

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA**

**HEGEMONÍA COMUNAL: CASO DE ESTUDIO COMUNA LA TOGLLA**

**KAREN ORTEGA REBOUCAS**

**MARZO 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA**

**HEGEMONÍA COMUNAL: CASO DE ESTUDIO COMUNA LA TOGLLA**

**KAREN ORTEGA REBOUCAS**

**ASESORA DE TESIS: VALERIA CORONEL**

**LECTORES: SANTIAGO ORTIZ**

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA**

**MARZO 2015**

**DEDICATORIA**

A María Clara y Pablo

## **AGRADECIMIENTOS**

A Jaime Paucar, Rosa Cabrera, Abraham Paucar, por su apoyo en esta investigación, por su compromiso y lucha constante en defensa de los ideales y el territorio de la comuna la Toglla.

A la planta docente del departamento del Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, particularmente a Santiago, Cristina y Edison, por sus consejos, comentarios y por la bibliografía sugerida.

De manera especial a Valeria, por su acompañamiento en este proceso y su rigurosidad en las discusiones y debates.

A los compañeros de la maestría, por las largas conversaciones y las muestras cariño.

A mi familia y amigos por el apoyo incondicional en todos los aspectos de mi vida, especialmente en este proceso de formación.

## INDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	8
Planteamientos teóricos .....	9
Metodología .....	10
Estructura del trabajo .....	12
El cuento de la señora araña .....	14
CAPÍTULO I.....	15
MARCO TEÓRICO .....	15
Introducción .....	15
Hegemonía comunal y la construcción del Estado-nación .....	15
Identidad comunal: espacio y territorio .....	19
Corporativismo y Estado .....	21
Comunas: debate actual .....	23
La crisis de la comunidad como espacio de cohesión social .....	24
Caracterización de comunas .....	27
Territorios periurbanos .....	29
Conclusiones.....	31
CAPÍTULO II.....	32
FORMACIÓN Y CONFLICTO.....	32
Introducción .....	32
Origen del nombre La Toglla.....	33
La institución comunal y el Estado, conflictos de tierras y procesos judiciales. (1920-1970).....	35
Período 1920-1930: Estado Liberal, conflictos con los terratenientes .....	38
Período 1930-1960: ley de Comunas y conflictos internos .....	43
Período 1963 -1979: Estado desarrollista, Reforma Agraria y sus consecuencias .....	47
La institucionalidad del Estado en los conflictos de la Toglla .....	54
Conclusiones.....	57
CAPÍTULO III .....	59

NEOLIBERALISMO: ETNICIDAD Y CORPORATIVISMO.....	59
Introducción .....	59
El neoliberalismo y el movimiento indígena en el Ecuador .....	61
La Toglla: defensa del territorio .....	65
La década del 2000: conflictividad y vinculación con el poder .....	68
Neoliberalismo y corporativismo.....	73
Conclusiones .....	77
CAPÍTULO IV .....	79
CONTEXTO: Análisis normativo y estado actual de la Comuna la Toglla.....	79
Introducción .....	79
Análisis normativo vigente y su impacto en las comunas .....	82
La Toglla: estrategias frente a los conflictos .....	87
Organización de la comuna la Toglla .....	88
Conflictos internos frente a las estrategias actuales.....	90
Articulación a otras organizaciones como estrategia.....	94
Proceso de cesión de derechos.....	95
Actividades económicas y alternativas .....	96
Conclusiones.....	100
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	106
DOCUMENTOS:.....	110
ENTREVISTAS: .....	111
FUENTES:.....	111
WEBGRAFIA:.....	111

## RESUMEN

Este trabajo describe y analiza la conformación del sujeto político llamado comuna, en interacción con el Estado; propongo, siguiendo la línea de la sociología histórica, que la comuna se forjó en relación dialógica entre el Estado y las colectividades, entendiendo a las comunidades como organizaciones con cohesión social, dispositivos institucionales y actor social, al tiempo que crearon mecanismos para adaptarse o resistir al aparato estatal, demandando del Estado reconocimiento y derechos, en distintos momentos históricos. Para la explicación de este fenómeno se toma como base teórica el concepto de hegemonía comunal (Mallon, 2003), desde su doble dimensión: i) como proceso, y ii) como punto de llegada, desde esta perspectiva se abre la posibilidad de pensar en actores sociales y políticos articulados a la propuesta conceptual proveniente de la historia social del Estado.

