | 0 | 4 |
| | Ing. agrónomo | 1 | 0 |
| | Ing. electrónico | 1 | 0 |
| | Ing. mecánico | 1 | 0 |
| | Locutor de radio | 1 | 0 |
| | Mecánico industrial | 7 | 0 |
| | Tipógrafo | 1 | 0 |
| N | Actividades de servicios administrativos y de apoyo | | |
| | Cartero | 1 | 0 |
| | Secretaria | 0 | 4 |
| | Jefe administrativa | 0 | 1 |
| | Trabajadora social | 0 | 1 |
| O | Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria | | |
| | Militar | 4 | 0 |
| | Militar retirado | 3 | 0 |
| | Policía | 2 | 0 |
| | Policía en servicio pasivo | 1 | 0 |

Continúa página siguiente

| | Actividades económicas | Hombre | Mujer |
|----------|--|---------------|--------------|
| P | Enseñanza | | |
| | Profesor | 7 | 15 |
| R | Artes, entretenimiento y recreación | | |
| | Artesanos | 3 | 1 |
| | Decorador | 2 | 0 |
| | Dibujante | 2 | 0 |
| | Fotógrafo | 1 | 0 |
| | Modista | 0 | 14 |
| | Músico | 2 | 0 |
| | Pintor | 23 | 0 |
| S | Otras actividades de servicios | | |
| | Belleza | 0 | 2 |
| | Betunero | 1 | 0 |
| | Cosmetóloga | 0 | 1 |
| | Contratista | 3 | 0 |
| | Ebanista | 1 | 0 |
| | Empleados | 55 | 10 |
| | Hojalatero | 2 | 0 |
| | Jardinero | 2 | 0 |
| | Marmolista | 4 | 0 |
| | Mensajero | 1 | 0 |
| | Mueblista | 2 | 1 |
| | Negociante | 1 | 0 |
| | Obreros | 28 | 15 |
| | Picapedrero | 1 | 0 |
| | Platero | 1 | 0 |
| | Plomero | 3 | 0 |
| | Peluquero | 2 | 0 |
| | Radio operador | 1 | 0 |
| | Lubricador | 1 | 0 |

Continúa página siguiente

| | Actividades econ3micas | Hombre | Mujer |
|----------|--|---------------|--------------|
| | Sastre industrial | 1 | 0 |
| | Sastre | 22 | 0 |
| | Tejedor | 2 | 0 |
| | Zapatero | 10 | 0 |
| T | Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio | | |
| | Costurera | 0 | 30 |
| | Quehaceres dom3sticos | 0 | 176 |
| | No tiene | 11 | 6 |

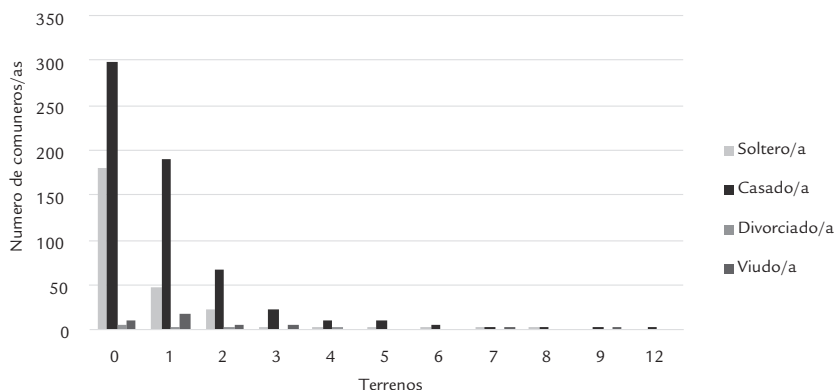
Fuente: ACSCSM. Libros de Registros de Comuneros. Elaboraci3n propia.

Las ocupaciones de los comuneros se dirigieron en su mayoría a los servicios, para el caso de las mujeres los quehaceres dom3sticos fue la actividad predominante mientras que en los hombres se mantuvo la albañilería (actividad predominante entre los hombres antes de 1970), seguido por los choferes, mecánicos, empleados, obreros, comerciantes, costureros y pintores.

En el caso del usufructo de la tierra, tenemos que la mayoría de la poblaci3n comunera no tenía tierra, esto es comprensible si nos fijamos que existía un alto porcentaje de jóvenes que se registraban como comuneros, y que debían esperar que el derecho de usufructo sea traspasado de sus padres. Otro dato interesante es que un buen número de comuneros poseía al menos un terreno, mientras que los comuneros registrados con el estado civil de casados tenían a su cargo entre dos y más terrenos. Un mejor detalle sobre este punto se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Número de terrenos por comunero/as según estado civil



Fuente: ACSCSM. Libros de Registros de Comuneros. Elaboración propia.

Entre otros aspectos, se tiene que la población comunera conservaba festividades como la de Santa Clara de Asís en el mes de agosto y por el niño Jesús en diciembre, las mismas que se desarrollaban gracias al trabajo de los sacerdotes; posteriormente, la organización de las fiestas pasó a mano del cabildo comunal. Estas celebraciones eran acompañadas por la banda de pueblo de Santa Clara de San Millán, la compartición de alimentos y “los disfrazados” o grupo de bailarines compuestos por personajes como el capariche, la carishina, la mama chuchumeca, el mono, la vaca loca, los payasos, los negros de Esmeraldas y lo yumbos (M. Y., 2018a).

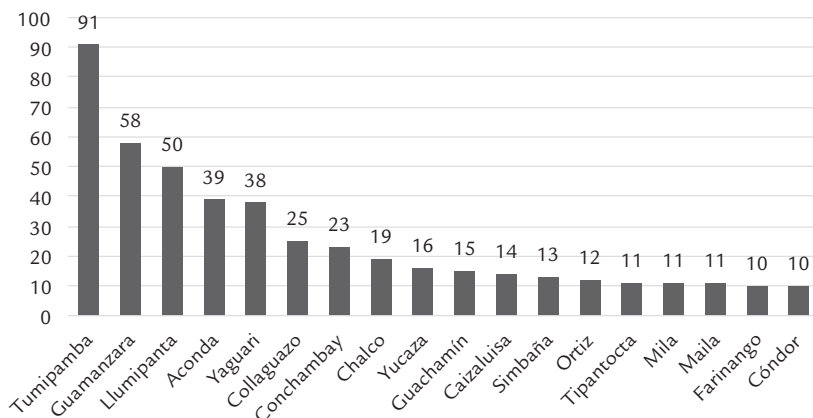
Así también, mantenían relaciones endogámicas que permitieron que se perpetúen apellidos como Tumipamba, Guamanzara, Llumipanta, Aconda, Yaguari, Simbaña, Mila, Cochambay y Chalco; empero, para esta época aparecieron nuevos apellidos, producto de matrimonios con personas ajenas a la comuna o que migraron, y que fueron reconocidos como comuneros/comuneras.

En este contexto interno de la comuna se produjeron los intentos de disolución por parte del poder Ejecutivo. El primero, impulsado por el Ministerio de Previsión Social (1973) y, el segundo, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (1979), los cuales se propusieron disolver a las comunas urbanas, especialmente, porque ya no ejercían actividades agrícolas y ganaderas, tenían que pagar impuestos

como suelo urbano y no detener el crecimiento urbano; el tercer intento fue producto del Reglamento de Disolución de Comunas impulsado por León Febres Cordero en 1985.

Gráfico 2

Principales apellidos según año de nacimiento de los comuneros/as



Fuente: ACSCSM. Libros de Registros de Comuneros. Elaboración propia.

4. El proceso de disolución de la comuna de Santa Clara de San Millán⁵

El 25 de febrero de 1973 el Ministerio de Previsión Social, bajo una concepción de la comuna como sinónimo de lo rural y, por consiguiente, atrasado, y lo urbano como sinónimo de lo individual, se propuso disolver a la comuna de Santa Clara. Esto se aprecia con

5 Este apartado fue desarrollado con base en los siguientes documentos: Decreto Ejecutivo n.º 1250. Registro Oficial, Año II, n.º 306. Martes 4/11/1985; Acuerdo Ministerial n.º 0059. Registro Oficial número 391. Lunes, 10/31986; Acuerdo Ministerial n.º 0326. Registro Oficial, Año III, n.º 508. Martes, 26/8/1986. ANCQ: Expediente 108, caja 1, carpeta 1.- Reglamento de disolución de la Comuna de Santa Clara, f. 36; Razones para la liquidación de la comuna de Santa Clara, 1981, f. 38. Oficio 24/09/1979, carpeta 14, f. 3-4. Informe de labores organizadas por el cabildo de la comuna de Santa Clara desde los años de 1978 a 1983, carpeta 16. Oficio dirigido al MAC, carpeta 8, f. 19; Oficio dirigido al Director General de Desarrollo Campesino, carpeta 11, f. 8-9. Tribunal de Garantías Constitucionales Causa 54/86. Expediente 108, caja 2, carpeta 17; Presidencia de la República, oficio dirigido al Tribunal de Garantías Constitucionales, Causa 54/86. Expediente 108, caja 2, carpeta 17. ACSCSM: Acta 21/10/1973 y Acta 25/02/1973. Libro 5 Asambleas g. ordinarias. 1969-1978.

claridad en el causal de disolución que indica: “la liquidación y exterminación de la comuna de Santa Clara de San Millán por no cumplir los fines para los cuales fuera creada y encontrarse deteniendo el progreso de Quito” y solicitó la realización de un censo para clarificar la situación actual de los terrenos y crear las escrituras individuales, todo lo cual conducía al establecimiento de los añorados barrios. La asamblea general de comuneros, al conocer la decisión, se opuso a las pretensiones ministeriales, y autorizó al cabildo comunal a realizar todos los trámites pertinentes para enfrentar la situación.

Para efectivizar la liquidación, el ministerio encargó a los miembros del cabildo comunal realizar el censo, sin embargo, y conscientes de las represalias por parte del Estado, decidieron no cumplir con la tarea; como caso fortuito las comunas pasaron a ser controladas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1974 tras la desaparición del Ministerio de Previsión Social, y este proceso de disolución quedó sin efecto.

El segundo intento se produjo en 1979, cuando el Ministerio de Agricultura y Ganadería retiró la personería jurídica al cabildo comunal de Santa Clara. Los comuneros, alarmados de esta desposesión de derechos, se reunieron en una asamblea general y decidieron dos puntos: el rechazo a las acciones ministeriales y autorizar al presidente de la comuna, Rafael Vaca, que realice todas las gestiones que evite la disolución. El ministerio mantenía la idea de la ruralidad de las comunas, así, justificaba su decisión aduciendo que Santa Clara se encontraba en el perímetro urbano perjudicando de esta manera los ingresos del municipio de Quito, ya que la figura de comuna le eximía del pago de impuestos como predio urbano. Para la cartera de Estado, Santa Clara había perdido las características que le permitían considerarse como una comuna: no practicaban la agricultura o la ganadería, arrendaban sus casas para vivienda a personas no comuneras y existía un fuerte proceso de urbanización, por tanto, debía transformarse en barrio o atenerse a la expropiación por parte del municipio de Quito.

Para acelerar el proceso, el ministerio encargó a los dirigentes comunales dos actividades: realizar un empadronamiento para conocer cuántos terrenos tenía cada comunero, y solucionar los conflictos

entre comuneros y “vivientes” por los terrenos. Nuevamente los dirigentes acogieron como estrategia la desobediencia civil y no cumplieron con este pedido, argumentando que estaban cesados de sus funciones por disposición del mismo ministerio. Ante estas circunstancias, y sin contar con el aparataje que le permita obtener la información suficiente para la distribución de los terrenos y así evitar enfrentamientos con los comuneros, la institución pública detuvo la disolución y restituyó al cabildo comunal su personería jurídica en 1983.

El tercer intento de disolución, que merece un tratamiento más amplio por sus características, inició el 4 de noviembre de 1985, cuando el presidente de la república, León Febres Cordero, expidió el Reglamento de Disolución y Liquidación de Comunas Campesinas, que formaba parte de su proyecto de gobierno de corte neoliberal. Los discursos desarrollistas de este régimen no excluían a los grupos indígenas y campesinos; al contrario, buscaba incorporar a este grupo, considerado inferior y rural, “al desarrollo de la nación” y promover la parcelación individual de sus territorios como mecanismo de modernización del agro; así, el reglamento respondía a esos ideales al promover la disolución de las comunas “en el espacio urbano y dificultar su propia existencia sobre la base de criterios arbitrarios” (Tinel, 2008, pp. 129-165); por tanto, se excluía a las comunas urbanas del derecho de elegir su continuidad, ya que el Ministerio de Agricultura y Ganadería determinaba dicha existencia.

En el caso de Santa Clara, el reglamento se materializó en 1986 cuando se autorizó su disolución y liquidación. La justificación para tomar esta decisión fue “por encontrarse dentro del perímetro urbano”. En esta ocasión no solo se hicieron visibles el desprecio hacia las comunas y su presencia en la ciudad, el considerar lo rural como lo atrasado, la propiedad individual como característica de lo urbano, sino también los intereses económicos de varios grupos por los terrenos comunales (M. LL., 2015).

El cabildo comunal, al recibir la noticia, convocó a una asamblea general, para establecer las medidas a tomar frente a la decisión del poder Ejecutivo. Frente a un enemigo poderoso, establecieron varias estrategias de resistencia; lo primero que realizaron fue rechazar el proceso de liquidación, porque implicaba disolver la propiedad colectiva, desestructurar su organización comunitaria, restarles

autonomía, eliminar el cabildo y la asamblea general; posteriormente, se apoyaron en gente de confianza y cierto grado de poder para enfrentar al gobierno central mediante los tribunales de justicia.

Gracias al contacto existente entre el presidente del cabildo comunal con los dirigentes del partido político Izquierda Democrática, lograron su apoyo para que la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad, no solo de su disolución, sino del reglamento ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, sea favorable. Para comprender esta alianza es necesario conocer que en la década de 1980 se disputaban el control del Estado dos fuerzas políticas: la Izquierda Democrática y el Partido Social Cristiano. Este último ganó la presidencia de la república con León Febres Cordero, mientras que la Izquierda Democrática contaba con un alto número de alcaldías y controlaba el Congreso, el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Corte Superior de Justicia (Freidenberg y Alcántara, 2008, pp. 14-15), y se presentaba como la mejor alternativa frente al gobierno de turno, que era tachado de autoritario y opresor. En este contexto, su intervención fue crucial, ya que otorgó mayor seguridad a los comuneros respecto a conseguir una respuesta positiva a su pedido.

Imagen 1

Noticia en la cual se aprecia a los miembros del cabildo y algunos comuneros en el proceso de defensa frente a la disolución de 1986



Contaron además con la ayuda del diario *Hoy*, un medio de comunicación muy reconocido en esos años. Este diario era contrario al régimen de Febres Cordero y denunciaba constantemente la naturaleza y dimensiones del modelo autoritario y represivo que implantó el régimen. Santa Clara tuvo que enfrentar meses de miedo, por el proceso que habían iniciado, aquí unos relatos:

Sesionábamos en la 6 de Diciembre, donde unos parientes del difunto Lucho Guamanzara, que ese tiempo era tesorero. Entonces, estuvo en la lucha y aquí en la comuna también las noches sesionábamos escondidos, acá en un terreno de los Collaguazo (J. LL., 2018d).

Teníamos miedo de que nos vayan a meternos presos para obligarnos que entreguemos los libros, entonces eso temíamos. Yo al menos soy chofer, y me acuerdo que los últimos años a propósito me nombraron chofer del ministro de Bienestar Social y trabajaba ahí. Entonces, peor, tenía más miedo porque me encontraba en las reuniones con policías y con militares [...] y tenía yo miedo, decía: hasta qué hora me decían: “Este es el síndico, cójanle preso”. Se sufrió bastante, yo me decía: a qué horas me cogen (C. LL., 2018b).

Superando su miedo, los líderes publicaron en diario *Hoy* comunicados en los que denunciaron que el proceso de su disolución y liquidación respondía a intereses privados y de funcionarios públicos por las tierras comunales (Diario Hoy, 1986). Otras acciones que realizaron fue el ocultamiento de los libros comunales, decisión tomada por el cabildo comunal y la asamblea general de comuneros:

El presidente Luis Guamanzara [...] empezó a recorrer con los libros y cosas por el estilo, a esconderlos. Eso es lo que fue, porque ellos lo que buscaban eran los libros; con eso se completaba el trámite de la liquidación. Los libros eran la vida de la comuna, todo lo que era la comuna estaba en los libros (M., LL., 2015).

Imagen 2

Asamblea general comuna Santa Clara de San Millán, 2015



Fuente: Jeremy Rayner.

Después de varios meses de negociaciones, comunicados en prensa, seguimiento de los procesos, temores de represalias, Santa Clara obtuvo la derogación del acuerdo ministerial que aprobó su disolución, y la suspensión de los efectos del reglamento por ser inconstitucionales. Esta acción favoreció a todas las comunas del Ecuador, ya que el veredicto constitucional determinó que no se puede poner a la venta el patrimonio comunal e impulsar la propiedad individual, como era las intenciones del Gobierno, ya que violaba el “precepto constitucional que consagra el derecho a la propiedad en cualquiera de sus formas”. Posteriormente, la Presidencia solicitó la revocación del fallo; sin embargo, no tuvo éxito, y fue truncado su proyecto de liquidación de las comunas urbanas.

Con esta victoria cerramos este período de confrontaciones que vivió Santa Clara. Si bien se vivieron cambios políticos, sociales y económicos que transformaron en temas materiales al país, a Quito y a Santa Clara, no pasó lo mismo a nivel de la estructura de reconocimiento; al contrario, se mantuvieron formas de menosprecio frente a los grupos indígenas, basadas en la concepción de su supuesta inferioridad. Santa Clara experimentó un tiempo de constante zozobra que le causó sentimientos de miedo y sensaciones de injusticia, superados, en cierto grado, por sus acciones que le ayudaron a alcanzar respeto y seguridad.

5. Reflexión final

Lo descrito en este trabajo muestra a dos grupos de actores, que nos llevan a comprender procesos que desbordan el caso en cuestión: por una parte los comuneros y comuneras de Santa Clara, que son parte de los grupos indígenas que han sido históricamente excluidos, oprimidos y despreciados por las élites y grupos de poder, al punto que la consideraron como la “raza vencida”, inferior, incapaz, retrograda, bárbara, entre otros (Prieto, 2004; Ortiz, 2006); por otra parte, los poderes locales y el poder Ejecutivo, compuesto por blanco-mestizos, que buscan persistentemente controlar la vida cotidiana de los indígenas e integrarles al proyecto de Estado-nación, a fin de que no pongan en riesgo dicho proyecto, y que en un inicio toleran la presencia de las comunas en ámbitos urbanos, pero las asedian constantemente a fin de utilizar los recursos de sus territorios, y que posteriormente buscan su conversión en barrios como única forma de asimilación.

Las comunidades indígenas que se encontraban en la urbe quiteña o su periferia aprovecharon la promulgación de la LORC de 1937 para obtener la categoría de comuna; no obstante, la normativa constituía un mecanismo de reconocimiento no igualitario, que buscaba el control social de las mismas en un corto plazo y su extinción en un largo plazo, más que la garantía y ampliación de derechos. Estas comunas tuvieron que enfrentar las consecuencias de la consideración por parte de estos poderes locales y central que las comunas constituían un obstáculo para el desarrollo de la ciudad y sus propósitos de disolverlas y convertirlas en barrios, lo que implicaba la

eliminación de la propiedad colectiva de la tierra y de su organización comunal. Esto nos acerca a la comprensión que la figura legal de comuna constituyó una categoría administrativa dirigida a los grupos indígenas y campesinos, que apuntaba a su control como anteriormente se lo hacía en la Colonia, y que estos grupos indígenas aprovecharon para enmarcar su modelo de vida y sociedad, por lo tanto, el reconocimiento de la LORC no necesariamente era inherente al mundo físico, sino fue una construcción discursiva en la cual mediaron procesos económicos, políticos y culturales.

En el caso del proceso de disolución que enfrentó Santa Clara, muestran a un Estado ecuatoriano que pone en práctica la desposesión de derechos y la desvalorización social como producto de su concepción sobre los indígenas, lo urbano y lo rural. La idea de lo urbano como lo moderno y muestra del desarrollo económico impulsó a que en 1973 se difunda en el ideario de los comuneros que su integración a la ciudad implicaba la “urbanización” entendiéndose esta como “sacar sus títulos como propiedad particular” (ACSCM, Acta del 23/6/1957, libro de actas 002) y que consideren su identidad comunal, sus prácticas económicas y culturales como arcaicas. En la década de 1980 la concepción de la ruralidad de la comuna (y por lo tanto atrasada) tomó fuerza, al punto que el poder Ejecutivo las eliminó jurídicamente, un ejemplo de esto son las razones para la liquidación de Santa Clara señaladas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1981: “Para impulsar el desarrollo habitacional organizado que facilite las labores urbanísticas y la provisión de servicios”, “dar seguridad a las inversiones que se efectúen para las construcciones permanentes como es el caso de las construcciones habitacionales” y “el pago de los impuestos respectivos al Municipio”.⁶ Santa Clara estableció estrategias para enfrentar este proceso, así tenemos: la contienda judicial que implicó la intervención de juristas, alianzas estratégicas con otros grupos como fueron la Izquierda Democrática y el diario Hoy, desobediencia civil, el resguardo de la información y el uso de la prensa escrita. No cumplir con los pedidos de los diferentes ministerios, u ocultar los libros comunales fueron prácticas

6 ANCQ: Razones para la liquidación de la comuna de Santa Clara de San Millán, 1981. Expediente 108: Comuna Santa Clara de San Millán, caja 1, carpeta 1, f. 38.

comunes en los tres intentos de disoluci3n, que les brindaban calma, ya que sabían que no podrían liquidar a la comuna sin esa informaci3n. Todo lo actuado contribuy3 para que su lucha sea relativamente exitosa, así los comuneros no terminaron cediendo a las pretensiones de liquidarla y convertirla en barrio; al contrario, exigieron un trato digno y respeto, y una integraci3n a la ciudad sin abandonar sus identidades, prueba de ello es su existencia bajo la categoría de comuna hasta la actualidad.

Lo indicado muestra cómo el Estado puede designarle al territorio comunal un sentido que le permita ocuparlo, urbanizarlo, explotarlo o desaparecerlo, y que entra en pugna con el otorgado por quienes habitan ese espacio, y que est3 vinculado con su relaci3n con ese territorio más que solo el vivir ah́, y esto es lo que permite comprender que si bien Santa Clara est3 en la ciudad y su poblaci3n se siente parte de la urbe, simultáneamente se siente distinta, ya que su relaci3n con el lugar es otro, su sentido de propiedad es diferente, su cosmovisi3n y prácticas econ3micas son otras, su sentido de comuna es distinta a la de los bur3cratas, incluso su práctica democrática es distinta, y estos puntos pueden ser variables a considerar para entender por qué su insistencia de permanecer bajo la figura jurídica de comuna.

6. Referencias bibliográficas

Archivos

ANCQ: Archivo Nacional de Comunas-Quito.

ACSCSM: Archivo Comuna de Santa Clara de San Millán.

ACCE: Archivo Corte Constitucional del Ecuador.

Registros oficiales

R.O. n.º 1606. Sábado, 5/8/1911.

R.O. n.º 558. Viernes, 6/8/1937.

R.O. n.º 306. Lunes, 4/11/1985.

R.O. n.º 391. Lunes, 10/3/1986.

R.O. n.º 508. Martes, 26/8/1986.

Periódicos revisados

Hoy. Octubre de 1985 y año 1986.

El Comercio. Años: 1979-1985.

Libros y artículos consultados

Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito. Ensayo de interpretación*. Quito: Ciudad.

Arguello, V. (2015). *Memoria social e identidad comunal: el festejo conmemorativo del centenario de la Comuna de Santa Clara de San Millán*. Tesis de maestría. Quito: UASB-Sede Ecuador.

Báez-Jorge, F. (1993). Antropología e indigenismo en Latinoamérica: señas de identidad. *La palabra y el hombre*, n.º 87 Jul-Sep, Ciudad de México, pág. 17-38. <https://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/1369/1/199387P17.pdf>.

Borja, K. (2009). El baile del yumbo, un símbolo de resistencia: análisis del paisaje de San Isidro del Inca. Paper, 53 Congreso Internacional de Americanistas, Ciudad de México, 19-24 de julio.

Carrión, F., y Erazo, J. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin del' Institut Francais d' Études Andines*, vol. 41, n. ° 3: 503-522.

Espinoza Apolo, M. (2006). *Chilibulo: memoria histórica y colectiva*. Quito: Administración sur Eloy Alfaro-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Freidenberg, F., y Alcántara, M. (2001). “Partido Social Cristiano” e “Izquierda Democrática”. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Flacso-Sede Ecuador pp.: 29-82; 131-172.

Iñiguez, I. (2006). La comuna de Santa Clara de San Millán: elementos de identidad. En S. Medina, P. Guerrero, I. Iñiguez y M. Navas, *Identidades urbanas*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, pp.: 95-165.

Jácome, V. (2011). *Economía política e identidades de las comunas peri-urbanas de Quito*. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Kingman, E. (2008). *La ciudad y los otros 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Fonsal/Universitat Rovira i Virgili.

_____ (2014). *Los trajines callejeros: memoria y vida cotidiana. Quito, siglos XIX-XX*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio/Fundación Museos de la Ciudad.

- Manguashca, J., y North, L. (1991). Orígenes y significados del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972. En R. Quintero (Ed.), *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp.: 89-159.
- Mérida, J. (2016). *Entre la comuna autónoma y el cliente dependiente. el ejercicio de autonomía en la comuna periurbana de Cocotog en el nuevo Estado descentralizado y plurinacional del Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Minchom, M. (2007). *El pueblo de Quito 1690-1810: demografía, dinámica socio-racial y protesta popular*. Quito: Fonsal.
- Montúfar, C., y otros (1990). *1980-1990: la crisis y el desarrollo social en el Ecuador*. Quito: El Conejo /DYA /Unicef.
- Moscoso, L. (2011). Rumipamba: aproximación histórica. En Ministerio de Cultura de Ecuador, *Rumipamba: un sitio arqueológico en el corazón de Quito*. Quito: Ministerio de Cultura, pp.: 69-126.
- Navas, M. (2006). La banda juvenil de Santa Clara. En S. Medina, P. Guerrero, I. Iñiguez y M. Navas, *Identidades urbanas*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, pp.: 166-224.
- Ortiz, C. (2006). *Indio, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Editorial Abya-Yala.
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Editorial Abya-Yala.
- _____ (2015). *Estado y colonialidad. Mujeres y familias quichuas de la Sierra del Ecuador, 1925-1975*. Flacso-Sede Ecuador.
- Rayner, J. (2017). The Struggle for Quito's Communes: Negotiating Property And Citizenship In Plurinational, Post-Neoliberal Ecuador. *Urban Anthropology* Vol. 46 (1, 2), pp. 95-134.
- Santana, R. (1983). Un proceso dominante: la comunalización. *Campesinado indígena y el desafío de la modernidad*, 153-158. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Salomon, F. (1980). *Los señoríos étnicos de Quito en la época de los incas*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Tinel, F. (2008). Capítulo IV. Febres Cordero: un coloso con pies de arcilla. *Las voces del silencio: procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el Gobierno de León Febres Cordero 1984-1988*. Quito: Editorial Abya Yala/Flacso-Sede Ecuador, pp.: 127-168.

- Tuaza, L. (2010). Concepciones del Estado y demandas de las organizaciones campesinas e indígenas (1940-1960). F. Burbano (Coord.), *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. Quito: Flacso-Sede Ecuador, pp.: 464-513.
- Williams, J. (2006). Celebrando el pasado del futuro: la negociación de la identidad indígena en Lumbisí, Ecuador. En W. Waters y M. Hamerly (Comp.), *Estudios ecuatorianos. Un aporte a la discusión*, tomo II. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Editorial Abya Yala/LASA, pp.: 73-86.
- Wray, N., Guerrero, F., y Ruiz, L. (1987). *Catastro de las comunas legalmente constituidas en el Ecuador. Población indígena y desarrollo amazónico*. Quito: Editorial Abya Yala.

Códigos de entrevistas

Año 2015: (M. LL.); (F. T.); (V. C.)

Año 2016: (J. LL.); (C. LL.)

Año 2018: (J. LL. a, b, c, d); (C. LL. a, b, c, d, e); (V. C. a, b); (M. Y. a, b); (J. L. a, b)

Ecologismo comunitario: producción de la naturaleza y del territorio en la comuna Tola Chica

Melissa Moreano Venegas

1. Introducción

LOS TRABAJOS PIONEROS de Varea y Barrera (1997) y Latorre-Tomás (2009) han identificado tres tipos de ambientalismo en Ecuador: conservacionismo (tecnocéntrico), ambientalismo (ecocéntrico) y ecologismo crítico (o de interdependencia). Este último tipo es llamado en América Latina “ecologismo de los pobres” o “ecologismo popular”¹ (Martínez-Alier, 2002). El ecologismo popular es conocido además por adoptar regularmente los sistemas de conocimiento indígenas (Leff, 2006, 2015; Machado, 2012), pero es también, a veces, acusado de equiparar el pensamiento indígena con el ambientalismo posmaterial, suprimiendo así la riqueza y especificidad históricas del primero (Bebbington y Humphreys-Bebbington, 2009; Sánchez-Parga, 2011) y perpetuando el mito del “buen salvaje” transformado en “nativo ecológico” (Ulloa, 2004).

Siguiendo esta línea, el tipo de ambientalismo que exhibiría un grupo social estaría relacionado, o al menos fuertemente influenciado, con las formas en que dicho grupo humano ha llegado a definir a la naturaleza, un concepto disputado en la ecología política. Noel Castree (2001, 2013) describe al menos tres enfoques en los cuales los humanos se relacionan con la naturaleza en forma paralela a las categorizaciones anteriores: el enfoque tecnocrático de “las personas y el medio ambiente”; el enfoque ecocéntrico de “la naturaleza primero” y el enfoque social, que podría equipararse al ecologismo popular o, más precisamente, al tipo de ecologismo que reconoce la interconexión

1 Bebbington y Humphreys-Bebbington (2009) dividen al ecologismo de los pobres en “ecologismo de los medios de vida” y “ecologismo de la justicia socioambiental”.

entre los seres humanos y la naturaleza. Para Castree (2013) y otros autores (Swyngedouw, 2006; Smith, 2007) dicha interconexión se realizaría por medio de la producción de socrnaturalezas.

Este marco inevitablemente simplifica un conjunto complejo de realidades; no obstante me sirve por ahora para intentar comprender los tipos de ecologismo que se despliegan en el Ecuador, observando las interconexiones entre lo que llamo el ecologismo crítico con las perspectivas indígenas por medio de la articulación conceptual de los términos *naturaleza* y *territorio*. Uso para ello el caso de la comuna Tola Chica para ejemplificar lo que llamo un ecologismo comunitario que apela al *territorio* como eje conceptual –en lugar de la *naturaleza*, como hacen los otros ecologismos– que permite la conservación y ampliación del bosque comunitario y promueve el bienestar local. Al mismo tiempo, la identidad como “comuna ecológica” le brinda a la Tola Chica la legitimidad para negociar en condiciones de igualdad con el estado y ejercer el autogobierno.

Mapa 1

Localización de comuna Tola Chica en el cerro Ilaló



El territorio de Tola Chica (figura alargada blanca) en el cerro Ilaló (polígono gris oscuro) y los barrios suburbanos en los cuales vive su población (polígonos gris claro).

Fuente: preparado con la asistencia del Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador (2016).

1.1. La comuna Tola Chica

La Tola Chica es una comuna indígena ubicada a 20 kilómetros al noreste de la capital del Ecuador, Quito, en el valle de Tumbaco y en las faldas del cerro Ilaló. La Tola Chica es parte del pueblo kitu kara, que a su vez es parte de la nacionalidad kichwa y de la Confederación Nacional de Pueblos Kichwa del Ecuador (Ecuarunari). Al mismo tiempo, pertenece a la parroquia rural de Tumbaco del Distrito Metropolitano de Quito (Municipio de Quito, 2010).

La Tola Chica es conocida por poseer dentro de su territorio comunitario uno de los últimos remanentes de bosque andino del cerro Ilaló, y por su labor de reforestación, producción agroecológica y, más recientemente, construcción sostenible. Tal prestigio le ha valido confrontaciones y negociaciones con el municipio de Quito. La Tola Chica se constituyó en 1944,² al amparo de la Ley de Comunas de 1937 (República de Ecuador, 1937 [2004], Art. 1). Pero no fue sino hasta 1997 que obtuvo su título de propiedad.³ Una gran cantidad de conflictos territoriales se dieron a lo largo de los más de cincuenta años que la comuna había existido sin título de propiedad; algunos de ellos terminaron en casos judiciales, mientras que otros provocaron la salida de comuneros y comuneras a lo largo de los años. Uno de los primeros conflictos es recordado así:

La lucha de los comuneros fue muy fuerte, sobre todo con la familia Peñaherrera, quienes pusieron obstáculos de todo tipo para impedir la expropiación de una parte de sus tierras que estaban ubicadas en el cerro Ilaló; cuentan los mayores que se dieron enfrentamientos armados, ya que esta familia logró conseguir el apoyo de las fuerzas armadas; sin embargo los comuneros no se amilanaron hasta que lograron conseguir su objetivo. De esta manera, mediante un acta transaccional, consiguieron recuperar nuevamente las tierras de este monte, de una extensión aproximada de 400 hectáreas (Simbaña y Simbaña, 2007, p. 1).

Cuando recibieron el título de propiedad en 1997, y con el ingreso de nuevos integrantes, entre ellos varios hijos de fundadores, 64

2 Acuerdo Ministerial n.º 442, 29/12/1944.

3 Orden de Adjudicación n.º 141, 31/10/1997.

personas pasarían a ser comuneros y comuneras de la Tola Chica (comunero 1, 2013; entrevista grupal 1, 9/4/2013; entrevista grupal 2, 16/4/2013). En términos sociales, este momento representó una “refundación de la comuna” (representante indígena 4, 2013) en la medida en que muchos jóvenes se convirtieron en comuneros y comuneras, inyectando sangre nueva que influiría luego en las relaciones de poder dentro de la comuna y en las decisiones para conservar y ampliar el bosque comunitario.

La obtención del título de propiedad fue considerada por los comuneros y comuneras como un éxito en la búsqueda de la autonomía territorial, a pesar de tener que aceptar ciertas regulaciones estatales, como llevar a cabo elecciones regulares y censos de población, así como elaborar un plan de manejo. En este proceso sería crucial la cercanía de la comuna con el movimiento indígena nacional, momento que es reconocido como un hito crucial en la historia comunitaria:

Estábamos en una situación tan mala porque el INDA [la agencia gubernamental que estaba procesando los títulos de propiedad] nos iba a borrar. Luego contactamos a esta organización, Conaie, porque los demás estaban a punto de echarnos. Y hubo un compañero, que fue licenciado, que nos dijo: “Vamos a Ecuarunari, a Conaie, ellos nos ayudarán”. Y lo hicieron (entrevista grupal 1, 9/4/2013).

