

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE. Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset

Quito-Ecuador, diciembre del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Los callejones oscuros del TLC / 7-20

Marco Romero Cevallos

Historia de una acusación (por el momento) abortada:

actores y motivaciones / 21-38

Fernando Bustamante

Conflictividad socio – política / 39-46

Julio-Octubre 2004

TEMA CENTRAL

Ensayo sobre la economía de la emigración en Ecuador / 47-62

Jeannette Sánchez

Formación de los condicionantes económicos para las migraciones
internacionales / 63-88

Saskia Sassen

Migrantes ecuatorianas en Madrid: Reconstruyendo identidades de género / 89-102

Heike Wagner

Ascendiendo en la “escala agrícola”: movilidad social
y motivaciones migratorias / 103-120

Diane C. Bates y Thomas K. Rudel

Relaciones de género entre migrantes ecuatorianos en el nuevo
contexto de “la Rambla”, Murcia: Un acercamiento desde la Antropología / 121-152

Pilar López Rodríguez -Gironés

¿Pueden las remesas comprar el futuro?

Estudio realizado en el cantón San José de la Labor,

Municipio de San Sebastián, el Salvador / 153-184

Blanca Mirna Benavides, Xenia Ortíz, Claudia Marina Silva, Lilian Vega

DEBATE AGRARIO

La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial / 185-206

Hernán Ibarra

Formación y transmisión de precios en la cadena agroalimenticia
trigo-harina-pan / 207-234

George Sánchez Quispe y Katia Carrillo San Martín

ANÁLISIS

Los misioneros salesianos y el movimiento indígena de Cotopaxi,
1970-2004 / 235-268

Carmen Martínez Novo

"La 'nacionalización' y 'rocolización' del pasillo ecuatoriano" / 269-282

Ketty Wong

RESEÑAS

Pablo Ospina / 283-286

Hernán Ibarra / 287-288

Juan Fernando Regalado / 289-290

DEBATE AGRARIO-RURAL

La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial

Hernán Ibarra

Los procesos de larga duración que definieron la contextura de la comunidad indígena desde el siglo XIX hasta mediados del siglo XX, constituyeron a la comunidad como una institución que se fue configurando desde los derechos comunales a la tierra y los conflictos por la definición de esos derechos. La comunidad es una construcción histórica en la que las nociones de propiedad comunal definieron un sujeto colectivo que se apropió de determinadas percepciones jurídicas en torno a derechos de tipo objetivo. En la larga duración se constituyó un sujeto socioterritorial que es definido jurídicamente en un ciclo de protección-desprotección-protección que engarza la trayectoria del derecho y las intervenciones estatales

Si se realiza una revisión de los conocimientos disponibles sobre las comunidades campesino/ indígenas, se encuentra un relativo interés en la década de 1980, durante el auge de los estudios agrarios. En la década final del siglo XX, fue muy poco lo que se continuó en el tema. Sin embargo, la paradoja es que la comunidad se tornó un aspecto central de la movilización política y las demandas de las organizaciones étnicas junto a la noción de nacionalidad indígena. Se había descubierto el potencial político de la comunidad indígena como sujeto alternativo en el desarrollo rural y en la politi-

zación de la población rural cuando se extinguía el viejo orden agrario.¹

Mientras en los años ochenta del pasado siglo, se trataban de identificar los rasgos sociorganizativos y productivos de las comunidades, habían varios supuestos que aludían a la naturaleza histórica y a ciertas continuidades que contribuyeron a un conjunto de ideas que siendo útiles para los movimientos étnicos, terminaron por convertirse en creencias sobre las comunidades. Estas ideas sobre todo subrayaban el carácter de la propiedad comunitaria, las tradiciones del trabajo comunal y su naturaleza igualitaria. Este énfasis en lo comu-

¹ Acerca de los planteamientos más influyentes sobre la comunidad indígena en los años ochenta, ver Varios Autores, *Comunidad andina: alternativas políticas de desarrollo*, CAAP, Quito, 1981; José Sánchez-Parga, *La trama del poder en la comunidad andina*, CAAP, Quito, 1986; Roberto Santana, *Campesinado indígena y el desafío de la modernidad*, CAAP, Quito, 1983.

nal. ocurría precisamente cuando los cambios agrarios, ponían en el tapete el deterioro de los recursos que manejaban las comunidades campesinas, junto con la erosión de las prácticas de reciprocidad e intercambio laboral a su interior.² Todo esto en un ambiente de vinculación creciente a los mercados y los proyectos de desarrollo conducidos por el Estado y las ONGs.

El objeto de este texto es situar los procesos de larga duración que definieron la textura de la comunidad indígena desde el siglo XIX hasta mediados del siglo XX. La perspectiva que aquí se asume, es la de entender a la comunidad como una institución que se fue configurando desde los derechos comunales a la tierra y los conflictos por la definición de esos derechos. Estos se refieren a la propiedad común que fue estatuida en la legislación colonial. La comunidad es una construcción histórica en la que las nociones de propiedad comunal definieron un sujeto colectivo que se apropió de determinadas percepciones jurídicas en torno a derechos de tipo objetivo.

Comunidad y derechos comunales

Los derechos a las tierras comunales son el sustento para la estructuración de comunidades. Pero esto supone la existencia de autoridades étnicas, relaciones con la autoridad del Estado y formas privadas y colectivas de apropiación de los recursos.

Fue un largo recorrido que lo concebimos como la "construcción legal" de la comunidad. Esto quiere decir que ésta es una elaboración jurídica que supone una serie de normas jurídicas que fueron perfilando la institución comunal. Las normas jurídicas y su correspondiente institucionalidad de origen colonial, evolucionaron hacia intentos de formalización jurídica en la época republicana, con la aspiración hacia la universalización de derechos, en el seno de una sociedad de rasgos estamentales.

Por otra parte, la comunidad está situada dentro del marco de la constitución de un espacio político que supone la trama del poder estatal. Se halla sujeta a las pautas de organización del poder local, principalmente en torno a la división político administrativa que define una estructuración y jerarquización del Estado nacional. Es así que aparece lo relativo a la "administración de poblaciones" como una fórmula construida por modos prácticos de dominación -hacia los pueblos indígenas- que se construyeron como prácticas situadas en los niveles locales de poder.³

El carácter socioterritorial de la comunidad campesino/indígena, no es algo predeterminado ni estático. Es el producto de un conflicto por fijar derechos a las tierras de comunidad, lo que implica una definición de límites que a la larga van configurando un espacio en el que se realizan actividades productivas, proporcionan una identidad de lugar y

2 Luciano Martínez, *Economía política de las comunidades indígenas*, CIRE, Quito, 1987.

3 Andrés Guerrero, "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura", en A. Guerrero (comp.) *Etnicidades*, FLACSO/ILDIS, Quito, 2000, p. 9.

aspectos simbólicos vinculados a creencias religiosas, sitios sagrados y santos patronos. Es la otra cara de la construcción del Estado nacional que se sustenta en la formación de una comunidad política nacional y la extensión de la ciudadanía.