El fundamento de esta tesis parte del supuesto de que los sectores subalternos – campesinos/indígenas- fueron actores fundamentales de la construcción del Estado – Nación, apoyándonos en autores ecuatorianos como Fernando Velasco (1979), Valeria Coronel (2012), Pablo Ospina, (2008), entre otros, sus estudios muestran como los movimientos sociales campesinos-indígenas, fueron protagonistas en la fundación y reconstrucción del Estado, al tiempo que incitaban a otras capas sociales a formar parte de estos procesos.

La Comuna la Toglla como caso de estudio, ubicada en la frontera urbano rural de la ciudad de Quito, muestra como a lo largo de su historia se ve amenazada tanto por las presiones del desarrollo de la ciudad sobre su territorio, como por los procesos políticos y económicos del país, al tiempo que se moviliza y organiza para adaptarse, resistir o negociar frente a las condiciones cambiantes dentro y fuera del espacio comunal, mostrando así, que este sujeto colectivo se formó, no solo en relación dialógica con el Estado, sino también en relación al territorio. En este sentido, la tesis intenta reconstruir y narrar la historia de la comuna la Toglla desde la periferia y lo subalterno, donde el elemento central es el territorio como atributo de este sujeto político y de su identidad comunal.

## INTRODUCCIÓN GENERAL

En este trabajo propongo una lectura de la comunidad de la Toglla, ubicada en la frontera urbana - rural de la ciudad de Quito desde una pregunta central en la sociología histórica en países como los andinos, esto es sobre la formación de modelos de articulación e interlocución entre comunidades indígenas y Estado en el proceso histórico.

El supuesto de esta investigación es que la comunidad indígena es más que una unidad racial, más que un actor ontológico que ha resistido no solo a un mundo externo, sino también a dinámicas internas de la misma comuna, es producto de la formación mutua que se han hecho las colectividades entre las comunidades indígenas que luchan por un espacio territorial y el reconocimiento frente al Estado.

En este contexto, surge la pregunta ¿Cómo el dispositivo socio estatal, que es la comuna, confronta hoy tres contextos cambiantes a los que deben responder: i) la comuna como dispositivo estatal frente a la transformación del Estado, ii) la conflictividad interna de la comuna, y iii) el contexto urbano y la presión social sobre la comuna y sus estrategias frente a la presión.

La comunidad no es un sujeto invariable que entra episódicamente a actuar en un escenario cambiante, es por el contrario un actor que se constituye en relación a las dinámicas internas y externas, al tiempo que interviene en el escenario; es un agente que tiene la capacidad de dar una respuesta a los retos y se transforma frente a las coyunturas cambiantes a las que se confronta.

En este contexto, la comuna la Toglla permite mirar, como caso de estudio, a un sujeto pensado no como campesino, dado que la unidad territorial no resuelve la vida económica de sus comuneros, pero que su definición social identitaria, es decir la comuna, es una herramienta de interlocución jurídicamente reconocida por el Estado, abre ciertas esferas de respuesta estatal tanto a nivel político como social; es un vehículo de representación colectiva y de movilización, por tanto se debate en torno al procesamiento de sus conflictos internos y procesos de “ hegemonía comunal” (Mallon, 2003).

Nos interrogamos sobre la vigencia o la crisis de la forma comunidad en el marco de las transformaciones que definen al presente. En este contexto, la comuna se reinventa y despliega una serie de estrategias, a fin de mantenerse y fortalecerse como sujeto político, frente a las constantes transformaciones en sus dinámicas internas que generan conflictos y continuas negociaciones.