La Tola Chica se unió a la Ecuarunari y, por intermedio de esta, a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) en 1995 (Comunero 1, 2013; Representante indígena 4, 2013). La dirigencia de ese entonces entendió rápidamente la importancia de ser parte del movimiento indígena para mantener el control sobre su territorio, por medio de la articulación nacional de demandas por la tierra. Por ejemplo, en 1994 se aprobó una nueva Ley Agraria que amenazaba las tierras colectivas de propiedad de las comunas indígenas. En ese contexto:

La Conaie lanza un levantamiento pidiendo que sea retirada la ley y la discusión de una nueva, de consenso. El objetivo central de ese proceso de lucha era la defensa de las tierras comunales, objetivos y lucha con los que la comuna se identificó y acudió a pedir respaldo y asesoramiento, perteneciendo desde entonces a la Conaie (representante indígena 3, 2013).

La afiliación de la Tola Chica a la Conaie fue una parte crucial en el proceso más amplio de empoderamiento político en la medida en que involucró el “fortalecimiento de la Asamblea [comunal] y la recuperación de la identidad [indígena]” (representante indígena 3, 2013). Por ejemplo, la imagen 2 muestra el desfile de 2012 durante el Inti Raymi, que comienza en la zona urbana de Tumbaco y se dirige al territorio de la comuna en el cerro Ilaló; en la imagen se observa en primera línea a la dirigencia con un cartel que declara: “Comuna Tola Chica, Acuerdo Ministerial 442, 29 de diciembre de 1944. Afiliado a Conaie-Ecuadorunari”.

Imagen 1

Desfile durante el Inti Raymi en 2012



Fuente: archivos de la comuna Tola Chica.

Sin duda, también ayudó que los objetivos de la comuna estuvieran alineados con los de la Conaie. El vínculo político se selló en este momento con la adopción local de los discursos y la praxis política del movimiento indígena nacional. Ambas organizaciones influirían además profundamente en el futuro de la Tola Chica mediante la generación de los primeros proyectos ecológicos.

2. Ecologismo comunitario

La comuna Tola Chica comenzó a aplicar a fondos para ejecutar proyectos ecológicos poco después de obtener el título de propiedad en 1997. De hecho, el título original incluía un plan de manejo que consideraba como una actividad clave la conservación del bosque y la reforestación. El primer proyecto llegó en 2001, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por intermedio de la Ecuarunari (y con el apoyo adicional de una organización ambientalista). Este proyecto les permitió construir su primer vivero forestal, en el cual reprodujeron 60 000 árboles de diversas especies nativas para reforestación (Comuna Tola Chica, 1998). Durante el 2002 la comuna realizó mingas para la plantación de alrededor de 15 000 árboles nativos (comunero 1, 2013; comunero 3, 2013; ver también Simbaña y Simbaña, 2007).

Pero la comuna en su conjunto no muestra lo que podría llamarse una conciencia ecológica uniforme. Por el contrario, el ecologismo de la comuna surge de alianzas y confrontaciones específicas con respecto al uso del territorio y las prácticas ecológicas, promulgadas sobre todo por un grupo de comuneros y comuneras con una identidad “ecologista” más clara, apoyados por otros miembros que a menudo están en la dirigencia comunitaria (comunero 5, 2013; representante indígena 4, 2013; comunera 10, 2013; comunera 13, 2013). Las prácticas ecológicas de la Tola Chica además son parte importante de la identidad de la comuna y una fuente de orgullo, como nos señala una comunera: “Los miembros de la comuna participaron con entusiasmo en las mingas para la reforestación. Una vez finalizado el proyecto logramos mantener el vivero de plantas por nosotros mismos, vendiendo las plantas y las plántulas. *No necesitábamos el apoyo de ninguna ONG para eso*” (comunera 9, 2013, el énfasis es mío). Asimismo, el acumulado de conocimiento en temas ecológicos permite a la comuna confrontar al municipio de Quito, como veremos más adelante.

Luego siguieron otros proyectos que contribuyeron a la construcción de la reputación de la Tola Chica como una comuna ecologista. En 2007 accedieron a fondos del municipio de San Cugat en

Cataluña (España) y del gobierno provincial de Pichincha para construir ecoinfraestructuras en el territorio comunal, que “se diseñaron de acuerdo con el entorno y se construyeron con mingas y el trabajo individual de los comuneros” (comunero 3, 2013). En 2013 obtuvieron financiamiento para plantar un “bosque comestible”, lo que mostró las posibilidades que existían en términos de combinar los objetivos de reforestación y la producción de alimentos (comunero 4, 2013).

Por supuesto, la comuna mantiene vínculos con organizaciones que han introducido localmente ideas y conceptos ecologistas, pero fundamentalmente en la comuna reposa una reserva de conocimientos que se ha ido acumulando con los años. De forma paralela, los dirigentes que mantienen fuertes vínculos con el movimiento indígena nacional ven en el discurso ecologista una herramienta para la práctica política. Por ejemplo, ser dueños del “último remanente de bosque nativo en el cerro Ilaló” (Simbaña y Simbaña 2007, p. 32), o ser pioneros en reforestación con especies nativas, aporta prestigio y capital político a la comuna (comunero 5, 2013). Y si bien la comuna exhibe toda la gama de ambientalismos descritos al inicio de este texto, en última instancia son las actividades de producción de naturaleza como parte de la producción de territorio las que principalmente dan forma al ecologismo de la Tola Chica.

El ecologismo al que me refiero es uno que entiende a la naturaleza como producida socialmente como parte de la producción del territorio y de manera colectiva. La naturaleza, representada aquí por el bosque nativo, está protegida, pero solo como resultado de la acción colectiva y la toma de decisiones comunitarias (proceso que no está carente de conflictos internos) y mediante un instrumento concreto: la planificación territorial. Por su lado, los sucesivos planes que ha producido la comuna a lo largo del tiempo enfatizan la conservación del bosque como parte de una estrategia más amplia de producción del territorio que, simultáneamente, sostiene la producción agroecológica y la construcción sostenible (comunero 3, 2013; comunero 5, 2013). Dicho de otro modo, aun cuando las actividades de conservación y reforestación pudieran ser leídas como resultado de una visión ecocéntrica de la naturaleza, más comúnmente revelan

una visión de la conservación del bosque como parte de la producción agrícola,⁴ una socionaturaleza: “En mis venas corren esas ganas de vivir de lo que la naturaleza da [...] Si tengo cultivos y plantas medicinales en toda mi propiedad, pues chévere” (comunero 1, 2013). Además, se señaló que “la recuperación del bosque nativo es también una de nuestras necesidades, tanto por la recuperación de la biodiversidad como de la variedad de los productos agrícolas (representante indígena 3, 2013).

Del mismo modo, la descripción de la diversidad del territorio presenta las zonas de cultivos y bosque como parte de un continuo:

El territorio se usa sembrando. Arriba se da maíz, haba, mellocos, ocas, arveja, trigo, cebada, chochos, mashua, papas, zanahoria blanca, morocho, maní blanco [...] En el sector 3 hay de todo. En el sector 2 hay eucalipto aromático, guabas, pinos, cedrón, laurel, guayabas chiquitas, solo árboles. En el sector 1 hay alfalfa, eucalipto aromático, cedrón, romero, aguacate, laurel, sábila, choclo, árboles del bosque. El bosque nativo está arriba en la huila.⁵ La zona para reforestar está más abajo. Para reforestar se usa laurel, guaba, níspero, pumamaqui, cholán, arrayán, que es la huila (entrevista grupal 3, 20/4/2013).

Mediante la agricultura, pero también por medio de la reforestación y el trabajo activo de conservación del bosque, los comuneros y comuneras producen naturaleza. Además, la naturaleza se produce simbólicamente mediante rituales. Cada 5 de octubre, por ejemplo, se celebra la fiesta de San Francisco o Kolla Raymi, durante el cual todos los miembros de la comuna caminan en peregrinación a la cima del cerro Ilaló para alcanzar un árbol ancestral, el Huila del Señor, para pedir que lleguen las lluvias (Burbano y Lasso, 2006). Esta peregrinación se realiza porque los miembros de la comuna perciben que, a veces, la naturaleza necesita ayuda:

4 La Tola Chica es todavía una comuna agrícola: todas las familias dedican parte de su tiempo a actividades agrícolas. La mitad de las mujeres, que se identifican exclusivamente como amas de casa, también están a cargo de la agricultura familiar (comunero 1, 2013; representante indígena 3, 2013; representante indígena 4, 2013). De hecho, el 77 % de las familias de la comuna mantenían cultivos en el 2007 (Simbaña y Simbaña 2007).

5 El huila es un árbol de arrayán muy antiguo.

Normalmente la naturaleza tenía sus ciclos normales de pasar de una estación a otra, invierno, verano. Pero con el pasar del tiempo, a veces la naturaleza se demoraba, entonces cuando se demoraba este paso de una estación a otra ellos [los ancianos de la comuna] iban para allá en esta rogativa, llamando a las lluvias. Nosotros estamos recuperando esa tradición [...] es el representante de la naturaleza, está llamando con su danza tradicional que venga la lluvia (comunero 1, 2013).

Las actividades ecológicas descritas —la conservación del bosque, la producción agroecológica y la construcción sostenible— se enmarcan en una zonificación específica del territorio comunal, establecida en los planes de manejo de la comuna. A su vez, la zonificación territorial y la apropiación simbólica del territorio por medio de rituales son parte integral de la producción de naturaleza que solo puede hacerse mediante la producción del espacio (Smith, 2010), del territorio. Lo dicho configura un tipo distinto de ecologismo: uno comunitario y territorial. Por supuesto, tal ecologismo se iría configurando de manera multifacética. Aquí lo analizo en estrecha relación con la progresiva sofisticación de la planificación territorial y con la acumulación de conocimientos ecológicos y las prácticas asociadas.

Como mencioné, el título de propiedad obtenido en 1997 contenía un plan de manejo del territorio comunitario con recomendaciones claras sobre las actividades productivas que debían realizarse, incluida la conservación obligatoria del bosque y la reforestación (comunero 1, 2013; representante indígena 4, 2013; Asamblea de la comuna, 18/9/2013). En años subsecuentes la comuna actualizó el plan tres veces: en 1998 para obtener financiamiento del PNUD, en 2007 para asegurar el financiamiento de San Cugat y en 2013 como parte de los esfuerzos de la comuna para confrontar una propuesta del municipio de Quito para cambiar la categoría de conservación del cerro Ilaló (representante indígena 4, 2013; también reunión de la comisión técnica, 13/5/2013).

Los planes se iban complejizando con el tiempo. El plan inicial tenía una descripción de las actividades permitidas en el territorio comunal en función de la altitud: rotación de cultivos, terrazas, cultivos en línea de contorno, barreras vivas, reforestación y conservación del bosque nativo. Un año después se preparó un documento más

detallado que estableció áreas específicas para cultivos, agroforestería y pastos, silvicultura o reforestación, árboles frutales, casas comunales y bosque nativo (comuna Tola Chica, 1998). El documento estableció el tamaño definitivo del territorio comunal en 102,75 hectáreas, de las cuales más del 50 % se reservó para la protección del bosque y la reforestación, mientras que el resto se distribuyó entre comuneros y comuneras en parcelas individuales (Simbaña y Simbaña, 2007; comuna Tola Chica, 2007). Este plan definía “zonas específicas sobre cómo íbamos a usar nuestra tierra” (comunero 1, 2013), coloreadas a mano con distintos tonos sobre el mapa original de 1997, definiendo ya tres zonas o sectores (comunera 9, 2013; comuna Tola Chica, 1998). Este plan amplió considerablemente las recomendaciones de actividades sustentables a llevarse a cabo en el territorio y consideró a la conservación del bosque entre las prácticas agrícolas y culturales de la comuna, en combinación con pastos y cultivos para recuperar la salud y la productividad del suelo (comuna Tola Chica, 1998, p. 3, 5, 10). El bosque y las áreas de cultivo y agrosilvicultura, en este esquema, moldearon ya la expresión del ecologismo de la Tola Chica.

El plan de 2007 incorporó nuevas ideas que se habían desarrollado durante el período intermedio: la agroecología, la construcción sostenible y el ecoturismo. Se mantuvo la zonificación territorial preexistente pero se establecieron límites altitudinales y actividades más precisas para cada zona mediante una planificación territorial más sensible ecológicamente y en armonía con los intereses de la comuna (comunero 4, 2013; representante indígena 3, 2013):

- Zona 1: destinada a la construcción de viviendas con estrictos parámetros de construcción ecológica⁶
- Zona 2: agroecología, silvicultura y reforestación
- Zona 3: producción agrícola, reforestación, agroforestería y conservación del bosque

6 De hecho, la comuna construyó una casa comunal y la casa del viverista, utilizando estas técnicas y también establecieron un sistema para recolectar y limpiar el agua de lluvia para uso humano (comunero 3, 2013).

La construcción de viviendas estaba prohibida en las zonas 2 y 3, mientras que el ecoturismo y la agroecología se permitían en las tres zonas (comuna Tola Chica, 2007). Este documento reflejó la experiencia acumulada de la comuna en temas ambientales y continuó con la visión integral de la producción agrícola, la recuperación ecológica y la conservación del bosque. Así, la conservación del bosque y la reforestación se pensaron para restaurar suelos erosionados y compactados, para crear más suelo agrícola y para recuperar vertientes de agua para la agricultura, además de cuidar y expandir el bosque como refugio de biodiversidad. En la práctica, y a la luz de la planificación territorial, la conservación del bosque y la agricultura afirman la producción de siconaturalezas (Castree, 2013).

En 2013 la comuna supo que el municipio de Quito planeaba cambiar el estado de conservación del cerro Ilaló, lo que suponía prohibir la construcción de infraestructura incluso en la zona 1 (comunero 4, 2013; representante indígena 3, 2013). Resolvieron entonces preparar un nuevo plan, a manera de contrapropuesta, que en lugar de prohibir absolutamente la urbanización promoviera la construcción sostenible combinada con la conservación de la cobertura vegetal, la reforestación y la producción agroecológica (asamblea de la comuna 5/6/2013).

El plan de vida que se preparó a lo largo del 2013 y 2014 era un documento de planificación y ordenamiento territorial que incluyó una “definición de un marco teórico y filosófico: la cosmovisión andina como raíz, la sostenibilidad como propósito y la permacultura como metodología y técnica” (comunero 4, 2013). El plan de vida materializaría el proceso de recuperación cultural iniciado en el año 2000, pero también le sirvió a la comuna para fortalecer aún más su identidad como “comuna indígena ecologista” y utilizar la legitimidad, fruto del conocimiento acumulado por sus años de prácticas ecológicas, para negociar en condiciones de igualdad con el gobierno local acerca del cambio de categoría de conservación del cerro Ilaló.⁷

7 El cerro Ilaló está clasificado como un Área Especial de Intervención y Recuperación que forma parte del Sistema de Áreas Protegidas y Corredores Ecológicos de Quito (Municipio de Quito, 2012). En mayo de 2015, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito presentó un proyecto de ordenanza para cambiar la categoría de conservación del cerro Ilaló y la zona de Lumbisí a Área de Intervención Especial y Recuperación, AIER (Giménez, 2016). La

Ahora bien, no todos los comuneros y comuneras están familiarizados con los mapas, documentos o disposiciones legales, pero ciertamente todos conocen el territorio por su propia experiencia personal. La mayoría tienen muy claro las actividades permitidas y no permitidas en cada zona y, hasta cierto punto, también son conscientes del propósito más amplio del ordenamiento territorial, así como de los beneficios individuales que se derivan de él:

En el sector 2 es seco, tenemos sembrado en sector 1 y 3. Solo se puede construir en el sector 1 [...] La división se dio para que todos tengan terrenos en todos los pisos, afectados y aventajados por igual. Si hubiera tocado terreno en la zona 2, que está seca, o en pendiente, jodidos. Antes el sector 2 era bueno, todo maduraba bien, después secó y empezaron a dejar [de sembrar]. Ahora que está sembrado, algo se ha recuperado (entrevista grupal 2, 16/4/2013).

La siembra en el sector 2 a la que hace referencia este testimonio colectivo es la reforestación con especies nativas que se llevó a cabo a inicios de la década del 2000 precisamente para recuperar los suelos y la humedad. Parecería ser entonces que los comuneros y comuneras están de acuerdo con la zonificación de su territorio, pero las razones para respetar la zonificación son multifacéticas. Primero, hay una dimensión legal: el título de propiedad otorgado por el Estado contenía explícitamente la condición de realizar actividades de conservación del bosque y de reforestación. En segundo lugar, como comuna indígena y autónoma, el municipio de Quito no está obligado a proporcionar servicios básicos (agua potable, luz eléctrica y alcantarillado) al territorio comunal, lo que desestimula la construcción de vivienda allí. Tercero, existe un interés genuino en conservar y expandir el bosque, por recuperar los suelos mediante la restauración de la cubierta vegetal y buscar nuevas alternativas de sustento basadas en prácticas de manejo sostenible de la tierra (comunero 1, 2013;

propuesta del AIER recogía mucho de la planificación territorial de la Tola Chica. Sin embargo, la aprobación de la ordenanza fue disputada por la Asamblea de Comunas del Ilaló y Lumbisí, apoyadas orgánicamente por la organización del pueblo Kitu Kara, la Ecuarrunari y la Conaie, porque el proceso participativo excluyó a la comuna de Lumbisí. La ordenanza fue archivada en septiembre de 2015 (Rayner *et al.*, 2015).

comunero 3, 2013; comunero 4, 2013; comunero 5, 2013; representante indígena 4, 2013).

Por supuesto, esto no quiere decir que el conflicto esté ausente; por el contrario, ha habido tensiones recurrentes en relación con la prohibición de construir casas más allá de la zona 1. Sin embargo, los comuneros y comuneras en general afirman que el acuerdo colectivo para conservar el bosque nativo es de algún modo inviolable. Esta firmeza parecería estar relacionada con la manera en que el bosque llegó a ser parte del territorio y la subsecuente decisión, en asamblea y tras arduos debates, de conservar el bosque (representante indígena 4, 2013; Simbaña y Simbaña, 2007). Una vez que se tomó esta decisión es poco probable que se la reconsidere pues “lo que ya se ha decidido no se discute de nuevo; las decisiones colectivas son plenamente respetadas” (comunero 5, 2013). Tras la decisión “los sectores ya quedaron así, por medio de la asamblea, eso no se puede cambiar” (entrevista grupal 2, 16/4/2013). Entonces, “reforestar y conservar el bosque es mantener y respetar una decisión de la comuna” (representante indígena 4, 2013). Por tanto, la decisión de conservar el bosque parece basarse, sobre todo, en una aceptación de lo que se decidió colectivamente y la premisa de respetar tal decisión. Las voces disonantes dentro de la comuna que apuntan a dar pie atrás en la decisión de conservación son objetadas por la decisión colectiva de seguir protegiendo el bosque, al tiempo que problematizan las apreciaciones románticas de que las identidades indígenas son en esencia defensoras de la naturaleza: la decisión de conservar el bosque fue una decisión política. Si bien esta decisión se llevó –y se lleva– a cabo con arduos debates, el resultado final es el de un esfuerzo de gestión colectiva basado en un cálculo político alineado con las normas estatales a las que la comuna está sujeta.

3. Conclusiones

En el contexto ecuatoriano, el territorio ha sido entendido como el espacio común de producción y reproducción material y simbólica de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Son estos espacios en los cuales es posible el autogobierno y la autodeterminación y en los que se concentran múltiples conflictos

que asumen el territorio como estrategia y al mismo tiempo como objetivo de lucha. Con el ánimo de contribuir a este debate, este artículo analizó los discursos y prácticas de la comuna Tola Chica como una forma de ecologismo comunitario y territorial que trasciende la discusión tradicional de los ecologismos sobre lo que la *naturaleza* es, y pone en cambio en el centro de la praxis política el *territorio*.

En suma, en lugar de un ecologismo que precia una naturaleza no humana, en la comuna Tola Chica se produce naturaleza como parte de la producción del territorio comunal, mediante el trabajo de reforestación, la conservación del bosque nativo, la promoción de agricultura ecológica y la construcción sostenible; de las instituciones y normas que gobiernan el territorio (mingas, asambleas, zonificación) y mediante actividades simbólicas que mantienen la vida comunitaria (fiestas y peregrinaciones). Dicha producción se hace en colectivo y situada históricamente.

4. Referencias bibliográficas

- Bebbington, A., y Humphreys-Bebbington, D. (2009). Actores y ambientalistas: conflictos socio-ambientales en Perú. *Íconos* n.º 35: 117-128.
- Burbano, E., y Lasso, M. J. (2006). *Propuesta ecoturística y comunitaria de Tola Chica, Ilaló* (Tesis de grado). Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Quito.
- Castree, N. (2001). Socializing nature: Theory, practice, and politics. En N. Castree & B. Braun (Eds.), *Social nature: Theory, practice, and politics*. Oxford: Blackwell Publishers: 1-21.
- _____. (2013). *Making Sense of Nature: Representation, Politics and Democracy*. New York: Routledge.
- Comuna Tola Chica (1998). *Plan de manejo y de producción del territorio de la Tola-comuna Tola Chica*. Documento no publicado.
- _____. (2007). *Implementación del plan de manejo Comuna Tola Chica*. Documento no publicado.
- Giménez, J. (2016). *Ilaló en transición. Experiencias de planificación y gestión territorial participativa (2013-2015)* (Tesis de grado). Universidad Politécnica Salesiana, Quito.

- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario [INDA] (1997). Orden de Adjudicación n.º 141, 31/10/1997 a favor de la comuna Tola Chica, 31/10t/1997.
- Latorre-Tomás, S. (2009). *El ecologismo popular en el Ecuador: pasado y presente*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos/Flacso-Sede Ecuador.
- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En H. Alimonda (Ed.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso: 21-39.
- Leff, E. (2015). Encountering political ecology: epistemology and emancipation. En R. L. Bryant (Ed.), *The International Handbook of Political Ecology*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar: 44-56.
- Machado, H. (2012). Los dolores de nuestra América y la condición neocolonial. Extractivismo y biopolítica de la expropiación. *OSAL* n.º 13, vol. 32: 51-66.
- Martínez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Municipio de Quito (2010). *Zona Tumbaco. Información*. Quito: Municipio de Quito.
- _____ (2012). *Plan General de Desarrollo Territorial 2006-2020*. Memoria Técnica 2006-2010. Quito: Municipio de Quito.
- Rayner, J., Morales, V., y Simbaña, C. (2015). El proyecto comunal: propiedad, democracia y urbanización en el Ecuador. *Documento de trabajo Cenedet* n.º 5: 1-25.
- República del Ecuador (1937[2004]). Ley de Organización y Régimen de Comunas. Decreto Supremo n.º 142, Registro Oficial n.º 558, 6/8/1937.
- Sánchez-Parga, J. (2011). Discursos retrovolucionarios: sumak kawsay, derechos de la naturaleza y otros pachamamismos. *Ecuador Debate*, n.º 84: 31-50.
- Simbaña, G., y Simbaña, F. (2007). *Monografía corta de la comuna Tola Chica*. Documento no publicado.
- Smith, N. (2007). Nature as accumulation strategy. *Socialist Register* n.º 43: 19-41.
- Smith, N. (2010). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. London/New York: Verso.
- Swyngedouw, E. (2006). Circulations and metabolisms: (hybrid) natures and (cyborg) cities. *Science as Culture*, n.º 15, vol. 2: 105-121.

Ulloa, A. (2004). *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

Varea, A., y Barrera, C. (1997). *Ecologismo ecuatorial. Conflictos socioambientales y movimiento ecologista en el Ecuador*. Quito: Editorial Abya-Yala/Cedep.

Testimonios

Comunero 1, entrevistas 3/3/2013 y 9/4/2013

Comunero 3, entrevistas 12/3/2013 y 23/4/2013

Comunero 4, entrevista 11/9/2013

Comunero 5, entrevistas 12/3/2013 y 19/6/2013

Comunera 9, entrevista 23/4/2013

Comunera 10, entrevista 16/9/2013

Comunera 13, entrevista 6/6/2013

Representante indígena 4, entrevista 2/5/2013

Representante indígena 3, entrevista 19/6/2013

Entrevista grupal 1: 9/4/2013

Entrevista grupal 2: 16/4/2013

Entrevista grupal 3: 20/4/2013

Asamblea de la comuna: 18/9/2013

Asamblea de la comuna: 5/6/2013

Reunión de la comisión técnica: 13/5/2013

El municipio de Quito contra el derecho a la no ciudad de las comunas, a partir de la construcción del nuevo aeropuerto internacional

Manuel Bayón Jiménez

1. Introducción

LA MAYOR TRANSFORMACIÓN territorial de la capital de Ecuador en los últimos años, el nuevo aeropuerto internacional de Quito (NAIQ), situado en el valle oriental de Tumbaco y todas sus vías de conexión, puso a prueba la aplicación del derecho a la ciudad, declarado en la Constitución de 2008 y en los planes municipales de desarrollo. Fruto de un debate aún incipiente, el derecho a la ciudad fue enunciado bajo la lógica de acceso a derechos fundamentales en la ciudad y de participación sobre las decisiones políticas que afectaran a los territorios urbanos, misma óptica que aplicó el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en sus planes. Sin embargo, su concepción y forma de aplicación dejó fuera los derechos territoriales ancestrales de las comunas indígenas del periurbano de Quito, en las que la llegada de la ciudad se ha producido de forma abrupta, haciendo desaparecer la organización social de la comuna y trasmutando a barrios urbanos su territorio. Se percibe en el propio texto constitucional una forma ancestral de territorio rural que no dialoga con los derechos que se declaran para los espacios urbanos. Es por ello que el “derecho a la no ciudad” emerge como una dualidad situada en América Latina que están posicionando las nacionalidades indígenas.

Este capítulo tiene por objetivo ahondar en este diálogo entre derecho a la ciudad y derechos territoriales en relación con las fuerzas del capital que tienen una jerarquía mayor en la producción del espacio capitalista. Inaugurado en 2013, la materialización del NAIQ muestra la acción municipal, más preocupada por la materialización

de un megaproyecto estratégico y con fuertes intereses del capital trasnacional que por el ejercicio de derechos constitucionales de las comunas indígenas periurbanas. La política de las diferentes administraciones públicas de forma comparada va a permitir analizar el grado de continuidad en la concreción de grandes intervenciones territoriales guiadas por el Estado, en las que hay fuertes inversiones de capital trasnacional. Este análisis permite considerar la potencia que realmente producen los cambios constitucionales y normativos, en este caso, bajo el paradigma del neoconstitucionalismo, la corriente jurídica progresista respecto a la aplicación de derechos fundamentales en la que se sustenta la Constitución del Ecuador de 2008.

2. Los derechos territoriales como resultado de la disputa por el espacio

El territorio es uno de los elementos constitutivos de los Estados modernos, y las políticas públicas su concreción en la administración territorial. Sin embargo, otras formas de ejercer la territorialidad han conseguido, tras históricas luchas, un reconocimiento en forma de derechos, que limita el poder omnímodo del Estado sobre el espacio.

En primer lugar, se define el territorio, según la acepción de Foucault, como una noción geográfica y jurídico-política: “lo que es controlado por un cierto tipo de poder” (Foucault, 1979, p. 86). De esta forma, el ejercicio del poder sobre la población solo puede ejecutarse espacialmente, y por ello la administración del territorio es clave para cualquier ejercicio de soberanía, que se “ejerce sobre un territorio y por consiguiente, sobre los sujetos que lo habitan” (Foucault, 2007, p. 198).

Este poder territorial es redefinido en el fin de la Edad Media con el surgimiento de los Estados modernos, en los que pasa a ser clave la exclusividad del poder estatal, “el único que ostenta poder de disposición sobre el territorio” (Kriele en Benz, 2010, p. 151). Para Jellineck, el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado: “Tiene un territorio, es decir, un dominio limitado en el espacio sobre el cual sólo él ejerce el poder” (Jellineck, 2004, p. 193). El Estado ejerce su poder sobre todas las personas que viven en ese territorio, a

diferencia de otros poderes territoriales que puedan ejercerse sobre el espacio, como podría ser el de la Iglesia (Benz, 2010, p. 146).

La colonización, primero al interior de los Estados y después del mundo desde Europa, configura los Estados territoriales modernocoloniales (Porto Gonçalves, 2009, p. 126) que buscan una homogeneización del espacio bajo el control de estos nuevos Estados. ¿Qué es lo que trata de homogeneizar el Estado? Precisamente, otras formas de ejercer el poder territorial. Pero el poder de otros sujetos sociales (Porto Gonçalves, 2009, p. 127), que lleva a definiciones más simbólicas del territorio, no pueden verse únicamente desde el prisma del Estado:

Territorio, por lo tanto, en cualquier acepción, tiene que ver con poder, pero no apenas el tradicional “poder político”. Se refiere tanto al poder en el sentido más concreto, de dominación, cuanto al poder en el sentido más simbólico, de apropiación. Lefebvre distingue apropiación de dominación (“posesión”, “propiedad”): el primero consiste en un proceso mucho más simbólico, cargado de las marcas de lo “vivido”, del valor de uso; el segundo más concreto, funcional y vinculado al valor de cambio [...] Podemos entonces afirmar que el territorio, inmerso en relaciones de dominación y/o apropiación sociedad-espacio, se prolonga [...] a lo largo de un contínuum que va desde la dominación político-económica más “concreta” y “funcional” a la apropiación más subjetiva y/o “cultural-simbólica” (Haesbaert, 2008, p. 20; traducción libre).

Fruto de estos procesos de apropiación territorial de sujetos sociales encontramos la generación de derechos vinculados al territorio. En el caso ecuatoriano, es fundamental la confrontación del Estado colonial desde las formas de ejercer el poder en el espacio de distintas nacionalidades indígenas. En la actualidad, se consideran estos derechos territoriales como “las fronteras indígenas de la globalización” (Toledo, 2005, p. 67). Esta globalización hace que la dialéctica expansión capitalista/territorialidades indígenas sea especialmente contradictoria, ya que la “globalización económica compromete a los territorios indígenas y (hace emerger) obstáculos formidables para proyectos autonómicos viables, es decir, que efectivamente garanticen los derechos de autodeterminación” (Toledo, 2005, p. 79).

Las nuevas territorialidades del capital trasnacional se disputan el reconocimiento de los derechos territoriales de “los otros” que pretenden hacer frente a las consecuencias del capitalismo globalizado:

Ese *caos sistémico* alberga regímenes de producción del poder con configuraciones territoriales contradictorias como el Estado nacional, el imperialismo, el imperio —un orden global supranacional— y anida múltiples protagonistas (campesinos, indígenas, negros, mujeres, ambientalistas, trabajadores, asalariados) que reexisten con/contra esos diferentes órdenes y que se saben portadores de múltiples territorialidades potenciales (Porto Gonçalves, 2002, p. 237; traducción libre).

Pero los derechos territoriales indígenas no son la única matriz de generación de derechos vinculados al espacio. El derecho a la ciudad recoge también, desde una perspectiva marxista, la construcción colectiva del territorio, que haga frente al poder del capital en la producción social del espacio. Desde el punto de vista de la dialéctica de territorialidades, está en el epicentro de la apropiación del espacio formulado por Lefebvre: “El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar [...] el derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1969, p. 159). Consistiría en democratizar la transformación del territorio urbano: “El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey, 2013, p. 20).

Tanto los derechos territoriales indígenas como el derecho a la ciudad han sido reconocidos constitucionalmente en Ecuador. ¿Cuál es la perspectiva de los derechos en la Constitución de 2008 y su materialización en políticas públicas? Se inscribe en el neoconstitucionalismo. Prieto Sanchís define cuatro características. La primera, es que “la Constitución no es un catecismo político o una guía moral dirigida al legislador virtuoso, sino una norma como cualquiera otra que incorpora la pretensión de que la realidad se ajuste a lo que ella prescribe” (Prieto Sanchís, 2009, p. 116). Por tanto, es de obligado cumplimiento todo lo que prescriba o prohíba la Constitución, pero no

debe contener un único programa político, lo que lleva a la segunda característica: “La Constitución no es sólo una norma, sino que es la norma suprema, y ello significa que condiciona la validez de todos los demás componentes del orden jurídico y que representa frente a ellos un criterio de interpretación prioritario” (*Ibid.*). Quizás la mayor novedad es su fuerza vinculante sin necesidad de una ley, que constituye la tercera característica: “en la medida en que los preceptos constitucionales sean relevantes en un proceso cualquiera, su aplicación resultará obligada” (*Ibid.*). Y, por último, el control constitucional es judicial: “control concreto y abstracto, a priori o a posteriori, encomendado a órganos especiales o a los jueces ordinarios” (*Ibid.*).

Todo ello hace que los derechos constitucionales no solo deban ser respetados, sino implementados mediante políticas. En la actualidad, las políticas públicas territoriales condensan la materialización de la disputa de territorialidades: mientras deben garantizar el cumplimiento de derechos desde una perspectiva neoconstitucional, continúan teniendo como fin la expansión del capitalismo que practican desde el surgimiento de los Estados. En el caso del NAIQ, ¿cómo pueden observarse los derechos territoriales en las políticas públicas?

El NAIQ es planteado y ejecutado mediante políticas en pleno neoliberalismo, que marca la nueva forma de gestión urbana: “La lógica de acumulación inducida por el proceso de globalización ha abierto una fuerte competencia entre municipios por atraer inversiones” (Balbo, 2003, p. 85), lo que supone “una fuerza coercitiva externa” (Harvey, 2007, p. 380), ya sea por medio de la deslocalización de las inversiones ya existentes o la ausencia de nuevas inversiones. Harvey define esta nueva forma de gestión urbana como empresarismo, en el que predominan las asociaciones público-privadas, como forma de reposicionamiento de las clases burguesas en la gestión de la ciudad frente a las clases populares, que ven reducido el gasto destinado a servicios públicos, a fin de crear “un buen clima empresarial” (Harvey, 2007, p. 381). Vainer lo sintetiza en su conceptualización de gobierno de la ciudad como “patria, empresa y mercancía” (Vainer, 2000, p. 75), al considerar que estas nuevas formas de gestión urbana son la democracia directa de la burguesía en la que se construye un falso consenso enmascarado en una postura unitaria respecto a las políticas públicas locales. Los planes de desarrollo son

la expresión más territorializada de esta forma de producir espacio a partir de una visión de las élites urbanas.

En Quito se van a conjugar dos modos aparentemente opuestos de generar política pública: en medio de la hegemonía de las burguesías para la expansión de la ciudad, a la vez que los grupos subalternos han logrado posicionar derechos en la Constitución. El territorio va a ser uno de los epicentros de esa disputa de territorialidades que viene dándose desde la colonización española.