Emerge como un problema la cuestión de la ciudadanía en este contexto de vigencia de lo comunal. La ciudadanía como la construcción del individuo que porta un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, pasa por un proceso de incorporación de las clases bajas a los derechos ciudadanos como una condición fundamental de una comunidad política.⁴

Pero en condiciones de persistencia de desigualdades sociales y étnicas que operan restringiendo el ámbito de lo ciudadano, las poblaciones indígenas y otros grupos excluidos, sólo tienen como opción una lenta incorporación vía la asimilación. Y esta sólo puede hacerse efectiva mediante la extensión del sistema escolar. En estas condiciones, la ciudadanización supone un conflicto cultural con las pautas comunitarias que están centradas en un corporativismo y localismo que define identidades específicas.

De modo que la existencia de la comunidad campesino/indígena es la de un cuerpo social que tiene alcances que van hacia su configuración jurídica, su relación con las instituciones estatales y

la existencia particular de los grupos étnicos.

Adicionalmente, una percepción fundamental que separa la civilización de la barbarie, es la que en el pensamiento occidental se presenta no evidente en las conceptualizaciones sobre democracia y ciudadanía. Tocqueville, por ejemplo, no ignoró a los indios de Norte América, ni a los negros. Los indios se encontraban en un estado salvaje que había sido mantenido distante por los blancos, quienes crearon mecanismos de apropiación de sus tierras, respetando las formas legales. Y se habían tejido vinculaciones mercantiles marcadas por la dependencia de los bienes proveídos por los blancos. Lo que llevaba a la extinción futura de esas poblaciones.⁵

La trayectoria de los derechos comunales

El origen de las comunidades indígenas se encuentra en las reducciones que fueron promovidas por las ordenanzas del Virrey Toledo entre 1572 y 1577. Estas ordenanzas estaban dirigidas a crear un patrón de concentración de la población indígena con la finalidad de control por parte del Estado colonial. Se definían bienes de comunidad y su administración mediante autoridades indígenas. El aspecto nodal era el tributo indígena colectado por las auto-

4 Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, pp. 83-104.

5 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Vol. I Alianza, Madrid, 1989, 2ª Reimp, pp. 300-317.

ridades étnicas.⁶ Lo que hay que destacar es que también se instituyeron los alcaldes y cabildos indígenas como modos administrativos que podían superponerse a los de las autoridades étnicas.⁷

En el período colonial es posible encontrar la existencia de litigios por tierras de comunidad que han sido todavía poco documentados. Se trata de las tierras de comunidad reivindicadas por caciques, o en otras ocasiones, estos son acusados de disponer de estas tierras en desmedro de los indios del común. Y también las tierras de comunidad aparecieron mencionadas en las composiciones coloniales de tierras.⁸ No se debe ignorar la intensa movilidad de la población indígena en los siglos XVII y XVIII, cuando se produjo la fusión de poblaciones del más diverso origen.⁹ Para fines tributarios, el término que identifica a las poblaciones indígenas es el de parcialidad.

En la segunda mitad del siglo XVIII, las reformas borbónicas introducen presiones para la modificación de la tenencia de las tierras de comunidad. En el al-

tiplano de Bogotá y Cundinamarca se ejecutaron medidas tendientes a la privatización y arrendamiento de tierras de resguardo que tuvieron una parcial realización. Las presiones para privatización provenían de la población mestiza, sectores terratenientes e indígenas. La intención de las reformas borbónicas era la de constituir un sector de pequeños propietarios.¹⁰ Esto es importante destacar porque es el antecedente sobre el cual se definieron los iniciales decretos bolivarianos sobre tierras de comunidad.

El nuevo punto de partida sobre el tema de las tierras de comunidad, es un decreto de Simón Bolívar en 1820 acerca de la restitución de tierras de resguardo que se hallan indudablemente ligadas al pago del tributo. En 1821 se expide un nuevo decreto en el que al mismo tiempo que se suprimía el tributo indígena, ordenaba la repartición de tierras de resguardo. Junto a otros decretos de parecido contenido dirigidos al Perú y el Alto Perú en 1824 y 1825, se insistió en la intención de la privatización de tierras de comunidad. Sin embargo,

-
- 6 Manuel M. Marzal, *Historia de la antropología indigenista: México y Perú*. PUC, Lima, 1981, pp. 134-144.
 - 7 Udo Oberem, 1985, "La sociedad indígena durante el período colonial de Hispanoamérica", *Miscelánea Antropológica Ecuatoriana*, N° 5, pp. 161-217.
 - 8 Cristiana Borchart de Moreno, "Las tierras de comunidad de Lieto, Punín y Macaxi: Factores para su disminución e intentos de restauración", *Revista Andina*, 6(2), 1988, Cusco, pp. 503-524; Loreto Rebolledo, *Comunidad y resistencia. El caso de Lumbisí en la colonia*, FLACSO- Abya Yala, Quito, 1992.
 - 9 Karen Powers, *Prendas con pies. Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito*, Abya Yala, Quito, 1994.
 - 10 Diana Bonnett, *Tierra y comunidad un problema mesuelto. El caso del altiplano cundiboyacense (Virreynato de Nueva Granada) 1750-1800*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia- Universidad de los Andes, Colombia, 2002.

posteriores decisiones anulaban estos decretos. Así que después se afirma una tendencia contradictoria a la preservación de las tierras de comunidad. No hay una base para sustentar que los decretos de la época bolivariana fueron un motor de la expansión de las haciendas.¹¹

En 1828, se restablece la contribución de indígenas junto a los derechos a tierras de comunidad, los protectores de indígenas y los pequeños cabildos. Y aunque se intentaron afectar las disposiciones sobre tierras de comunidad permitiendo su arrendamiento o venta parcial, es claro que la persistencia del tributo permite la existencia de las tierras de comunidad. La Ley de Contribución de Indígenas de 1851, en tanto establece un vínculo entre tributo, tierras de comunidad y autoridades indígenas, supone la persistencia de la República de los indios. Así que hasta 1857, cuando es abolido el tributo, se halla plenamente vigente la capacidad de posesión de tierras de comunidad.

En la medida de que los derechos de ciudadanía, solo eran posibles en un marco censitario, la población indígena quedaba sujeta a la legislación del tributo. Esto implicaba una continuación de los mecanismos coloniales de funcionamiento de la sociedad indígena. Esta legislación debe considerarse como el

marco normativo de la sociedad indígena en sus relaciones con la institucionalidad estatal.

El marco censitario funcionó de un modo extremo hasta 1861, cuando se levantan algunas barreras y se establece el sufragio directo durante el gobierno de García Moreno, puesto que antes de ese año, el sufragio era indirecto. Se debe recordar que los electores en las primeras décadas de la república, eran una minoría que no llegaba al 1% de la población. Se trataba de una representación que se circunscribía a un reducido grupo de electores.¹² No solo los indígenas se hallaban excluidos de la ciudadanía, sino amplios sectores no indígenas.

La noción de ciudadanía surgida de la revolución francesa, es la definición del individuo libre y soberano que está en capacidad de ejercer un conjunto de derechos civiles y políticos. Es una idea de igualdad jurídica que en su origen tiene importantes restricciones censitarias. Se puede ser ciudadano siempre que se sea varón, propietario y con un domicilio. Están fuera de esta definición los sirvientes, los marginales y las mujeres.¹³

Con la fundación del Estado ecuatoriano en 1830, ocurre la implantación de una ciudadanía censitaria que solo reconocía derechos civiles y políticos a

11 Guillermo Figallo, "Los decretos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierras de las comunidades", *Debate Agrario*, No. 19, sep. 1997, Lima, pp. 111-134.