La Toglla es una comuna indígena, según la categoría que reconoce el ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), que pertenece a la parroquia rural de Guangopolo. Se ubica en el cordón periférico del distrito metropolitano de Quito, entre los valles de los Chillos y Tumbaco, en las faldas del volcán Ilaló. Esta zona de la ciudad se encuentra confrontada al crecimiento urbano del valle oriental, y en este marco a diferencia de otros actores que han sido desplazados del entorno, la comunidad de la Toglla intenta revalidar sus títulos y derechos ante el Estado tanto a nivel seccional como nacional.

Los conflictos de tierra de esta comuna de alguna manera expresan el proceso de reconfiguración de estos espacios, no solo debido al impacto de cambios externos, sino a los propios procesos de diferenciación social, crisis y permanente negociación de la validez de esta estructura social entre sus miembros, así como de la eficacia en sus formas de representación pública.

Las transformaciones actuales del marco estatal y del entorno urbano de Quito promueven adaptaciones y cambios en la forma comunal. La comuna procesa el nuevo escenario desde dinámicas de conflictividad interna y desde respuestas públicas (acciones colectivas y uso de repertorios) en las que se encuentra con un cambiante marco de oportunidades (Tilly, 2004).

### **Planteamientos teóricos**

Este trabajo se enfoca en los debates actuales sobre comunas en el Ecuador, discusión que tiene dos vertientes: i) los que creen que las comunas están desapareciendo (Colpari, 2002) (Martínez, 1998), (Figuroa, 2014) y ii) aquellos que sostienen, desde distintas corrientes analíticas, que las comunas son espacios sociales, políticas y culturales con dinámicas que supondría la existencia y continuidad de las mismas. Es posible rastrear estas corrientes desde visiones: jurídicas (Ibarra, 2004), agraristas

(Bretón, 2007) (Ortíz, 2012) (Guerrero, 2000) (Guerrero, y otros, 2004) y etnicista (Sánchez-Parga, 1986).

Los debates señalados contribuirán a desarrollar el argumento de esta investigación que supone que las comunas son una corporación y que ha construido históricamente su existencia como actor específico de reconocimiento, de manera estrechamente ligada al territorio, entendiendo al territorio como atributo de un sujeto político y de la identidad comunal. En este marco se observa la política interna del conflicto y hegemonía del espacio comunal así como en el campo político en el que interactúa y se forja como sujeto.

De aquí que el concepto hegemonía comunal (Mallon, 2003) entendido como proceso y como punto de llegada sería el pilar esencial de este trabajo. Florencia Mallon, nacida en Chila, es una reconocida historiadora, quien fuera premiada por su libro “Campesinos y nación: la construcción de México y Perú poscolonial” escrito en 1995. La autora en este libro, se centra en mostrar a los sectores populares, campesinos e indígenas de América Latina, como fuerzas que impulsaron la consolidación de los Estados y las culturas nacionales.

Desde la perspectiva de Mallon, se abre la posibilidad de pensar actores sociales y políticos articulados a la propuesta conceptual proveniente de la historia social del Estado, en este sentido, la región andina se encuentra en el debate sustantivo sobre las relaciones entre comunidad y Estado.

## **Metodología**

Del largo proceso de construcción de la forma comuna y del Estado, he priorizado el estudio de tres periodos respaldados en bibliografía secundaria y uso selecto de fuentes que sustentan la hipótesis de la investigación.

- El primer periodo está considerado entre las décadas de 1920 a 1963, marcado por el régimen de la hacienda, la formación de las izquierdas y las luchas campesinas. Además en este período el Estado reconoce derechos sociales a través de la Ley de Organización y Régimen de Comunas de 1937. Es importante señalar, que entre 194 y 1937 se expidió las Reformas Agrarias , que

en nuestro país es un período bastante analizado, dada la importancia en los cambios industrialización, modernización agraria y en el régimen de hacienda (Velasco, 1979) (Coronel, 2011).