3. El territorio en Quito y el reconocimiento de derechos en Ecuador

La colonización marca el inicio de esta disputa por el espacio. Quito es un importante centro urbano durante la expansión del Imperio inca (ECCO, 2011, p. 37), lo que se confirma con la llegada de la colonia española, al convertirse en la capital de la Real Audiencia de Quito (Deler *et al.*, 1983, p. 75). La organización administrativa de esta se configuró a imagen del propio reino de España, estableciéndose una territorialidad propia de los emergentes Estados modernos de Europa, en los que las fuerzas del orden a lo largo del espacio estaban al servicio del poder de la Corona española, comprometida con el desarrollo de la colonización y la producción económica en un marco de discriminación racial muy fuerte (Deler *et al.*, 1983, p. 121). Por tanto, la territorialidad colonial se superpuso a la territorialidad incaica con el modelo de los Estados territoriales modernos, en ese momento, en construcción. Hitos fundamentales de la historia de Tumbaco son la ubicación de industria textil dependiente de la metrópolis en el siglo XVIII (Deler *et al.*, 1983, p. 141), la Ley de Contribución de Indígenas de 1851, la promulgación de la Ley de Comunas en 1937 o la pervivencia del modelo hacendatario a lo largo del siglo XX (Gómez, 2009, p. 27).

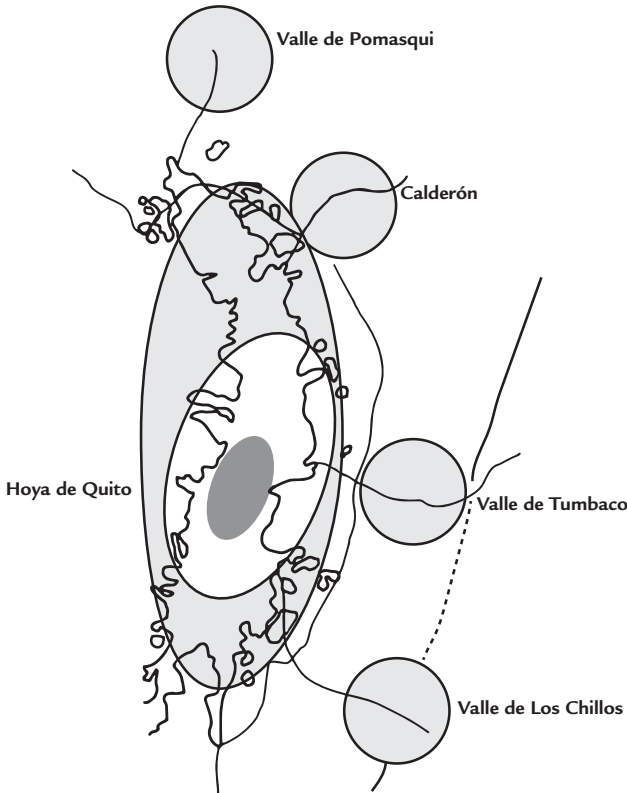
Durante el siglo XX Ecuador se incorpora paulatinamente al mercado mundial por medio de sucesivos *booms* de materias primas: cacao, banano y petróleo. Quito se confirma como centro administrativo del país y experimenta un crecimiento exponencial longitudinal, con una fuerte segregación social. Fue durante el *boom* del petróleo en la década de 1970 que se comienza a producir una explosión espacial

de la ciudad, superándose el modelo longitudinal norte-sur para metropolitanizarse a lo largo de los valles circundantes al norte, este y sur de Quito (Carrión y Erazo, 2012, p. 517). La primera fase de urbanización del valle de Tumbaco se generó mediante segundas viviendas de las clases más acomodadas quiteñas, hacia las parroquias de Cumbayá y Tumbaco (PGDT del DMQ, 2006, p. 24). Este período también coincide con las reivindicaciones campesinas que cristalizan en las reformas agrarias que acabarían con el régimen de hacienda en Ecuador (Acosta, 2006, p. 114), lo que se traduce en la creación o ampliación de numerosas comunas, también en el valle de Tumbaco (GAD Tababela, 2013, p. 4).

Sin embargo, es en la fase neoliberal de la década de 1990 y el primer lustro del siglo *xxi* que se produjo la mayor urbanización del valle, tanto en número de habitantes como en extensión. En este período se realizaron las primeras planeaciones para adaptarse a la transformación que Quito estaba experimentando en los hechos. Así, el municipio llevó a cabo distintas acciones a varios niveles que implicaron la asunción de forma pública de las limitaciones del capital y la ausencia de inversión, mientras que el sector inmobiliario formal e informal se posicionaba en el valle mediante la especulación y compra de tierras. Además, la última década del siglo *xx* es una fase de profunda crisis económica para Ecuador, lo que aunó la ausencia de capacidad pública y una fuerte migración del campo a la ciudad y al extranjero. En este contexto se produce en Quito el mayor crecimiento espacial histórico en los años 1995-2005, período coincidente con el auge del neoliberalismo y la crisis financiera de Ecuador.

Pese a la llegada del capital inmobiliario formal e informal, el periurbano de Quito continúa con una alta concentración de comunas indígenas. Las últimas décadas también han sido un período histórico de movilizaciones sociales en Ecuador, en el que el movimiento indígena ha sido un actor fundamental. Ello ha llevado a un salto cualitativo en el reconocimiento de derechos territoriales en las sucesivas constituciones aprobadas en 1998 y 2008, así como en la suscripción de Ecuador de convenios internacionales que reconocen estos derechos.

Mapa 1 Configuración de Quito a partir de la segunda mitad del siglo XX



Fuente: Carrión y Erazo (2012).

En el ámbito de la territorialidad indígena, la Constitución de 1998 reconoce por primera vez, de forma explícita, los derechos colectivos en su artículo 84. Lo cual se plasma en la protección de las tierras comunitarias, exentas de impuestos, los recursos naturales renovables que en ellas se encuentren, aunque con la prerrogativa del Estado para usarlas bajo declaración de utilidad pública. En todo caso, los pueblos indígenas no podrán ser desplazados de sus tierras.

A su vez, se adscribe a las declaraciones firmadas por el Estado ecuatoriano, lo que incluye el Convenio 169 de la OIT, que recoge una amplia gama de derechos territoriales para los pueblos indígenas. La

relación con el territorio debe ser garantizada por las políticas públicas: “Los Gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (Art. 7 del Convenio 169 de la OIT).

Otro compromiso para los Estados es “garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (Art. 14 del Convenio 169 de la OIT), por lo que “no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. [...] cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” (Art. 16 del Convenio 169 de la OIT).

En el caso de la Constitución de 2008, el catálogo de derechos territoriales se encamina hacia un ejercicio profundo del poder sobre el espacio por parte de las comunas y nacionalidades indígenas. Se trata, por tanto, de una profunda constatación de la apropiación del espacio por parte de las territorialidades previas a la formación del Estado-nación ecuatoriano, posteriormente relegadas, y que consiguen en la Constitución de 2008 un fuerte reconocimiento, tras décadas de movilizaciones sociales, especialmente en el período de 1990 a 2003 (Toledo, 2005, p. 68). Los derechos territoriales colectivos indígenas como tal se encuentran en el artículo 57. Relativos a los derechos territoriales, se recogen los siguientes aspectos en los numerales de dicho artículo:

[...]

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita [...]

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral [...]

10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario [...]

11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales [...]

20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley (Selección del Art. 57 de la Constitución del Ecuador, 2008).

También se encuentra referencia a las comunas en el artículo 60: “Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial”. Se puede apreciar un catálogo mayor de derechos para las comunas y pueblos indígenas en la Constitución de 2008, lo que, sumado al paradigma neoconstitucional en el que se sustenta, la territorialidad indígena es ampliamente reforzada. Por tanto, el marco de derechos en la construcción del NAIQ era relativamente más débil que en su puesta en marcha, la simple declaración de utilidad pública hacía embargable los territorios de las comunas indígenas. En todo caso, el Convenio 169 de la OIT era de obligado cumplimiento para el Estado ecuatoriano en todo lo concerniente a tierras y territorios indígenas aunque fuese ratificada de forma posterior a la aprobación de la Constitución de 1998.

Sin embargo, estas territorialidades, reconocidas en el artículo 57, no cuentan con un desarrollo normativo profundo: las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) tienen un tratamiento más difuso que las propias administraciones del Estado. La territorialidad continúa siendo uno de los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano (Art. 4 de la Constitución del Ecuador, 2008). Una novedad de la Constitución de 2008 es el reconocimiento a la apropiación del espacio urbano, siendo una de las escasas constituciones en el mundo que recoge el derecho a la ciudad:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Art. 31 de la Constitución del Ecuador, 2008).

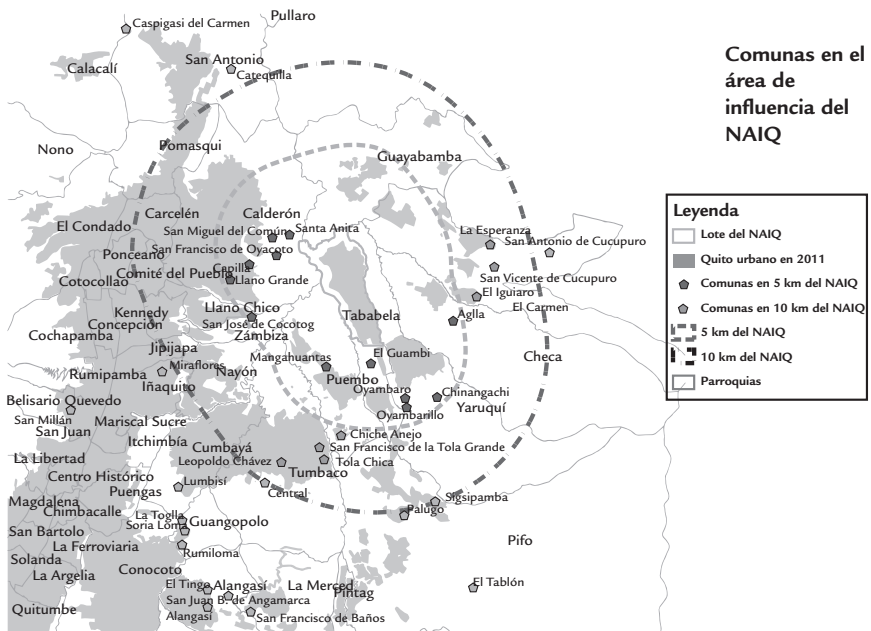
Sin tratarse de una reivindicación histórica ecuatoriana, en el proceso constituyente se decidió considerar el derecho a la ciudad siguiendo las formulaciones clásicas de Lefebvre y Harvey. El artículo

31 se compone del derecho al espacio público, el reconocimiento de derechos básicos, el derecho a la diferencia y, fundamentalmente, la participación en la gestión democrática de la ciudad. Por tanto, también recoge el derecho a la construcción colectiva de la ciudad, como una forma de modificar el territorio.

Los derechos territoriales descritos desde la perspectiva neoconstitucional y desde el garantismo implican que el derecho a la ciudad o los derechos territoriales de las comunas, al estar establecidos en la Constitución, deben materializarse en política pública, ya que su aplicación es obligada como indica Prieto Sanchís (2009). El derecho a la ciudad, mirado en clave neoconstitucional, implica que debe hacerse política pública la construcción democrática del territorio de una forma directa y equitativa, en las distintas fases de planificación, elaboración, gestión y evaluación (HIC-AL, 2008, p. 21).

Mapa 2

Comunas del DMQ y radios de 5 y 10 km de influencia del NAIQ



Fuente: elaboración propia a partir de información del Instituto de la Ciudad de Quito.

4. La planificación del NAIQ bajo la lógica del capital

El antecedente en la planificación del valle de Tumbaco se encuentra en el Plan Director 1973-1993, que se elaboró hacia la puesta en marcha del Área Metropolitana de Quito, bajo la alcaldía de Sixto Durán Ballén, durante pleno auge del *boom* petrolero. En el mismo se establecen los criterios para reconocer la región urbana de Quito. Se trata de un estudio mediante las variables física y económica sobre las condiciones de Quito para ser un área metropolitana, mediante análisis del transporte, el empleo, variaciones demográficas, sectores de empleo, etc.

El primer intento de ordenamiento territorial de los valles se produce en 2001, con el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) del DMQ. Llega por tanto después de que el mercado inmobiliario llevara décadas urbanizando el área periurbana. Ello se complementó con el Plan Estratégico de Quito de 2004, “Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025”, y un nuevo Sistema de Gestión Participativa. Se trata, sin embargo, de la gestión bajo la versión más prototípica de las formas de gestión burguesas. La gestión participativa se basa en las alianzas público-privadas en las que el actor clave pasa a ser los sectores empresariales. Por un lado, porque buena parte de la gestión municipal pasó a estar en las corporaciones, en las que las cámaras de comercio cuentan con representantes con voz y voto. Y por otro lado, porque la propia participación es gestionada también por empresas. Por ejemplo, el Plan Estratégico no lo coordina la propia municipalidad, sino que se externaliza en la Fundación Esquel, que lleva a cabo un sistema de consultas a distintos entes y finalmente elabora el documento. También se definen el sector académico y el sector social como entes de participación, para el académico universidades, siendo el sector social el más difuso, variando en función de la tipología de las políticas públicas.

En este Plan Estratégico, las proclamas de participación sobre el territorio y derechos en la ciudad son una constante: “Construir de manera participativa una cultura ciudadana que permita establecer la cohesión social y las relaciones entre los ciudadanos sobre la base del respeto, el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de acordar” (Moncayo, 2004, p. 17). Aunque se entiende como una

dificultad la gestión compartida de competencias entre parroquias y administraciones zonales, se considera que la descentralización es la garantía de la participación y la transparencia en la gestión pública. Otra idea clave es la de territorio, que se desea en el Plan que sea “equilibrado y competitivo” (Moncayo, 2004, p. 15), que contribuya a atraer inversiones privadas, lo que combina el territorio entendido como recurso y la gestión participativa de este desde la diversidad.

Sin embargo, en el Plan Estratégico de Quito de 2004 de nueva gobernanza y planteada por Harvey (2007), se parte de un mundo global competitivo, en el que el éxito o el fracaso de la ciudad está en su capacidad de “innovación”, para lo que hay que crear un buen clima empresarial y de inversión privada. Sin embargo, la participación democrática, la justicia social o la universalización de la educación y la sanidad aparecen también como principios rectores del plan, en un período de crisis económica y social en Ecuador. Además, se plasma el patriotismo urbano en el destino común del plan: “El Plan es concebido como un pacto social que nos permite orientar solidariamente los esfuerzos de la comunidad hacia fines democráticamente acordados” (Moncayo, 2004, p. 16). A partir del plan, la concreción de estos elementos consiste en establecer una jerarquía entre ellos en las políticas públicas, que, sin embargo, es reducido a un ejercicio mecánico.

El NAIQ, su área logística y el Parque Tecnológico aledaño, se plantean como tres de los Proyectos del Plan, y por ello su evaluación permite observar el resultado de la dialéctica de territorialidades. A nivel de principios, en la revisión del PGDT de 2006 se mantienen los elaborados en el Plan Estratégico, pero no se establecen las herramientas ni los mecanismos para limitar el mercado, por lo que las políticas públicas recogen el principio de ciudad-empresa formulado por Vainer (2000).

A escala más local, la MDMQ elaboró el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Aeropuerto (PPZA) de las parroquias nororientales de Puembo, Pifo, Tababela, Yaruquí, Checa, El Quinche y Guayllabamba, que se hace efectivo en la última fase de la alcaldía de Moncayo, por medio de la ordenanza de zonificación 0037 de 2009. Uno de los problemas que detecta este plan parcial

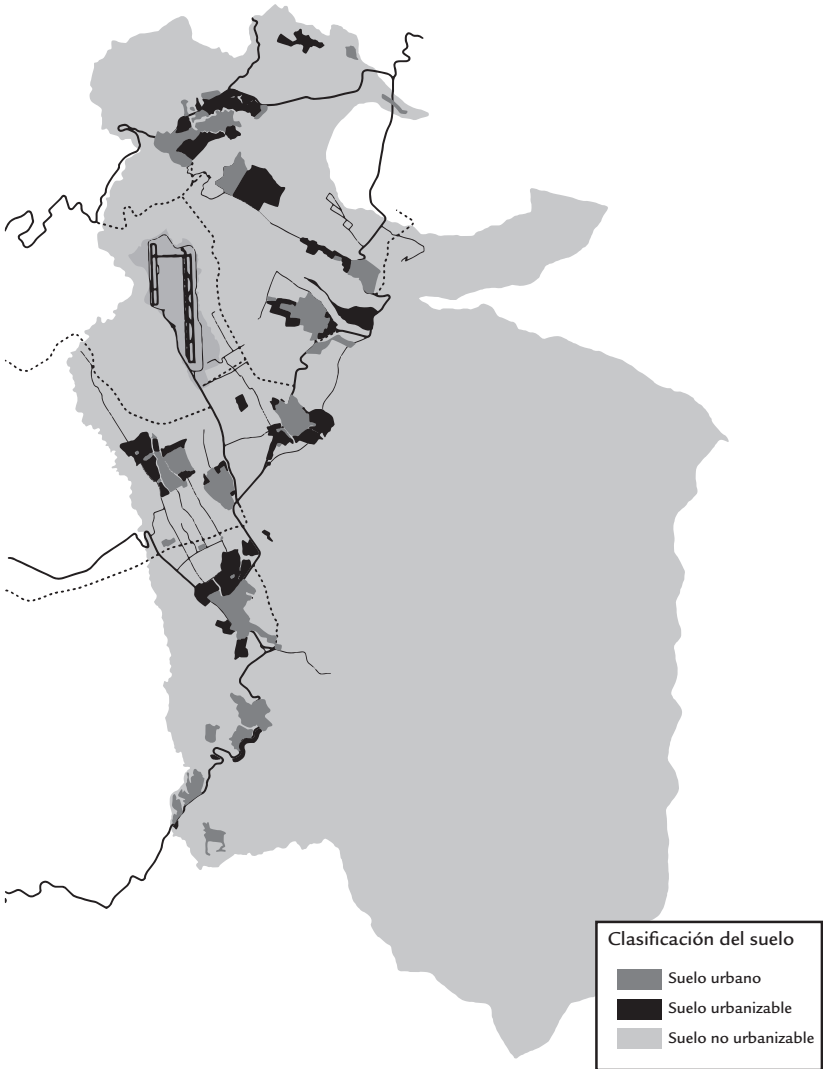
es “la mezcla y superposición desordenada de los usos [...] sobre los que no existen controles efectivos” (MDMQ, 2007, p. 4). El objetivo general es:

Diseñar una propuesta estratégica de ordenamiento territorial cuyos lineamientos son: (1) Estructurar una articulación funcional armónica de sus asentamientos humanos con el NAIQ y proyectos conexos como son el de zona franca y parque tecnológico. (2) Propiciar el desarrollo sustentable de la zona. (3) Posibilitar la accesibilidad y conectividad interna y externo en la Zona y desde ella con la Estructura metropolitana. (4) Facilitar la gestión y gobernabilidad democrática (MDMQ, 2007).

Se trata de un plan que tiene en la puesta en marcha del NAIQ bajo una óptica de competitividad urbana, asegurándose que el proyecto se lleva a cabo y no se pone en cuestión en términos de ingobernabilidad. Respecto a la participación se recoge en el plan parcial que “han participado los representantes de las 7 Juntas Parroquiales de la Zona, la colaboración de la Cordeza (Corporación de Desarrollo de la Zona Aeroportuaria) y varias personalidades de la zona que han proporcionado información y sus perspectivas sobre el desarrollo zonal” (MDMQ, 2007, p. 26). Sin que se llevaran a cabo procesos de información, consulta o participación específico, como relatan las personas de Tababela entrevistadas. Y se propone que el plan parcial se ejecute mediante la participación de la comunidad, entendida como las juntas parroquiales en coordinación con la Administración Zonal Tumbaco, que deben tratar los distintos ejes con las comunidades y barrios. La organización de moradores Cordeza solo tiene un papel de colaboración en la elaboración parcial, sin una participación establecida en el desarrollo del propio plan parcial.

Desde el MDMQ se concibe la participación como un mecanismo que consiste en delegar las decisiones, en el que no se discute la propia planificación, el pensar colectivamente el territorio de forma completa y participada, sino que se deposita en las juntas parroquiales la mera tarea de administrar decisiones prefijadas en el ámbito cantonal, en el que no existen cauces de participación en los que la población rural pueda acceder de forma efectiva.

Mapa 3
Clasificación general del suelo de las parroquias este del DMQ



Fuente: Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Aeropuerto (2007).

En esta fase, en la que se concreta el NAIQ en la planificación de la ciudad, desde la municipalidad no se entiende que las comunas tengan derechos territoriales, que sin embargo habían sido suscritos por Ecuador mediante la firma del Convenio 169 de la OIT. Con la nueva Constitución de 2008 esos derechos se hacen fundamentales desde una mirada neoconstitucional, por lo que hay que analizar cómo fue modificada la planificación territorial en correspondencia con los derechos territoriales, especialmente a partir de la victoria en la alcaldía en 2009 de Augusto Barrera, quien encabezaba un proyecto progresista de cambio en la ciudad, desde el mismo movimiento del presidente Rafael Correa, Alianza PAIS.

5. Nuevos derechos, similares prácticas de imposición territorial

Con la nueva administración, la municipalidad se propone abandonar el periodo neoliberal de gestión y recentralizan las funciones de las corporaciones público-privadas en las nuevas empresas públicas o en las secretarías, con una capacidad de gestión y ejecución mucho mayores, con más dotación presupuestaria. En el ámbito territorial la municipalidad se propone que las administraciones zonales tengan una mayor capacidad y presencia en el territorio.

En este proyecto, también iniciativas como el NAIQ se hacen efectivas, operando desde inicios del 2013, así como posteriormente las autovías que lo conectan: la Ruta a Collas hacia el norte, la E35 hacia el sur y la Ruta Viva por el valle de Tumbaco. Todas ellas en territorios con una amplia densidad de comunas indígenas y de espacios campesinos.

El nuevo Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 (PMOT) es la gran concreción de la forma de concebir el territorio en la administración 2009-2014. Se trata de frenar el crecimiento espacial de la ciudad declarando dos tipos de suelo: urbano y rural, eliminando la categoría de urbanizable. Este cambio del régimen del suelo se plasma en la Ordenanza Metropolitana n. ° 0172, Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ. Sin embargo, dentro del suelo urbano aparece la categoría de “nuevo desarrollo” que en la práctica tiene el mismo significado a urbanizable, y continua teniendo una fuerte presencia en los valles orientales de Quito.

Mapa 4
Trazado definitivo de las vías al NAIQ



Fuente: Epmmop. Recuperado el 4/9/2019 de <http://cort.as/-Pljv>.

La gobernanza urbana continúa en todo lo referente a la ciudad patria y mercancía, ya que no cambia el paradigma de gobierno de la ciudad desde la mirada de la competitividad internacional. La competitividad se vincula al desarrollo como una de las metas: “Función, innovación y competitividad, debido a su rol como motor del desarrollo social, cultural y tecnológico individual y colectivo” (MDMQ, 2011, p. 31), por lo que los principios del empresarialismo siguen fuertemente arraigados en el PMOT 2012-2022. Simultáneamente fueron presentados a Quito el PMOT y el Plan de Desarrollo llamado “el Quito de 2012”, que plantea siete ejes de actuación municipal. No se concibe bajo las mismas premisas que un plan estratégico pero tiene unas funcionalidades similares respecto a la concreción de principios que deben guiar al PMOT y el resto de actuaciones municipales.

En la nueva planificación hay un esfuerzo por corregir la segregación espacial, planificándose en el PMOT nuevas centralidades que puedan generar una redistribución de los servicios públicos y una ordenación de las actividades económicas más repartida sobre el territorio. El área del NAIQ se establece como una nueva centralidad en el PMOT. La dinámica del mercado se trata de corregir con un enfoque de derechos, en el que los servicios básicos de agua, luz, alcantarillado y vialidad estén garantizados para toda la población por parte de la municipalidad.

Se hace una alusión continua a la Constitución de 2008 al fundamentar determinados del PMOT, y se recoge como un objetivo del plan respecto a la gestión territorial el derecho a la ciudad, entendido como la “gestión democrática, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y el ejercicio pleno de la ciudadanía” (PMOT, 2011, p. 62), formulación muy similar a la Constitución. Sin embargo, no existe una articulación del mismo, sino que se limita a ser un principio. Los derechos territoriales de las comunas no son abordados, sino que figura levemente la cuestión de las propiedades de tierra comunal.

La participación en las decisiones pasa a ser uno de los ejes discursivos centrales de la administración municipal de 2009-2014. En el plan de desarrollo se establece uno de los siete ejes dedicados a la participación, vinculados directamente al derecho a la ciudad. Como remanencias del plan estratégico se mantiene la idea de pacto social y están ausentes los conflictos en la ciudad en el plan de desarrollo. Entre los cambios, se crea la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación para reforzar la gestión territorial por intermedio de las administraciones zonales, pero, a la vez, también se entiende la participación desde los movimientos sociales, para lo cual se propone desde la MDMQ fortalecer a los actores sociales como sujetos políticos en el plan de desarrollo, lo que se analiza en el tercer capítulo qué limitaciones y contradicciones puede acarrear. Otra forma de implantación de la participación ciudadana es establecerla como principio del Código de Ética de la MDMQ mediante la Resolución 010.

El propio PMOT enuncia haber sido elaborado participativamente con distintas organizaciones, aunque no se especifica cuáles han

sido las entidades participantes, sus roles o cómo se han tomado las decisiones. En todo caso, se replica la presencia de los sectores empresariales, académicos, ONG y organizaciones sociales de la fase de gobierno local neoliberal. En el PMOT se hace un especial énfasis en la participación como base de la legitimidad del ordenamiento territorial, es decir, del poder espacial de las instituciones del Estado (PMOT, 2011, p. 64). Por otro lado, se considera que la “democratización de los procesos de gestión del territorio y la información son factores determinantes en la gestión de suelo” (PMOT, 2011, p. 65). Y aparecen también las comunidades como actores de participación sobre el territorio, aunque combinados en una jerarquía similar a las empresas: “La coordinación de los entes públicos, privados y comunidades alrededor de proyectos integrales de alto impacto constituye el mejor mecanismo para armonizar y optimizar los procesos de gestión” (PMOT, 2011, p. 65). También se generan planes parciales que realizan el planeamiento a mayor escala geográfica, fomentados por el espíritu de descentralización de la Constitución de 2008 y un discurso de la participación ciudadana muy potenciado en la nueva gestión municipal.

Las parroquias elaboran sus propios planes de desarrollo. En la parroquia de Tababela se elaboró en 2011 para el período 2012-2020 el Plan de Desarrollo Parroquial y Ordenamiento Territorial de Tababela. Para la participación ciudadana el plan parroquial considera distintas instancias: el Consejo Parroquial de Planificación (compuesto por cargos de la junta parroquial y personas elegidas de la sociedad civil por la propia junta), la Audiencia Pública, los cabildos populares, el mecanismo de la silla vacía en el GAD de Tababela según lo establezca este, y la posibilidad de abrir veedurías u observatorios también a instancias del GAD. Sin embargo, se colige del plan que es el Consejo Parroquial de Planificación el que realiza la participación en la ejecución del propio plan, con una interrelación con la ciudadanía de información fundamentalmente. Pese a tener una composición más abierta, las competencias de la junta parroquial no atañen de manera alguna al NAIQ, que como megaproyecto es desarrollado netamente por la MDMQ.

Y en este ámbito, la participación de la población, los cabildos indígenas, las consultas vinculadas al Convenio 169 de la OIT o la generación de políticas participativas han seguido sin existir, pese a la nueva Constitución y el neoconstitucionalismo que la impregna.

6. El capital trasnacional pone en marcha el NAIQ

En el año 2000, el municipio de Quito logra que la empresa para la construcción y administración del nuevo aeropuerto fuese una competencia municipal, así como también fueron transferidas las competencias de mantenimiento y operación del aeropuerto en funcionamiento, al amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana emitida en 1998. Es en ese momento, ya bajo la alcaldía de Paco Moncayo, que se genera la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (Corpaq) mediante Decreto Ejecutivo 885. El directorio de esta empresa estaba formado por autoridades del municipio, por representantes de la sociedad civil, tales como rectores de universidades e incluso el presidente de Expoflores, el gremio de los empresarios florícolas (Moncayo, 2008, p. 12), con lo que se alineaba con el modelo de gestión público-privado propio de la gestión empresarialista. En 2008 se cambia su personería, transformándose en empresa municipal, pero continúa su forma de gestión público-privada, contando con tres personas con voz y voto dentro del directorio de la Corpaq. Sin embargo, la participación civil que se enunciaba en el Plan Estratégico Equinoccio 21 queda relegada a un representante de los usuarios elegido por las juntas parroquiales, siendo inexistentes los espacios establecidos de relación con las comunidades aledañas al NAIQ.

Entre las competencias de Corpaq figuran construir y administrar el NAIQ, gestionar las concesiones a empresas y administrar los gastos municipales concernientes a la construcción y ejecución de la obra, sin competencias en el ámbito del relacionamiento comunitario. La Corpaq licita las obras haciendo uso de un mecanismo conocido como *Swiss Challenge*, por medio del cual se seleccionó a la empresa concesionaria en 2001, la canadiense Marshall Macklin Monaghan, con el respaldo del Estado de Canadá mediante la Canadian Commercial Corporation (Moncayo, 2008, p. 12),

firmándose los contratos en 2002. Estos consistieron en los Contratos de Construcción, de Concesión, de Novación y el acuerdo Maestro de Cesión y Consentimiento relativos al Proyecto. No fue habilitado un proceso de participación con las comunidades o de veeduría ciudadana del proceso. La Ordenanza Especial 003 para la Construcción del Nuevo Aeropuerto y sus vías de interconexión fue aprobada en 2005.

Tabla 1
Cronología de la gestión NAIQ vista por medio de El Comercio

| Titular de prensa | Fecha |
|--|------------|
| El paso de la vía cambia las vidas de Tababela | 2/2/2005 |
| Un lío legal frena el conector Alpachaca | 11/5/2005 |
| Aeropuerto: los contratos se ratifican hoy | 6/9/2005 |
| Tres parroquias tendrán nuevas plantas de agua | 16/2/2006 |
| En Tababela se encontró un cementerio preincaico | 3/4/2006 |
| El debate por el aeropuerto continúa | 18/6/2006 |
| Dos puentes para rodear a Quito | 21/10/2006 |
| Oyambarillo espera obras del Municipio | 21/3/2007 |
| La Corpaq edifica dos puentes en Tababela | 23/4/2007 |
| Puembo recibió información sobre el plan vial para el valle | 12/5/2007 |
| Descontento de los viajeros ante incremento de tasa aeroportuaria en Quito | 1/8/2007 |
| Anticorrupción halló anomalías en Tababela | 16/11/2007 |
| Correa advierte supuestos problemas en construcción de nuevo aeropuerto | 21/6/2008 |
| Corpaq y Quiport reaccionaron ante las críticas del Gobierno | 28/6/2008 |
| El polvo no merma en Tababela | 8/7/2008 |
| La renegociación del aeropuerto, con pocos avances | 15/10/2009 |
| En Tababela hubo una protesta pacífica | 28/10/2009 |
| El Municipio acordó con la comunidad de Oyambarillo la ejecución de obras | 3/11/2009 |
| Gobierno se compromete a proteger inversión en Tababela | 31/8/2010 |
| Más plusvalía en el aeropuerto | 17/7/2013 |

Fuente: elaboración propia a partir del diario *El Comercio*, Quito.

Los objetivos del NAIQ se inscriben en la idea de la ciudad patria, un motor de la imagen y la marca de la ciudad, para mejorar los sectores más competitivos de la economía quiteña y ecuatoriana. El proyecto inicial comprendía un área de alrededor 1500 hectáreas en el que se albergaría la pista principal de 3600 metros de largo, con todas las prestaciones propias de un aeropuerto internacional (terminal, zona de embarque, bomberos, etc.), un centro comercial y la Zona Franca denominada Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) “Zona iQ/ZEDE”, con 200 hectáreas más, lo que incluiría

un área logística y un polígono industrial con vocación innovadora y tecnológica. El propio proyecto incluyó también todo lo relativo a las vías de interconexión, tanto el Conector de Alpachaca, que unía la vía Guayllabamba-Pifo con el NAIQ, como las vías de conexión desde distintos puntos de la ciudad de Quito, aprobadas en la Ordenanza Especial 008 de 2006, de nuevo sin un proceso de consulta, participación o veeduría ciudadana.

Por otro lado, los grupos de poder dieron su apoyo al proyecto en numerosas ocasiones, ya fuese el gremio floricultor por intermedio de la Corpaq, Cámara de Comercio de Quito con una carta pública de apoyo, o el propio diario *El Comercio* mediante numerosos editoriales dando apoyo a la rápida construcción del NAIQ y sus vías de acceso.

La oposición más fuerte vendría desde la ciudadanía por intermedio del Frente de Defensa del Valle de Tumbaco, que se articuló ya en el año 1978 ante la posibilidad de que la vía de conexión al NAIQ cruzara el valle por Zámbriza, y cuya mayor reivindicación era poder participar en las decisiones referentes al desarrollo urbanístico del valle (Naranjo, 2012, p. 51), o formulado de distinta manera, ejercer el derecho a la ciudad. Según la cronología elaborada, la vía por Zámbriza se abandonó, proponiéndose una nueva vía llamada Ruta Viva y conexiones por el norte y el sur del aeropuerto, lo que también fue protestado por el Frente en reiteradas ocasiones al tomarse las decisiones sin ningún proceso de participación o consulta previa. Se dieron conflictos específicos en la construcción del Conector Alpachaca, de la construcción de las nuevas vías, impulsadas por la marginación en los procesos de participación de las personas y comunidades afectadas por los distintos proyectos asociados al NAIQ.

En 2006 también se genera el consorcio internacional Quiport, que sería desde entonces el concesionario para administrar el NAIQ, formado por las empresas canadienses, estadounidenses y brasileñas AECON, Airport Development Corporation (ADC), HAS Development Corporation (HAS-DC), y AG-CCR. El primer presupuesto fue de 413 millones de dólares, 94 de la terminal, según la cronología elaborada. A diferencia de la Corpaq o el MDMQ, la Quiport implementó desde 2006 un modelo de responsabilidad social corporativa (RSC) que incluía un relacionamiento comunitario,

por lo que tuvo una gran impronta como institución en Tababela. La RSC es la forma de relacionamiento comunitario que surge en el período neoliberal como modelo de gestión privada de la participación y los derechos sociales.

La llegada de Rafael Correa a la presidencia en 2008 puso en cuestión las licitaciones y los montos de las empresas concesionarias, lo que se hizo de forma pública, generando tensiones entre el Gobierno ecuatoriano, Corpaq y Quiport. Se renegociaron los contratos, llevando a amenazas de inviabilidad del proyecto si no se generaba confianza en los inversores.

La llegada de nuevos inversores se logró mediante la entrada del Gobierno en las negociaciones como garante de las nuevas inversiones de parte de “bancos Overseas Private Corporation, Interamericano de Desarrollo, Export Import of the United States y Export Development Canadá, por USD 376,3 millones”, lo que según la cronología disparó el optimismo entre los sectores empresariales quiteños tras aproximadamente 18 meses en los que las obras del NAIQ avanzaron muy poco. Superada la cuestión de la financiación para la construcción del NAIQ, y dada su reanudación, los problemas se centraron en la construcción de las vías de interconexión, la ruta de Collas al norte y la Ruta Viva en Tumbaco. El NAIQ comenzó su funcionamiento en febrero de 2013 con las rutas en construcción, y que se plantearon desde el interés nacional, dada la urgencia de conectar un aeropuerto ya en marcha, construido en el periurbano, con el centro de la ciudad.