12 Rafael Quintero, "El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX", *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, No. 7-8, 1978.

13 Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia.*, Instituto Mora, México D.F., 1999, pp. 72-76.

los propietarios que poseyeran un bien raíz, rentas y educación. ¿Qué implicaba ser ciudadano en una sociedad que conservó rasgos estamentales en su estructuración?

El Estado ecuatoriano se encontraba construyendo una comunidad política durante las primeras décadas posteriores a 1830, con la exclusión de la población indígena. Esta se encontraba todavía comprendida en una versión nueva de la república de los indios. Restablecido el tributo indígena desde 1828, las relaciones entre los indígenas y el Estado suponían las prerrogativas de tipo colonial tales como la capacidad de disponer de autoridades propias y tener ciertas exenciones.

Entre las disposiciones de 1828 y 1851 relativas a la contribución de indígenas, se reconocen los derechos a tierras de comunidad, la posibilidad de reparto individual y arrendamiento a los mismos indígenas. Aunque se abrían posibilidades de transformar la tenencia comunal de tierras, el sentido de esta legislación, es la protección de las tierras de indígenas poseídas en común. En la Ley de Contribución de Indígenas de 1851, aparecen mencionadas por primera vez las tierras de las "comunidades de indígenas".¹⁴ Desde la perspectiva de la articulación de los indígenas al Estado, hay por otra parte, una creciente sujeción a la división político administrativa, a su dependencia del trazado de cantones y parroquias. En las parroquias, con la sujeción a los tenientes políticos, y en los cantones con su de-

pendencia de los cabildos municipales y jefes políticos. Aunque hasta 1854 siguieron funcionando los protectores de indígenas.

Se trata de un proceso centralizador, en el que sin embargo los niveles locales de ejercicio de autoridad y poder están descentralizados, en tanto tienden a ser de tipo patrimonial y despótico y con una amplia discrecionalidad en su ejercicio. Este proceso se acentúa con la supresión del tributo en 1857, en tanto supone la cancelación de un pacto colonial que permitía un orden interno a la sociedad indígena.

Las tierras de comunidad eran objeto de disputas que requieren ser identificadas en sus rasgos más generales. En siglo XIX, se encuentran hasta 1857 un tipo de conflictos que corresponden a la época de vigencia del tributo cuando en los conflictos por tierras de comunidad, aparecen actores que se definen como "el común", mediados por protectores de indígenas. Se llegan a presentar los decretos bolivarianos como pruebas para legitimar los reclamos. Después de 1860, hasta fines del siglo XIX, hay una intención por vulnerar las tierras de comunidad con la aplicación de decretos de venta de tierras comunales y la legislación de tierras baldías que fue lograda parcialmente. Esto sobre todo estuvo concretado en la legislación de tierras baldías de 1865 y 1875, y la aplicación de decretos particulares de remate de tierras de comunidad. Por otra parte, el estado redefine las relaciones con la comunidad, pasando a privi-

14 Alfredo Rubio Orbe, *Legislación indigenista del Ecuador*, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F., 1954, p. 48.

legiar las relaciones individuales que trataron de ejecutarse con la inclusión de los indígenas en los catastros de propiedad. El concepto de ciudadanía que está atrás de toda esta legislación y actos del estado, es el de una igualdad jurídica ante la ley, sustentada en una sujeción particular a los poderes locales de nivel parroquial y municipal, con reglamentos específicos, procedimientos prácticos y obligaciones laborales ante el Estado, concretadas en la vigencia del trabajo subsidiario, que fundamentalmente se pone en marcha después de 1850.

Un análisis que realicé hace algunos años de alrededor de 20 conflictos de tierras ocurridos en la sierra central en el siglo XIX, muestra que se trataban de juicios en las instancias locales que tenían una duración generalmente prolongada. En ciertas ocasiones se interrumpen en alguna fase, se descontinúan, o se reinician años más tarde. En algunos casos, concluían en un arreglo que fijaba cánones de renta para las comunidades externas, aunque en otras ocasiones, se producía una reiterada ocupación de facto de los terrenos disputados con las haciendas, cuando los terratenientes y las autoridades locales

constataban que las tierras comunales eran ocupadas por los indígenas.¹⁵ Esto prolongó la antigua tradición de la disputa legal,¹⁶ y si bien no produjo modificaciones importantes en la estructura de la propiedad rural, puso un importante límite a la expansión de las haciendas, pese a la vigencia de una legislación que vulneraba los derechos colectivos que daban acceso a tierras comunales. En los ocasionales planos que se presentan para argumentar en estos juicios de tierras, se pueden apreciar situaciones de haciendas rodeadas de anejos y poblados mestizos e indígenas.

Un intento por terminar con la ambigüedad que suponía una legislación que daba espacios para el mantenimiento de tierras de comunidad, fue el sucedido en el Congreso de 1892, cuando se presentaron dos proyectos de decretos relativos a las tierras de comunidad. El primero que proponía dividir los terrenos de comunidad, y el segundo que partía de una situación local de Loja pero con intenciones de derivar a una aplicación más general. En el primer proyecto, se afirma "Que el sistema de comunidades es perjudicial a los intereses de la agricultura", mientras que el segundo menciona "Que a pesar de las

15 Hernán Ibarra, "Cambios agrarios y conflictos étnicos en la sierra central 1820-1930", en: *Estructuras agrarias y movimientos sociales en los andes ecuatorianos*, IIE-PUCE-CONUEP, Quito, 1990.

16 La tradición litigante indígena, es un aspecto de la capacidad de resistencia a través de los litigios judiciales. Esta capacidad de maniobra, parte de la posición proteccionista que tiene la legislación colonial a mediados del siglo XVI, con la asignación de Protectores que patrocinaban las intervenciones de los indígenas. Esto incluso había determinado que los pleitos tuvieran resultados inseguros para los españoles. Cfr. Steve Stern, *Los pueblos indígenas del Perú y el desafío de la conquista española. Huamanga hasta 1640*, Alianza Ed., Madrid, 1982, pp. 186-187.

disposiciones que se han dictado desde el tiempo de Colombia para que los terrenos denominados de resguardo o de comunidad se dividan y adjudiquen en propiedad a los indios comuneros; se conservan todavía indivisos aquellos terrenos en algunas provincias de la República como en la de Loja con perjuicio de la industria agrícola...". En los dos proyectos, se propone efectuar la división de terrenos de comunidad, repartiendo a las familias, en función del número de miembros. El contenido de estos proyectos de decretos que fueron negados y no se tramitaron, deben verse como intentos de poner en vigencia la legislación posterior a 1822, y anterior a la Ley de Tierras Baldías de 1865.¹⁷

El ambiente del siglo XIX, tendía a una limitación de los derechos comunales, puesto que se inclinaba a facilitar el desarrollo de la propiedad privada parcelaria dentro de las comunidades. Aunque no existía un reconocimiento jurídico de la comunidad, estaban mencionadas en los juicios de tierras, o la presencia de autoridades comunales reconocidas en juicios y las dependencias públicas, plantean un reconocimiento de hecho. En 1898, un decreto faculta a gobernadores y alcaldes indígenas mantener funciones ligadas a la dirección de las autoridades estatales. A comienzos del siglo XX, la Corte Suprema de Justi-

cia, reconoció en ocasionales sentencias judiciales la existencia de comunidades como entidades con personería jurídica, de acuerdo a la noción de corporaciones regidas por el Código Civil.