- El segundo periodo analizado corresponde a las décadas entre 1970 y 2000 que se caracteriza por una segunda etapa de la Reforma Agraria y los inicios del neoliberalismo (Velasco, 1979), que tuvo implicaciones que van desde la concentración de las tierras (Acosta, 2006) hasta el surgimiento de movimientos sociales como el indígena (Guerrero, y otros, 2004), lo que generó transformaciones políticas, económicas y sociales, al tiempo que se configura como una etapa de alta conflictividad respecto a las pugnas sobre las tierras ancestrales.
- El último período analizado es la década del 2000, que da cuenta de tres elementos i) la una nueva institucionalidad del Estado (Ramírez, 2012), políticas multiculturales (Postero, 2009), descorporativización (Posso, 2013), con impactos en la organización del Movimientos Indígena y en los territorios como las comunidades y comunas (Ospina, 2008).

Como herramienta de investigación se realizan entrevistas a dirigentes de la comunidad vinculados a la organización política, así como a miembros (adultos mayores y jóvenes adultos) de la comunidad. Estas entrevistas se recogieron entre el último trimestre del 2013 y el primer cuatrimestre del 2014.

Finalmente se realiza la observación y el análisis de documentos que se encuentran en:

- Archivos de la comuna, como un mapa de 1922 donde constan los límites de su territorio; la sentencia de 1923 donde se les reconoce a los indios de la comuna como propietarios de una extensión de 551 hectáreas, Estatuto de la Comunidad aprobado por el CODENPE (2005); documentos de demandas al Estado, sobre todo al Ministerio de Agricultura de Ganadería y Pesca.
- Archivo del Fondo del Ministerio de Previsión Social, donde se ubicaron dos juicios sobre compra y venta de tierras. El primero entre Guangopolo y la Toglla; y el segundo, sobre conflictos entre los miembros de la misma comuna.
- Archivo del Municipio de Quito, en que se ubicó algunos planes y ordenanzas municipales tales como: Plan Director de Urbanismo (1967), Ordenanza

Municipal 1353 (1971), El Plan Regulador (1973), Ordenanza Municipal 3.050 (1993), Ordenanza de Zonificación 002 (2000), El Plan General de Desarrollo Territorial para el Distrito Metropolitano de Quito (PGDT) (2001), El Plan Equinoccio siglo XXI (2004).

- Archivo de la Función Judicial, donde constan los juicios de 2004 y su respectivos archivos en 2008.

### **Estructura del trabajo**

La estructura de este trabajo está organizado de acuerdo a los cortes temporales descritos arriba, en este sentido se desarrollan cuatro capítulos, el primero corresponde a la fundamentación teórica desde donde se sustenta esta investigación; en el segundo y tercer capítulo se analizan y describen la formación de la forma comunal y la conflictividad, en relación al conflicto de tierras, en el contexto de la transformaciones del Estado y cómo intervino en dichos conflictos, que de algún modo contribuyeron a la formación de la forma comunal y consecuentemente a su organización. Estos capítulos permiten desarrollar el cuarto capítulo donde se analiza el contexto actual de la comuna la Toglla.

Así el primer capítulo **MARCO TEÓRICO**, expone los siguientes campos teóricos desde donde se sustenta esta investigación: i) El concepto de hegemonía comunal y la construcción del Estado nación planteado desde Florencia Mallon; ii) la identidad comunal desde la perspectiva del territorio; iii) el corporativismo y el Estado; iv) el debate actual en el Ecuador sobre la forma comunal y sus distintas vertientes; v) la crisis de la comunidad como espacio de cohesión social, que permite mirar el proceso de hegemonía comunal al interior de la forma comunal; vi) en este acápite se intenta caracterizar a la comuna la Toalla, vii) el debate sobre las áreas periféricas de lo urbano, es decir aquello entendido como periurbano.