7. Conclusión: el derecho a la no ciudad como propuesta ante los límites del neoconstitucionalismo

El desarrollo y concreción del NAIQ muestra que pese al planteamiento de postulados relativos a los derechos territoriales en las políticas públicas, o, de forma más concreta, el derecho a la ciudad, en la concreción de la expansión capitalista de la ciudad se han asegurado las formas espaciales del neoliberalismo. La administración de la población, aunque compuesta por barrios y comunas con fuertes derechos territoriales, se ha dado sin una mirada hacia los enunciados de la Constitución o a determinados principios rectores de los sucesivos planes estratégicos.

Estos derechos territoriales no se han producido desde una óptica neoconstitucional, dado que el derecho a la ciudad no ha logrado una verdadera democratización de las decisiones vinculadas con políticas territoriales. Mientras que los principios de estas políticas públicas sí contenían un fuerte componente participativo y de forma explícita el derecho a la ciudad, no se ha contemplado en los dos períodos de análisis una mención a las comunas y sus derechos territoriales, lo que, visto en perspectiva neoconstitucional, supone opacar artículos centrales de la Constitución de 2008 y no especificar en las normas los preceptos constitucionales.

Por otro lado, la ausencia de mecanismos específicos de ejercicios democráticos en la propia realización de los megaproyectos impulsados por el Estado, en este caso, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, muestra que sigue latente una forma de ejercer la territorialidad basada en un poder omnímodo del Estado, reduciendo la democracia a la elección de autoridades que conforman el propio Estado. La participación de la sociedad en corporaciones municipales o en procesos de creación de los planes territoriales no deja de tener un carácter testimonial. Las comunas alrededor del NAIQ han visto cómo sus derechos territoriales han quedado marginados.

A nivel del MDMQ, este modelo urbano, gestionado por un municipio que ignora los derechos de las comunas, ha promovido vías por encima de las viviendas de territorios indígenas, planificaciones sin consulta de espacios de reproducción social y cultural, como es el volcán Ilaló, o sigue desconociendo las escrituras comunales de espacios que están siendo invadidos por la urbanización (Audiencia de la Urbanización Salvaje, 2017). Ante este atropello sistemático se han ido formulando propuestas disruptivas como el derecho a la “no” ciudad. Como se explicaba, el derecho a la ciudad no fue una propuesta posicionada en las organizaciones sociales ecuatorianas.

La formulación del derecho a la no ciudad surge como un diálogo entre la academia, las organizaciones sociales y las comunidades que están siendo fagocitadas por las ciudades en distintos contextos de América Latina. En concreto, a partir de las experiencias de investigación-acción del grupo de estudiantes de Derecho de Flacso-Sede

Ecuador, en 2015, frente a distintos megaproyectos de gentrificación, se comenzó a realizar una crítica a esta visión desde una perspectiva de los Andes (Bayón, 2015). Lejos de la enunciación de Borja de la “no ciudad” como el espacio producido por las élites a partir del caso de Ciudad Juárez (Borja, 2015), se enuncia la no ciudad como forma de comprender los espacios no urbanos que plantean otras formas de construir territorialidad frente al modelo moderno-colonial de políticas territoriales. Como forma de reconocer a las ciudades el papel colonial que han tenido en la administración territorial (al menos) en la región andina.

Esta construcción del derecho a la “no ciudad” tuvo un hito fundacional en el encuentro de organizaciones sociales frente a la Cumbre de ONU-Habitat III en 2016, en Quito. Denominado el encuentro como “Resistencia Hábitat III”, supuso un giro en la escala en la que las sociedad civil ha mirado la ciudad, la participación de organizaciones indígenas y ecologistas, con una fuerte incidencia en Ecuador, supuso incorporar el territorio a la disputa de la ciudad (Giraldo *et al.*, 2017). El documento final de “Resistencia Hábitat III”, llamada “Declaración por la Defensa de Nuestros Territorios”, incorporó en su redacción el derecho a la “no” ciudad entre sus reivindicaciones, enlazado con el derecho a la ciudad: “derechos humanos, derecho a la tierra, al agua, a la vivienda, a la ciudad y a la no ciudad, así como la función social de la propiedad y la producción social del hábitat” (Comité Popular por Nuestros Territorios, 2016).

La propuesta es mirar a las ciudades como parte del territorio. Al territorio como el resultado de una disputa entre actores, en los que el Estado ya no puede asumirse como único ente legítimo. El derecho a la “no” ciudad es una herramienta para cuestionar la inevitabilidad de una apisonadora urbana a escala global (Bayón, 2016). El derecho a la “no” ciudad como forma de poner en cuestión que “la revolución será urbana o no será” (Lefebvre, 1970).

8. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Balbo, M. (2003). La nueva gestión urbana. En R. Jordán y D. Simioni (Comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, pp. 71-92. Santiago de Chile.
- Bayón, M. (2015). “¿El derecho a la no ciudad?”. Blog *La Ciudad Viva*. Recuperado el 24/8/2018 de <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/2015/04/22/el-derecho-a-la-no-ciudad/>
- _____. (2016). Comunidades rururbanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad. *Revista Íconos* 56. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Borja, J. (2015). “La no ciudad”. Recuperado el 24/8/2018 de <http://ciudad.blogs.uoc.edu/2015/03/la-no-ciudad/>.
- Carrión, F., y Espinosa, J. E. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*, vol. 41, n.º 3, pp. 503-522. Institut Français d'Études Andines.
- Deler, et al. (1983). *Geografía básica del Ecuador, Tomo I*. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La piqueta.
- _____. (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: p. 488.
- Giraldo, J., Bayón, M., Mérida, J., y Schicklinski, J. (2016). *Resistencia Habitat III: Resumen y Aprendizajes*. Comité Popular por Nuestros Territorios. Quito.
- Haesbaert, R. d. (2008). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*. 3.º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: p. 400.
- Harvey, D. (2007). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*: pp. 366-390. Madrid: Akal.
- _____. (2013). *Ciudades Rebeldes*. Madrid: Akal.
- Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre (1969). *El Derecho a la Ciudad*. Madrid: Ediciones Península.
- _____. (1970). *La Révolution urbaine*. Paris: Gallimard. [Traducción al castellano

- _____ (1972): *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Naranjo, A. (2012). *Fronteras de la ciudad, encrucijadas para el campo: interfaces urbano-rurales en zonas de periurbanización, un estudio de caso en la parroquia de Cumbayá, Quito* (Tesis de maestría). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2002). Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. *La guerra infinita: hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: Clacso.
- _____ (2009). De Saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana. *Revista Polis*. Caracas: Universidad Bolívariana.
- Prieto Sanchís, L. (2009). Sobre el neoconstitucionalismo y sus implicaciones. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, pp. 21-135. Trotta: Madrid.
- Toledo, V. (2005). Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: Clacso.
- Vainer, C. B. (2000). Patria, empresa y mercadoría. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En O. C. Vainer y E. Maricato (Eds.), *Arantes*. Petrópolis: Editora Voizes.

Documentos

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (1998). Constitución Política de la República del Ecuador. Quito.
- Asamblea Nacional República del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.
- Audiencia de la Urbanización Salvaje (2017).
- Comité Popular por Nuestros Territorios (2016). Declaración por Nuestros Territorios. Recuperado el 24/8/2018 de <https://comitepopular-pornuestrosteritoriosfrenteahabitat3.wordpress.com/2016/10/25/declaracion-por-la-defensa-de-nuestros-territorios/>.
- ECCO DMQ (2011). *Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- El Comercio (2/2/2005a). El paso de la vía cambia las vidas de Tababela. Sección Quito.
- _____ (11/5/2005b). Un lío legal frena el conector Alpachaca. Sección Quito.

- _____ (6/9/2005c). Aeropuerto: los contratos se ratifican hoy. Sección Quito.
- _____ (16/2/2006a). Tres parroquias tendrán nuevas plantas de agua. Sección Quito.
- _____ (3/4/2006b). En Tababela se encontró un cementerio preincaico. Sección Quito.
- _____ (18/6/2006c). El debate por el aeropuerto continúa. Sección Quito.
- _____ (21/10/2006d). Dos puentes para rodear a Quito. Sección Quito.
- _____ (21/3/2007a). Oyambarillo espera obras del Municipio. Sección Quito.
- _____ (23/4/2007b). La Corpaq edifica dos puentes en Tababela. Sección Quito.
- _____ (12/5/2007c). Conflicto Puembo recibió información sobre el plan vial para el valle. Sección Quito.
- _____ (1/8/2007d). Descontento de los viajeros ante incremento de tasa aeroportuaria en Quito. Sección Quito.
- _____ (16/11/2007e). Anticorrupción halló anomalías en Tababela. Sección Quito.
- _____ (21/6/2008a). Correa advierte supuestos problemas en construcción de nuevo aeropuerto Quito. Sección Quito.
- _____ (28/6/2008b). Corpaq y Quiport reaccionaron ante las críticas del Gobierno. Sección Quito.
- _____ (8/7/2008c). El polvo no merma en Tababela. Sección Quito.
- _____ (15/10/2009a). La renegociación del aeropuerto, con pocos avances. Sección Quito.
- _____ (28/10/2009b). En Tababela hubo una protesta pacífica. Sección Quito.
- _____ (3/11/2009c). El Municipio acordó con la comunidad de Oyambarillo la ejecución de obras. Sección Quito.
- _____ (31/8/2010). Gobierno se compromete a proteger inversión en Tababela. Sección Quito.
- _____ (17/7/2013). Más plusvalía en el aeropuerto. Sección Quito.
- GAD Tababela (2009). Plan de Desarrollo Parroquial y Ordenamiento Territorial de Tababela 2012-2020. Tababela: GAD Tababela.

- HIC-AL (2008). *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate*. Lima: Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina HIC-AL.
- Moncayo, P. (2008). *El nuevo aeropuerto de Quito, documentos para la historia*. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [MDMQ] (2006). Plan General de Desarrollo Territorial. Revisión 2006.
- _____ (2007). Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Aeropuerto (PPZA).
- _____ (2009). Plan Maestro de Movilidad 2009-2025.
- _____ (2011). Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022.
- _____ (2011). Plan de Desarrollo de Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). Registro Oficial Suplemento 303. Quito.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1989). Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra.
- Naciones Unidas (2007). 61/295 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Nueva York.

En defensa de nuestras tierras comunales: una aproximación a los conflictos territoriales en la costa ecuatoriana desde una perspectiva decolonial

Marie-Therese Lager

1. Introducción

ESTE ANÁLISIS PARTE de una crítica al discurso hegemónico que desde su visión eurocéntrica establece una normativa y “un otro”, cuerpos inferiores y subordinados, construidos mediante categorías como raza, clase y etnicidad. Desde la construcción del Estado-nación ecuatoriano las comunidades de la región costa, declaradas como un “otro”, han sido invisibilizadas y marginadas (Escobar 2003, 2004; Hall, 2015; Prieto, 2004). Recién en los últimos quince años, junto con el desarrollo turístico de la zona y la provincialización de Santa Elena, los órganos estatales actúan en los espacios comunales y “contribuyen” con obras de infraestructura, normativas y ordenamiento territorial, a su “progreso”.

El discurso hegemónico (Castro Gómez, 2007; Escobar, 2000; Pérez Sáinz, 2000; Sánchez Parga, 2009) se manifiesta con la imposición de patrones occidentales y la idea de un progreso unilineal que busca alcanzar el “nivel” de los países occidentales-modernos. En el contexto actual de Latinoamérica, estamos ante una escena dominada por intereses políticos y poderes económicos que actúan bajo el paraguas del progreso, la modernización y el desarrollo, en el marco de la colonialidad/modernidad (Restrepo y Rojas, 2010), sobre los grupos sociales declarados como “un otro”: “cholos”, “nativos”, “campesinos”, “indígenas”. En Ecuador son notables la aplicación de políticas desarrollistas que favorecen la privatización territorial y el extractivismo.

El discurso hegemónico (Canclini, 2002; Sánchez Parga, 2009) nos conduce a una uniformización de “culturas”, hábitos, prácticas y modos de vida, que se encuentran bajo patrones occidentales y capitalistas. El *ethos* de la sociedad se traslada de formas y conductas comunitarias al individualismo, relaciones impersonales basadas en contratos y no en compromisos emocionales, desconfianza y competencia, y dependencia con el mercado (Auge, 2000). Este giro tiene impacto en las relaciones sociales y en las estructuras comunales debilitándolas en lugar de fortalecerlas. El artículo sustenta que el discurso hegemónico, desde tiempos coloniales, se impregnó en el *habitus*, valores, acciones, comportamientos y cosmovisión de los nativos comuneros. Figueroa en este sentido se refiere a un proceso de “descomunalización” (Figueroa, 2014), a una desarticulación de los sistemas comunales.

La persistencia y sobrevivencia de estas comunidades son resultado de una constante interacción y diálogo con los grupos del poder, tanto durante la Colonia como desde la creación del Estado-nación ecuatoriano (Álvarez, 2001), lo que ha dejado huellas en sus estructuras sociales, económicas, políticas y administrativas. Hoy parece que lo comunitario (la administración comunal autónoma sobre sus bienes colectivos y el sentido de solidaridad, hermandad y reciprocidad) ha quedado en segundo plano y se da preferencia a intereses individuales, al desarrollo y progreso personal, mediante la acumulación monetaria que se logra con la venta de tierras. Esto tiene como resultado una reconfiguración territorial que va desde el espacio sociocultural al espacio comercial, mercantil, haciendo del territorio comunal un bien intercambiable. De la propiedad colectiva se pasa al usufructo individual del territorio, haciendo de este una mercancía que puede ser fragmentada, comprada y vendida (Bazurco, 2006, p. 136). La mercantilización territorial conduce a una dinámica de defensa y recuperación ante la pérdida (parcial) de su habitad y fraccionamiento de su espacio social y cultural (Álvarez, 2016; Lager, 2016), generando conflictos territoriales entre comunas e inversionistas.

Los conflictos territoriales a los que se ven enfrentadas las comunas étnicas de la costa del Ecuador (como es el caso de las comunas ancestrales Engabao, de la provincia de Guayas, y Montañita,

provincia de Santa Elena), propician el análisis de las razones causantes, las respuestas estatales, los mecanismos de defensa y las resistencias comunales. Estos son ejemplos empíricos de cómo se ejecuta el poder vertical, que entiende la heterogeneidad como desigualdad, que utiliza el capital económico para privar a una parte de la población ecuatoriana de sus derechos constitucionales por ser “campesino”, “cholo”, “salvaje”, “indio”. Por tanto, se genera la pregunta: ¿de qué manera lo colectivo, lo comunal y lo comunitario, en el caso de las comunas étnicas de la costa ecuatoriana, puede sobrevivir y permanecer dentro del discurso hegemónico global capitalista?

El análisis sobre los escenarios conflictivos de despojo territorial de las comunas Engabao y Montañita nos puede mostrar el aumento de una cohesión social comunitaria que se pensaba disminuida ante los valores hegemónicos, así como la revitalización de su construcción identitaria como grupo étnico. Lo que se plantea es que los conflictos territoriales, que actúan en correlación con lo hegemónico, provocan acciones inesperadas de desafío colectivo ante las amenazas externas. Con ello se sustenta que la defensa territorial, como reacción a las políticas y discursos desarrollistas, es fundamental para la persistencia comunal y el fortalecimiento de sus estructuras sociales y administrativas internas.

Se trata de un territorio extendido tanto por su componente funcional y valor mercantil y comercial como por su componente simbólico, ligado a una memoria compartida y prácticas localizadas que surgen a partir de su construcción sociocultural (Giménez, 2007). El espacio simbólico entiende el territorio como producto sociocultural y político, socialmente producido y culturalmente construido (Olivi, 2011 en Lager, 2016) en el cual se recrean memoria, miradas, acciones, relaciones interpersonales, formas de administración territorial comunitaria y elementos culturales, tangibles e intangibles, que construyen una identidad comunitaria.

La defensa de las tierras conecta al comunero con su pasado y sus memorias y lo relaciona con los valores simbólicos y culturales que se encuentran disminuidos bajo el esquema capitalista. La resistencia se genera con el objetivo de defender su territorio y junto a él su espacio

autónomo (amparado en leyes correspondientes) y su derecho de autogobierno. En tal sentido, se piensa a partir de una dinámica correlacional, es decir, se entiende a las comunidades como parte integral del sistema global capitalista y no al exterior del mismo, sin dejar afuera las relaciones de poder.

El análisis se realizará a partir de una perspectiva decolonial, por lo que se problematiza el discurso eurocéntrico. Se comprende lo que sucede a escala local en relación con el sistema mundializado de poder (Restrepo y Rojas, 2010), mostrando realidades que se articulan a partir de la crucial dimensión que tienen en el tema hegemonía y resistencia, realidades que interactúan y se construyen de manera correlacional con el sistema global capitalista. La experiencia y práctica de estas comunidades, sus lógicas internas-propias y actos de resistencia nos invitan a generar nuevas miradas desde el subalterno y la herida colonial (Mignolo, 2005), para escribir nuevos relatos que aporten al diseño de un proyecto distinto que tiene como objetivo reconstruir el poder, saber y ser, en individuos y sociedades que han vivido la experiencia colonial (Walsh, 2005).

En principio, se busca hacer énfasis en el discurso hegemónico definido como “modernidad/colonialidad” (Castro-Gómez, 2007; Escobar, 2000; Pérez Sáinz, 2000; Sánchez Parga, 2009) para, de manera crítica, dar a conocer la construcción del “indígena” desde la mirada eurocéntrica y en el marco de un Estado plurinacional, que reproduce el viejo cuento de grupos étnicos estancados en tiempo y espacio y que visibiliza su etnicidad mediante marcadores que muestran la otredad en contraste al blanco-mestizo.

La segunda parte abre una discusión que aporta a la deconstrucción hegemónica desde las prácticas y miradas localizadas de los subalternos, y la importancia de la preservación de sus espacios autónomos que permite un actuar y vivir bajo reglas propias. Se quiere mostrar que, si bien las diversas localidades viven bajo la sombra del capitalismo global, con sus principios de democracia, mercado, individualismo y racionalidad, existen prácticas localizadas y lógicas propias que no pueden ser explicadas en su integridad en términos de tales principios (Escobar, 2010).

Por último, el estudio empírico se basa en la información que se ha levantado, mediante un trabajo etnográfico, en las comunas Montañita y Engabao durante varios años. Se hará énfasis en las acciones y discursos de defensa territorial que se llevan a cabo desde niveles de lo jurídico o local. Desde lo jurídico, se muestra un “modelo” de defensa territorial que se construye por medio de una identidad basada en estereotipos culturales; desde lo local, se evidencian acciones, lógicas propias y el surgimiento de valores basados en la cohesión social, al luchar por un objetivo en común: su territorio.

2. Modernidad/colonialidad: crítica al discurso hegemónico a partir de la diversidad cultural

Los ejes centrales desde los cuales se articula el discurso hegemónico, como esquema de pensamiento y marco de acción que construye y legitima desigualdades entre sociedades, sujetos y conocimientos, son: la hegemonía económica, que se articula por medio del capitalismo global; la mirada eurocéntrica y la naturalización de jerarquías raciales y culturales.

El capitalismo global se expresa mediante la lógica de la acumulación y crecimiento económico. Según Castro Gómez (2007), en los tiempos actuales, la globalización ha alcanzado su mayor margen de expansión, de tal manera que no existe prácticamente ningún lugar habitado de la tierra que no sea escenario de su presencia material y simbólica. Nos enfrentamos entonces ante una “cultura universal del consumo” (Pérez Sáinz, 2000) que ha dejado sus huellas en la sociedad, marcada por relaciones impersonales basadas en contratos y no en compromisos emocionales. Una realidad en la cual el sujeto se convierte en mercancía, promocionándose por medio de los conocimientos adquiridos (capital cultural), el estatus social (capital social) y el capital monetario que posee en competencia constante con los demás. Esto se materializa en discursos políticos que reflejan la visión desarrollista basada en patrones occidentales.

Este *modus operandi* actúa en pro de la modernización, con el resultado de la expansión urbanística, la implantación de grandes centros comerciales, la construcción de nuevas carreteras para facilitar la circulación de automóviles, lo que impulsa la movilidad y el consumo

(Harvey, 2012). Este escenario ha creado nuevos cuerpos sociales que definen su valor y posición social a partir de símbolos de estatus que muestran su disposición consumista. En este sentido, “las subjetividades, los conocimientos, los lugares y los seres humanos del planeta están jerarquizados y son gobernados a partir de su racialización, en el marco de operaciones de cierto modo de producción y distribución de la riqueza” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 27).

En el caso de los sistemas comunales, una reacción a las influencias globales capitalistas se determina a partir de la destrucción de las formas comunales, refiriéndonos a los efectos de la “descomunalización” (Figueroa, 2014) como resultado de la desaparición del sentido comunitario y cohesión social. Junto con el debilitamiento de la administración comunal con sus bienes comunes. El autor ve el quiebre comunal en la inviabilidad de una economía recíproca, que ha sido suplantada por el confluir de intereses individuales para mejorar sus ingresos monetarios que le permitieran competir en mejores condiciones con distintos agentes, actores estatales, inversionistas externos (Figueroa, 2014, p. 150 en Lager, 2016).

Las desigualdades sociales y su naturalización surgen desde la mirada eurocéntrica, que se basa en un modelo de conocimiento que en un primer momento representó la experiencia histórica europea (Escobar, 2004), la cual ha tomado forma con la construcción de una identidad monocultural de los Estados-naciones de Latinoamérica luego de su “independencia”. Se refiere a la construcción de conocimientos expertos que son separados de lo natural y lo divino, más bien anclados en la relación lógica del desarrollo y creencia en el mejoramiento y la superación de un estado “primitivo” hacia lo “moderno” (Escobar, 2004).

Su ideología está basada en polos opuestos, es decir, una normativa que se corporaliza en el sujeto blanco-mestizo y su contraparte considerada como el “otro”. La existencia y construcción de un otro diferente a la norma era necesario para poder constituir el significado de un “nosotros” superior (Hall, 2015). Era necesario establecer la diferencia porque solo se puede construir significado mediante el diálogo con el “otro”. Sin embargo, no existen binarias neutrales: el polo que incluye al “otro” dentro de su campo de operaciones es

usualmente el dominante (Hall, 2015, p. 420). Así, la construcción identitaria de un Estado-nación homogéneo y monocultural dependía de la creación de un opuesto, que se define una “identidad otra”, creando estigmas con las que el Estado, como cuerpo social, no quiere ser identificado. Lo “otro” deviene en términos como “lacra social” (Prieto, 2004), lo “inculto”, el “vago”, el no “educado”, el “pobre”, el “salvaje”, el “indio”, el “negro”, etc.

Lo expuesto debe ser entendido como una manifestación discursiva del poder hegemónico que, desde una perspectiva eurocéntrica, crea una visión del mundo mediante polaridades y categorizaciones basadas en clase, raza, etnicidad y género, declarando a las características fenotípicas, culturales, políticas, y sociales occidentales como superiores y dominantes: desarrollo frente a subdesarrollo, modernidad contra primitivismo, lo rural enfrentado a lo urbano, con lo que se establece una relación carácter opositor-inferior.

La identidad nacional aparece como un manto protector que avala la construcción homogénea de la nación, como un vehículo que condensaría las diversas expresiones culturales y étnicas de la población de una determinada sociedad y, como parte componente del gran supuesto voluntarista de integración nacional que, en el caso ecuatoriano, viene pregonándose desde finales del siglo pasado a través de postulados decimonónicos y liberales del sujeto-indio como contraimagen del proyecto de ciudadanía blanco mestiza (Rivera, 2003, p. 378).

Lo planteado también se resume bajo el discurso de modernidad/colonialidad (Escobar, 2003). En este sentido, la colonialidad quiere hacer énfasis en la reproducción de relaciones de dominación que se establecieron en América Latina desde la época del colonialismo. Expresa el patrón del poder que estructura el sistema mundo, surgido a partir de la experiencia histórica del colonialismo (Restrepo, 2010; Escobar, 2003). Esa ideología, sin embargo, no termina con el final del colonialismo sino que es inherente al presente, definido como modernidad (Giddens, 1993) o “sobremodernidad” (Auge, 2000). Giddens (1993) plantea que la modernidad es todo el camino y está en todas partes hasta el final de los tiempos. La modernidad no puede ser pensada sin colonialidad, no existe modernidad sin

colonialidad y la colonialidad es inmanente a la modernidad. Incluye la colonialidad del poder; la deshumanización e inferiorización de ciertas partes de la población; la colonialidad del saber y la subalternización de otras modalidades de conocimientos; y la colonialidad del ser que se articula en la experiencia vivida de los subalternos y sectores dominantes, reconociendo y aceptando las jerarquías sociales impuestas como naturales y paradigma incuestionable de la humanidad (Quijano, 2000).

El paradigma colonialidad/modernidad actúa como una colonización desde arriba, visto como una imposición de un diseño global, regido por una “historia oficial” que ha invisibilizado historias locales y designios, encontrando la radicalización de la modernidad en la globalización, a la cual Escobar (2004) la entiende como el más reciente estado de la modernidad capitalista.

2.1. Plurinacionalidad y el reconocimiento de la diversidad cultural

Este acápite quiere hacer énfasis en la construcción identitaria del indígena y los grupos étnicos dentro de un Estado declarado plurinacional. El análisis integra una mirada crítica a la visión eurocéntrica y el discurso de modernidad/colonialidad; la construcción de cuerpos socioculturales desde la mirada occidental que entiende al indígena como un otro exótico que se ubica, mediante marcadores que le diferencian de la normativa, al exterior del sistema global capitalista.

El Estado ecuatoriano en el año 1998 generó una reformulación constitucional, reconociendo por primera vez su carácter plurinacional como resultado de los movimientos indígenas de la década de 1990 en Ecuador, además de una propuesta política presentada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) en el año 1994 (Conaie, 1994 en Altmann, 2013), que tenía como objetivo la integración y la visibilización de los pueblos y nacionalidades indígenas, sector social largamente excluido y marginalizado, dentro del Estado-nación (Mendoza García, 2006). Esta condición se fortaleció aún más a partir de la actual Constitución (2008), en la que “se cuestionan las premisas fundamentales de desarrollismo hegemónico, proponiendo una nueva ética [...] que proclama la sociedad como plurinacional y en armonía con la naturaleza [...], se

destaca la interculturalidad como principio rector de las acciones a llevar a cabo” (PNBV en Álvarez, 2016).

La Constitución reconoce las comunidades étnicas como una forma ancestral de organización colectiva con posicionamiento ininterrumpido (Constitución del Ecuador, 2008). Sin embargo, para que las comunidades sean escuchadas y puedan reclamar sus derechos territoriales ancestrales es necesario que visibilicen su pertenencia étnica por medio de parámetros culturalistas que muestran el carácter propio de un “otro” diferente al blanco-mestizo (Álvarez, 2016): lenguaje, trajes típicos u adornos como plumas o joyas. Imaginarios que se transmiten de generación en generación entre la población blanca-mestiza, que se alimentan y se ratifican mediante experiencias cotidianas con los indígenas. Estos esquemas mentales guían clasificaciones que facilitan el diseño de estrategias de violencia simbólica, desvalorizando al sometido y valorando a los opresores.

En tal sentido, la construcción de una identidad pluri y multi se generaba a partir de imaginarios sobre las existencias de grupo étnicos que son vistos como estáticos “cuya particularidad consiste en flotar por encima de los procesos históricos ya que lo étnico es asumido como un fenómeno inmutable” (Rivera, 2003, p. 375). Da a entender que las representaciones “sobre el indio son construcciones mentales realizadas por quienes no son indios y se efectuaron generalmente desde diversos lugares del poder, elaborando discursos para ubicarlos y tratarlos en los diversos ambientes de las relaciones sociales y políticas” (Mendoza García, 2006, p. 253) dentro de un orden jerárquico.

Bajo este panorama para las comunidades, “la etnicidad” o el “argumento de la ancestralidad” (Presidente Fedecomse, 9/4/2019) se convirtió en un indicador importante en la defensa territorial al poder generar estrategias discursivas de acción ante los conflictos de tierra. “Queremos que se haga un estudio real y actualizado sobre nuestra ancestralidad, para tener un respaldo académico que confirma nuestra etnicidad” (presidente de Fedecomse, 9/4/2019). La visibilización de su ancestralidad también ha sido notoria durante el desarrollo del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros

del Ecuador¹ (Prodepine), en el cual las demandas colectivas desde las comunidades étnicas acceden a fondos o servicios destinados para proyectos culturales, en el marco del desarrollo social y económico, con lo que se produjeron marcadores culturales que resaltaron su “etnicidad” (Álvarez, 2016). Estas representaciones reflejan esquemas mentales, valores culturales y políticas poseedoras de un discurso estatal “paternalista”, que articulan la dominación sobre un otro. Sin embargo, para que este otro pueda acceder a sus derechos tiene que recrearse bajo marcadores culturales fijos y estáticos. En este sentido, para ser escuchado, tomados en cuenta y tener herramientas argumentativas legítimas ante la situación del despojo territorial, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas están forzados a reproducir su identidad a partir de estereotipos impuestos bajo la mirada eurocéntrica.

Usar, visibilizar y fortalecer marcadores culturales para reafirmar su identidad “otra” es producto y, al mismo tiempo, respuesta al discurso culturalista y (neo)indigenista que se desarrolló en Ecuador desde la década de 1930. Posee varias facetas y abstracciones, y tiene el objetivo de buscar y encontrar maneras de cómo integrar al indígena y afro dentro del imaginario nacional ecuatoriano (Prieto, 2004).

El indigenismo latinoamericano reconoce la existencia del pluralismo étnico y la necesidad consecuente de elaborar políticas especiales para los pueblos indígenas a través de variadas acciones. Estas acciones debían ser protectoras, porque se concibe al indígena como un individuo económica y socialmente débil —un menor de edad—, tenían que ser corporativas, porque era indispensable la integración total de los indios bajo la forma de ciudadanía en la vida económica y social de cada país, y, debían ser estimulantes de los aspectos considerados positivos de las culturas indígenas para lograr su desarrollo integral en el marco de la comunidad moderna, nacional y occidental (Rivera, 2003, p. 382).

1 Es un proyecto de la década de 1990 que, en Ecuador, sobre todo la región andina, aportó con fondos globales y servicios públicos a diversas localidades étnicas en su desarrollo social y económico. Para poder acceder a los recursos económicos, los grupos tuvieron que fijar formas de representación étnica que implicó que aquello que mejor gestionó sus representaciones simbólicas de comunidad se ganó el dinero (Bretón en Álvarez, 2016).

Por tanto, su reivindicación identitaria puede ser entendida como herramienta en el ámbito discursivo y mediante acciones y actividades concretas. Sin embargo, sigue hallándose dentro de categorizaciones duales que colocan al otro como diferente en comparación con la normativa impuesta.

3. El lugar: espacio político y experiencia vital compartida

Bajo la mirada eurocéntrica de binarios y opuestos, “lo local” y “el lugar”, en comparación con “lo global”, obtienen una posición inferior, marginal e incluso invisible ante las fuerzas globales. A la luz de los cambios que propone la sociedad global, lo local parece estar relegado a un segundo plano y destinado a desaparecer (Garzón, 2008). Lo planteado también se pronuncia en los debates de globalización y sus procesos que nos conducen a la uniformización de las culturas, hábitos y modos de vida (Appadurai, 2001; Auge, 2000; Beck, 2008; Hannerz, 1998). “Dichas relaciones han sido pensadas como desiguales, de polos opuestos, donde el poder reside en el ámbito global, despojando a lo local de toda posibilidad de interacción, dejándolo solamente la opción pasiva de buscar una inserción en lo global” (Garzón, 2008, p. 101).

En la época actual, el discurso hegemónico, regido por el capitalismo global, es el último estado de la modernidad, por lo cual Escobar (2004) se pregunta: ¿es esto todo lo que hay o podría ser también el comienzo de algo nuevo? Y si es así, ¿cuál podría ser una solución posmoderna que descentralice las estructuras hegemónicas generadas a partir del eurocentrismo? ¿Es posible imaginarnos alternativas a la totalidad imputada a la modernidad? Para poder responder a las preguntas planteadas, Escobar (2004) menciona que es necesario pensar desde la diferencia hacia la construcción de mundos locales y regionales e imaginar alternativos a la totalidad imputada de la modernidad. En tal sentido, el autor hace referencia a las historias y conocimientos localizados, invisibilizados dentro del discurso hegemónico, que devienen de los subalternos. Se refiere a una red de historias locales/globales que emergen desde la perspectiva del marginal. Hablamos de realidades que son inmanentes al sistema global. En este sentido, “de ninguna manera esta exterioridad debe pensarse

como un puro afuera intocado por lo moderno. La noción de exterioridad no implica un afuera ontológico, sino que refiere a un afuera que es precisamente constituido como diferencia por el discurso hegemónico” (Escobar, 2004, p. 92).

La propuesta del autor radica en generar pensamientos desde diferentes espacios subalternos que permitan, finalmente, romper con el eurocentrismo como la única perspectiva epistemológica. Se trata de enfatizar la correlación de lo local y lo global, es decir, la articulación entre conocimientos subalternos localizados y conocimiento hegemónico, pero desde la perspectiva del subalterno. Al reconocer la diversidad como un otro dinámico, también se rompe con la mirada binaria que domina nuestra visión del sistema mundo.

Siendo conscientes de la magnitud de cómo el discurso hegemónico interviene en nuestros cuerpos, territorios y mentes, Escobar plantea la necesidad de dar énfasis en el “lugar” (Escobar, 2010). En tal sentido, el autor entiende “lugar” no solo desde una perspectiva local, sino como una relación con lo global, sin dejar a un lado las jerarquías u orden vertical que viene de la imposición de patrones globales. Este hecho enfatiza la importancia de las “prácticas basadas en el lugar”: saberes, conocimientos y comportamientos, desde y dentro de lo local, pero en relación con lo global. Para poder generar un giro sistemático, que deconstruya y descolonialice lo hegemónico, es necesario crear nuevos conocimientos y herramientas interpretativas, generadas a partir de una visión basada en y desde el lugar, es decir, desde sus prácticas localizadas.

Dado que el lugar no es solo un territorio que se determina por límites geográficos, también es imaginado como parte de una experiencia vital compartida y transmitida de generación en generación. Es concebido como un espacio en el cual las relaciones entre individuos generan formas de actuar, habitar, pensar, sentir y conocer (Garzón, 2008). “No soy yo. Son mis antepasados que me dan la energía para actuar en defensa de lo que es nuestro (el territorio comunal)” (comunero de Valdivia, 24/7/2018).