Respecto a los indígenas, el período liberal (1895-1925), propone un discurso de la justicia abriendo un espacio para la queja y la protesta, pero simultáneamente, acentúa algunos aspectos despóticos del poder, dando mayores atribuciones a los tenientes políticos y a núcleos terratenientes locales, consolidando el fenómeno contemporáneo del gamonalismo que ya había aparecido en el siglo XIX como expresión del ejercicio del poder despótico a nivel local.¹⁸ Proseguía el objetivo de conversión del indio a la ciudadanía, algo que impregnará las intenciones de incorporar a los indígenas a la escuela, y la supresión de la prisión por deudas en 1918. En 1913 y 1921, hay dos proyectos de decretos sobre las comunidades indígenas que son discutidos, pero no producen ninguna legislación. Allí es cuando emerge la figura del cuasicontrato de comunidad como una disposición del Código Civil que podría permitir definir a las comunidades como persona jurídica.¹⁹ Pero resurge siempre el dilema de suprimir o no las tierras de comunidad. Sin embargo, en aquel momento, era más importante el debate sobre el concertaje.

17 AFL. Proyecto negado en el que trata sobre los terrenos de comunidad y los terrenos de reversión, 1892, c.26, leg.3, Doc.12).

18 Hernán Ibarra, "Origen y decadencia del gamonalismo en la sierra ecuatoriana, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. LIX, 2, 2002, Sevilla, pp. 491-510.

19 Mercedes Prieto, *Liberalismo y temor: Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial, 1895-1950*, FLACSO-Ahya Yala, Quito, 2004, pp. 136-137

Los conflictos rurales y la nueva posición de la comunidad

Entre 1916 y 1930, se manifestó un importante ciclo de conflictos rurales y protesta indígena en la sierra ecuatoriana.

Se asiste a una marea ascendente de conflictos rurales. Hemos sintetizado la información, distinguiendo los conflictos entre haciendas y comunidades, conflictos laborales, sublevaciones locales y otros con causas varias.

Cuadro No. 1
Conflictos y sublevaciones rurales en la sierra ecuatoriana: 1916-1930

TIPO DE CONFLICTOS	NUMERO	PORCENTAJES
Conflictos entre haciendas y comunidades	19	21 %
Conflictos laborales	6	7 %
Levantamientos locales	49	56 %
Causas varias	14	16 %
TOTAL	88	100 %

FUENTE: F. Rosero et al. (1990)

Estos diversos conflictos, tienen que ser precisados en sus particularidades. Percibidos en aquel tiempo como estallidos y signos de malestar, alimentan el temor a los indios.

- Disputas entre haciendas y comunidades, en las que desde una perspectiva comunal, buscaban consolidar o redefinir una territorialidad, ocupando de hecho tierras de haciendas, o como resultado del conflicto aparecían nuevas transacciones con los hacendados respecto a rentas en trabajo o dinero, reproduciendo las tendencias del con-

flicto hacienda comunidad del siglo XIX.

- Conflictos de tipo laboral dentro de las haciendas, desde comunidades huasipungueras o de pequeños arrendatarios que han copado espacios de las haciendas, erosionando el control patronal.²⁰ Este tipo de conflictos, buscaban alterar las condiciones laborales, ampliando o defendiendo las economías campesinas dentro de las haciendas.
- La oposición de grupos étnicos a ser inscritos en los catastros de tierra, o a cualquier acto de registro estadístico estatal, ocasiono-

²⁰ Mercedes Prieto, *Condicionamientos de la movilización campesina: el caso de las haciendas Olmedo/Ecuador (1926-1948)*, Tesis, Dep. de Antropología, PUCE, Quito, 1978.

naba importantes actos de protesta colectiva que se dirigían a las cabeceras parroquiales o pueblos mestizos que eran sitiados por los indígenas, reeditando formas de movilización y protesta colonial.²¹ Sobre todo en las sublevaciones locales, implicaban actos violentos y respuestas de tipo represivo con un alto saldo de muertos y heridos. Las provincias donde se concentraron mayormente estos eventos de protesta, fueron las provincias de Chimborazo y Azuay.

- Otro tipo de conflictos, son aquellos de poblados mestizos que disputaban tierras con haciendas, motivados por necesidades de crecimiento; conflictos intercomunales y conflictos por acceso a aguas.

Fue en este clima conflictivo que fue publicado en 1922 *El indio ecuatoriano* de Pio Jaramillo Alvarado, donde se argumentaba a favor de una política protectora a la población indígena, y se fijaron los términos básicos del indigenismo como corriente intelectual que será muy influyente en las políticas del Estado de los años treinta y cuarenta.

A esta conflictividad, dio respuesta originalmente el Estado, a través de las

competencias atribuidas al Ministerio de Previsión Social después de 1926 con los procedimientos de delimitación de haciendas y comunidades, la confección de planos y reglamentos de comunidades, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Patrimonio Territorial del Estado de 1927. Fueron estos los antecedentes de lo que será la Ley de Comunas de 1937. De modo que en los años treinta, ocurrió un cambio en la tendencia de lo que fue la legislación del siglo XIX, al proponer el Estado una nueva legislación protectora. Así mismo, el Código del Trabajo en 1938, reconoció en un capítulo la especificidad de las relaciones de renta en trabajo y en especie que regían en las haciendas de la sierra y la costa, dando un espacio para la negociación de las relaciones de trabajo rurales.

Es importante referirse a una discusión sobre las comunidades indígenas que ocurre en 1927. Un abogado cuencano, Alonso María Mora, efectuó un alegato a favor de la disolución de las comunidades indígenas que fue ampliamente divulgado en la prensa y replicado por Pio Jaramillo Alvarado.

Lo que se discutía era la existencia o no de tierras de reversión, un modo de denominar a las tierras de propiedad estatal. Para Mora esa denominación era de origen colonial y ya no tenía aplica-

21 Martha Moscoso, "Estado, comunidad y levantamientos indígenas en las provincias de Azuay y Cañar 1830-1930"; Arturo Cevallos, "Sublevaciones y conflictos indígenas en Chimborazo, 1920-1930", en F. Rosero (comp.), *Estructuras agrarias y movimientos sociales en los Andes ecuatorianos (1830-1930)*, III. PUCF-CONUEP, Quito, 1990, pp. 1-69 y 264-370; Michael Baud, "Campesinos indígenas contra el Estado. La huelga de los campesinos del Azuay, 1920/21", *Procesos*, No. 4, 1993, pp. 41-72.