El segundo capítulo **FORMACIÓN Y CONFLICTO**, intenta construir la historia de la comuna, donde se encuentra el proceso de crisis de la estructura de la hacienda serrana, el inicio institucional de la forma comunal mediante leyes, los conflictos de tierras y las estrategias utilizadas por la comuna para hacer frente a las crisis, ligado a la formación del estado nacional en el siglo XX. Aquí es posible ubicar

los períodos históricos 1920-1930, 1930-1960, 1963 -1979, etapas que se sustentan en el análisis de la institucionalidad del Estado en los conflictos de la Toglla, como último acápite de este capítulo. Cabe mencionar que al inicio se describe el origen del nombre la Toglla, que se constituye en hegemonía en tanto discurso común expresado en procesos de lucha y proyectos políticos en el campo de fuerzas que se estructura históricamente.

En el tercer capítulo **NEOLIBERALISMO: ETNICIDAD Y CORPORATIVISMO**, se realiza un análisis de las décadas del 90 y del 2000, donde irrumpe el Movimiento Indígena Ecuatoriano en el escenario político y la vinculación del los líderes comunales con este movimiento. Época en la que la conflictividad respecto a los conflictos de tierra llega a su más alto nivel, en un contexto donde la políticas neoliberales impulsan la privatización de tierras, al tiempo que la crisis social, política y económica convulsiona al país y a la región. Finalmente, se muestra la “resolución” del conflicto en el “retorno del Estado”, ya que este proceso reconfigura las fuerzas de poder tanto de la sociedad civil como del Estado.

El cuarto capítulo describe el **CONTEXTO ACTUAL DE LA COMUNA LA TOGLLA**: economía, organización, mecanismos y estrategias que construyen para adaptarse, resistir o negociar como artefacto político e institucional frente al Estado y a las transformaciones que experimenta en cuanto a la expansión de la ciudad y al cambio institucional.

Finalmente, se plasman las **CONCLUSIONES** que arroja el trabajo investigativo en base al análisis de los distintos momentos históricos, archivos y especialmente de las entrevistas que se realizó a los habitantes de la comuna.

## El cuento de la señora araña<sup>1</sup>

... la señora araña dijo:

-He conversado con mis primas de varios de estos lados. De Angamarca, de Alangasí, del Tingo, de Guangopolo, de la parte que da a Tumbaco y a la Merced, y la historia más interesante que se cuenta entre nosotras es la de la puerta del Ilaló.

-Pero, ¿el Ilaló tiene puerta? -preguntó intrigado el hombre, que creía conocer bien el monte.

-Sí. O, por lo menos, tuvo. Esa es la historia -respondió la araña.

Y contó el cuento.

-Era en los tiempos antiguos. El Ilaló tenía una puerta. Por el lado de la Toglla. Que daba a donde estaba lo más caliente del monte. Y la puerta la guardaban dos perros muy bravos, que se llamaban Culantro y Perejil.

Cuando el Inca Atahualpa fue capturado por los españoles en Cajamarca, se supo que les iba a dar mucho oro para que le dejaran libre. Y por todos estos lados se comenzó a recoger todo lo que había de oro. Y se veía pasar filas de cargadores con grandes bultos de cosas de oro. Se iban por allá, por el lado del Cotopaxi.

Pero un día llegó la noticia tremenda: “Han matado a Taita Atahualpa”.

Y todos lloraban y se rasgaban los vestidos. Todo el valle fue un solo lamento.

Después de semanas llegó uno de los generales de Atahualpa, llamado Rumiñahui. Iba hacia Quito y con él venían muchos hombres con cargamentos de oro.

Entonces habló con el cacique de Alangasí y los otros caciques de por el Ilaló, y ellos le contaron de la puerta y la olla del monte.

Rumiñahui tomó casi la mitad de los que llevaban el oro y se fue por el Tingo hacia Guangopolo.

Al llegar a la puerta del Ilaló solo entraron Rumiñahui y sus hombres con las cargas de oro. Y salieron sin nada.

