

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

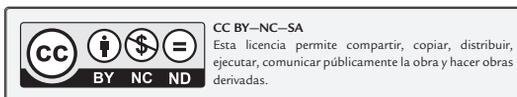
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

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, entendiendo 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 estuvieran 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.