ción. Estaba preocupado con que los territorios de haciendas pudieran ser conceptuados como terrenos de reversión y así podrían volver a propiedad del Estado. Visto desde la perspectiva de la región austral, Mora creía que había llegado el momento de disolver las comunidades, puesto que eran tierras que carecían de un modo de circulación libre y obstaculizaban el desarrollo de la agricultura y el comercio. Las tierras de las comunidades, serían rematadas a los propios comuneros y el Estado se beneficiaría, puesto que esas tierras generarían impuestos. "Que el Estado tiene derecho de imponer contribuciones y de expropiar por causa de utilidad pública, nadie puede negarlo. Es claro que, en este caso excepcional y extraordinario, ese sistema produciría efectos saludables, porque así y solo así se suprimirían las comunidades de indios. Sería una operación de cirugía, si bien dolorosa absolutamente necesaria."²²

Pío Iaramillo en cambio sostuvo la necesidad de conservar las comunidades de indígenas, en tanto permitían la sobrevivencia de la población indígena. En su visión, el problema no eran las comunidades, sino los latifundios, espe-

cialmente los del Estado, que se encontraban administrados por arrendatarios de acuerdo a la Ley de beneficencia de 1908. A diferencia del conciergo que era ocioso, indolente y desconfiado por el sistema de explotación en el que vivía, el comunero tenía rasgos positivos caracterizados por su independencia y capacidad de defensa de sus derechos. "El comunero, por su independencia económica, derivada de la propiedad de su parcela, es trabajador, bien nutrido, viste con aseo, sabe defender sus derechos ante las usurpaciones de los hacendados vecinos, a los que resiste en masa; recobra las zonas de cultivo abandonadas, utiliza la irrigación, y constituye el núcleo reivindicatorio de los derechos agrarios del indio, organizando las huelgas, y trabaja como peón libre sin admitir concertajes, y por todos esos caracteres, el hacendado no mira bien al comunero, y propaga la urgencia de dividir los territorios que éste ocupa." En vista de estos rasgos positivos, el Estado debía respetar a las comunidades de indios, puesto que éstas "constituye (n) la célula del derecho de propiedad de la raza aborigen que le ha protegido en el tiempo del despojo de sus tierras, y

22. Alfonso María Mora, "¿Existen o no en el Ecuador terrenos de reversión?" Apéndice, en *Derecho de propiedad y socialismo*, Tip. de la Universidad, Cuenca, 1927, p. 308. Las opiniones favorables a la disolución de las comunidades también eran emitidas por autoridades de provincia, cercanas a los intereses de los hacendados. El Gobernador de Tungurahua, Francisco Sevilla, emitió su criterio acerca de las comunidades indígenas, inclinándose por su disolución. Repetía argumentos ya expuestos en 1916 por Nicolás Martínez. Propuso un plan para "dar un corte definitivo a esos organismos comuneros que podemos llamar estados independientes, que subsisten dentro de la entidad ecuatoriana, con estorbo y mengua de su progreso tanto económico como social" Comunicación del Gobernador de Tungurahua Francisco Sevilla al Ministro de Previsión Social y Trabajo transcrito en "Crónicas de Saturno", *El Día* 3/03/1928, Quito.

constituye en la hora presente, el núcleo organizado para la regeneración del indio, siempre despojado por las leyes protectoras desde la colonia hasta la sabiduría universitaria de hoy."²³

Esta controversia en la que se evidenciaban modos antiguos de percepción del tema de las tierras de comunidad, queda zanjada con la Ley de Patrimonio Territorial del Estado, expedida en 1927. La ley establece firmemente lo que son tierras estatales, afirma los derechos a tierras comunales y ordena un registro de esas tierras. Por otra parte, delega en los municipios la reglamentación del manejo de las tierras de comunidad. Esta ley contiene un principio centralizador de la definición legal de tierras de comunidad a discreción del Ministerio de Previsión Social y un mecanismo descentralizado de reglamentación en manos de los municipios. Esta ley significó un paso decisivo en la definición de una política protectora a las comunidades, alejándola de las concepciones tendientes a la privatización. Precisamente, un reglamento sobre la comunidad de Pilahuín, en la que coexistían comuneros indígenas y mestizos, establece en 1930 los modos de resolver conflictos y la adjudicación de tierras en la comunidad.

En 1931, durante una Asamblea de Municipios del país, Pío Jaramillo Alvarado propuso una ponencia tendiente a la reivindicación de las comunidades indígenas, poniendo énfasis en la expropiación de las tierras de haciendas y la creación de un Patronato de la Raza Indígena. La idea central es la de que las comunidades son núcleos de la pequeña propiedad. Pero también se reivindicaban los derechos de los poblados rurales que requerían tierras para su crecimiento, una demanda que surgía en diversos puntos del país.²⁴ La Asamblea de Municipios, en esa ocasión solo representada por los Presidentes de los Concejos Municipales de las capitales de provincia, consideró que esto no era de su competencia y debía ser resuelto por el Parlamento.

El impacto de la Ley de Comunas

Las bases sobre las que se edificó la intervención estatal en el Ecuador, fueron las simientes ya echadas desde la revolución juliana (1925), que abre una época de creación de aparatos estatales modernos y políticas públicas interventoras. La generación de una legislación social desde la década de 1930 e instituciones que permitían arbitrar los con-

23 Petronio (seud.) de Pío Jaramillo Alvarado, "Las comunidades de indios", *El Día*, 5/08/1927.

24 "Ponencia presentada a la Asamblea de los Municipios por el Doctor Jaramillo Alvarado sobre división de los latifundios y derechos de los campesinos", *El Día*, 8/03/1931. La Asamblea de Municipios reunida a comienzos de marzo de 1931, discutió sobre la autonomía municipal, y el papel que podían cumplir los municipios adoptando medidas tendientes a la protección de la industria harinera y el fomento de la agricultura. *El Día*, 3-10/03/1931.

flictos laborales urbanos y rurales, definen rasgos de un Estado interventor.

Surgió una nueva época de protección para la comunidad indígena que tenía importantes ejemplos en Perú y México. En México, la Ley Agraria de 1915 y la Constitución de 1917, habían introducido la capacidad de desarrollo de la propiedad ejidal y comunal y la facultad de fraccionamiento de la gran propiedad, permitiendo el surgimiento de la pequeña y mediana propiedad, implantando también el famoso principio de la "función social de la propiedad".²⁵ En Perú, La Constitución de 1920, determina la protección a "la raza indígena" y reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas. Y en 1921, se crea la Sección de Asuntos Indígenas para poner en marcha las disposiciones protectoras. Las primeras comunidades son reconocidas en 1925. Esto era producto del desarrollo del indigenismo peruano y la peculiar política indigenista del gobierno de Leguía.²⁶

La Ley de Organización y Régimen de las Comunidades y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, expedidas en 1937, fueron medidas destinadas a reconocer la institución comunal. La Ley de Comunidades establecía un criterio general para incorporar agrupamientos de población que tuvieran un mínimo de 50 habitantes. De este modo, comunidades, parcialidades, anejos y caseríos podían ser reconocidas con la figura de comuna, independientemente de que

tuvieran o no bienes comunales. Quedaban sujetas a la parroquia, el escalón más bajo de la división político administrativa. La ley no hace referencia en ningún lugar acerca de características étnicas de la población. Se definía también la formación de un Cabildo para la representación y un Presidente como la autoridad y representante de la comuna. El tema que se había debatido y fue objeto de conflictos desde el siglo XIX, el arrendamiento y venta de tierras comunales quedaba incorporado pero bajo una decisión que adoptaba la comuna. A diferencia de los decretos del siglo XIX que promovían el arrendamiento o enajenación de tierras comunales desde decisiones externas, estas pasaban a ser tomadas internamente. Así mismo, se formaliza la intervención y supervisión por parte de los tenientes políticos.