Después se fue con el resto del oro hacia Quito, por Puengasí.

Más tarde supimos que el gran general había desaparecido con el resto del oro. Para que no cayese en manos de los invasores. Pero antes había destruido Quito y quemado todas las casas.

Llegaron los españoles y ocuparon las mejores tierras del valle. Y cierto día comenzaron a merodear por el lado de Guangopolo y se metían hacia el Ilaló. Buscando el oro.

Entonces las gentes de allí hicieron unas trampas. El que se metía por allí se quedaba amarrado por un lazo. Eso quiere decir “tuglla”: trampa. Antes de soltarlo lo azotaban, diciendo:

-¿Qué vienes a buscar acá, shugua?

Y los españoles y mestizos cogieron miedo y nadie se metía ya por allá, por el lado de la puerta del Ilaló.

Y desde entonces ese barrio se llama la Toglla.

---

<sup>1</sup> Tradición Oral recogido en el libro “cuentos del Ilaló” de Hernán Rodríguez Castelo, Quito, 2003

## **CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO**

### **Introducción**

La sociología de los años 70 del siglo pasado enfatizó en una imagen de procesos de modernización y formación estatal marcada por la “dependencia”, en este contexto los campesinos e indígenas entregaron su lucha al proyecto de modernización burgués (Velasco, 1979).

Un paradigma más reciente ofrece una mirada del impacto de participación campesina y étnica en la formación del Estado, las huellas de su presión, litigios y de distintos modos de reconocimiento de las demandas, caracterizado por un desarrollo institucional estatal que contrasta con el de la democracia liberal y puede definirse como corporativista, analizado varios autores (Knight, 2005) (Coronel, 2009).

En contraste a las propuestas de caracterización del Estado identificados por una racionalidad autoritaria o democrática de conjunto, en este debate se define la arena política como un dinámico campo de fuerzas en el que se disputa por la hegemonía y dentro del cual las comunidades indígenas aparecen claramente como actores relevantes (Sanders: 2009, Mallon: 2004, en Ecuador; Coronel: 2012).

El concepto de hegemonía se usa para hablar del lenguaje común en el que se traducen los conflictos y los consensos, - así como la coerción estatal – una historia conjunta de la comuna como organismo de la sociedad civil y el Estado. (Roseberry, 1994).

Esta perspectiva conduce a estudiar la comuna como organización social no cerrada en sí misma sino forjada históricamente y vista como mecanismo valioso por sus integrantes y por contrapartes en la dinámica de la negociación del poder.

### **Hegemonía comunal y la construcción del Estado-nación**

El concepto de “hegemonía comunal” usado por Florencia Mallon (2003) habla así de las relaciones y los puntos de enlace entre las:

(...) clases populares y quienes parecían abrogarse la construcción de cada país tanto en los pequeños pueblos y comunidades como en la nación en su conjunto (Mallon, 2003: 40).

Este concepto permite un abordaje teórico y metodológico para mirar “la compleja construcción de la hegemonía local” (Mallon, 2003: 40). La perspectiva teórica de hegemonía<sup>2</sup> comunal identifica a la comuna como un sujeto en el campo de fuerzas, atento a incidir y a evidenciar las oportunidades que la identidad comunal abre en el conjunto social.

Algunos autores han descrito la comuna como un artefacto jurídico y político, reconocido y promovido por el propio Estado para regular transacciones con grupos sociales. (Ibarra, 2004) (Figueroa, 1994). Ha sido vista también como un modo de conformar sujetos de derechos complementarios que maticen y hagan viable el poder en contextos de ciudadanía restringida (Knight, 2005) (Coronel, 2009). La forma comunal ha sido reivindicada por parte de sectores étnicos y campesinos para lograr reconocimiento y ser objeto de respuesta estatal en demandas de justicia, la posesión de tierras y la inclusión política. (Ortíz, 2012)

Bajo las herramientas analíticas que provee este marco de teorías de la comunidad esta investigación se propone dilucidar la capacidad que tiene la forma comunal –por su uso histórico y por su respuesta en la coyuntura- de mediar aun hoy de forma relativamente ventajosa o su tendencia a deteriorarse como artefacto eficiente en contextos de conflicto, demandas y presiones que experimenta el grupo social que se identifica miembro.