3.1. Prácticas ancladas al lugar

Las prácticas ancladas al lugar se promueven a partir de experiencias colectivas que actúan desde un lugar (como postura política-social): “Nosotros somos libres. Si alguien viene y quiere poner sus reglas como ellos quieren, olvídate, oye. Aquí todavía palpita este legado ancestral, esto es parte de la resistencia. Las comunas son la resistencia” (exdirigente de Libertador Bolívar,² 13/4/2019), y en el lugar (espacio simbólico-funcional): “Hay que defender la tierra, hay que pelear por la identidad. Nuestros territorios es legado ancestral, es el legado mayor de nuestros antepasados” (exdirigente de Libertador Bolívar, 13/4/2019). Es decir, actuar desde una postura que integra memoria articulada al territorio y construcción identitaria. De igual manera, el lugar (territorio) adquiere una relevancia política: luchar desde, para y en el lugar incorpora la exigencia de que sus posturas (políticas), que se desprenden del lugar (territorio) por el que se lucha, sean reconocidas por los grupos de poder.

El lugar integra valores simbólicos y es “imaginado como parte de una experiencia vital, donde las relaciones entre individuos generan formas de actuar, habitar, pensar, sentir y conocer” (Garzón, 2008, p. 96). En este sentido, la autora menciona que el lugar debe ser comprendido a partir de cuatro ejes: 1) localidad: espacio en el cual se inscriben relaciones sociales y su autodefinición como nativo: “Soy montañense, soy nativo. Como mis papás, nací en Montañita y vivo aquí” (comunero 1, comuna Montañita, 12/5/2014); 2) la ubicación: el espacio geográfico concreto, tangible; 3) el sentido del lugar: el componente simbólico, el espacio sociocultural que implica una relación entre territorio e identidad (sentido de pertenencia): “Las tierras son de los nativos y viene desde hace muchos años atrás” (comunero 1, comuna Montañita, 12/5/201), “Engabao para mí es mi linaje ancestral; Engabao es todo para mí” (expresidente comuna Engabao, 22/5/2017); y 4) el cotidiano (la acción social): “Montañita se mide por la unidad que ha sido fortaleza para mantener resistencia, para cuidar y luchar por nuestra comuna ancestral (comunero 2, comuna Montañita, 16/6/ 2014).

2 Comuna vecina de Montañita.

Las luchas localizadas son entendidas como apuestas políticas que nacen desde el lugar y para el lugar. Al revitalizar y fortalecer su componente simbólico con la triada territorio-cultura-identidad, se retan las lógicas hegemónicas construyendo espacios de resistencia: reapropiación, reconstrucción y reinención espacial e identitaria. “El lugar se convierte en la arena que permite movilizar diversas formas de acción frente a modelos de mundo universalizante y totalitarios” (Garzón, 2008, p. 100). Las prácticas ancladas al lugar y las resistencias localizadas ofrecen material para el diseño de una nueva realidad basada en el reconocimiento de la diversidad. Una realidad que se genera a partir de una relación horizontal, que reconoce la articulación y la producción de conocimientos y formas de vidas diversas, el “poder-ser” en el lugar, en su territorio y en el espacio global.

En tal sentido, se concibe el lugar como una construcción social, en el cual se pronuncian proyectos colectivos empoderados por la exigencia de construir una realidad con normas y sistemas de valores propios.

En vez de aceptar pasivamente el sistema capitalista o a los sistemas sociales y culturales homogeneizados como verdades naturales e inevitables, que escapan a su control y sobre lo que no se puede decidir, los movimientos sociales están trabajando para formar lo que hemos identificado como políticas del lugar [...] están trabajando para imponer sus propias visiones, luchar por la justicia e influir en los procesos globales (Escobar y Harcourt, 2002 en Garzón, 2008, p. 12).

4. “Las comunas somos la resistencia”: la defensa de sus tierras comunales

En las provincias de Guayas y Santa Elena, las décadas de 1970 y 1980 estuvieron marcadas por una larga sequía de casi diez años. Como resultado, la agricultura y ganadería se agotó casi en su totalidad y el comunero fue introducido al trabajo asalariado. La situación de las comunidades étnicas de la zona costera hoy se presenta como modernización, crecimiento de la industria turística, inversión privada y presencia de agencias inmobiliarias y bienes raíces. Condominios, ciudadelas cerradas una multitud de hoteles, restaurantes y otras ofertas turísticas representan el panorama actual.

La industria turística produce lugares de consumo y de tránsito, crea espacios en los cuales la producción y el consumismo se ubican en el mismo lugar. Resultando, según Augé (2000), en la construcción y expansión de los llamados “no lugares”, espacios que carecen de valores simbólicos, identitarios y de memoria; áreas vacías, frías, en las cuales prevalecen relaciones superficiales, el anonimato y, sobre todo, el consumismo: supermercados, carreteras, centros comerciales, grandes condominios, entre otros. Los “no lugares” devienen de la “pérdida” o disminución de lógicas y valores que no están directamente relacionadas con el mercado, el consumo, el comercio y el capital monetario. Prevalece entonces la componente funcional/mercantil ante lo simbólico-cultural.

Los patrones del mercado, como resultado de la ideología global capitalista, marcan también los actos, pensamientos y miradas de la población nativa. En esta, es notable el deseo de poder progresar, acumular capital monetario, acceder a bienes materiales y poder financiar la educación para sus hijos. “El pueblo ahora está muy adelantado. El turismo nos trajo mucho. Todo era botado. Antes vivíamos de la montaña trabajando y como que no hay lluvia entonces los terrenos quedaron botados. Ahora cualquiera vive del turismo (comunero 3, Montañita, 13/5/2014). Esto ha tenido como resultado que la gran mayoría de las tierras comunales en Montañita sean vendidas. “Todavía queda un 20 % o menos un 5 % donde aún queda espacio libre. Mis hijos cuando crezcan no sé si alcanzarán a tomar un pedazo de tierra que queda” (presidente de Fedecomse, 9/4/2019).

Ante un mundo de individualismo y de mercado (Escobar, 2010) aparece el despojo territorial y la descomunización, la desintegración de las estructuras comunales (Figueroa, 2014), como una posibilidad real para el futuro cercano. En este sentido, los testimonios de los comuneros se refieren a una “contaminación” (comunero 4, comuna Montañita, 16/4/2014), como resultado del capitalismo global, a una situación en la cual el “individualismo está muy presente en la gente” y en el que “la juventud no está interesada en la comuna” (exmiembro del cabildo, comuna Montañita, 29/5/2015).

Sin embargo, ante esta realidad se generan acciones desde lo público, lo jurídico y desde lo local, que permiten enfrentarse a la

perdida de sus tierras comunales. El accionar gira alrededor de la revitalización de su identidad como grupo étnico y el territorio como espacio sociocultural. A partir de dichos componentes se desprende una lucha por sus territorios comunales y su autonomía.

4.1. La defensa territorial en el ámbito jurídico

Engabao se ubica en la costa ecuatoriana, provincia de Guayas, cantón Playas. Cuenta con 7427 hectáreas de tierras comunales. La pesca es su principal fuente económica, en la cual trabajan cerca de 600 comuneros. La comuna se divide entre “el pueblo”, habitado por nativos comuneros, y “el puerto”, que empezó a desarrollarse con el posicionamiento de los “foráneos”, personas que venían de Playas o Guayaquil para instalarse. El puerto se destaca del pueblo por su oferta turística, el acceso directo al mar y unos pocos restaurantes y hostales, cuyos dueños son los foráneos que hace treinta años llegaron a la localidad para quedarse.

Montañita está localizado en la provincia de Santa Elena, parroquia de Manglaralto y cuenta con un territorio de 1414 hectáreas. La comuna es reconocida por la práctica de *surf* y su vida nocturna. Montañita cuenta con una multitud de bares, restaurantes, discotecas y hoteles (Lager, 2016). Su vida jurídica se basa en la Ley de Comunas³ (1937). Esta comuna obtuvo su titulación en 1938 y Engabao en 1982. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) otorgó la titulación oficial a Montañita en el año 1982 y a Engabao en 1995.

Engabao desde hace más de 30 años, se enfrenta a un conflicto de tierras con el empresario Álvaro Noboa, millonario y dueño de la mayor empresa ecuatoriana, que quiere apropiarse de más de 300 hectáreas de tierras comunales con el interés de construir *resorts* turísticos.

3 La Ley de Comunas es resultado de las políticas liberales en una época en la cual el Estado ecuatoriano buscaba formas y maneras de cómo integrar a los grupos étnicos dentro de la identidad nacional y ejecutar posesión e influencia sobre ellos, logrando, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Pesca, “una forma de intervención del Estado, que buscaba racionalizar su presencia en el agro en una época de entrada del capitalismo al espacio rural ecuatoriano” (Figueroa, 2014). La Ley de Comunas reconoce su posesión por ancestralidad y prohíbe la venta y fraccionamiento territorial para de esa manera asegurar el espacio para sus futuras generaciones. Al mismo tiempo, plantea la necesidad de crear espacios productivos para la rentabilidad económica de las comunidades y el país.

Yo (Álvaro Noboa) y el grupo Noboa quiero apoyar al Ecuador y al presidente Lenin Moreno y la única manera que podemos hacerlo es [...] comprar terrenos en todo el país para hacer urbanizaciones, edificios y todo tipo de construcciones. Invito a los empresarios del mundo entero que vengan a invertir al Ecuador. Todos aquellos que tienen tierra para vender, para hacer desarrollo turístico, que vamos a hacer en gran tamaño, acercarse a la constructora Álvaro Noboa (Noboa, 2018).

Hace cinco años, a raíz de que el empresario empezó a poblar los sectores, el conflicto de tierras se incrementó. “Vinieron familias, incluyendo mujeres embarazadas, traídos por Noboa” (entrevista a comunero 1, comuna Engabao, 22/4/2017). Múltiples denuncias se realizaron por parte de la comunidad ante las autoridades sin éxito alguno.⁴

Como estrategia de defensa dentro del espacio jurídico, se puede percibir la reivindicación identitaria como grupo étnico, mediante marcadores culturales visibles. Estas acciones son necesarias para poder reclamar una posesión territorial legitimada por ancestralidad, y acceder a los artículos planteados al respecto en la Constitución de 2008. Para reforzarlo, se exponen trajes típicos en las fiestas del pueblo y se revitaliza su imagen como grupo étnico a partir de la figura del cacique Tumbalá,⁵ cuya historia recién se conoce en 2012, año en el cual el conflicto se acrecentó (comunero 1, comuna Engabao 12/5/2017). Pero ahora se refieren a su descendencia directa mencionado que son los hijos del cacique: “Defendemos nuestras tierras como lo hacían nuestros caciques, nuestros abuelos y antepasados” (comunero 2, comuna Engabao, 12/5/2017). En este mismo año el pueblo construyó un monumento del cacique Tumbalá, que ahora

4 Testimonios indican que en los últimos años se realizaron 46 juicios en los cuales la comuna tuvo que pagar alrededor de 5 millones de dólares para la defensa territorial. El dinero del juicio se obtiene mediante adjudicaciones territoriales; es decir, la venta/renta de tierras para generar capital monetario que les permite cubrir los costos de los juicios.

5 Cacique indígena ecuatoriano, que nació en la isla Puna y que ha sido ejemplo de lucha por la independencia frente a los incas y españoles durante el siglo xv. “En Engabao muchos tenemos el apellido Tómalá. El nombre deviene del cacique Tumbalá. Nosotros somos sus ancestros [sic]” (expresidente comuna Engabao, 22/5/2017). Además, se cuenta la historia de que el cacique Tumbalá siempre visitó Engabao para la recreación y sanación, “sentándose en las rocas al lado del mar, mientras las olas se le cayeron encima”(expresidente comuna Engabao, 22/5/2017).

está ubicado en el parque de la comuna, frente a su casa comunal. Además, existe una escuela que lleva el nombre del líder indígena.

El rescate de la historia de este legendario aborigen, icono de nuestra identidad desde donde somos originarios, cacique Tumbalá, la comuna Engabao te saluda, donde regía tu reino y estuviste de tránsito por el hoy Engabao, tu lugar de descanso o la puerta del rey que se abre para dar paso al rey que está vigilante frente a la casa donde tus descendientes gobiernan tu legado, tu herencia y tu indómito proceder con quienes intentaron imponer su yugo. Tumbalá por siempre (presidente de Engabao, 22/4/2017).

En las comunas ancestrales de Santa Elena, en cambio, la visibilización de su etnicidad con marcadores culturales se hace notable mediante la construcción de un nombre que identifica las comunidades de la zona. Desde las organizaciones políticas, como la Federación de las Comunas de Santa Elena (Fedecomse), gestores culturales, activistas y comunas, en las esferas públicas, jurídicas y policías, se definen como “pueblo indígena huancavilca”, “comunidades ancestrales” o “descendientes de los huancavilcas”. De igual manera, el logotipo de la Fedecomse muestra la “Venus de Valdivia” y “San Biritute”, “monolitos” de tiempos precoloniales. Asimismo, en la comuna Olón, vecina de Montañita, se organiza cada año el *Festival de Cometas*, en el cual honran “sus” dioses precolombinos, realizan ceremonias de fuego y diferentes presentaciones artísticas en trajes “típicos”; faldas, sostenes y calzones de rafia, toquilla o plumas para cubrir sus partes íntimas. Además, en la comuna Valdivia,⁶ en sus fiestas patronales ya no se elige la reina de la comuna, sino la “Venus de Valdivia”. “Nuestro interés es la revitalización de nuestra historia y cultura” (ex-presidente Fedecomse, 14/5/2017).

En relación con lo expuesto, Appadurai hace referencia a los “paisajes ideológicos” (2001), señalando que los paisajes mediáticos y tecnológicos expanden la narrativa del discurso hegemónico. En tal sentido, la globalización no solo “difunde una estética Hollywood, un ocio Disney, un hambre McDonald, una opinión política CNN y una oreja MTV” (Hopenhayn, 2001, p. 71) sino también la construcción de una identidad étnica.

6 Comuna vecina de Montañita.

[...] abstracta y generalizante que supone la existencia de una “esencia” étnica; es decir, entendiendo los grupos étnicos como entidades invariables y eternas cuya particularidad consiste en flotar por encima de los procesos históricos, ya que lo étnico es asumido como un fenómeno inmutable; de tal manera que los grupos indios podrán contar con las condiciones objetivas para renacer hallándose frente una interpretación étnica de occidente (Rivera, 2003, p. 385).

Debido a procesos de aculturación que vivieron las comunas desde el tiempo colonial, las representaciones sociales sobre “lo indígena,” en el caso de las comunas de la costa ecuatoriana, no están incluidas en el imaginario dominante (Álvarez, 2016). “El juez nos decía, [que] porque no teníamos la vestimenta y el moño no podíamos acogernos del tema de la ancestralidad” (presidente de la Fedecomse, 9/4/2019). Hace necesario su reivindicación identitaria en conflictos territoriales como muestra el siguiente ejemplo.

Desde 2005, la comuna Montañita se ha enfrentado a un litigio de tierra contra una empresa que decía ser dueña de varias hectáreas de tierras comunales (Lager, 2016). Durante largos juicios y apelaciones, la comunidad reclamaba sus lotes denunciando el favoritismo hacia intereses privados que perjudicaba a todo el pueblo, desposeyéndolos de tener una vida justa al dejarlos sin trabajo y sin casa, para esta y las generaciones siguientes (expediente de la Acción de protección, 28/3/2011). Asimismo, hacían referencia al artículo 57 de la Constitución, que “reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la imprescriptibilidad de sus tierras, el mantenimiento de su posesión territorial y el no ser desplazados de sus tierras ancestrales” (Constitución 2008, Art. 57). Después de que la comunidad realizó la denuncia, el juez formuló lo siguiente:

Es importante tener presente que la Comuna Montañita, como tal, fue CREADA, el día 7 de enero de 1938, mediante Acuerdo Ministerial, por y para los efectos que en ese entonces consagraba la Ley de Federación de Comunas, para fines sociales y comunitarios y no bajo condición ancestral o étnicas. En esta Provincia, no existe una sola comunidad o comuna, que como tal tenga o mantenga condiciones étnicas puras; y que por ella sus territoriales conserven identidad autóctona, como es el caso de

la comunidad Tsáchila, en Santo Domingo de los Tsáchilas; las que existen en la Región interandina, el Chota, en Esmeraldas y principalmente en la región Amazónica; [...] siendo muy DISTINTO (juicio de la Demarcación de Linderos, 2011, p. 4).

La sentencia hace visible los vacíos en que caen las leyes, que actúan en beneficio de los poderes económicos, vulnerando los derechos constitucionales que apelan a la igualdad ciudadana. En tal sentido, Álvarez argumenta que “toda ley tiene un reglamento, pero la Constitución no se aplica tal como está escrita” (2010, p. 60). Bajo esta realidad, aunque ciertos grupos sociales (por su estatus cultural, étnico, religioso, social o económico), son condenados a perder las luchas por la vía legal, lo que sucede es que se revitaliza la cohesión social y sentido comunitario, puesto que se activa una red de relaciones para la defensa territorial. La base solidaria comunal se convierte en la herramienta de supervivencia para sobrellevar las desigualdades y se arma justicia propia al “saberse capaz de realizar acciones unidos” (Álvarez, 2010, p. 49). Acciones sociales de resistencia se desprenden a partir de lógicas propias y consisten en la afirmación y reafirmación del *poder-ser*. Se reclama el derecho al territorio, el derecho a su autonomía, el derecho a una visión propia del futuro, del desarrollo y de su convivencia y administración territorial (Escobar, 2003).

4.2. La defensa territorial desde lo local

La defensa a escala local se entiende a partir de experiencias comunitarias, que actúan en el lugar y desde el lugar (como una postura política) (Escobar, 2010). “La comuna somos nosotros. Nosotros nacimos aquí, crecimos aquí y vivimos aquí” (comunero 2, comuna Montañita, 16/6/2014), se integra una lucha por pertenencia territorial y su autonomía: “Comuna para nosotros es ser nativa, administrar nuestro propio bienestar. Nosotros decidimos sobre nosotros mismos” (comunero 1, comuna Montañita, 12/5/2014). Así, la defensa territorial es también una lucha por el reconocimiento de sus prácticas y miradas propias y su forma de administración territorial. “Nosotros somos libres. Las comunas somos libres. Primero son los reglamentos de la comuna de adentro y así nos mantenemos” (exdirigente de Libertador Bolívar, 13/4/2019).

Vivir aquí, ser nativo, tener nuestra forma física de ser y el hecho de que me visto con una pantaloneta de surf, no es que yo he dejado de ser una persona ancestral y desvaloro mis derechos como nativo. La gente sabe que aquí sí existe ancestralidad, porque existimos, siempre existíamos y nosotros valoramos nuestras tierras (expresidente de la comuna Montañita, 23/4/2014).

En Engabao, a raíz de las acciones emprendidas por el pueblo comunero, el conflicto se acentuó sin haber encontrado respaldo jurídico. Los comuneros en el año 2014 quemaron en los predios mencionados siete casas construidas por Noboa, mientras gritaban: “El pueblo unido, jamás será vencido”. En el caso de Montañita, la fuerza y cohesión comunitaria y social se mostró en el año 2010, cuando la comuna se enfrentó en tierras comunales a 700 policías, que defendían la sentencia a favor de la empresa privada, tratando de desalojar a la comuna.

Se levantó el pueblo y nos hemos enfrentado a unos 700 policías. Andábamos con botellas de gasolina para empezar a explotar. A quien matamos que nos mata. Venían a desalojarnos, y la familia Andrade pagó como 30 000 dólares a funcionarios del Estado para que vengan a desalojarnos (exmiembro del cabildo, comuna Montañita, 29/5/2015).

Ese día la comuna se escapó del desalojo, que hasta la fecha de la presentación de este artículo no se efectuó. La capacidad organizativa es una de las principales fortalezas que proyecta el mundo de las comunas. Se traduce en el ejercicio de la gobernabilidad local, siendo esta la base solidaria comunal: el saberse capaces de realizar acciones unidos (Álvarez, 2010). “El pueblo tiene una fuerza y poder increíble. Nadie, nadie quiere meterse con él. En situaciones críticas se reúne el pueblo y acumula fuerzas y poderes increíbles” (residente, comuna Montañita, 8/4/2014). Las redes de parentesco revelan el sentido de hermandad, solidaridad, apoyo mutuo y confianza, además de un sentido familiar vinculado con el territorio que habitan. “Todos se conocen. Aunque haya diferentes apellidos, tenemos un mismo sentir”(comunera 1, comuna Montañita, 16/2/2019). Álvarez (2015) sostiene que el mundo comunal se caracteriza por sus bandos, redes de confianza y lealtades

comunitarias. “Las fórmulas de colaboración, intercambios y apoyos mutuos se observan habitualmente entre hogares, grupos familiares y vecinales” (Álvarez, 2015, p. 360).

La policía quería desalojar, pero no pudo. Hay una señora que se llama Zoila, una viejita. Pero esa es de guerra, tenemos genes de la resistencia. No tenía ni dientes y ahí [estaba] insultando a la policía. Esa veterana se paró porque la policía ya estaba lista para el ataque y dice: “Ve, *huevona* de mierda, pobre que me toque, yo me llevo un *hijo de puta* de ustedes”, con una piedra en la mano. La gente que vieron la fuerza de Zoila, todos los veteranos, se sentaron ahí en frente, un montón de veteranos. La policía no pudo pasar encima de los veteranos” (entrevista a exdirigente de Libertador Bolívar, 13/4/2019).

Luchar desde y para el lugar incorpora un reconocimiento que entiende sus territorios como sitios de culturas vivas, economías y medio ambientes diversos, que se oponen a la idea de un sistema capitalista global y totalizante; articulan formas alternativas de vida y visiones que se alejan de nuestra mirada binaria, ayudándonos a reconocer que los lugares siempre fallan de ser totalmente capitalistas, y en esto subyace su potencial de devenir en algo diferente. “Los abuelos no es que murieron, aun los sentimos. Esa gente como yo, está ahí, y esa gente son parte de la resistencia” (exdirigente de Libertador Bolívar, 13/4/2019).

La tierra es una cuestión histórica de nuestra cultura. Esas tierras son nuestras, de la comuna. Nosotros nacimos aquí, crecimos y también vivimos en esto. En cosas territoriales todos nos reunimos, todos somos un grupo para defender. Hay una fuerza bastante grande para defender el territorio (miembro del cabildo, comuna Montañita, 8/6/2014).

Aunque las comunidades no necesariamente deben ser entendidas como un contramovimiento que se opone al paradigma global, sus actos de resistencia, apropiación, reconstrucción y reinención, a partir de sus lógicas locales (que no implican ser entendidas fuera del contexto global), proponen cambios respecto a la sociedad global, los mismos que articulan en formas de acción que devienen de las vivencias cotidianas relacionadas con contextos mundiales y

una posición política anclada al territorio (funcional y simbólico). “Estábamos jodidos, no teníamos plata para nada (para pagar el juicio durante la defensa territorial). Y cada vez que nos uníamos salió el frase: ‘A pesar de todo estamos por un buen camino’” (exdirigente de Libertador Bolívar, 13/4/2019).

5. Conclusiones

Es necesario estar conscientes de que las desigualdades estructurales, sociales, culturales y económicas son producto de un paradigma que se ha establecido globalmente. Por ello, creo firmemente que el esfuerzo de las ciencias sociales debe consistir en la construcción de nuevos aportes que ayuden al “diseño” de una nueva realidad, fuera de la visión occidental-eurocéntrica. Sin embargo, existe un peligro en la naturalización de estas desigualdades y la interiorización de esquemas sociales que construyen la superioridad de unos mediante la inferiorización de otros. Como consecuencia es que se desvalorizan y se pierden valores, prácticas y formas de vida enfocadas en la cohesión social, hermandad, apoyo mutuo, economías alternativas, reciprocidad, al manejo y administración comunitaria de bienes comunes; todo esto en pro del individualismo, la competencia y aspiraciones, que siempre van acompañados del discurso desarrollista enmarcado dentro del sistema global capitalista. Los resultados concretos los percibimos precisamente en las comunas de la costa y su desmantelamiento organizativo.

Nosotros, antropólogos y académicos en general, somos un canal que recoge conocimientos, vivencias, experiencias, miradas y prácticas que se encuentran en las voces, acciones, e historias de vida de los “invisibles”, declarados como “subordinados”, “otros”, “marginales” o incluso “inferiores”, para aportar a la visibilización de sus luchas, sus resistencias, sus visiones de vida.

En este sentido, se ha podido mostrar cómo, debido a la pérdida de sus tierras comunales, se reactivaron valores que creíamos supuestamente perdidos dentro del paradigma capitalista. El análisis sobre las acciones que se desprenden a partir de los conflictos territoriales nos mostró lazos sociales fortalecidos. Además, se puede destacar que junto a las acciones de resistencia palpita el reclamo por su

autonomía, y un reconocimiento del *poder ser*, lo que implica convivir bajo lógicas propias.

Las prácticas de defensa que se ejecutan desde lo local no pueden ser comparadas con la defensa jurídica, ya que esta se asienta en la construcción de una imagen como grupo étnico, que se articula a partir de estereotipos y patrones culturales que subrayan la idea de un otro-exótico y deviene de la mirada occidental. Su accionar a escala local, en cambio, corresponde a una memoria compartida, vivida y transmitida por generaciones, ligada al territorio entendido como su principal referencia identitaria. Consecuentemente, la lucha por su hábitat revitaliza esta noción como el espacio sociocultural.

En el año 2018, el MAG reconoció en el caso de Montañita la posesión sobre varios predios que estuvieron en conflicto. En marzo de 2019 se entregó formalmente los respectivos títulos de propiedad a dicha comuna. En Engabao el conflicto sigue, aunque la Corte Constitucional sentenció a favor de la comuna. Aún así, la policía y otros entes gubernamentales apoyan frontalmente al empresario Noboa, etiquetando a los comuneros de vándalos y matones. La comuna sigue resistiendo y “si no nos hacen caso, organicémonos, juntémonos y no bajemos los brazos” (comunero, Fedecomse, 22/11/2018).

6. Referencias bibliográficas

- Altmann, P. (2013): El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena Ecuatoriano. *Indiana* 30: 283-299.
- Álvarez, S. (1991). *Los comuneros de Santa Elena. Tierra, familia y propiedad*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____. (2010). *Representaciones, saberes y gestión de los recursos naturales y culturales, a nivel local*. Tomo IV. Quito: Editorial Abya Yala/Espol.
- _____. (2016). ¿Es posible un patrimonio cultural para el Sumak Kawsay? Un largo camino por recorrer. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* n.º 1, vol. 14: 285-299.
- Appadurai A. (2001). *La modernidad desbordada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/Trilce.
- Augé, M. (2000). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Bazurco Osorio, M. (2006). “Yo soy más indio que tú”. *Resignificando la etnicidad*. Tomo II. Quito: Editorial Abya Yala/Espol.

- Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Besserer, F., y Oliver, D. (2011). "Cadenas turísticas transnacionales: procesos de clasificación, subjetivación y resistencia en la industria hotelera. En G. E. Emmerich (Coord.), *La transnacionalización: enfoques teóricos y empíricos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/UNAM/Conacyt: 135-154.
- Cammarata, E. B. (2006). El turismo como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio. En A. I. Geraiges de Lemos, M. Arroyo y M. L. Silveira (Ed.), *América Latina: ciudad, campo e turismo*. Buenos Aires: Clacso.
- Canclini, N. (2002): *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires: Paidós.
- Castro-Gómez, Santiago (2007). Michel Foucault y la colonialidad del poder. *Tabula Rasa* n.º 6: 153-172.
- Clavé, S. A. (2007): *A propósito del turismo: la construcción social del espacio turístico*. Barcelona: UOC. Constitución de la República Ecuador (2008). Quito: Edición Legales.
- Díaz Polanco, H. (1991). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Escobar, A. (2016): *Autonomía y diseño. La realización de lo comunal*. Bogotá: Universidad del Cauca.
- _____ (2010). *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes*. Bogotá: Envión.
- _____ (2004). Más allá del tercer mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos sociales anti-globalización. *Nómadas*, n.º 20: 86-100.
- _____ (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. En *Tabula Rasa*, n.º 4: 51-86.
- _____ (2000). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.
- Figuroa, J. A. (2014). La comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical. *Íconos* n.º 49: 141-154.
- Garzón, M. A. (2008). El lugar como política y las políticas de lugar. Herramientas para pensar el lugar. *Signo y pensamiento*, vol. 27: 92-103.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.

- Giménez, G (2005). Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias* n. ° 17, vol. VII: 8-24.
- Hall, S. (2015). El espectáculo del otro. *Estudios culturales*. Quito: Corporación Editora Nacional: 431-457.
- Hannerz, U. (1998). *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Edición Akal.
- Hopenhayn, M. (2001). El lugar de la fatalidad, el lugar de la esperanza: América Latina y la aldea global. *Economía y cultura: la tercera cara de la moneda*. Bogotá: Convenio Andrés Bello: 63-88.
- Juicio de Demarcación de Linderos del Juzgado Décimo Séptimo de lo Civil de Santa Elena (2011). Santa Elena: Ediciones Legales.
- Lager, M.-T. (2016). *Montañita. Una comuna entre territorio, identidad y turismo*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Mendoza García, J. (2006). Movimientos sociales: entre la resistencia y la confrontación, entre lo privado y lo público. *Polis*: 179-215.
- Mignolo, W. (2005). *La idea de América Latina. La herida colonial y la oposición decolonial*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Noboa, Á. (2018). *Construyendo el nuevo Ecuador*. Video recuperado el 7/5/2019 de <https://www.facebook.com/AlvaroNoboaPonton/videos/2024649787857451/>
- Olivi, Al. (2011). Territorios de significado. La construcción del proyecto de vida de los mapuches en Chile. En P. Palenzuela y A. Olivi (Coords.), *Etnicidad y desarrollo en los Andes*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Pérez Sáinz, J. P. (2000): Lo local en la globalización: algunas reflexiones”. En J. P. Pérez Sáinz (Comp.), *Encuentros inciertos. Globalización y territorios locales en Centroamérica*. San José: Flacso-Sede Costa Rica.
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Restrepo E., y Rojas A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Colombia: Colección políticas de la alteridad.
- Rivera Vélez, F. (2003). Los indigenismos en Ecuador: de paternalismo y otras representaciones. En S. Pachano (Ed.), *Antología. Ciudadanía e identidad*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Sánchez Parga, J. (2009). *Globalización, gobernabilidad y cultura*. Quito: Editorial Abya Yala/Ildis/CELA.

Walsh, C. (2005). *Interculturalidad, colonialidad y educación*. Ponencia presentada en el Primer Seminario Internacional (Etno)educación, multiculturalismo e Interculturalidad. Bogotá: Universidad del Cauca.

6.1 Testimonios

Comunero 1, comuna Montañita, 12/5/2014
Comunero 2, comuna Montañita, 16/6/2014
Comunero 3, comuna Montañita, 13/5/2014
Comunero 4, comuna Montañita, 16/4/2014
Comunera 1, comuna Montañita, 16/2/2019
Comunero 1, comuna Engabao, 12/5/2017
Comunero 2, comuna Engabao, 12/5/2017
Comunero, Fedecomse, 22/11/2019
Comunero de Valdivia, 24/7/2018
Exdirigente de Libertador Bolívar, 13/4/2019
Exmiembro del cabildo, comuna Montañita, 29/5/2015
Expresidente de comuna Engabao, 22/4/2017
Expresidente de comuna Montañita, 23/4/2014
Expresidente de Fedecomse, 14/5/2017
Expresidente de Fedecomse, 24/11/2018
Miembro del cabildo, comuna Montañita, 8/6/2014
Presidente de Fedecomse, 9/4/2019
Presidente de Engabao, 22/4/2017
Residente, masculino, comuna Montañita, 8/4/2014

TERCERA PARTE

**Iniciativas, proyectos y escenarios futuros
para las comunas**

La vigencia de la forma-comuna

Esteban Daza

1. Introducción

ESTE ARTÍCULO DERIVA de la reflexión colectiva suscitada por una serie de talleres realizados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (GADPP) sobre el Proyecto de Ley de Comunas en el Ecuador, entre los meses de marzo y noviembre de 2016, en diversos espacios comunales de su jurisdicción,¹ proceso del cual se desprendieron aportes al proyecto de ley. En este sentido, el presente trabajo no pretende ser una lectura general de la complejidad que rodea la existencia de la *comuna* como forma organizativa y de representación de las poblaciones en los Andes del Ecuador, sino que pone en debate algunos de los aspectos que particularizan sus prácticas en la actualidad, los cuales se han visto sometidos a transformaciones estructurales; por ejemplo: la propiedad de la tierra, la autoridad y la reproducción material y simbólica de la comuna.

El presente ensayo aborda las narrativas *fragmentadas* que los comuneros construyen como formas de representación de su realidad. La identificación de sus problemáticas les permite mostrar la complejidad del régimen comunal que persiste entre el avance de la modernidad capitalista y la resistencia de lo “tradicional”, ambos como elementos constitutivos de los nuevos relacionamientos colectivos. La complejidad del régimen comunal y la pregunta por el *ahora* de esta

1 El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha puso en marcha desde el mes de marzo a noviembre de 2016 una serie de talleres en diversos espacios comunales para retomar los debates sobre la Ley de Comunas. Bajo la estructura organizativa del GADPP, se desarrollaron encuentros participativos entre comuneros en la zona norte: Cayambe y Pedro Moncayo, y en el Distrito Metropolitano de Quito: parroquias del norte y centrales que cuentan con comunas. Manifestamos que la información de los distintos talleres son parte de la información generada por el GAD de Pichincha y las reflexiones son un ejercicio de debate colectivo.

forma organizativa y de administración del territorio requiere indagar los intersticios que la conforman y a la vez debatir las interpretaciones “oficiales” que se hacen de esta. Definiciones que, por un lado, la condenan a su desaparición y, por otro, la idealizan como modelo social a seguir. En tal sentido, nos planteamos un ejercicio de *problematización* que cuestiona las interpretaciones legitimadas que se hacen de la comuna, a la vez que identificamos algunas de sus condiciones de posibilidad para abrir un horizonte de resignificación.

El presente artículo se encuentra dividido en tres momentos. Primero: se expone la nota teórica-metodológica en la cual explicamos algunas categorías centrales de nuestro horizonte interpretativo. Segundo: repasamos el contexto en torno a los tiempos y cambios que se ha venido dando en el régimen de comunas e identificamos algunos de los problemas inmediatos que conforman sus agendas. Por último, la parte final se corresponde con un ejercicio analítico de narrativas *fragmentadas*, colocando en el centro del debate la resignificación de la comuna a partir de dos elementos claves que la constituyen.

2. Reflexión analítica y contexto del debate

En la entrevista realizada por Tristan Platt a Andrés Guerrero, titulada “Lo implícito en la historia y en la antropología”, publicada en el libro *Poderes y personas: pasado y presente de la administración de poblaciones en América Latina*,² el entrevistado sostiene que una de las cosas que le llamó la atención de su trabajo realizado en los Andes ecuatorianos, entre las décadas de 1970 y 1980, fue el “persistente desfase semántico que encontró en los discursos de agraristas, intermediarios políticos, funcionarios y en los propios líderes indígenas sobre los orígenes y motivos de las luchas sociales de aquel momento, los cuales no encajaban con la realidad histórica” (Guerrero y Platt, 2017, p. 259).