Pero lo más importante en términos de la inserción institucional, fue la capacidad de intervención que adquiere el Ministerio de Previsión Social para resolver los conflictos. En el Estatuto de las Comunidades Campesinas, se establecen las normas para resolver las controversias de los bienes de comunidad. Se formaliza entonces un tipo de intervención que ya había tenido vigencia desde la Ley de Patrimonio Territorial del Estado de 1927. Los litigios comunales se trasladan de la jurisdicción de los juzgados civiles locales al Ministerio de Previsión Social, aunque se mantienen procedimientos establecidos en la legis-

25 Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario en México, 11923*, Ed. Porrúa, México D.F., 1974.

26 Moisés Saenz, *Sobre el indio peruano y su incorporación al medio nacional*, Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, México, 1933, p. 206.

lación civil. Se abre también la posibilidad de expropiación de tierras como lo prevé el Estatuto y una Ley de Expropiaciones del año 1938.²⁷ Esta intervención centralizada sobre los conflictos de comunidades fue objetada por hacendados y comunidades, en tanto alteraba las prácticas locales de resolución de conflictos.²⁸ Esta ingerencia del Ministerio, fue suprimida en 1939, pero se reimplanta nuevamente en 1944. Esto se complementa cuando en la Ley de Régimen Político y Administrativo de 1945, se establece el Departamento de Asuntos Indígenas adscrito al Ministerio de Previsión Social y Trabajo que debía

estar subordinado a una Junta de Cuestiones Indígenas.

La cantidad de juicios en los que se encontraban involucradas comunidades entre 1930 y 1962, de acuerdo a la información que se encontraba recopilada en expedientes del Ministerio de Previsión Social, indica que el número de litigios tuvo su mayor crecimiento en la década de 1940. Fue el momento de una amplia intervención del Estado por efecto de las competencias que adquirió el Ministerio de Previsión Social en la solución de los conflictos entre haciendas y comunidades y entre comunidades.

Cuadro No. 2
Litigios comunales 1930-1962

PERIODO	NUMERO
1930-1939	45
1940-1949	124
1950-1962	74

FUENTE: Costales (1962).

Al año siguiente de la expedición de la Ley de Comunas, se habían reconocido jurídicamente a 500 comunas. Una década más tarde, en 1947, ya estaban reconocidas 792 comunas distribuidas en la sierra y la costa. El 12 % de la población rural del Ecuador se encontraba radicada en comunas. Pero donde más importancia tenía la población comunera era en las provincias con una mayor

densidad de población indígena. Así que Chimborazo, Imbabura, Tungurahua y Cañar eran las provincias con mayor población en las comunas. En tanto que Azuay y El Oro, eran provincias con baja población comunera. Un número importante de comunas estaba en Manabí y Guayas, dos provincias de la costa. En Manabí correspondía a asentamientos que se hallaban en áreas cerca-

27 Decreto Supremo No. 181, 29/07/1938. Sobre ensanchamiento de cantones, parroquias, caseríos y comunas.

28 Mercedes Prieto, *Liberalismo y temor: Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial, 1895-1950*, p. 154.

nas a las costas, y en Guayas, mayoritariamente en la Península de Santa Elena. La cantidad de comunas reconocidas en Loja, también fue importante. Una parte

de comunas, pertenecía estrictamente a áreas periféricas de las ciudades, por ej. aquellas que se hallaban vinculadas a la ciudad de Quito.

Cuadro No. 3
Comunas y población comunera en Ecuador: 1947

Provincia	Población Rural	Número de Comunas	%	Población Comunas	% Poblac. Rural comunas	Promedio hab/comuna
Carchi	55,894	54	6.7	14,044	25	260
Imbabura	115,540	82	10.3	32,531	28	394
Pichincha	160,865	62	7.8	14,208	9	229
Cotopaxi	147,105	77	9.7	25,380	17	330
Tungurahua	148,855	74	9.3	33,850	23	457
Chimborazo	171,785	85	10.7	25,612	15	301
Bolívar	98,063	11	1.4	8,877	9	807
Cañar	84,586	43	5.4	17,117	20	398
Azuay	201,857	12	1.5	3,276	2	273
Loja	186,430	78	9.8	27,635	15	354
El Oro	66,009	21	2.6	6,338	9	292
Guayas	293,398	61	7.7	17,020	6	279
Los Ríos	129,919	4	0.5	2,016	2	504
Manabí	326,170	113	14.3	39,309	12	348
Esmeraldas	60,306	15	1.9	6,951	12	463
TOTAL	2,246,572	792	100	273,964	12	346

Fuente: Tamayo Rubio, 1947 y CONADE UNEPA, 1987

Nota: Los datos de población rural provienen del Censo de 1950

Sobre este primer momento de vigencia del reconocimiento de las comunidades, se cuenta con *Demografía y estadística sobre el indio ecuatoriano* (1948), de César Cisneros. Un diagnóstico de cómo se encontraba distribuida la población comunera de la sierra ecuatoriana. Sus descripciones son de cierto detalle, basadas en informaciones de autoridades locales, expedientes de litigios que llegaban hasta el Ministerio de Previsión Social y su conocimiento directo. Describe caseríos, parcialidades y concentraciones en las que se

agrupa la población, sean o no comunas. Eran agrupamientos de población con sus rasgos particulares, cerrados ante los extraños, pero dependientes de su vinculación a los mercados, los pueblos y las haciendas. Se aprecia que muchas parcialidades y caseríos no se habían acogido al régimen de comunas. En algunas parcialidades, había un régimen de caciques y alcaldes. Estas descripciones que evocan las Relaciones Geográficas del período colonial, permiten percibir como en los intelectuales vinculados al aparato de Estado, se habían

constituido maneras de percibir la población indígena y los modos de generar una administración estatal.

Cisneros constata los vínculos de haciendas y comunidades mediante pactos de trabajo a cambio de acceso a recursos, conflictos intercomunales, conflictos entre haciendas y comunidades, las peculiaridades de la producción agraria y artesanal, el acceso a la escuela, los vínculos con centros poblados y los procesos migratorios.

Establece una división entre la población "indo-mestiza" que también los denomina campesinos, y los indígenas, que tiende a definirlos frecuentemente como "atrasados", exceptuando aquellos que se encuentran cerca de los centros urbanos y desempeñaban oficios artesanales. El horizonte de Cisneros, es el de valorar como preferible la mayor cercanía a las pautas culturales mestizas. Lo indo-mestizo, es su modo de describir no una categoría racial, sino la coexistencia de indios y mestizos en determinadas localidades y áreas rurales. Realmente, él distingue muy claramente en sus descripciones a indios, mestizos, blancos y negros. En las áreas urbanas, percibía el incremento del mestizaje con lo que "casi habían desaparecido los grupos indígenas atrasados."²⁹ Cisneros evitó el uso de los términos de cholo y chagra para designar a los habitantes mestizos rurales.