Este marco conceptual y particularmente el concepto de hegemonía comunal son relevantes al momento de evaluar la capacidad de la comuna la Toglla de revitalizarse o resquebrajarse en medio de las posibles respuestas que exploran.

De este modo, hegemonía comunal se entiende en dos dimensiones, como proceso y punto de llegada. La hegemonía como proceso supone un conjunto de:

(...) procesos sociales, continuamente entrelazados, a través de los cuales se legitima, redefine y disputa el poder y el significado a todos los niveles de la sociedad. (Mallon, 2003: 52).

---

<sup>2</sup> Hegemonía es un concepto nacido de los bolcheviques rusos para indicar el predominio de una clase dentro de una alianza de clases, Gramsci lo extiende a toda la sociedad, planteando que un grupo obtiene hegemonía dentro de una sociedad estableciendo un liderazgo moral, político e intelectual sobre los sectores subordinados, haciendo de sus propios intereses los intereses de toda la sociedad.

Es decir, la hegemonía como proceso es dinámica y se expresa a través del tiempo y el espacio. Con esta primera dimensión de hegemonía:

(...) es posible analizar la política como una serie de pugnas entrelazadas, en donde los procesos hegemónicos funcionan a todos los niveles. En las familias, comunidades, organizaciones políticas, regiones e instituciones estatales, se disputa, legitima y redefine el poder constantemente (...) La interacción entre los diferentes niveles de una determinada sociedad – entre familiar y comunidades, por ejemplo o entre comunidades y partidos políticos, regiones o estado central, redefine no sólo cada uno de estos espacios políticos internamente, sino también el equilibrio de fuerzas entre ellos. (Mallon, 2003: 85).

Al respecto, Roseberry (1994) explica que la hegemonía no debe ser explorada

(...) como una formación ideológica terminada y monolítica sino como un proceso de dominación y de lucha problemático, disputado y político. (Roseberry, 1994: 35).

De este modo, el concepto de hegemonía es usado para comprender la complejidad del campo de fuerza como proceso.

La hegemonía como punto de llegada o como resultado hegemónico es

(...) un acuerdo entre las fuerzas en pugna a un equilibrio siempre dinámico y precario. A través de los procesos hegemónicos se logra transar un proyecto social moral en común, que incluye nociones de las culturas políticas tanto populares como elitistas. Como resultado. El bloque de poder logra dominar a través de una combinación de coerción y consentimiento (Mallon, 2003: 85).

Esta segunda dimensión de hegemonía se logra cuando las élites o líderes de cierto movimiento incorporan en su discurso las demandas y los discursos políticos de los subalternos, a través de los cuales llegan a dominar la coerción y la aceptación a fin de poner en marcha una “revolución cultural”. Así:

La primera definición de hegemonía, entonces, es útil para analizar cualquier proceso de conflicto o de alianza política. La segunda se vuelve útil solamente cuando una coalición logra establecer una mayor influencia. (Mallon, 2003: 85-86).

Mallon se apoya en la definición de hegemonía gramsciana, de ahí que la hegemonía como proceso se vincula a la idea de que ésta es un proceso dinámico, resultado de las complejas formas de relaciones que se entretienen cuando se articulan la dominación y la resistencia. En este sentido, la importancia de los subalternos en la construcción de los Estados significa entender y comprender el ejercicio del poder y su articulación con la economía, la democracia y la ciudadanía.

Los ejes analizados por Mallon se centran en la democracia, el nacionalismo y el colonialismo, y explica la contradicción existente entre:

(...) la promesa universal del discurso [como] potencial de autonomía, dignidad e igualdad para todos los pueblos y personas del mundo [y] los criterios excluyentes basados en eurocentrismo y en jerarquías de clase y género, para negarle a grupos enteros el acceso a la ciudadanía y a la libertad. (Mallon, 2003: 9).