Se escuchaba con fuerza aquella narrativa explicativa que “los huasipungueros eran pequeños campesinos semiproletarios y que los conflictos con los patrones habían sido impulsados por una organización de tipo sindical fundada dentro de la hacienda” (*Ibid.*, p. 259). Esta interpretación unilineal de los sucesos acaecidos, según

2 Publicada en el libro de V. Bretón y M. J. Vilalta [Eds.] (2017). *Poderes y personas: pasado y presente de la administración de poblaciones en América Latina*. Barcelona: Icaria Editorial.

Guerrero, ocultaba, o por lo menos desconocía, la existencia de una “red de estrategias cotidianas, muy complejas y heterogéneas, que marchaban desde las simbólico-míticas a las económicas, pasando por las generacionales” (*Ibid.*), las cuales operaban en los intersticios de las nuevas estructuras organizativas rigiendo las dinámicas cotidianas de la hacienda recuperada.

El *desface semántico* construía una representación legítima de la lucha social hacia el *mundo de afuera* pero también hacia el interior. El escenario político se iba configurado por la narrativa de lo audible; no existían en el horizonte emancipador de la reforma agraria otras prácticas y formas organizativas más que las reconocidas por la institucionalidad de legitimación (el Estado y los partidos). “En ningún lado se mencionaban las *comunidades huasipungo* cuya existencia caía fuera del ámbito de su imaginación, de lo concebible y pensable de lo político, por así decir, de su *episteme* política” (*Ibid.*, p. 260).

Solo existía lo que aquel *acto lingüístico de red denominación* le daba presencia, el discurso del poder instalaba en los imaginarios de aquellas poblaciones de los Andes el ejercicio de la *denegación*, con el objetivo de que los indígenas “nieguen su realidad, se *denieguen* como comuneros y, entonces, aparezcan en la escena política ciudadana como campesinos parcelarios para librarse de la dominación” (*Ibid.*, p. 261). Sin embargo, Guerrero sostiene que lo que sucedía en aquellos instantes era una “prolongada sedimentación del pasado, sumada a los cambios ocurridos en el instante en que la hacienda terminaba su metamorfosis en cooperativa” (*Ibid.*, p. 262). Las transformaciones dadas operaban sobre una realidad compleja, compuesta por “las denominaciones que imponían las leyes coloniales y republicanas y, aquellas *otras* normas acatadas sin formulación, un hacer sin nombre, una realidad sin denominación” (*Ibid.*, p. 263).

Ahora bien, hemos retomado la entrevista realizada por Platt a Guerrero, debido a que nos permite distinguir dos elementos importantes para estructurar nuestro trabajo analítico: por un lado, la necesidad de indagar qué subyace en los intersticios de una realidad compleja, y, por otro, la necesidad de cuestionar los *discursos de verdad* que damos por ciertos, aquellos que nombran y hacen visible lo que determinadas estructuras de poder conceden y legitiman. Aquellos

autorizados en representarnos la realidad. El trabajo de Guerrero, finalmente, induce a un ejercicio reflexivo que interpela la forma en cómo los discursos legítimos hacen visible y audible los objetos de conocimiento que deben ser pensando; realidades simples, estatísticas y sin registro histórico. Y, en su lugar, nos propone investigar las condiciones de posibilidad de los acontecimientos a partir de “construcciones historico-sociales que emergen en el interior de campos de poder específicos” (Polo, 2012, p. 28). En este sentido, reflexionar sobre las representaciones que nos hacemos sobre las realidades latinoamericanas requiere más de un ejercicio de *problematización* que de una serie de respuestas y justificaciones esencialistas.

Es en dicho marco de análisis que nos acercamos al debate sobre la comuna en los Andes ecuatorianos, indagando por medio de lo subyacente de sus dinámicas, su actualidad como forma de representación de organización colectiva y territorial. Para lo cual, partiremos de la noción de *problematización*, entendida como el “conjunto de prácticas discursivas y no discursivas que hace que algo entre en el juego de lo verdadero y de lo falso” (Foucault, 1999, p. 371). Problematizar —en clave foucaultiana— permite interrogarnos y desnaturalizar el presente como algo ahistórico, y en su lugar, dar cuenta de las condiciones de producción y circulación de discursos y prácticas socio-históricas de esta forma de organización del territorio.

Presisamente, nuestra discusión sobre la vigencia de la comuna intenta ubicarse en medio de la querrela interpretativa “dominante”, que ha venido generado dos versiones de representación distintas pero a la vez complementarias de su existencia. Por un lado, aquellos discursos que sitúan la comuna al borde de la desaparición o le asignan una presencia “patrimonialista” por su carácter no moderno y, por otro lado, aquellos que hacen apología de esta, situadola como sociedad de *por venir* debido a su grafía “tradicional” que le concedería particularidades de resistencia. Sin embargo, nos inclinamos por entender la comuna no determinada por una apariencia esencialista, estática y aislada, sino por una suma de configuraciones, de líneas de continuidad y discontinuidad que se entrecruzan en un entramado social en permanente transformación.

Ahora bien, la discusión de la vigencia o no de la forma comuna en los Andes ecuatorianos pasa por ubicar que sus procesos de transformación se despliegan en medio de las tensiones por la expansión del proyecto de modernidad —programa civilizatorio abierto—, que si bien, en los últimos dos siglos ha tenido un sesgo capitalista, sus grietas nos permiten imaginar y construir un proceso de totalización de la vida humana no capitalista; es en ese pequeño margen, en aquel intersticio en el cual el régimen comunal entreteje sus condiciones de posibilidad como forma distinta de administración de los bienes comunes y las colectividades.

Para Bolívar Echeverría (2011) la modernidad es un hecho consumado, no exterior a nosotros; vivimos en la modernidad, somos ya modernos —estructura y conciencia colectiva que domina al individuo—; pero a la vez —planteamiento crítico— “que todo lo que es real puede ser pensado también como *siendo aún sólo posible*” (Echeverría, 2011, p. 112). Precisamente, citando a Echeverría, es en esa suerte de iluminación oblicua, en ese estrecho margen para la creatividad, que situamos nuestra reflexión sobre la comuna como un acontecimiento en continuo movimiento que ocupa un sitial importante en la contingencia de esa otra modernidad no capitalista.

Pensar la comuna es reconocer que la fe en “lo viejo o tradicional que tenía una vigencia tan sólida y que las creaciones modernas parecían afectarlo solamente en lo accesorio” (*Ibid.*, p. 109) ha sido desplazada por la fe en lo moderno; hoy lo arcaico aparece como el espacio de lo incompleto, el lugar que debe ser modernizado. La vida moderna, tal como se la entiende, está marcada por el *humanismo* y el *racionalismo*, “entendidos como la pretensión de la vida humana en supeditar la realidad misma de lo Otro a la suya propia a través de la razón instrumentalista, la técnica” (*Ibid.*, pp. 121-122). Pero también por el *urbanicismo* y el *individualismo*, el primero como “la constitución del mundo de la vida como *sustitución* del Caos por el Orden, mientras el segundo es la constitución de la identidad individual en su calidad de productores y consumidores —propietarios—” (*Ibid.*, p.p 123-124).

De tal forma que nuestro estudio establece la singularidad de la comuna en medio de aquel contexto de modernidad capitalista que

viene transformando sus estructuras de relacionamiento material y simbólico. Situar la discusión en esta trama permite *suspender* las interpretaciones y representaciones “oficiales” que se hacen de la comuna, para abrir el escenario de la *incertidumbre* como posibilidad de resignificar sus prácticas y discursos, tales como la propiedad de la tierra, la autoridad comunal y la reproducción de sus dinámicas en tejidos sociales complejos.

Los elementos expuestos como nociones teórico-metodológicas que abren el debate sobre la actualidad de la comuna nos permiten plantear como hipótesis de trabajo que esta —la comuna— se ha transformado. Que en la actualidad es un espacio de tensiones entre los nuevos valores que se entrecruzan con los “viejos” y tradicionales. Sus disputas con los contextos agrestes del exterior ahora también se libran en sus propias prácticas cotidianas que modulan *otras* formas de relaciones comunitarias. Problematizar la vigencia de la comuna requiere interrogarse por su realidad a partir de las narrativas *fragmentadas* de quienes aún se consideran comuneros, para lo cual es necesario superar las lecturas fatalistas o apoloéticas sobre la comuna, evitando, en lo posible, los ejercicios de *ventriloquía* y *transescritura*³ que priman en su interpretación.

Pensar la comuna a partir de los discursos *fragmentados* de quienes aún la viven tanto en su materialidad como en sus representaciones simbólicas permite acercarnos a las cotidianidades y los intersticios que la mantienen vigente. El ejercicio colectivo de identificar los ejes centrales de su continuidad y transformaciones que las habitan muestra su vigencia en medio de las tensiones entre lo “tradicional” y lo “moderno” con sesgo capitalista.

En Ecuador, la discusión sobre los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades en el marco de la Constitución de Montecristi, aprobada en el año 2008, generó un particular interés por actualizar las normativas acerca del mundo agrario y rural. Uno de esos cuerpos legales que debían ajustarse a los “nuevos” tiempos era la Ley de Comunas.⁴ Varias fueron las iniciativas emprendidas para

3 Revisar: *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*, de A. Guerrero (2010).

4 El 28/3/2012 la comisión de Derechos Colectivos remite al presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate del proyecto de ley reformativa a la “Ley de

elaborar una propuesta de ley que recogiera los distintos aportes de los sectores involucrados. Uno de esos espacios fue el organizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (GADPP), que durante el año 2016 realizó varios encuentros en los territorios comunales de su jurisdicción.

Los talleres del GADPP centraron su atención en la discusión de los articulados que componen el proyecto de Ley de Comunas antes de su tratamiento en la Asamblea Nacional. Los artículos sobre propiedad comunal, régimen organizativo y participación estuvieron presentes en las jornadas de trabajo. Las demandas de los comuneros y comuneras eran reconocidas como problemas de índole administrativo, por ejemplo: aclarar el ámbito de la jurisdicción territorial de las comunas, crear una institucionalidad que regule el régimen comunal, asignación presupuestaria, acceso a servicios básicos, legalización de la propiedad, entre otras. Las jornadas tenían una mezcla de exigencia de obras, demandas administrativas y ocupación del espacio público para hacer escuchar su voz.

2.1. Cambios en el régimen de comunas y la ley de 1937

La Ley de Comunas vigente data del año 1937 y ha sido parcialmente reformulada en tres ocasiones.⁵ El propósito de esta ley, promulgada durante la primera mitad del siglo xx, fue aportar a la consolidación del ordenamiento del territorio⁶ —que se venía impulsando desde la segunda mitad de siglo xix,⁷ —mediante la anexión de aquellos te-

Organización y Régimen Comunal”, el cual establece la puesta en marcha de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 2008 y las normativas internacionales.

- 5 La actual Ley de Organización y Régimen de Comunas es anacrónica, fue expedida mediante Decreto Supremo n.º 142 del 30/7/1937 y publicada en el Registro Oficial n.º 558 del 6/8/1937. La misma fue reformada en los años 1973, 1974 y 1975, habiéndose realizado una primera codificación en el mes de septiembre de 1976 y la última publicada en el suplemento del Registro Oficial n.º 315 del 16/4/2004.
- 6 Decreto Ejecutivo del 7/12/1847, en el cual se intenta la planificación de las áreas sujetas a colonización; Decreto Ley de Enajenación de Tierras Baldías, del 2/10/1865; Decreto Ejecutivo del 2/5/1968, obligatoriedad de los trabajos de los conciertos; Decreto Ejecutivo del 28/5/1870, contrato de construcción del ferrocarril que entrega tierras de colonización; Decreto del 7/11/1873, nueva ley de tierras baldías; Decreto del General Eloy Alfaro, 20/2/1896, ampliación de las superficies territoriales de las plantaciones cacaoteras.
- 7 Para la referencia de los territorios como categoría e interpretación de la realidad tomamos en consideración la clasificación que hace de los territorios Bernardo Mançano Fernandes

territorios sin jurisdicción a la nueva lógica del espacio nacional. Esta premisa está claramente expuesta en las consideraciones de la ley:

La Ley de División Territorial de la República no comprende los centros poblados, que con el nombre de Caseríos, Anejos, Barrios, Comunidades o Parcialidades, subsisten dentro de la nacionalidad a la que, es necesario incorporarles [...] Se debe establecerlos y reconocerlos con derecho y obligaciones propios. [...] Dotarles de la debida representación legal y administrativa (Registro Oficial n.º 558, 1937).

La Ley de Organización y Régimen de Comunas decreta que “todo centro poblado que no tenga la categoría de Parroquia” (*Ibid.*, s/f), como son los caseríos, anejos, barrios, comunidades o parcialidades deberán ser reconocidas con el nombre de comunas. El cuerpo normativo otorga personería jurídica a los centros poblados pero niega la autonomía jurisdiccional. Las comunas deberán estar sujetas —según el artículo 2— al control del régimen de ordenamiento de la parroquia urbana o rural. La lógica que impone la nueva administración territorial permitirá el control poblacional para avanzar con el “desarrollo” del país, facilitando, por un lado, la localización y por ende el acceso a mano de obra y, por el otro, a los recursos productivos. Serán el Estado y las iniciativas privadas las que por medio de esta forma de jurisdicción del territorio ejerzan una dirección eficiente de las labores agrícolas y extractivas (mineras) muy de cerca del auspicio de la iglesia (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978, p. 41).

Un punto que nos interesa destacar sobre la ley de 1937 es la referencia que hace sobre la propiedad colectiva de la tierra como una de las características de las “nuevas” comunas, reconocimiento que olvida la composición étnica que las constituye. Esta división será central en la comprensión que se hace de las comunas, debido a que se impone un imaginario en el cual prevalece como referente central de estas el derecho de propiedad pluripersonal o colectiva, relegando las relaciones culturales intrínsecas al ámbito de lo inmaterial no

(2008). En este punto específico estamos hablando del primer territorio: “El espacio de gobernanza de la nación. El primer territorio o espacio de gobernanza está organizado en diferentes escalas e instancias. Estados, provincias, departamentos y municipios son fracciones integradas e independientes del primer territorio. Son diferentes escalas de los espacios de gobernanza” (Mançano-Fernandes, 2008).

relevante, fácilmente superadas por el sentido de usufructo de la tierra en su carácter productivo.⁸ La ley desplaza el sentido simbólico que contiene la forma comuna, para dejar establecido que la relación colectiva de la propiedad está fundamentada en el usufructo de los bienes. En tal sentido, tanto el artículo 6 como 7 de la ley determinan la posesión colectiva aludiendo a que:

Los bienes que posean o adquieran en común, serán patrimonio de todos sus habitantes; su uso y goce se hará en cada caso, según la mejor conveniencia de cada una de ella, mediante la Reglamentación que se dicte libremente para su administración (Registro Oficial n.º 558, 1937).

Otro de los elementos a destacar es el carácter paradójico que sostiene la ley en su estrategia “inclusión/exclusión”. La incorporación de aquellos centros poblados sin jurisdicción al ordenamiento territorial mediante el reconocimiento de su personería jurídica reconoce a las comunas como sujetos de derechos, a la vez que niega su carácter de autodeterminación y autonomía administrativa. La *ciudadanización* de las comunas mediante su reconocimiento jurídico despliega una serie de mecanismos de regulación y disciplinamiento de sus prácticas. La primera ley de comunas —vigente hasta la actualidad— fue pensada para “administrar las poblaciones” por medio de la tendencia a la homogenización del sentido de propiedad y el ocultamiento de las diferencias étnicas.

Ahora bien, a casi 80 años de emitida esta ley, la complejidad de las comunas ha quebrado la noción de propiedad colectiva como sentido de su reconocimiento. Por ejemplo, en lo que hoy conocemos como Distrito Metropolitano de Quito, bajo la jurisdicción y circunscripción de las parroquias rurales y urbanas existen aproximadamente 73 comunas registradas, de las cuales 21 pueden ser categorizadas de

8 Cabe hacer una distinción con relación a la propiedad. Hay comunas con propiedad ancestral y otras con tierra adquirida “recientemente” de forma colectiva. Son estos elementos propios – simbólicos y materiales – que caracterizarán la organización y régimen de comuna bajo jurisdicción de las parroquias urbanas y rurales y dentro de su circunscripción territorial, consolidando una serie de deberes y derechos para su desarrollo social.

propiedad colectiva ancestrales⁹ y 52 que se habrían formado a partir de la promulgación de la ley de comunas de 1937 (Andrade, 2016).

Esta composición heterogénea del régimen comunal rebasa el sentido de la ley de 1937 y establece algunos cambios en la norma, sin perder los mecanismos de control sobre territorios y poblaciones. Para Martínez (1998), se puede hablar de tres momentos que muestran las transformaciones de las comunas:¹⁰ el primero estaría influenciado por la promulgación de la Ley de Comunas de 1937 hasta 1964; un segundo período, de 1964 a 1974, marcado por las reformas agrarias; y el tercero, en el marco de los proyectos de desarrollo rural integral (1975 hasta 1992). Si bien, las transformaciones en el régimen de comunas que señala Martínez están ligadas a su relación con el mundo agrario, otra serie de cambios, concernientes al desarrollo urbano, operan en los territorios. En Ecuador la extensión de las actividades de agroexportación y los ingresos económicos que esta actividad ha generado entre las décadas de 1950 y 1970 permitieron el crecimiento de ciudades como Quito y Guayaquil mediante un acelerado procesos de modernización.

Este creciente proceso de urbanización de las zonas en las cuales se han asentado las comunas no solo quiebra la noción de propiedad colectiva que sostiene la ley de 1937, sino que arremete contra las relaciones simbólicas que han persistido —en el transcurso de los años— como componentes del régimen comunal. Mutaciones en sus formas económicas, vestido, lenguaje, festividades, entre otros, han construido un escenario de incertidumbres sobre su vigencia.¹¹

9 Las comunas que constan en el inventario municipal como ancestrales son las siguientes: Lumbisí, Leopoldo N. Chávez, San Francisco de la Tola Chica, comuna Tola Grande, comuna Central y Guambi, ubicadas en la zona administrativa de Tumbaco; El Tingo, Alangasí, San Juan Bautista de Angamarca, Soria Loma, Rumiloma, La Toglla, El Ejido de Turubamba, San Francisco de Baños, ubicadas en la zona administrativa de los Chilllos; Santa Clara de San Millán y Miraflores, ubicadas en la zona administrativa de Eugenio Espejo; Tanlagua, Carcelén, Yunguilla, Caspigasi del Carmen, San Francisco de Alaspungo, ubicadas en la zona administrativa de La Delicia; Chilibulo Marco Pamba La Raya, ubicada en la zona administrativa de Eloy Alfaro (Gustavo Durán, 2016)

10 Aquí no se contemplan las comunas y comunidades de territorios ancestrales.

11 El uso del término de territorio en el presente trabajo es estrictamente de carácter operacional antes que epistemológico, pues no se trata aquí de definir territorio sino de encontrar los puentes para comprenderlo como “la representación del espacio, el cual se ve sometido a una transformación continua que resulta de la acción social de los seres humanos, de la

Por último, la coyuntura actual del debate sobre la comuna esta mediado por un proceso acelerado de cambios que durante los últimos treinta años mantienen, por un lado, líneas de continuidad sobre ampliación de derechos y, por el otro, un modelo extractivo de acumulación del capital que los niega. En ese sentido el régimen comunal se encuentra en la querrela de la aplicación de los derechos colectivos consagrados en la Constitución de Montecristi (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), en medio de un contexto extractivo. Momento que amerita una reflexión sobre las condiciones de posibilidad de la comuna a partir de lo que identifican de forma inmediata como los asuntos a resolver.

2.2. Preocupaciones inmediatas

Hemos mencionado que será a partir de las narrativas *fragmentadas* que construyen las comuneras y los comuneros sobre su realidad que podemos avanzar hacia la problematización de la vigencia de la comuna en los Andes ecuatorianos. Sin embargo, hay que ubicar en primera instancia sus exigencias y demandas como preocupaciones inmediatas. En tal sentido, daremos cuenta de cuáles son los problemas que afectan sus cotidianidades, siendo la primera de ellas el tema de la jurisdicción territorial, mecanismo administrativo que contiene las pautas para la organización de la comuna. Tener resuelto el problema de la jurisdicción permite que se apliquen formas organizativas inherentes al ejercicio de autoridad, resolución de controversias y planificación de las dinámicas territoriales, algo que amerita una discusión sobre la autonomía administrativa que exigen las comunas.

Muy ligado a este elemento, está la ausencia de mecanismos de financiamiento y cofinanciamiento de las comunas. Una demanda central de los cabildos comunitarios es la exigencia de presupuesto estatal para la administración de los territorios y el ejercicio de gobierno. Este es uno de los puntos polémicos entre la relación del Estado y el régimen comunal, debido a que la asignación estatal presupuestaria requiere de un entramado de elementos de control sobre

cultura y de los frutos de la revolución que en el mundo del conocimiento se vive en todos los rincones del planeta.” (Llanos-Hernández, 2010, p. 219).

a quién se entregan los recursos, lo que iría en contra de la autonomía administrativa que exigen los cabildos.

Hay que mencionar que ha permeado en los líderes de algunas de las comunas el imaginario de la obra pública como indicador de su gestión, lo cual reduce la capacidad de reformular mecanismos para obtener recursos financieros propios y caer en la lógica del clientelismo político, dando como resultado la atomización de la gestión del líder en la tramitología para solicitar obras de infraestructura o de servicios a las autoridades de turno. Finalmente, otra de las dificultades que se derivan de la falta de recursos económicos es la limitada gestión con relación a resolución de conflictos.

En los últimos años se ha hecho más evidente las dificultades que enfrentan las comunas por no contar con la legalización de sus propiedades. A pesar de los cambios dados al interior del régimen de propiedad, aún hay comunas que no tienen legalizada sus propiedades colectivas, lo que no solo conlleva dificultades en el acceso a obras de infraestructura o servicios, sino que provoca conflictos entre comunas aledañas por razones de límites. De la misma forma, en aquellas comunas en las cuales ya no existe propiedad colectiva se pueden encontrar conflictos por linderos de propiedades individuales. Ahora bien, en aquellas comunas que han consensuado mantener el régimen de propiedad comunal y buscar su reconocimiento legal, destaca el uso de esta forma de propiedad como estrategia para el acceso a derechos colectivos. Conseguir el reconocimiento de propiedad imprescriptible le asigna una serie de protecciones, como ser tierras inalienables, inembargables e indivisibles.

Otro problema que les ocupa a las comunas tiene relación con la personería jurídica. Este derecho les asigna reconocimiento de su existencia como organización y forma de administración del territorio. Por lo tanto, tener personería jurídica “legaliza”¹² sus prácticas. Sin embargo, la demanda de personería jurídica evidencia una serie de inconvenientes para alcanzar este derecho; por ejemplo, no existe

12 La personería jurídica es el reconocimiento formal de la existencia de la organización comunal y de sus autoridades. Su inscripción permite al cabildo comunitario ejercer de manera legal sus funciones frente a la institucionalidad pública. La ausencia de la personería jurídica impide su reconocimiento como sujetos titulares de derechos colectivos.

una institución que atienda a la comuna a partir de un régimen comunal –institución especializada–, lo que lleva a que sus controversias sean resueltas por autoridades de control estatal que desconocen del régimen comunitario.

Finalmente, los cabildos comunitarios se enfrentan a otro inconveniente central de su vigencia: el problema de representación de la autoridad. Hacia el exterior, las resoluciones tomadas en los cabildos y las asambleas no son consideradas por los planes de ordenamiento territorial de las autoridades municipales, en tanto que hacia el interior existe una disminución de la influencia que tienen los mandatos comunales frente a las demandas individuales. Esta serie de problemáticas *inmediatas* que enfrentan las comunas exigen, por un lado, la generación de mecanismos de diálogo entre lo estatal y lo comunitario para resolver de forma oportuna las demandas que afectan la convivencia y, por otro lado, exigen repensar las formas tradicionales de comprender el régimen comunal que pasa por momentos de incertidumbre.

3. El ámbito de la resignificación

La comuna, como régimen de administración del territorio, aparece en el transcurso de los años como una forma organizativa en movimiento y en continua transformación, premisa que emplaza a pensar su vigencia en el marco de una modernidad no capitalista. Ampliar el sentido comunitario, como mecanismo que rebasa el carácter de propiedad comunal de la tierra como único elemento característico del régimen, permite impulsar la noción de territorio y de saberes prácticos como ejes constitutivos de su resignificación.

En este sentido la comprensión actual de la comuna pasa por el reconocimiento de esta como *territorio* –espacio en la cual se establecen sus formas comunitarias y la organización de la propiedad, la cultura, la economía, lo político y lo social–; y, por otro lado, como espacio *diverso* –en el cual existen identidades diferenciadas, formas organizativas nuevas, presencia en el territorio de propiedad pública y privada, un sin número de expresiones de cultura y formas económicas–. A manera de síntesis, podemos decir que debatir sobre la vigencia de la comuna requiere de la comprensión de carácter holístico de resignificación.

Por resignificación entendemos la necesidad de cuestionar las lecturas oficiales y legitimadas que elaboran un imaginario unidireccional de la comuna, sea en clave de desaparición o en sentido apologético. Y en su lugar, proponemos problematizar sus prácticas actuales en medio de las tensiones entre modernización y tradición. Ubicarnos en los intersticios de su cotidianidad nos permite enunciar algunos de los aspectos que la mantienen presente. Tres son los aspectos que pueden emprender el camino de la discusión sobre la resignificación de la comuna como mecanismos para pensar su vigencia. El primero tiene que ver con el declive de la noción de propiedad de la tierra comunal y la emergencia de ampliar su comprensión a la de territorio; segundo, el problema de la representación y la autoridad de la comuna; y tercero, la reproducción material y simbólica en un contexto de incertidumbre.

3.1. La comuna como territorio

Los cambios respecto a la propiedad comunal de la tierra como elemento determinante del carácter comunitario vienen siendo desplazados por una serie de prácticas que revalorizan la comuna superando el sentido de propiedad. En la actualidad la comuna no es solo propiedad comunitaria, sino la configuración de tramas materiales y simbólicas que la constituyen como espacio de relacionamiento común. Pensar la comuna desde la noción de territorio¹³ permite concebir las diversas formas de tenencia de la tierra —tierras ancestrales, títulos globales, propiedad individual, en proceso de legalización— como expresiones diversas de los sistemas de propiedad dentro del régimen comunal. El desplazamiento de la propiedad comunal como elemento que da sentido a la comuna permite la incorporación de

13 Siguiendo con la clasificación y reflexión de Bernardo Mañano Fernandes (2008), utilizamos para referirnos al territorio comunal en este trabajo al segundo y tercer territorio que menciona: “El segundo territorio se refiere a la propiedad como un espacio de vida, que puede ser individual o comunitaria. Todos los sistemas políticos crean propiedades con diferentes formas de organización del espacio. Las propiedades pueden ser definidas por su valor de uso y/o por su valor de cambio”. En cuanto al tercer territorio, Mañano Fernandes señala que es el espacio relacional considerado a partir de sus conflictualidades y reúne todos los tipos de territorios. El carácter relacional, por unir las propiedades fijas y móviles, promueve el movimiento de expansión y reflujo. Este movimiento está determinado por las relaciones sociales y los conflictos entre las clases, grupos sociales, la sociedad y el Estado. En tanto que la idea de segundo territorio obedece al carácter jurídico de la propiedad, el tercero se apropia de esa condición, pero no está subordinado a ella (Mañano-Fernandes, 2008).

otras formas de tenencia de la tierra en un marco de reconocimiento más amplio de las particularidades de lo comunitario.

Por ejemplo, en comunas en las cuales la propiedad privada y el carácter urbano son dominantes, podemos encontrar algunos puntos de enlace de aquel sentido comunitario de carácter simbólico que aún mantiene activos momentos colectivos de encuentro. En estas comunas urbanas en las cuales la tierra está lotizada y la mayoría de sus habitantes tienen título de propiedad individual, el sentido de pertenencia a la comuna se da a partir de relacionamientos como las festividades y ciertas prácticas comunitarias que construyen la noción de territorios. Sin desconocer la importancia que tiene la propiedad comunitaria como estrategia de seguridad, reproducción y garantía de derechos para las poblaciones, la noción de territorio procura ampliar los vínculos comunitarios incluso con otras formas de organización del territorio, tales como sectores, manzanas, barrios y otras expresiones de ordenamiento territorial urbano, conservando y expandiendo los relacionamientos comunales y la dimensión espacial de los derechos colectivos.

El régimen comunal permite el ejercicio de los derechos colectivos y de una serie de prácticas y discursos sobre lo común: el lenguaje, la administración de los bienes comunes, la organización y justicia comunitaria, el sentido de autoridad y la diversidad de expresiones simbólicas sobre la memoria, entre otras. El ejercicio de los derechos colectivos se expande sobre las dimensiones del territorio como espacio de lo comunitario. Sin embargo, si bien la noción de territorio permite la ampliación del sentido comunitario sobre otras formas de administración y regularización de la propiedad —tierra—, existen impedimentos prácticos que obstaculizan avanzar sobre la aplicación de esta noción en las relaciones comunitarias: por ejemplo, los conflictos de linderos o la misma demarcación geográfica y jurisdicción administrativa. Esta ausencia de resolución de conflictos al interno de las comunas y la falta de seguridad jurídica y administrativa hacia lo externo generan, por un lado, un débil acceso a una serie de servicios básicos y productivos que forman parte de la cotidianidad comunitaria actual y, por otro, laceran la convivencia entre los mismos comuneros.

En síntesis, ampliar el sentido comunitario a la noción de territorio pasa por resolver los conflictos sobre la propiedad y linderos entre comuneros; pero, también, por desplazar de la lógica comunal la propiedad de la tierra como determinante. En ese sentido, se trata de articular las diferentes tramas que componen la comuna en la actualidad para generar enlaces entre las modernas y las tradicionales lógicas de cohesión social enmarcadas en regímenes económicos y culturales distintos. La discusión sobre la vigencia de la comuna pasa por reconocer que el significante *propiedad de la tierra* se ha debilitado, mientras que en su lugar han sido otros significantes, prácticas y saberes que logran mantener actual este régimen. Más allá de entender a la comuna como espacio organizativo se debe promover su comprensión como lugar de sociabilidad, espacio relacional y de reproducción de territorios.

3.2 La comuna como forma organizativa y autoridad

La noción de territorio permite ampliar el sentido comunitario más allá de las fronteras establecidas por el sistema de propiedad de la tierra, el significante *propiedad* pasa a un segundo plano en el momento en que se trata de reflexionar sobre la vigencia del régimen comunal en un contexto de incertidumbre. En este sentido, tanto los factores organizativos como el reconocimiento de la autoridad comunal desempeñan funciones de cohesión social para el sostenimiento de la comuna como espacio relacional.

Ahora bien, las transformaciones dadas sobre las comunas también han cambiado las relaciones mando/obediencia y delegación/acompañamiento que practicaba el cabildo comunitario como autoridad territorial. Se puede asistir a un descenso en la capacidad de resolución de los conflictos al interior de las comunas, además de un bajo nivel de convocatoria para la participación de los comuneros en las diferentes actividades. La representación de la autoridad comunal –en crisis– empieza a perder sentido en el momento en que esta no puede gestionar el territorio. En los últimos años una serie de nuevas formas organizativas ocupan el espacio de cohesión social, por ejemplo: los grupos de jóvenes, la asociación de danzantes, la liga comunal o barrial de fútbol, grupos de mujeres, cajas de ahorro o juntas

de regantes han empezado a tener mayores márgenes de legitimidad y capacidad representativa, así como de convocatoria.

Cada una de estas formas organizativas, por un lado, está resolviendo particularidades de la convivencia comunal y, por otro, no pertenecen –en la mayoría de los casos– a las formas organizativas clásicas, como el mismo cabildo comunitario. Estas organizaciones presentes en el territorio emergen como resultado de la obsolescencia de las prácticas y formas estructurales de la autoridad y a su vez buscan responder a las demandas modernas que desbordan y cuestionan la misma forma-cabildo.

Los jóvenes, las mujeres, las iniciativas culturales o el deporte superan la gestión tradicional del cabildo comunitario, como lo hemos mencionado. Uno de los ejemplos más evidentes de la caducidad de este ejercicio de autoridad es la presencia de las juntas de regantes, que, en los casos señalados, no forman parte de una estructura centralizada, sino que constituyen sus propias prácticas de administración del recurso hídrico, con lo que resuelven el acceso a un servicio básico como es el agua. El cabildo también se ha visto debilitado por la falta de estrategias de autofinanciamiento. La falta de presupuestos para la ejecución de los planes de vida comunales les resta capacidad de gestión sobre su propio territorio. De tal forma que la resolución de conflictos o la construcción de obras pequeñas de infraestructura pasa a una gestión privada e individual. La crisis de representación del cabildo como autoridad comunitaria se ahonda en el momento en que la comuna debe entrar en negociaciones con los gobiernos locales –Estado– respecto al ordenamiento territorial y la jurisdicción.

4. Conclusiones

Pensar la comuna en la actualidad es resignificar sus elementos tradicionales al tiempo de identificar sus nuevas condiciones de posibilidad. Por tanto, dicho ejercicio reflexivo parte de la problematización de aquellos elementos “constituyentes” de la comuna que hacen de esta una forma alternativa de organización territorial. Queda claro que la propiedad comunal en algunos territorios comunitarios pasa a segundo plano como mecanismo de cohesión social y la autoridad

comunal debe ampliar el horizonte de incidencia y diálogo con otros actores presentes en el territorio.

Frente al descenso de importancia de la propiedad comunal de la tierra, las organizaciones se están planteando entenderse como territorios, en los cuales el eje tierra es uno más de la diversidad de factores que constituyen en la actualidad una comuna, en tanto que por el lado de la autoridad, los cabildos empiezan a debatir y ejercer la democracia comunitaria. Sin embargo, la vigencia de la comuna también hace referencia a la reconstitución de los tejidos comunales en el marco de la economía social y solidaria y el rescate cultural como elemento de la resistencia, además de la defensa de los derechos colectivos. Podemos sostener que el debate de la vigencia de la comuna pasa, por un lado, por la resignificación de sus elementos tradicionales de sostenimiento, pero, también, por la incorporación de nuevos saberes prácticos que les permita mantenerse como un referente de administración de los bienes comunes.

5. Referencias bibliográficas

- Andrade, G. (13/7/2016). *El lado territorial oculto de la ciudad de Quito, las comunas ancestrales*. Recuperado el 2/11/2017 de <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/62809-el-lado-territorial-oculto-de-la-ciudad-de-quito-las-comunas-ancestrales>.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente.
- Bretón, V. (2005). *Capital social y etnodesarrollo en los Andes: la experiencia de Prodepime*. Quito: CAAP.
- Echeverría, B. (2011). Modernidad y capitalismo (15.º tesis). En I. y. Tinajero, *Bolívar Echeverría. Ensayos Políticos*, pp. 109-158. Quito: Ministerio Coordinador de la Política.
- Foucault, M. (1999). El cuidado de la verdad. En M. Foucault, *Estética, ética y hermenéutica* (págs. 369-380). Barcelona: Paidós.
- Gobierno de Pichincha (2011). *Las parroquias rurales y el surgimiento del Quito. Mesa Redonda*. Quito: Gobierno de Pichincha.
- Guerrero, A. (2010). Curagas y tenientes políticos: la ley de la costumbre y la ley del Estado. En A. Guerrero, *Administración de poblaciones, ventriloquía y transcritura*, pp. 17-98. Lima: Flacso-Sede Ecuador/Instituto de Estudios Peruanos.