Identificó tres tipos de comunidades: 1) agrarias; 2) de explotación en común, y; 3) de aguas. Las comunas agrarias

y las de explotación en común, tienen rasgos similares, en tanto se trata de la existencia de tierras de uso familiar en las zonas bajas, junto a las tierras de aprovechamiento común en las zonas altas para pastoreo. Las comunas agrarias eran las que tenían un cabildo que había distribuido las tierras de cultivo a las familias indígenas o mestizas, y éstas pagaban una pensión de arrendamiento. Mientras que las comunas de explotación en común, correspondían al acceso de pastos en zonas que no eran adyacentes a las zonas bajas y eran más distantes. Además de que las zonas de pastoreo eran compartidas con otras comunidades o poblados. Entonces, las comunidades agrarias eran aquellas en las que existía una continuidad territorial entre la zona baja y alta, mientras que las comunidades de explotación en común, eran las que tienen una discontinuidad entre las zonas de apropiación familiar y las áreas de explotación de recursos comunales.³⁰ Las comunas de aguas, eran aquellas conformadas por propietarios indígenas o mestizos que por la ley habían obtenido acceso a corrientes de agua.

Final

En el siglo XIX, las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, tuvieron una evolución cambiante, donde el hecho central fue una lenta erosión del estatuto colonial de los grupos étnicos.

²⁹ César Cisneros, *Demografía y estadística sobre el indio ecuatoriano*. Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1948, p. 91.

³⁰ *Ibid.*, pp. 153-154.

En una primera etapa desde 1828 hasta 1857, donde rigió el tributo colonial, se conservó un sistema modificado de autoridades étnicas. Se trataba de una situación contradictoria, en tanto sobrevivían los conceptos de derecho colonial, superpuestos a una nueva legislación civil. En cuanto el sistema de tributo también garantizaba los derechos de acceso colectivo a tierras comunales, esta legislación que alteraba el régimen de posesión de tierras comunales, no tuvo efectos considerables. En 1854, se suprimen los Protectores de indígenas, y con la cancelación del tributo, se derogan los privilegios y exenciones legales de los indígenas, quedando seriamente vulnerado el sistema de autoridades étnicas.

En la segunda mitad del siglo XIX, se evidencia una situación de desprotección, con la sujeción a la legislación civil y sus procedimientos que se sobrepone a los derechos de tradición colonial. Sin embargo, los conflictos permiten establecer un límite a la expansión de las haciendas.

El período liberal (1895-1925), inaugura un nuevo ciclo de protección al permitir el mayor acceso de los indígenas a las instancias estatales, pero de sata intensos conflictos que estaban represados en los niveles locales de poder.

Después de 1925, se consolida la tendencia proteccionista de la comunidad campesino/indígena, con la intervención del Estado que culmina en la legislación de comunas de 1937, que además de insertar a las comunidades en la división político administrativa, establece un modo centralizado de procesamiento de los conflictos.

Hemos propuesto una explicación histórica de lo que ha sido la construcción legal de la comunidad campesino/indígena, concebida como un proceso en el que se definen los derechos comunales de un modo conflictivo. En la larga duración se constituye un sujeto socioterritorial que es definido jurídicamente en un ciclo de protección-desprotección-protección que engarza la trayectoria del derecho y las intervenciones estatales.

Anexo
Legislación sobre tierras y derechos comunales (1820-1947)

DECRETO/LEY	FECHA	CONTENIDO
Decreto que ordena devolver los resguardos a los "naturales"	1820	<ul style="list-style-type: none"> • Se ordena devolver tierras de resguardo • Se asignan tierras en usufructo familiar • El arrendamiento de tierras de resguardo se destina para educación y pago de tributos
Decreto que suprime el tributo y ordena el reparto de tierras de resguardo	1821	<ul style="list-style-type: none"> • Se suprime el tributo indígena • Se ordena el reparto de tierras de resguardo • Los terrenos sobrantes pueden arrendarse
Decreto que restablece la Contribución Personal de Indígenas	15/10/1828	<ul style="list-style-type: none"> • Se restablece la Contribución Personal de Indígenas (3 pesos y 4 reales), dirigida a indígenas entre 18 y 50 años. • Se definen las tierras de resguardo, posibilitando el arrendamiento, uso común y repartos a nivel individual dentro de la población indígena. • Se designan Protectores de Indígenas • Se conservarán los pequeños cabildos y empleados en parroquias de indígenas
Decreto que establece escuelas para niños indígenas	16/01/1833	<ul style="list-style-type: none"> • Los fondos para la educación indígena, debían provenir de la subasta pública de los sobrantes de tierras de resguardo
Decreto sobre dotación de tierras baldías y asignación de propiedad familiar para indígenas.	6/06/1843	<ul style="list-style-type: none"> • Se asignaran tierras baldías a los indígenas que ya no quepan en tierras de comunidad • Se adjudicarán en propiedad tierras de comunidad que están en posesión familiar
Ley de Contribución de indígenas	3/06/1851	<ul style="list-style-type: none"> • Se menciona el término "comunidad de indígenas". • Establece una contribución anual de 3 pesos para indígenas comprendidos entre 18 y 50 años de edad. • Se conservarán los pequeños Cabildos y empleados de parroquias de indígenas. • Asignación familiar de tierras de resguardo • Se podrán arrendar tierras de comunidad a indígenas preferentemente • El producto servirá para el financiamiento de escuelas primarias

DECRETO/LEY	FECHA	CONTENIDO
Ley de Contribución de Indígenas	23/10/1854	<ul style="list-style-type: none"> Se reitera en los objetivos de la Ley de 1851 Se suprimen los protectores de indígenas
Decreto que suprime la Contribución de Indígenas	30/10/1857	<ul style="list-style-type: none"> Se suprime la Contribución de Indígena
Ley de Tierras Baldías	1865	<ul style="list-style-type: none"> Definición de tierras baldías y tierras de resguardo y el modo de asignación
Ley de Tierras Baldías	1875	<ul style="list-style-type: none"> Definición de tierras baldías y modo de asignación
Decretos de remate de tierras de comunidad	1863 1869	<ul style="list-style-type: none"> Disposición de tipo particular para venta de tierra de comunidad Ejecución por parte de autoridades locales
Ley sobre bosques nacionales	23/10/1875	<ul style="list-style-type: none"> Se establece la libre explotación de bosques nacionales baldíos
Decreto sobre Derechos de Indígenas a bosques	1/08/1890	<ul style="list-style-type: none"> Se definen derechos de acceso a bosques para indígenas "cristianos" y "salvajes" de la banda oriental
Decreto que exonera a los indígenas del trabajo subsidiario y la contribución territorial	13/08/1896	<ul style="list-style-type: none"> Los indígenas son exonerados del trabajo subsidiario y la contribución territorial
Decreto que reitera la exención de la contribución territorial	25/02/1898	<ul style="list-style-type: none"> Se insiste en que los indígenas no deben pagar ninguna contribución territorial
Exención de la contribución territorial	23/11/1920	<ul style="list-style-type: none"> Se deroga la contribución territorial para predios rústicos de menos de 1.000 sucres.
Ley de Patrimonio Territorial del Estado	13/10/1927	<ul style="list-style-type: none"> Se define tierras baldías, municipales y de comunidades Se ordena la identificación y registro de tierras comunales Se prevé impulsar el uso de las tierras comunales y definición de reglamentos
Constitución Política de 1929	1929	<ul style="list-style-type: none"> Definición de función social de la propiedad

DECRETO/LEY	FECHA	CONTENIDO
Decreto de exención de impuesto a tierras de comunidades	7/02/1935	<ul style="list-style-type: none"> Se declaran libres de impuesto a predios rústicos a las tierras de comunidad, si no superan los 4.000 surtes por condómino.
Ley de Organización y Régimen de las Comunas	30/07/1937	<ul style="list-style-type: none"> Se define que todo centro poblado que tenga un mínimo de 50 habitantes, pueden adquirir personería jurídica Las comunas están sujetas a la jurisdicción de la parroquia urbana o rural Las comunas dependen administrativamente del Ministerio de Bienestar Social Las comunas podrán poseer bienes en común. El órgano representativo de la comuna es el Cabildo Las elecciones son supervisadas por el Teniente Político
Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas	7/12/1937	<ul style="list-style-type: none"> Se definen las atribuciones del Ministerio de Bienestar Social en la supervisión, registro e intervención en conflictos de las comunidades
Decreto que deroga el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas	4/03/1939	<ul style="list-style-type: none"> Se transfieren los temas de conflictos comunales e intercomunales a la jurisdicción de la justicia civil.
Decreto que restablece el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas	1/08/1944	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Previsión Social vuelve a decidir sobre conflictos y controversias de comunidades
Ley de Régimen Político Administrativo	1945	<ul style="list-style-type: none"> Se definen la Junta de Cuestiones Indígenas y el Departamento de Asuntos Indígenas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Se definen funciones complementarias a las del Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas.
Decreto que crea la Junta de Cuestiones Indígenas	1947	<ul style="list-style-type: none"> Se define la composición y atribuciones de la Junta de Cuestiones Indígenas, relativas a la protección de las comunidades, controversias y temas laborales.

Fuentes: Rubio Ordoñez (1954); Irana (1980); Ministerio de Obras Públicas y Terrenos Baldíos (1932).

Bibliografía

- Costales, Piedad de y Alfredo Costales
1962 *Comunas jurídicamente organizadas*, IFAG, Quito.
- Baud, Michael
1994 "Campesinos indígenas contra el Estado. La huelga de los campesinos del Azuay. 1920/21", *Procesos*, No. 4, pp. 41-72.
- Bendix, Reinhard
1974 *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Bonnett, Diana
2002 *Tierra y comunidad un problema irrisuelto. El caso del altiplano cundiboyacense (Virreynato de Nueva Granada) 1750-1800*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia - Universidad de los Andes, Colombia.
- Borchart de Moreno, Cristiana
1988 "Las tierras de comunidad de Licto, Punín y Macaxi: Factores para su disminución e intentos de restauración", *Revista Andina*, 6(2), Cusco, pp. 503-524.
- Cisneros, César
1948 *Demografía y estadística sobre el indio ecuatoriano*, Talleres Gráficos Nacionales, Quito.
- CONADE UNIPA
1987 *Población y cambios sociales. Diagnóstico sociodemográfico del Ecuador 1950-1982*, CONADE-UNIPA CEN, Quito.
- Figallo, Guillermo
1997 "Los diez retos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierras de las comunidades", *Debate Agrario*, No. 19, sep., Lima, pp. 111-134.
- Gueñero Andrés
1990 *Cunagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otava 1830-1875)*, Ed. El Conejo, Quito.
- Gueñero, Andrés
2006 "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transcripción", en A. Guerrero (comp.) *Hincidades*, FIACSO/ILDIS, Quito.
- Ibarrá, Hemán
2002 "Origen y decadencia del gamonalismo en la sierra ecuatoriana", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. LIX, 2, Sevilla, pp. 491-510.
- Informe del Ministro de Agricultura y Previsión Social 1929-1930, Quito
- Jaramillo Alvarado, Pío
1922 *El indio ecuatoriano. Contribución al estudio de la sociología nacional*, Imp. Quito, Quito.
- Jaramillo Alvarado, Pío
1927 "Las comunidades de indios", *El Día*, 5/08.
- Martínez, Luciano
1987 *Economía política de las comunidades indígenas*, CIRE, Quito.
- Martínez, Nicolás
1916 *La condición de la raza indígena en la provincia de Tungurahua*, Tall. del Instituto Martínez, Ambato.
- Marzal, Manuel M.
1981 *Historia de la antropología indigenista: México y Perú*, PUC, Lima.
- Ministerio de Obras Públicas y Terrenos Baldíos
1932 *Recopilación de leyes, decretos, etc. sobre terrenos baldíos*, Imprenta Nacional, Quito.
- Mora, Alfonso María
1927 "¿Existen o no en el Ecuador terrenos de reversion?" Apéndice, en *Derecho de propiedad y socialismo*, Tip. de la Universidad, Cuenca.
- Oberem, Udo
1985 "La sociedad indígena durante el período colonial de Hispanoamérica", *Miscelánea Antropológica Ecuatoriana*, N° 5, pp. 161-217.
- Powers, Karen
1994 *Prendas con pies. Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito*, Abya Yala, Quito.
- Prieto, Mercedes
2004 *Liberalismo y temor: Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador p. escolar, 1895-1950*, FIACSO Abya Yala, Quito.
- Prieto, Mercedes
1978 *Condicionamientos de la movilización campesina: el caso de las haciendas Olmedo/Ecuador (1926-1948)*, Tesis, Dep. De Antropología, PUCE, Quito.
- Quintero, Rafael
1978 "El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX", *Revista Ciencias Sociales*, vol. II, No. 7 B.

- Rebolledo, Loreto
1992 *Comunidad y resistencia. El caso de Lumbisi en la colonia*, FLACSO Abya Yala, Quito.
- Rosanvallon, Pierre
1999 *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia.*, Instituto Mora, México D.F.
- Rosero, Fernando (comp.)
1990 *Estructuras agrarias y movimientos sociales en los Andes ecuatorianos (1830-1930)*, IIE-PUCE-CONUEP, Informe de Investigación, Quito.
- Rubio Orbe, Alfredo
1954 *Legislación indigenista del Ecuador*, Instituto Indigenista Interamericano, México D.F.
- Saenz, Moisés
1933 *Sobre el indio peruano y su incorporación al medio nacional*, Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, México.
- Sánchez Parga, José
1986 *La trama del poder en la comunidad andina*, CAAP, Quito.
- Santana, Roberto
1983 *Campesinado indígena y el desatío de la modernidad*, CAAP, Quito.
- Tamayo Rubio, Raúl
1947 "Comunidades campesinas y sus leyes en el Ecuador", *Previsión Social*, No. 19-20.
- Tocqueville, Alexis de
1989 *La democracia en América*, Vol.1., Alianza, Madrid, 2ª. Reimp.
- Trojillo, Jorge
1986 *La hacienda serrana. 1900-1930*, IIE/Abya-Yala, Quito.
- Iriana, Adolfo
1980 *Legislación indígena nacional. Leyes, decretos, resoluciones, jurisprudencia y doctrina*, Ed. América Latina, Bogotá.
- Varios Autores
1981 *Comunidad andina: alternativas políticas de desarrollo*, CAAP, Quito.