- Guerrero, A., y Platt, T. (2017). Lo implícito en la historia y en la antropología. En V. B. (Eds.), *Poderes y personas. Pasado y presente de la administración de poblaciones en América Latina*, pp. 257-287. Barcelona: Icaria.
- Gustavo Durán, M. M. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Íconos*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas [IICA] (1978). *Cooperativas agropecuarias de tipo comunitario en tres provincias del Ecuador*. Quito: IICA.
- Llanos-Hernández, L. (2010) El concepto de territorio y la investigación en las Ciencias Sociales: *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, n.º 3, pp. 207-220.
- Polo, R. (2012). *La crítica y sus objetos: Historia intelectual de la crítica en el Ecuador (1969-1990)*, Quito: Flacso Sede Ecuador
- Mañano-Fernandes, B. (23/10/2008). Sobre la tipología de los territorios. Recuperado el 12/2/2017 de <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>
- Martínez, L. (1998). Comunidades y tierras en el Ecuador. *El Debate*.
- Registro Oficial n.º 558. (30/8/1937). Decreto 142. *Ley de Organización y Régimen de Comunas*. Quito: Registro Oficial.

Proyecto “En Común(a)”: construyendo herramientas de autogestión para una producción urbana emancipadora

Mateo Fernández-Muro
María Guadalupe Morales

1. Introducción

TAL COMO ADVIERTE el investigador y activista Emmanuel Rodríguez (2013), la principal fuerza de transformación de los regímenes políticos en los países andinos ha estado siempre constituida por los movimientos indígenas, conformándose a lo largo de la década de 1980 como un actor político de referencia. “Sus reivindicaciones, en torno al reconocimiento e inclusión de sus instituciones, derechos y formas de gobierno dentro los viejos Estados nacionales dirigió sus esfuerzos, desde muy temprano, hacia la reforma constitucional” (Rodríguez, 2013, p. 306) en sus respectivos países.

En Ecuador, la fuerte crisis institucional iniciada a fines de la década de 1990 se resolvió en un proceso constituyente (como sucedió primero en Venezuela y luego en Bolivia) que democratizó parcialmente el aparato estatal e hizo constitucional un nuevo modelo de bienestar, denominado con el término kichwa de *Sumak Kawsay* o buen vivir en español. Dicho modelo es quizás el proyecto social más ambicioso en toda América Latina y así lo refleja la Constitución ecuatoriana de 2008. Lo radical del *Sumak Kawsay* es que implica destilar la gestión del conocimiento y de las prácticas de trabajo de toda la sociedad mediante los valores de una idealizada cosmovisión andina: así, por ejemplo, la producción interna del país pasa a estar bajo los preceptos de los conocimientos ancestrales colectivos, potenciados por medio de la investigación científica y tecnológica. En el escenario político actual, este término se usa bajo un marco holístico

con el objetivo de hacer visible la diversidad cultural y el patrimonio de que disfruta la población ecuatoriana (Durango Cordero, 2014, p. 5). También, en el ámbito discursivo, la Constitución regula el marco de una política económica explícitamente antineoliberal (Rodríguez, 2013, p. 309). Sin embargo, sigue sin preverse ninguna estrategia práctica para ejecutar lo que esta nueva forma inclusiva de organización estatal implicaría.

No obstante, si enfocamos nuestra mirada hacia los márgenes y periferias de la ciudad de Quito, encontraremos un germen de proyecto político que está luchando por encontrar lo que Rodríguez (2013, p. 310) llamaría “una forma de articulación propia y autónoma capaz de ser independiente del propio Estado”. Allí, asentadas durante siglos, desde antes incluso de la colonización española, en las laderas de los volcanes y en los valles de la ciudad, encontraremos poblaciones enteras que, habiendo sufrido directamente y con mayor intensidad el agresivo modelo de crecimiento neoliberal de la ciudad de Quito, han conseguido resistir durante décadas a ser absorbidos por él mediante un extenso repertorio de estrategias y formas de práctica urbana, produciendo así un nuevo modo de entender y de habitar el territorio.

Se los conoce como “indígenas urbanos nativos”, y haciendo uso de la forma legal de “comuna”, desde el año 1937, han desarrollado diferentes estrategias para mantener y reforzar su organización comunal con el fin de evitar su desaparición. Oficialmente, se trata de cuarenta y nueve comunas activas en el interior del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), entidades políticamente autónomas reconocidas por la Constitución de 2008 mediante la definición de Ecuador como Estado plurinacional. Esto las dota de derechos colectivos de autodeterminación, fundados en el carácter comunal de sus territorios y en sus propias formas de democracia directa. No siendo claramente urbanas ni exclusivamente rurales, estas comunidades indígenas juegan un papel fundamental en la definición y descripción de la ciudad de Quito y de sus relaciones campo-ciudad.

Mapa 1
Plano de las comunas del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito, vol. II, (2015, p. 76).

A ojos de la oficialidad, sin embargo, las comunas aparecen en los mapas oficiales como puntos unidimensionales, indefinidas territorialmente: los territorios comunales nunca han contado con límites legalmente definidos capaces de probar su extensión real ante el Estado y el municipio de Quito, haciendo cualquier conflicto con las instituciones aún más complejo si cabe. Esta indefinición las ha abocado a convertirse en sujetos políticos invisibles, débiles entidades fragmentadas, carentes de poder legal alguno y de toda capacidad para ejercer sus derechos colectivos como sujetos políticos autónomos. Esta ambigüedad territorial agrava la vulnerabilidad de las comunas frente a las presiones del capital y a los procesos de expansión urbana acelerada, ya que permite no solo que se lleven a cabo

intervenciones urbanas sin previa consulta sino que se produzcan procesos de expropiación de manera ininterrumpida e indiscriminada en sus territorios comunales. En efecto, las comunas están lejos de ser consideradas y consultadas en las intervenciones y en los planes municipales: prueba de ello es el hecho de que el DMQ esté siendo persistentemente definido y organizado mediante proyectos urbanísticos y planes territoriales que a menudo (cuando no de manera sistemática) ocultan deliberadamente el relevante impacto que dichas comunidades tienen sobre la ciudad, ignorándolas y apropiándose de forma agresiva de sus territorios comunales para sus previsiones de crecimiento, lo que está afectando a su organización territorial y produciendo niveles importantes de segregación entre diferentes grupos de habitantes.

La plataforma “Herramientas de autogestión para una producción urbana en común(a)”, o simplemente “En Común(a)”, en la que venimos trabajando desde 2015, se une así a la lucha de las comunas por la defensa del principal activo que las une: sus tierras colectivas. Una lucha que se traduce entonces, principalmente, en la búsqueda de aquellos límites territoriales en los cuales desarrollar no solo una actividad productiva, sino principalmente una determinada identidad cultural y territorial; la necesidad de las comunas de autodefinirse territorialmente trasciende así la mera propiedad y el control sobre la tierra: esta ya no constituye exclusivamente un activo que proporciona recursos materiales, sino que se configura además como una herramienta de empoderamiento en un contexto social, como un mecanismo de negociación, resistencia y unidad.

Cabe notar, tal como afirma la investigadora Verónica Santillán (2014, pp. 28-29), que el carácter socio-territorial de las comunidades de indígenas urbanos de Quito no se ha establecido de antemano ni es algo fijo en el tiempo, sino que es más bien el resultado de una lucha constante durante siglos por los derechos sobre sus tierras, una lucha que ha desembocado en el fortalecimiento de su presencia territorial y a la vez las ha provisto de un capital político significativo, convirtiéndose en una importante herramienta de negociación para resistir innumerables presiones externas e internas y a la vez fomentar la inclusión y la igualdad entre sus miembros.

La investigadora Kathrin Hopfgartner, del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), está desde 2010 involucrada en esta lucha, desde la academia y el activismo, colaborando con los comuneros y comuneras en la definición de sus límites territoriales. Tal como Hopfgartner (2015, p. 11) explica, los esfuerzos más recientes de las comunas, de forma conjunta o aislada, se podrían estructurar en dos líneas de trabajo principales que están íntimamente ligadas: por un lado, las comunas buscan recuperar sus prácticas ancestrales y comunales como forma de vida; por el otro, pretenden fomentar el desarrollo económico y de sus infraestructuras a nivel intra e intercomunal, es decir, en el interior de cada una de ellas, pero también entre ellas.

En efecto, las comunas ya han comenzado a estudiar la necesidad de trascender los vínculos más cercanos y los límites conocidos para comenzar a tejer extensas redes de complicidad a escala territorial, anhelando una ruptura no con el territorio nacional “sino con la propia geografía existente” (The Invisible Committee, 2015, p. 184). Después de años de luchas contra las fuerzas del Estado y del capital, parece que las comunas han decidido asumir la segregación y la marginalización a la que estas les someten y transformarla en *secesión*. Según el colectivo francés de pensadores “Comité Invisible” (2015, p. 184), “practicar la *secesión* no es seccionar una parte del territorio del conjunto nacional, aislarse, cortar las comunicaciones con todo lo demás —eso implicaría una muerte segura—”; por el contrario, para las comunas de Quito, practicar la *secesión* parece significar “habitar un territorio, y asumir [...] su forma de habitar allí, la(s) forma(s) de vida y las verdades que los sostienen”. Es más: estas comunidades no solo defienden un “territorio” y las condiciones en las que se hallan insertas en él, sino que lo habitan “teniendo en mente en lo que podría convertirse” (The Invisible Committee, 2015, p. 184). Por medio de su alianza de saberes-poderes-capacidades, los comuneros y comuneras están haciendo que dicho territorio exista, lo están produciendo y construyendo, le están dando consistencia (*Ibid.*, p. 186). En suma, como diría el filósofo español Amador Fernández-Savater (2015), están habitando y creando el mundo.

Es aquí que ese anhelo de alguna forma de articulación propia independiente del Estado que mencionamos al principio comienza a tomar cuerpo en la construcción de un planeamiento urbano alternativo: su nombre es “Plan de Vida del Buen Vivir Comunitario” y constituye una propuesta integral, alternativa a la planificación estatal, que las comunas de Quito han venido desarrollando en los últimos años desde sus propias convicciones, cosmovisiones, necesidades y demandas. Nuestro proyecto “En Común(a)” nace con la intención de configurarse como un marco vivo de trabajo que facilite y alimente el desarrollo de tan ambicioso como apasionante proyecto de autonomía política.

Mapa 2

Mapa con la localización de las 49 comunas del DMQ



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Open Street Maps, <http://datosabiertos.quito.gob.ec/index.php/descargas> y <http://sni.gob.ec/coberturas>.

2. Proyecto “En Común(a)”

El hecho de que las comunas carezcan de una delimitación territorial definida, como hemos explicado, se configuró desde el principio como el eje articulador de nuestro trabajo. Pero más allá de plantearlo exclusivamente como un problema, hemos querido entenderlo también como una oportunidad: aceptar dicho reto nos insta a buscar un sistema de representación que, en lugar de encerrar y categorizar, sea capaz de albergar y de fomentar el repertorio de las múltiples formas-de-vida y prácticas ancestrales y contemporáneas que se despliega en las comunas. Lo que a ojos del Estado ha sido siempre un punto unidimensional (la unidad mínima en el sistema geométrico clásico), una comuna podría convertirse de repente en un *Aleph* para sus habitantes, adquiriendo un espesor vivo a lo largo de una determinada dimensión que los sistemas de representación tradicional serían incapaces de reconocer: una falta de límites asumida hasta ahora de forma pasiva podría convertirse en un repertorio ilimitado de capacidades proactivas. El reto consistirá en pensar aquellas formas de construcción política capaces de alumbrar este giro y de reimaginar una noción de límite que, aun desafiando las formas clásicas de representación, tenga la capacidad real de interferir y de negociar con los regímenes de propiedad del Estado definidos por estas. En la labor de trazar esta nueva geografía “discontinua e intensiva” las comunas de Quito encontrarán el poder para su reproducción y la fuerza de su expansión.

Consideramos por tanto parte esencial de nuestro proyecto el visibilizar las contradicciones y subrayar las diferencias y desacuerdos surgidos a la hora de delimitar los territorios comunales. Con dichas contradicciones como desencadenante, creemos que es importante fomentar un debate abierto y profundamente comprometido en torno a la noción de límite y su relación con las distintas dinámicas y modos de habitar el territorio. Para ello, hemos creado las herramientas necesarias para facilitar el acceso a la información geográfica y territorial disponible y para visualizar la relación de estos datos con las diferentes delimitaciones comunitarias.

Observar cuán estrechamente relacionados está estos límites con la fragmentación y privatización del territorio, así como con su topografía, es una característica importante de la aplicación *online* y la

herramienta de mapeo interactivo que estamos desarrollando. Con toda la información a su disposición, las comuneras y comuneros podrán utilizar dicha aplicación para georreferenciar y modificar los límites de sus comunas de manera individual o colectiva. Cada nuevo trazado se registrará en la plataforma y la eventual yuxtaposición de todos ellos resultará en una aproximación espacial a lo que las comuneras y comuneros conciben como su comuna.

Somos conscientes (atendiendo a lo que Kathrin Hopfgartner afirmó en su investigación sobre las comunas así como en la memoria explicativa de los talleres participativos) de las dificultades que encuentran algunos miembros mayores de la comunidad para entender el lenguaje profesional y técnico utilizado por algunos de los nuevos cabildos y líderes, que a veces los confunde (Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2014, p. 99). Sin embargo, como hemos visto en la comunidad ancestral de La Toglla, la gran mayoría de sus habitantes está de acuerdo con los nuevos proyectos que se están desarrollando y tiene fe en los nuevos líderes que intentan incorporar una amplia gama de personas tanto dentro del cabildo (y sus diversos comités) como dentro de las asambleas y actividades comunales.

Nuestra plataforma ofrece en este momento dos herramientas principales. Se diferencian en escala y alcance territorial. La primera se trata de un censo comunitario que pretende ir más allá y a la vez contrarrestar el censo oficial regulado por el Estado y por el Municipio, ayudando así a las comunas a autorregular sus territorios y a mostrar su propia formalidad. Para su desarrollo se tiene la colaboración de Marco León, de la comuna de Tola Chica, y del colectivo Pueblo Kitu Kara. Dicho censo estará compuesto por dos encuestas:

- La primera se enfoca en los aspectos físicos y materiales de la tierra y comprende un registro de usos del suelo, regímenes de propiedad y recursos territoriales. Todos los datos se encuentran accesibles en la plataforma *online*.
- La segunda encuesta, en cambio, abordará al individuo y a la unidad de vivienda. Sin embargo, en lugar de limitarse a incluir datos demográficos habituales, adoptará la forma de un diagnóstico participativo que permitirá mostrar no solo la pérdida de formas de vida comunales sino también la continuidad y permanencia de una amplia gama de conocimientos ancestrales en sus territorios.

El segundo instrumento es una herramienta de mapeo participativo que comenzará a compilar toda la información recopilada en el censo para mostrarla de manera visual y didáctica. Como punto de partida, creamos una base de datos a partir de la información geográfica oficial que encontramos disponible. A continuación asociamos esta información con todos y cada uno de los lotes catastrales registrados en el municipio, a los que aplicamos un código de identificación de creación propia para facilitar su nomenclatura y futura consulta. Los límites comunitarios que consideramos para esta herramienta son los mismos generados en un taller participativo organizado por investigadores del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), con quienes estamos colaborando. En esos talleres se mapearon 18 de las 49 comunas activas en el Distrito Metropolitano de Quito. Dada la no oficialidad y ambigüedad de tales límites, como explicaremos más adelante, decidimos incluir otras delimitaciones comunales definidas en sendas investigaciones. Las contradicciones entre los diferentes límites y las relaciones con el régimen de propiedad de la tierra se pueden consultar en la primera sección de esta herramienta. En un segundo apartado, mediante una sencilla interfaz de Google Earth, los comuneros y comuneras podrán comprender y visualizar el fuerte vínculo existente entre los límites de las comunas y la topografía del terreno, lo que será de enorme ayuda para futuros talleres de mapeo participativo.

Por último, el tercero de los instrumentos ayudará a los habitantes de las comunas a dibujar, según sus propios términos, los límites de sus territorios, apoyándose en toda la información proporcionada y, por supuesto, con la ayuda de visitas *in situ*.

3. Trabajo de campo

En septiembre de 2015, como parte de la tesina final del Máster en Diseño y Ecologías Urbanas (MSDUE) de Parsons School of Design en Nueva York, y en un intento por entender las dinámicas socio-territoriales entre el campo y la ciudad en los alrededores de Quito, inmediatamente comprendimos que nuestro análisis quedaría incompleto sin antes realizar un ejercicio de mapeo para calcular y mostrar los diferentes niveles de presión urbana que sufren las comunas del DMQ

y entender el choque entre la expansión urbana y los usos comunales del suelo. Al carecer de una comprensión precisa de las particularidades de estos problemas, y sin el necesario trabajo preliminar de campo dentro de las comunas, basamos nuestra primera investigación en la información territorial oficial que se encuentra disponible *online* en las distintas webs de la municipalidad de Quito o del Gobierno ecuatoriano. Teniendo en cuenta nuestras propias limitaciones, dimos algunos tímidos pasos hacia la clasificación de las comunas en torno a diferentes características, tales como el sistema de producción, el uso de la tierra, la pendiente del terreno, el cultivo predominante, la textura del suelo, el valor catastral, la proximidad a otras poblaciones o la capacidad agrícola.

No tardamos en descubrir que la definición de los límites comunales había sido una lucha constante durante décadas, con procesos contenciosos incluidos, y que había requerido de una interminable investigación burocrática e histórica. Definir los límites de cada una de las 49 comunas del DMQ, concluimos, estaba fuera de nuestro alcance en ese momento. Todos los datos obtenidos y presentados en un primer momento, por tanto, hacían referencia a puntos concretos, unidimensionales, por lo que el nivel de precisión territorial alcanzado estaba lejos de ser de ayuda alguna para los líderes comunales. En el momento en que conseguimos mostrar nuestros resultados a los compañeros y compañeras del colectivo Pueblo Kitu Kara, así como a los líderes de la comuna de la Tola Chica, su reacción fue un buen indicador del trabajo que aún quedaba por hacer. Sin embargo, como mostraremos más adelante, los líderes comunales vieron un gran potencial en esta primera herramienta, lo que supuso una importante oportunidad para iniciar una colaboración fructífera con ellos en el desarrollo de estrategias e instrumentos de contramapeo más matizados y geográficamente situados como el que estamos presentando en este texto.

Comenzamos la segunda fase de nuestra investigación viajando a Quito del 25 de enero al 9 de febrero de 2016. Nuestro interés se centraba en realizar trabajo de campo en las comunas, por lo que pensamos que las celebraciones del carnaval indígena eran la mejor oportunidad para construir una mayor confianza con los comuneros

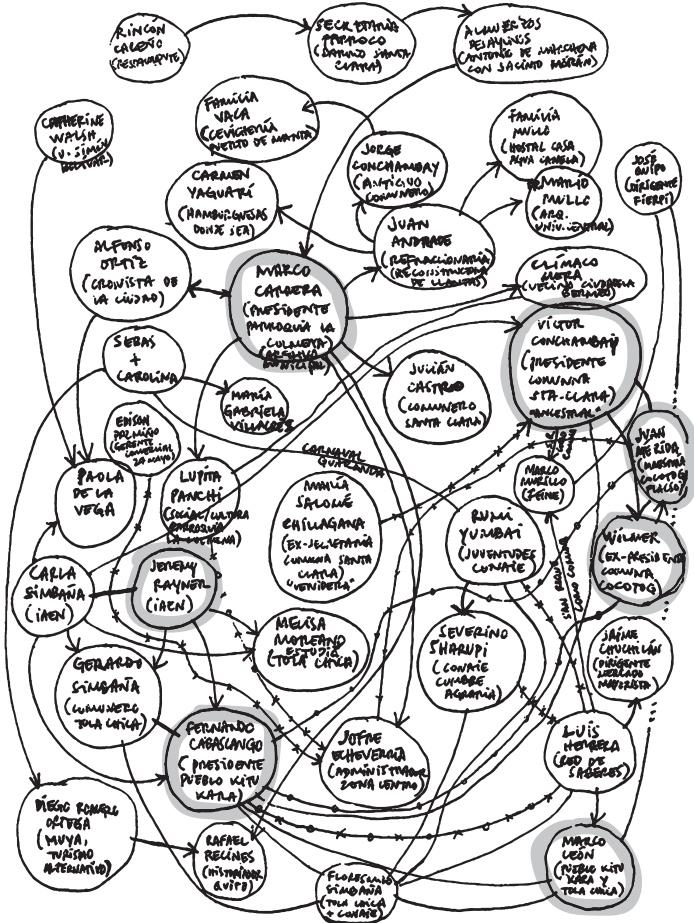
y obtener así información más profunda y relevante. El antropólogo social Héctor Grad, de la Universidad Autónoma de Madrid, nos ayudó a preparar un plan de trabajo con anticipación: definimos un calendario y una serie de preguntas, y establecimos qué comunas queríamos visitar con base en la investigación realizada el semestre anterior. Una vez en Quito, la realidad impuso sus propias reglas y tuvimos que reformular todos los planes. De alguna manera nos vimos forzados a comenzar nuestra investigación de campo desde cero, y así lo hicimos.

Nuestro primer objetivo fue encontrar la comuna de Santa Clara de San Millán, una de las tres comunas consideradas oficialmente urbanas. En seguida nos dimos cuenta de que nuestra investigación no podía llevarse a cabo mediante el peinado del tejido urbano, cuadriculando el espacio como si se tratara de una excavación arqueológica. Decidimos, al contrario, trabajar mediante rimas: “al igual que las palabras riman, también lo pueden hacer las situaciones, los personajes, las formas, los eventos” (Jalón Oyarzun y Fernández-Muro, 2014).

Llegamos así al barrio de Santa Clara, y comenzamos a preguntar dónde se encontraba la comuna del mismo nombre. Tras muchas respuestas frustradas, escuchamos finalmente una rima: los propietarios de un pequeño restaurante colombiano al que llegamos por azar, “El Rincón Caleño”, fueron el punto de partida de un hilo de Ariadna que nos llevaría primero hasta el presidente del cabildo de Santa Clara, Víctor Conchambay, más tarde hasta el geógrafo y exlíder comunal, Wilmer Guachamín, y a continuación hasta el investigador de Flacso, Juan Mérida, en San José de Cocotog. Fue entonces cuando nos dimos cuenta de que el registro de este experimento podría convertirse en una parte clave del proyecto, de modo que empezamos a documentar la cadena de experiencias, situaciones y personas que acababa de iniciarse: muchos otros nombres (incluyendo los del fotógrafo y activista Luis Herrera o del investigador del IAEN Jeremy Rayner) aparecieron en este entramado de cuerpos, prácticas y discursos, en el que nosotros mismos, de manera casi inadvertida y anónima, comenzábamos a involucrarnos profundamente, afianzando nuestra confianza y tejiendo redes dentro de los territorios comunales.

Imagen 1

Trabajo de campo: diagrama de entramado de relaciones



Fuente: elaboración propia (2016).

Marco León, líder comunal en Tola Chica; Fernando Cabascango, líder del colectivo Pueblo Kitu Kara; Marco Carrera, director del Archivo Municipal; Darío Iza y Jaime Inti Paucar, comuneros kitu kara de la comunidad ancestral de La Toglla, han sido y siguen siendo colaboradores esenciales para el desarrollo de nuestro proyecto. La lista de personas involucradas es muy extensa, trascendiendo

incluso nuestro trabajo de campo en Quito y el diagrama que resultó de su registro: Verónica Santillán, investigadora de Flacso; Alejandra Santillana, jefa del Instituto de Estudios Ecuatorianos; Kathrin Hopfgartner, investigadora del mismo instituto, se han convertido en figuras clave de nuestra investigación.

Mientras tanto, nosotros hemos tratado de mantenernos en un segundo plano, simplemente como uno más de los muchos actores involucrados. La invisibilidad que buscábamos conllevaba un tipo de anonimato que nos permitiera ocupar el espacio de posibilidad abierto por el hecho de ser invisibles e imperceptibles. De esta manera queríamos poner en evidencia la necesidad de un cambio radical en nuestro papel como arquitectos y pensadores urbanos y, en consecuencia, en el campo en el cual se lleva a cabo nuestro trabajo. Creemos que es la naturaleza misma de la práctica urbana la que debe ser reconsiderada: el profesional urbano ha de convertirse hoy día en un profesional anónimo, en un “fulano de tal”: “parecerse cada vez más a un sigiloso criminal cuyo conocimiento espacial es indetectable, y cuyas prácticas, tácticas y herramientas urbanas se despliegan de una manera discreta y menor” (Jalón Oyarzun y Fernández-Muro, 2014).

4. Delimitación territorial

En 2013, la investigadora Verónica Santillán desarrolló un análisis cartográfico de cuatro comunas en el valle del Tumbaco para su tesis final de máster en Flacso. Basó su investigación en datos geográficos obtenidos tanto mediante trabajo de campo con instrumentos GPS como del Instituto Geográfico Militar (IGM), y además añadió información relevante obtenida en sus visitas de campo, reuniones con miembros de las comunas y del testimonio oral de la población. La investigadora consiguió así trazar una delimitación no oficial de las comunas de Leopoldo Chávez, Central, Tola Chica y San Francisco de Tola Grande.¹ Siguiendo un método similar, el una vez presidente del cabildo de la comuna de San José de Cocotog, Wilmer Guachamín, pudo obtener durante su mandato la huella territorial no oficial de su comuna, de la que los líderes comunales han hecho uso en los últimos años en su lucha por la defensa de sus territorios.

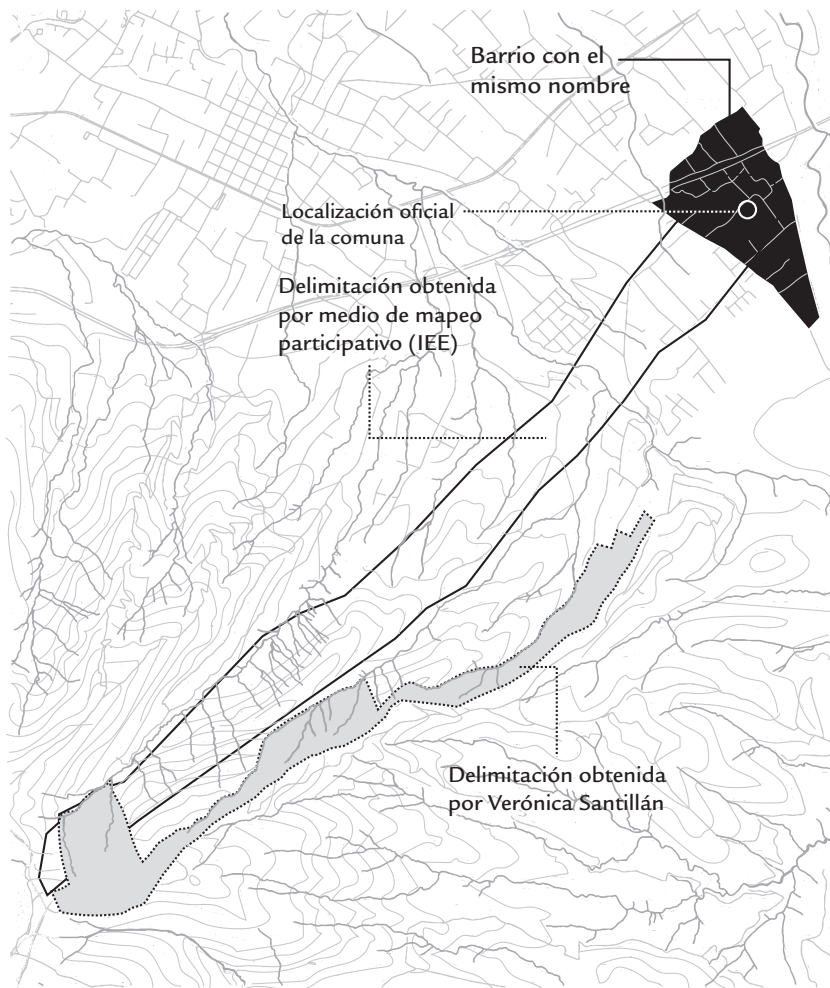
1 En el caso de la comuna de Tola Chica, los líderes comunales le proveyeron de un archivo de imagen rasterizada con los límites de los que normalmente hacen uso. Con este archivo, ella fue capaz de trazar los límites de la comuna.

En paralelo a dichos procesos de mapeado, y bajo el marco de una investigación más amplia financiada por la Fundación Museos de la Ciudad de Quito, en 2014 las investigadoras del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Kathrin Hopfgartner y Alejandra Santillana, con la ayuda del geógrafo Camilo Baroja de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), desarrollaron una serie de talleres de mapeo participativo en colaboración con distintos líderes comunales, con el fin de obtener un trazado general de 18 comunas en el Distrito Metropolitano de Quito. Los talleres contaron con la presencia de Fernando Cabascango, presidente del colectivo Pueblo Kitu Kara; Jaime Inti Paucar, presidente del Consejo Comunal de la comuna ancestral de La Toglla; Nancy Chalco, secretaria del Consejo Comunal de La Toglla; Víctor Morocho, secretario del cabildo en la comuna de Santa Clara de San Millán; y Floresmilo Simbaña, antiguo líder de la comuna de Tola Chica y recientemente reelegido presidente de su cabildo.

Para dichos talleres se usó un mapa a gran escala en el cual las comuneras y comuneros participantes trazaron los límites de las siguientes comunas:

- Carcelén de Catequilla
- Central
- Chilibulo Marcopamba La Raya
- El Guambi
- La Capilla
- La Toglla
- Leopoldo Chávez
- Lumbisí
- Miraflores
- Oyacoto
- Oyambarillo
- Rumiloma
- San José de Cocotog
- San Miguel del Común
- Santa Anita
- Santa Clara de San Millán
- Tola Chica
- San Francisco de Tola Grande

Mapa 4
Comuna de Tola Chica. Plano explicativo
de diferentes delimitaciones comunales



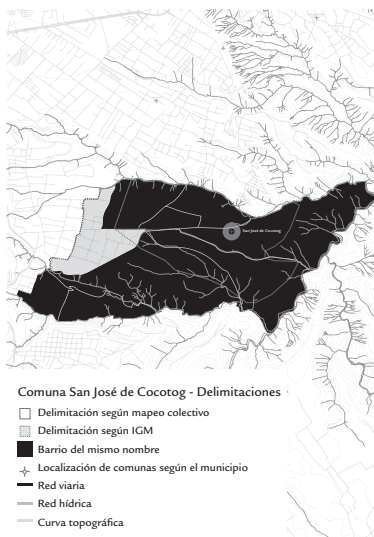
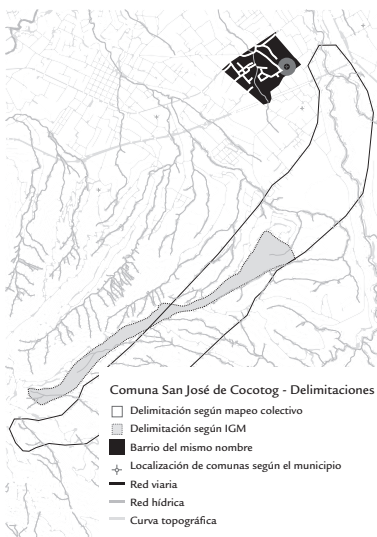
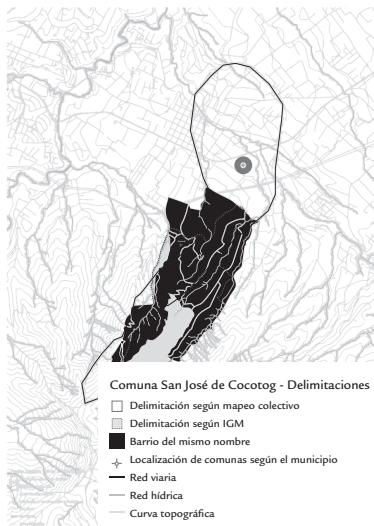
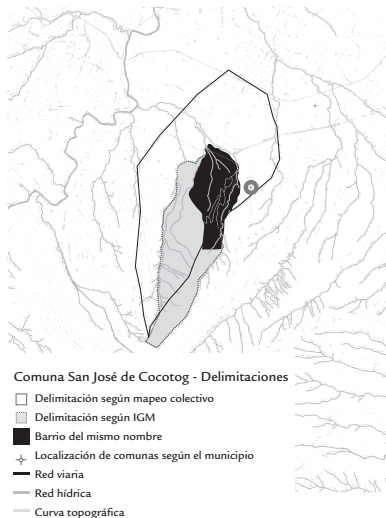
Fuentes: Open Street Maps, <http://datosabiertos.quito.gob.ec/index.php/descargas> y <http://sni.gob.ec/coberturas>

Las tres sesiones que conformaron esta serie de talleres permitieron a los participantes delinear un primer borrador de sus límites comunales, haciendo uso de sus saberes sobre el territorio. Con este fin, según recuerdan Camilo Baroja y Marco León, antiguo presidente de la comuna de Tola Chica, se sirvieron de un mapa a gran escala con información espacial extraída del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), acompañado de una fotografía aérea obtenida de Google Earth. Tan solo 5 de las 18 comunas mapeadas en estos talleres encontraron su homólogo en la investigación sobre delimitaciones territoriales llevada a cabo por Verónica Santillán. A pesar de esta cifra tan baja, se puede hacer un ejercicio comparativo entre los dos métodos utilizados, lo que nos dará pistas interesantes no solo sobre los distintos recursos técnicos utilizados (que afectará de manera importante al resultado de las encuestas de mapeo) sino sobre los diferentes criterios con los que se decidieron los límites comunales.

Si observamos los medios técnicos usados en cada una de las encuestas de mapeo, veremos que, de acuerdo con Marco León, el taller participativo organizado por el IEE careció de un análisis territorial *in situ*, por lo que sus resultados dependieron en gran medida de los saberes, la memoria y la capacidad de abstracción territorial y espacial puesta en práctica por los comuneros que participaron en el taller. El factor subjetivo, por tanto, tuvo un gran peso en el resultado de este ejercicio concreto de mapeo: los límites comunales tendieron así a cubrir porciones mucho más amplias de territorio que aquellos límites trazados por Santillán y Guachamín, quienes contaron no solo con sistemas de información geográfica de última tecnología, sino con más conocimiento y un trabajo de campo más profundo. Sus resultados, en consecuencia, se mostraban más precisos, pero también más restrictivos.

Mapa 5

Plano comparativo de diferentes delimitaciones comunales
(de izquierda a derecha y de arriba a abajo: Comunas Central,
Leopoldo Chávez, Tola Grande y San José de Cocotog)



Pero, como hemos mencionado antes, encontramos un factor aún más importante a la hora de definir los límites de las comunas, y se trata del criterio utilizado en el proceso de mapeo. En el caso de las cuatro comunas mapeadas por Santillán, este parecía estar más regido por el régimen de propiedad sobre la tierra que por aspectos meramente físicos o espaciales. A primera vista, los límites aparecen mucho más precisos que aquellos extraídos de los talleres participativos, y parecen depender en mayor medida de la topografía y de accidentes geográficos presentes en el territorio. Es mediante un segundo análisis, y tras superponer dichos límites con el plano catastral de parcelas registradas (y por tanto definidas por su régimen de propiedad), que se observa de manera muy clara que el trazado de bordes en la investigación de Santillán está tomando como criterio la exclusión de las parcelas de propiedad privada en el entendimiento de lo que es una comuna. Dicho de otra forma, los límites comunales parecen incluir exclusivamente, valga la paradoja, aquellas porciones de territorio que no han sido privatizadas, legalizadas o registradas y que, por tanto, siguen siendo consideradas de propiedad colectiva. El tamaño de las comunas cartografiadas bajo este criterio acaba por ser mucho más reducido, debido a que las áreas de territorio bajo este régimen de propiedad han disminuido de manera importante en los últimos años.

Para entender esta drástica disminución, cabe hacer el siguiente inciso: tanto la Cootad (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) de 2010 como la Ley de Comunas de 1937 reconocen, sobre el papel, el carácter imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de la propiedad comunal. Garantizan así no solo el uso y la explotación colectiva de la tierra sino también la gestión colectiva de los recursos naturales presentes en ella. Así, muchas de las comunas, en lugar de tener títulos de propiedad individual, han desarrollado la noción interna de “usufructo” como algo que se puede transmitir por herencia dentro de una misma familia. Sin embargo, la creciente fragmentación y parcelación de las tierras comunales ha sido una constante, en particular desde la mercantilista Reforma Agraria de 1994, que sirvió para favorecer al sector inmobiliario y fomentó el papel estimulador del Estado respecto a la

desarticulación de las comunas. La presión ejercida por esta lógica de mercado, sumada a la falta de delimitación territorial de los territorios colectivos, ha forzado y sigue forzando a muchos comuneros y comuneras a legalizar sus tierras con el fin de obtener títulos de propiedad individual, sin los que, a su juicio, no podrían hacer uso de la tierra de manera productiva y lucrativa. Es por eso que a día de hoy tan solo veinticuatro comunas dentro del DMQ mantienen aún alguna forma de propiedad comunal.

Mapa 6
Comunidad de Tola Chica



- Superposición de regímenes de propiedad de la tierra con diferentes delimitaciones comunales.

Fuentes: Open Street Maps, <http://datosabiertos.quito.gob.ec/index.php/descargas> y <http://sni.gob.ec/coberturas>

No sabemos, sin embargo, si Santillán contó en su investigación con el plano catastral oficial (que nosotros finalmente conseguimos obtener con mucha dificultad); pero, sea como fuere, parece más que evidente que el criterio utilizado por ella y por los comuneros correspondientes entrevistados tendía a no reconocer como comunales a aquellos territorios ya catastrados y registrados de manera oficial. Por el contrario, los resultados obtenidos en los talleres participativos son mucho más generosos en este sentido. Dado que el carácter

colectivo de la tierra no fue tomado como criterio para definir los límites comunales, estos (por aproximados que sean) se extienden por el territorio incluyendo porciones de terreno urbano y rural bajo regímenes de propiedad pública o privada. Desconocemos una vez más si este criterio fue fruto inconsciente de sus anhelos o más bien debido a la falta de información más precisa (nos inclinamos a pensar en esta última opción ya que sabemos con seguridad que en estos talleres tampoco se contó con un plano catastral oficial como referencia), pero sea cual sea el motivo, parece evidente que a las comuneras y comuneros participantes en dichas sesiones de mapeo no les importó considerar como comunales a aquellos territorios que sí lo fueron en su día pero que en la actualidad han sido fragmentados en parcelas de propiedad individual. El caso de Santa Clara de San Millán o el de Tola Chica mostraban claramente esta tendencia: sus habitantes incluyeron dentro de sus límites aquellos vecindarios que históricamente eran comunas pero que a día de hoy solo conservan el nombre. En definitiva, este criterio entiende la noción de comuna como algo separado del régimen de propiedad de la tierra y lo vincula más bien a las relaciones sociales, prácticas comunales o dinámicas colectivas desplegadas dentro de sus territorios. Se considera como comuna, de este modo, todos y cada uno de los territorios producidos de manera comunal. Una comuna será aquello que funcione comunitariamente.

5. Censo comunal y contracatastro

Entender, por tanto, la propiedad comunal de la tierra como un factor determinante para autoidentificarse como “comuna” es una convención que no parece representar la realidad para muchos miembros de las comunas, y, como tal, necesita ser desmitificada: en efecto, mientras que los recursos productivos comunales están siendo dismantelados, las prácticas colectivas de organización política y social se están consolidando, trascendiendo a la noción meramente legal de “comuna” y alejándose del enfoque capitalista tan tentador descrito anteriormente. Las estrategias de democracia directa como las asambleas o las prácticas colaborativas como las “mingas” hacen que se sostenga la identidad comunal y permiten a un buen número

de comuneros definirse a sí mismos como tal, impulsando la continuidad y el fortalecimiento de los diferentes lazos de parentesco con la familia, con las amistades y con las vecinas y vecinos.

“Lo que da a las insurrecciones su fuerza y su capacidad de dañar la infraestructura del adversario de manera sostenida”, afirma el colectivo francés Comité Invisible (2015, p. 89), “es precisamente su nivel de autoorganización de la vida comunal”. En las comunas no hay, como diría el colectivo francés, una esfera de existencia prepolítica, carente de reflexión y “espontánea” por un lado, y una esfera política, racional y organizada, por otro. Por el contrario, la densa red de relaciones cotidianas que se da entre comuneras y comuneros constituye en sí misma un complejo entramado de formas de organización. Todas y cada una de las formas de vida que se despliegan dentro de sus territorios implican por tanto un posicionamiento político firme y contundente contra el proyecto neoliberal que las encierra.

Las comunas han encontrado así la manera de superar los enormes cambios territoriales que se producen a su alrededor, desarrollando diferentes estrategias para mantener y fortalecer su organización con el objetivo último de evitar su desaparición (Santillán Sarmiento, 2014, p. 52). Las comunas ya no se nos presentan como meros “restos” y remanencias de territorios ancestrales, sino como formas socio-organizativas extremadamente innovadoras que han conseguido sobrevivir, oponiéndose a la ciudad expansiva mediante la producción y reproducción de un amplio repertorio de estrategias cotidianas y formas de vida, capaces de encarar el futuro dentro de un agresivo contexto neoliberal en el cual la lógica de mercado es la norma dominante. Utilizando el mismo lenguaje que Zibechi (2007, p. 77) aplicaba refiriéndose a la insurrección aymara en Bolivia en 2003, podemos decir que en las comunas “la organización no está separada de la vida cotidiana. En la acción insurgente, es la vida cotidiana misma la que se despliega”. ¿Qué implica, en este contexto, construir un censo y un contracatastro comunal? ¿Cómo podríamos, desde esta lógica, ir más allá de un estudio cuantitativo biofísico y socioeconómico de sus territorios comunales y ayudar en la generación de herramientas de autogobierno cualitativas capaces de albergar y

fomentar el repertorio de las múltiples formas de vida y prácticas ancestrales y contemporáneas desplegadas en las comunas?

Según los investigadores Báez Rivera, Ospina Peralta y Valarezo (2004, p. 208), el vínculo entre el territorio y la vida constituye el elemento clave de la *territorialidad*, cosmovisión compartida por los pueblos indígenas en la Amazonía.

[El territorio como espacio de vida representa] un sistema en el que cada elemento es una forma viviente, independiente de la dinámica de las diferentes partes. Un escenario vivo, donde la vida es producida y reproducida bajo su propia lógica, donde los hombres y mujeres indígenas son parte de ese espacio en lugar de entidades externas y extranjeras (Báez Rivera, Ospina Peralta y Valarezo, 2004, p. 208).

De este modo, la noción de *territorialidad* se constituye como una construcción cultural con valores y principios filosóficos, trascendiendo el entendimiento de la tierra como mero espacio físico y tangible o como un conjunto de cosas utilizables y de las que obtener ganancias (Báez Rivera, Ospina Peralta y Valarezo, 2004, p. 208), ya que incluye no solo los componentes naturales sino también (y particularmente) los elementos históricos, culturales e identitarios: el territorio como fuente de vida se convierte así en el espacio en el que se despliegan las culturas vivas, las formas de organización social y los sujetos sociales con potencial de autodeterminación. De modo que, dado que el derecho a usar, controlar y gestionar todos los recursos provenientes de la tierra es algo inherente a dicha noción de *territorialidad*, esta se presenta como un marco conceptual idóneo desde el cual formular una política de desarrollo autónomo como la que nos ocupa.

Debido a que consideramos que los criterios utilizados en los talleres participativos organizados por el IEE están alineados con esta noción de territorialidad, y en virtud de que dichos talleres sirvieron para mapear un mayor número de comunas en el DMQ, decidimos tomar los resultados de la encuesta de mapeo desarrollada durante esas sesiones como el punto de partida sobre el cual construir los primeros cimientos del futuro censo y contracatastro. Las 18 delimitaciones de comunas allí obtenidas fueron así fundamentales para comenzar a desarrollar un primer análisis de las condiciones biológicas

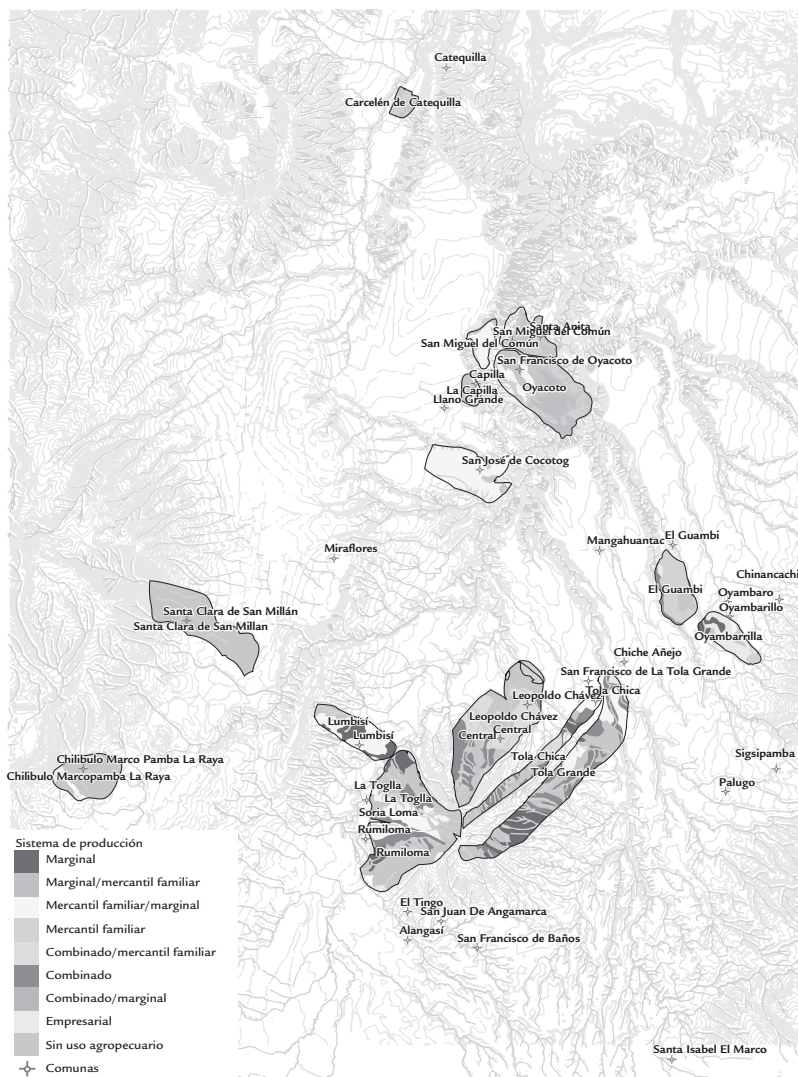
y físicas de los territorios delimitados. Siguiendo un proceso similar al llevado a cabo por Hopfgartner y Santillana en el IEE (2014, p. 99), con el objetivo de identificar las características sociodemográficas de cada comuna, la primera fase de nuestro trabajo se centró en obtener y recopilar tanta información geográfica como fuera posible de diferentes plataformas de código abierto proporcionadas por el Gobierno ecuatoriano. Así, pudimos identificar los siguientes datos con respecto a los tipos de suelo en Ecuador:

- Sistema agrológico
- Idoneidad para el uso del bosque
- Conflictos de uso del suelo
- Cultivo predominante
- Tipo ecológico del suelo
- Niveles de susceptibilidad a erosión
- Pendiente del terreno
- Sistema de producción
- Orden taxonómico del suelo
- Textura del terreno

A continuación procedimos a aislar aquellos datos referidos exclusivamente a territorios comunales ya delimitados. Como muestran los mapas aquí reproducidos (creados específicamente para esta investigación), es posible identificar ciertos patrones y similitudes entre las comunas con respecto a cada una de las características recién enunciadas. Similitudes que, creemos, tienen el potencial de desencadenar y estructurar diferentes estrategias colectivas para la producción y el uso del suelo que facilitarían la implementación de una producción urbana integral más compleja y equitativa.

Mapa 7

Sistemas de producción en el interior de las 18 comunas mapeadas por el IEE en 2014



Fuentes: elaboración propia (2015) con información del Instituto Geográfico Militar (IGM) y <http://sni.gov.ec/web/inicio/descargapdyot>.

Con el objetivo de obtener unos cimientos sólidos para la construcción de un censo comunal, el siguiente paso que tomamos se centró en asociar toda la información geográfica obtenida con cada uno de los lotes (registrados oficialmente) en que las comunas se han ido fragmentando en los últimos años. Más adelante, repetimos la misma operación con aquellos lotes comunales de propiedad colectiva que hoy en día carecen de límites definidos. A continuación identificamos cada una de estas parcelas con un código específico creado expresamente para esta investigación, consistente en un número de cuatro dígitos seguido de las iniciales del cantón y la parroquia en la cual se encuentra la comuna. De esta manera, hemos comenzado a construir una base de datos susceptible de ser alimentada con información recopilada *in situ* por los propios comuneros y comuneras. En este momento, la información incluida se refiere exclusivamente a características oficiales biofísicas obtenidas de plataformas gubernamentales, pero el objetivo final es que esta base de datos sea complementada y detallada con datos sociodemográficos proporcionados por los diferentes miembros comunitarios. Nuestra tarea hasta el momento ha sido simplemente la de crear el marco y la estructura para facilitar la construcción a futuro de un *wiki*-censo comunal de código abierto, fomentando así que los habitantes de las comunas desarrollen su propio catastro comunitario y su propio registro comunal de tierras, esperando que esto les permita mostrar su propia formalidad con el fin de autorregular sus territorios comunales.

Los recursos territoriales que aparecen en este primer intento de *wiki*-censo podrían organizarse, como lo sugieren Báez Rivera, Ospina Peralta y Valarezo (2004, p. 213) en su investigación sobre comunidades indígenas en la Amazonía, en torno a cuatro categorías: materiales, organizativos, intelectuales y simbólicos/emocionales

Entre los recursos materiales, los investigadores incluyen suelos, subsuelos, agua, plantas y animales, es decir, los diversos nichos y capas ecológicas que conforman el territorio y el paisaje dentro de los límites comunales. Por recursos organizativos nos referimos a la capacidad de los miembros comunales para la autoorganización, la autodeterminación y el control: esta característica implicaría la organización de formas políticas y administrativas dentro de sus territorios

capaces de contrarrestar las formas de institucionalidad del Estado, como los municipios y los consejos provinciales con sus respectivas autoridades y mecanismos, que generalmente desconocen el control territorial ejercido por las comunidades indígenas. Los recursos intelectuales y simbólicos, en conjunto, comprenden el universo de conocimientos ancestrales, prácticas comunitarias y cosmovisiones indígenas desplegadas en las comunas: este campo puede incluir conocimientos de prácticas de sanación indígena, sabiduría agrológica, formas de justicia indígena, formas de arte, celebraciones, festividades y relaciones sociales. Todas y cada una de estas cuatro categorías pueden considerarse como los puntos cardinales de las entidades territoriales indígenas.

6. Conclusiones

Bajo esta concepción, el territorio comienza a entrañar una dimensión tanto física como espiritual sin la cual no podríamos entender la manera en la que las tierras comunales son habitadas y reclamadas (Báez Rivera, Ospina Peralta y Valarezo, 2004, p. 208). Esta forma amplia, compleja y dinámica de entender el territorio como el espacio para la producción y reproducción de la cultura popular y de su capacidad de autodeterminación y autonomía seguirá desencadenando una fuerte resistencia por parte del Estado ecuatoriano en general y del municipio de Quito en particular. Sin embargo, o tal vez debido a esto, dicha noción de territorialidad se ha convertido en la línea guía principal para la estructuración de nuestro proyecto y creemos que tiene el potencial de constituirse como elemento de fuerza predominante para la resistencia de las comunas indígenas en Quito en el futuro. Las prácticas de organización política, las actividades comunales y las dinámicas sociales que se despliegan en las comunas suponen una resistencia renovada por parte de sus habitantes contra las fuerzas del capital y del Estado, haciendo que su lucha ya no sea solo reactiva o resistiva, sino principalmente proactiva y constructiva. Una lucha que comienza “desde su propia presencia, desde los lugares que habitan, desde los territorios con los que están familiarizados, desde los lazos que los vinculan con lo que está sucediendo a su alrededor” (Comité Invisible, 2015, p. 164). Después de décadas

e incluso siglos de lucha, la tierra, la resistencia y la vida cotidiana se han convertido en una unidad total en las comunas de Quito, acercando cada vez más la posibilidad de que sea desde sus territorios, invisibles y marginados en el espacio real e imaginario, desde el cual, por fin, como decía Zibechi, el espacio urbano pueda ser reterritorializado y recuperado de forma autónoma y emancipatoria.

7. Referencias bibliográficas

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito*, vol. II. Quito.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (2014). <http://datosabiertos.quito.gov.ec/index.php/descargas>.
- Báez Rivera, S., Ospina Peralta, P., y Ramón Valarezo, G. (2004). Una breve historia del espacio ecuatoriano. Documento de trabajo/ Informe. Quito: IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos)/Consortio Camaren. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/iee/20121116022503/modulo2.pdf>.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, Ecuador, 20 de octubre.
- Durango Cordero, M. (2014). *Esos otros saberes: el conocimiento ecológico local en la producción agrícola campesina: un estudio de caso en la comuna indígena La Tola Chica en Tumbaco, Ecuador* (Tesis de maestría). Flacso-Sede Ecuador, Quito.
- Ecuador. Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización [Cootad] (2010). Quito, Ecuador, 19 de octubre.
- Fernández-Savater, A. (2015). Reabrir la cuestión revolucionaria (lectura del Comité Invisible). Diario digital *eldiario.es*, 23 de enero, Opinión y blogs: Interferencias. Recuperado el 12/4/2016 de https://www.eldiario.es/interferencias/comite_invisible-revolucion_6_348975119.html.
- Fernández-Muro, M. y Morales, M.G. (2016). Herramientas de autogestión para la producción urbana en común(a). Recuperado de <https://www.encomuna.org/>
- Fernández-Muro, M. y Morales, M.G. (2016) *The communes of Quito as a collective inhabitation of territory. Imagining self-governance tools for an emancipatory urban production* (Tesis de maestría). Parsons School of Design, The New School, New York.

- Hopfgartner, K., e Instituto de Estudios Ecuatorianos [IEE] (2015). *La lucha por el territorio en la Comunidad Ancestral La Toglja*. Quito: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS). Recuperado el 26/4/2016 de <https://porlatierra.org/docs/8d0eea7a0f71776f93a07ac6c4f66373.pdf>.
- Instituto de Estudios Ecuatorianos [IEE] (2014). *Memoria social y cultural en el Distrito Metropolitano de Quito: Ruralidad y Comunas*. Quito: IEE.
- Instituto Geográfico Militar [IGM] (2012). Base escala 1:50.000. Quito: IGM. Recuperado de <http://sni.gob.ec/coberturas>.
- Jalón Oyarzun, L., y Fernández-Muro, M. (2014). The Minstrel’s Lab. Taking steps to experiment upon ourselves. Revista digital *A+R+P+A Journal*, Issue 01, Test Subjects, Projects. Recuperado el 12/4/2016 de <http://www.arpajournal.net/the-minstrels-lab/>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [MAGAP] y Sistemas de Información Geográfica y Agropecuaria [SIGAGRO] (2003). Mapa de Sistemas de Producción de la Sierra, Escala 1:50000. Quito: MAGAP-SIGAGRO. <http://sni.gob.ec/coberturas>.
- Rodríguez López, E. (2013). *Hipótesis democracia. Quince tesis para la revolución anunciada*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Santillán Sarmiento, V. (2014). *Presión urbana sobre áreas rurales. Transformación territorial en la parroquia de Tumbaco 2001-2010. Caso de estudio de las comunas Leopoldo N. Chávez y Tola Chica* (Tesis de maestría). Flacso-Sede Ecuador, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Sistema Nacional de Información (2014). Archivos de Información geográfica. Quito. <http://sni.gob.ec/coberturas>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Sistema Nacional de Información (2014). Información para la Planificación y Ordenamiento Territorial. <http://sni.gob.ec/web/inicio/descargapdyot>.
- The Invisible Committee (2015). *To Our Friends*. South Pasadena, CA: Semiotext(e).
- Zibechi, R. (2007). *Dispersar el poder: los movimientos como poderes antiestatales*. Barcelona: Virus.

Epílogo

EN LOS ÚLTIMOS veinte años, las comunas han experimentado y enfrentado cambios acelerados y problemáticas que no han sido abordadas ni comprendidas en su integralidad. Esto podemos evidenciar en los debates sobre la vigencia, aplicabilidad y ejercicio de la Ley de Comunas, en la cual tampoco se consideran estas nuevas dinámicas y realidades, por lo que se sobredimensiona su validez jurídica y su existencia misma.

En primer lugar, tenemos comunas enfrentadas a cadenas de explotación minera, con dificultad en el acceso a agua de riego y, en otros casos, enfrentadas a su propia sobrevivencia en el momento en que son cercadas y absorbidas mediante ordenanzas que limitan su crecimiento poblacional y territorial. Sucede, por ejemplo, con la comuna Miraflores, ubicada en medio del Parque Metropolitano de Quito.

En segundo lugar, se evidencia que los caminos legales para discutir una nueva Ley de Comunas son estrechos y complicados. Si bien en la Constitución Política del Ecuador de 2008 se incorporaron aspectos relevantes en relación con lo comunitario, la propiedad, la regulación económica y administración,¹ no se contempló la necesidad de generar una nueva institucionalidad jurídica comunal, pese a que el movimiento indígena, la Conaie en concreto, demandó la creación de gobiernos comunitarios como figura jurídica, con el propósito de que las comunas pudieran ser reconocidas como niveles de autoridad y no como simples organizaciones sociales.

Además, se observa que en marcos legales como la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales de 2016 y en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua de 2014 se repiten aspectos ya considerados en la Constitución de 2008, es decir, no se hacen avances sustantivos correspondientes, más bien todo

1 Arts. 11, 56, 57, 60, 171 y 318 de la Constitución.

lo contrario, en estos cuerpos legales se relativizan los derechos colectivos, además de que se colocan barreras administrativas y jurídicas. Para poner un ejemplo de lo dicho: aunque la Carta Constitucional indica que las comunas pueden resolver sus conflictos internos² y que el Estado tiene la obligación de garantizar y respetar las resoluciones de autoridad comunitaria, la ley de tierras, en cambio, afirma que, en caso de no llegar a un acuerdo, será el Estado el que juzgue y resuelva.³ Esto reduce el mandato constitucional, ya que desconoce el derecho de autoridad jurisdiccional de las comunas como derecho imperativo, limitándolas más bien a un ejercicio opcional de autoridad.

Algo similar ocurre con la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps) de 2011, que sostiene un discurso casi poético sobre lo comunitario, pero en la práctica no garantiza la incorporación de formas económicas comunitarias. El caso que mejor grafica el abandono del Estado respecto de las comunas es el Sistema de Compras Públicas, que indica que se pueden hacer contrataciones con el Estado como empresas privadas, mixtas y asociativas, incluso como comunidad religiosa, pero no como comunas, por lo que estas se han visto obligadas a hacerlo mediante terceros.

Por otra parte, es usual que en el momento en que se tocan temas relacionados con la regulación de las comunas su discusión se reduce a la Ley de Organización y Régimen de Comunas vigente desde 1937.⁴ Sin embargo, esta ley ha sido ampliamente superada desde hace por lo menos veinte años, cuando por primera vez en el país se reconocieron los derechos colectivos en la Constitución de 1998⁵ y con el reconocimiento del Convenio 169 de la OIT⁶ del mismo año. Todos estos marcos legales impulsaron avances y logros en lo comunitario, con lo cual se superó ampliamente la vieja Ley de Comunas.

2 Art. 171 de la Constitución.

3 Art. 83 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

4 Esta Ley fue Codificada en 2004.

5 Arts. 83 y 84 de la Constitución de 1998.

6 El Convenio de la OIT fue ratificado por el Congreso Nacional ecuatoriano en 1998. En esta normativa internacional se reconoce a los indígenas su condición de pueblos, sujetos de derechos.

Uno de los temas de conflicto entre los distintos organismos del Estado y las comunas es el rol de las tenencias políticas respecto de las comunas. La Constitución de 1998, en su transitoria trigésima tercera, disponía que las tenencias políticas mantuvieran su vigencia hasta la aprobación de la ley que regula las juntas parroquiales y los jueces de paz. Esta Ley fue aprobada en 2000, en la que se dispone que las tenencias políticas únicamente cumplan funciones determinadas por la autoridad jurisdiccional. Este nuevo carácter y funciones de las tenencias políticas entra en contradicción con lo que determina la Ley de Comunas en sus arts. 11, 12 y 13; con lo que, de ser la primera autoridad pública de relacionamiento con las comunas, se convierte en autoridad opcional y no directa. Cabe indicar que en el Gobierno del presidente Correa se intentó devolver las funciones a estas instancias públicas mediante el Decreto 16, que posteriormente fue eliminado por presión de las organizaciones sociales. A pesar de esto, las autoridades públicas, jueces y profesionales del derecho insisten en tomar como válida únicamente a la Ley de Comunas, dejando de lado la nueva estructura jurídica vigente sobre comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, llegando incluso a utilizar la vieja ley para desconocer los derechos colectivos constitucionales.

Entre los años 2012 y 2013, la Conaie presentó una nueva propuesta de Ley de Comunas que no pasó a segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional y quedó en archivo. Actualmente, sectores sociales como la Federación de Comunas la Península de Santa Elena y otras organizaciones promueven una propuesta de ley, al igual que instituciones como el Concejo Provincial de Pichincha. En 2018, la Conaie volvió a insistir en su propuesta de una nueva Ley de Comunas, pero la mayoría de integrantes de la Asamblea Nacional, controlada por sectores de derecha y del anterior régimen de la Revolución Ciudadana, no mostraron interés por el tema.

Ahora, con respecto a las tensiones y transformaciones que enfrentan las comunas, vale decir que en el análisis de sus problemáticas se ubican dos lecturas: por un lado, para el Estado, independientemente de su tendencia (de derecha o izquierda), las comunas son concebidas como realidades periféricas cuyo valor no pasa de un mero concepto cultural abstracto. Quienes viven en las comunas

son vistos como personas que necesitan ser llevadas a la modernización. Escuchar a funcionarios de las instituciones públicas referirse a las comunas hoy, es como escuchar a funcionarios de la década de 1970; para ellos las comunas son rémoras de un pasado ya superado y por lo tanto tienen que desaparecer.

Por otro lado, algunos sectores académicos ven a las comunas como realidades en crisis y procesos de disolución, en relación con elementos meramente materiales, dejando de lado la integralidad de sus problemáticas. Por ejemplo, comparan datos como el porcentaje de comunas y comunidades del Ecuador que poseen una propiedad privada (65 %), frente al porcentaje de posesión de propiedades colectivas (15 %), y a partir de allí construyen sus argumentos. Bajo esta perspectiva, los elementos tradicionales de las comunas estarían mediados por líneas de producción mercantilista y capitalista, lo cual las define como realidades periféricas, con poca o ninguna posibilidad de sobrevivencia, y que en el mejor de los casos la organización comunal podría ser instrumento de negociación política.

Partiendo de lo expuesto, es preciso ampliar la comprensión y el diálogo sobre la realidad de las comunas. Dicha tarea implicaría al menos los siguientes reconocimientos:

- Son sistemas que van más allá de lo local porque tienen conexiones globales que necesitan reinterpretarse. Son entornos ampliados. De lo contrario, no se podría explicar cómo algunas asociaciones, cooperativas, etc., pasaron a ser comunas o cómo, en otros casos, las propiedades privadas se transformaron en propiedades colectivas. Vemos que no son realidades aisladas ni periféricas, tampoco se limitan a aspectos como la propiedad de la tierra.
- No son enteramente agrarias ni enteramente rurales. Con esto no nos referimos a su ubicación geográfica, sino a las relaciones sociales y espaciales que en la actualidad construyen a las comunas y a los comuneros. En la Ley de Comunas de 1937 se define a las comunas, fundamentalmente, como organizaciones sociales y entidades agrarias y rurales. No obstante, vemos que están lejos de serlo porque abarcan otros campos de la economía y van más allá del espacio rural. En ellas prevalecen relaciones sociales que se crean en el ámbito productivo, reproductivo y de circulación

y que sobrepasan lo territorial. Algunas comunas de Cayambe, especializadas en la producción de cebolla, no producen únicamente para consumo interno, comercializan a escala regional, a lugares como Tulcán y el sur de Colombia. Esto quiere decir que están produciendo para el mercado nacional, regional e internacional. Por lo tanto, son comunas globalizadas.

Sin embargo, estas dinámicas no siempre conllevan oportunidades implícitas de mejora. Aunque en algunas comunas las nuevas formas económicas dinamizan la vida material, existen modernas formas de empobrecimiento. Otras comunas, por su parte, mantienen sus propios ritmos económicos. En cualquier caso, en las comunas aún se evidencian altos índices de desnutrición o falta de acceso a educación. A pesar de que existen jóvenes profesionales dentro de las comunas, no hay avances sustanciales en sus condiciones de vida.

- Al menos en los últimos veinte años, distintas formas de economía financiera han hecho presencia dentro de la economía comunitaria, como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito de amplia expansión nacional. También se incorporan nuevas líneas económicas basadas en servicios, manejo de capital financiero, comercialización e importación directa de tecnología. Formas económicas que pueden llegar a tener más peso que las actividades agrarias. Por ejemplo, la economía financiera se ve representada por cooperativas de ahorro y crédito indígenas, citando el caso de la sierra centro, donde existe mayor presencia. Otra forma novedosa vinculada a la cooperativa es la industria de la moda indígena, con preponderancia entre la juventud.

Por otro lado, debe mencionarse la presencia cada vez más amplia de jóvenes profesionales que realizan actividades económicas tanto en la comuna como en las ciudades, que trabajan en el Estado o empresas privadas y a la vez son dirigentes de comunas. Esta nueva realidad fomenta nuevas estructuras sociales, políticas, culturales y un nuevo tipo de relación de la mano con la construcción de otras visiones de lo comunal. Se van complejizando las perspectivas políticas de las comunas y del movimiento indígena.

Algunas comunidades de Cayambe, productoras de leche, hacen alianza con grandes cadenas de productores y constituyen redes de comercialización que representan una salida económica. De tal forma que se han convertido en comunas de nuevo tipo. En la época de oposición al TLC, entre los años 2003 y 2006, estas fueron la base de la movilización contra la pretendida firma del Tratado de Libre Comercio del Ecuador con EE. UU.

- Estas nuevas dinámicas generan otros vínculos entre el campo y la ciudad. Se supera la tradicional contradicción urbano-rural que subsistió hasta las décadas de 1970 y 1980. Las nuevas generaciones de indígenas se mueven entre las comunas y las ciudades. Se reconfiguran las percepciones sobre lo que significa la comunidad, incluso para los mismos comuneros y comuneras. Se discuten las tensiones entre lo indígena y lo no indígena, en medio de la presión que ejerce el Estado y el capital sobre las comunas. Lo cual genera impacto no solo en la realidad económica, sino también en la realidad identitaria. El discurso identitario de la década de 1980, que reivindicaba el ser indígena a partir de la historia local y lo propio, ha cambiado profundamente. En la actualidad, los jóvenes reivindican la identidad desde el deber ser y el futuro, aunque esto no significa dejar de lado la historia. Se pone en cuestión, desde distintos puntos de vista, el significado de lo ancestral e indígena.
- Las comunas se han ido transformando de forma acelerada. Atraviesan por situaciones que provocan cambios sociales, políticos, culturales y ambientales de distinto tipo. Desde esta realidad, el que no ha cambiado es el Estado. Desde la perspectiva del movimiento indígena, de la Conaie concretamente, esto nos obliga a repensar el proyecto político y la plurinacionalidad.
- Se puede afirmar que estamos ante un proceso amplio de transición de las comunas, y que este se desarrolla en medio de tensiones y conflictos, en el cual se buscan y experimentan múltiples salidas desde lógicas espirituales, familiares, individuales y colectivas, políticas, económicas y culturales. Las comunas se están reinventando en medio de contradicciones. No existe una sola forma o receta que indique lo que significa ser una comuna. Mientras para unas es importante la gestión del territorio y de recursos como

el agua de los páramos, para otras es fundamental la gestión del mercado que vincula la economía familiar con el mercado local, nacional, empresarial, en tanto que otras buscan reconstruir formas culturales, etc.

Hoy por hoy, las comunas gestionan sus realidades en constante transformación, mediante la preservación de aspectos básicos como la capacidad de pensar colectivamente los futuros o pensando cómo, económicamente, pueden mejorar sus condiciones más allá del territorio y la propiedad. El marco jurídico y constitucional actual las reconoce como sujetos de derecho del Estado plurinacional y en su rol de autoridades territoriales y jurisdiccionales. Una nueva Ley de Comunas necesariamente debería incorporar estos aspectos a la reflexión y acción para reinventarse. No se debería legislar, exclusivamente, en espacios tan reducidos como el territorio comunal. Tampoco pensando en realidades netamente agrarias, sino más bien observando cómo la circulación puede crear una mirada distinta sobre lo comunitario. El nuevo marco legal deberá contribuir al fortalecimiento de la administración de justicia ya que, desde hace dos décadas, las comunas han dejado de ser organizaciones sociales. Sus condiciones irán demarcando otros caminos que tendremos que repensar.

Floresmilo Simbaña
Comuna Tola Chica

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en noviembre de 2019
en imprenta Gama Gráfico
de Quito, Ecuador.