Esta contradicción, como lo asume Mallon, dio lugar a las luchas por ciudadanía y libertad que se gestaron en América Latina, esto se expresa en los enfrentamientos de campesinos, indígenas, afro-descendientes al “discurso nacional – democrático e intentaron crear su propia versión de una práctica más igualitaria” (Mallon, 2003: 90).

De aquí que las guerras en América Latina se enmarcan en los conflictos que generaron relaciones distintas “entre civiles, militares y coaliciones dominantes”(López-Alves, 2003: 52). En este contexto, la formación de los Estados se funda en los conflictos, correlación que sienta las bases para la creación de coaliciones, instituciones y estructuras tanto sociales como económicas y políticas.

Algunos abordajes teóricos plantean la necesidad de un enfoque interdisciplinario para aproximarse a los fenómenos relacionados con conflictos y hegemonía, que llevan a reconstruir la historia de los pueblos históricamente excluidos dese una perspectiva que posibilite “analizar el ayer desde abajo y desde la periferia” (Mallon, 2003: 40), para comprender el presente y recuperar así la memoria histórica de los pueblos excluidos y subordinados.

El concepto analítico de hegemonía comunal de Florencia Mallon, brinda no solo una entrada teórica sino también metodología, lo que permite dar voz a ese otro invisibilizado, en el marco de la construcción de los Estados – nación. Así, la idea de hegemonía comunal, planteada por Florencia Mallon, supone una:

(...) complejidad y jerarquía de las relaciones sociales y políticas comunales. Aun sin clases sociales identificables, la unidad supuestamente primordial de la comunidad estaba basada en las relaciones de parentesco que recibían su legitimidad de la autoridad del patriarca. De hecho los conflictos y las jerarquías de género y de etnicidad se reordenaban y resolvían en el terreno del parentesco y la autoridad generacional (Mallon, 2003: 94).

De aquí que es necesario entender el “problema del indio” (Mariátegui, 2007), articulado a la tierra y a los recursos de las poblaciones indígenas, lo que nos lleva a

pensar en los procesos hegemónicos en dos niveles: i) entendida desde la visión gramsciana “donde las fuerzas políticas, económicas y culturales en operación se engranan para ordenar la sociedad y subordinar a ciertas clases sociales”(Postero, 2009:27, ii), como lo explica Postero, apoyada en Raymon Williams, para decir que la hegemonía se la ejerce no solo por la coerción sino también mediante el “proceso social vivido, organizado prácticamente por significados y valores específicos dominantes” (Williams 1977:109 citado por Postero 2009).

En este sentido Postero, afirma que los procesos hegemónicos:

(...) se caracterizan por la controversia y la disputa, en tal sentido constituye un marco material y significativo común para vivir, hablar y actuar al interior de regímenes sociales caracterizados por la dominación (Postero, 2009:28).

Contexto en el que “controversia” supone que las relaciones sociales se configuran por las relaciones de poder controvertidas e históricamente contingentes, “forman así parte de las tecnologías de dominación, particularmente dentro del contexto de formación del Estado” (Postero, 2009:28)..

Por otro lado, las relaciones sociales y de poder suponen la construcción histórica de identidades en un espacio material, llamado territorio, en este caso la identidad comunal está íntimamente ligado al territorio y a la lucha por preservarlo.

De ahí que es posible afirmar que las dimensiones de territorio e identidad se construyen a partir de procesos históricos de controversia, por lo tanto el territorio es un espacio de poder, de lucha y de construcción identitaria.

### **Identidad comunal: espacio y territorio**

Se hace imprescindible la comprensión del espacio para definir territorio, es por esto que se recurre a la geografía social que genera una concepción sobre el espacio como producción social que emerge en el materialismo histórico marxista:

(...) espacio donde se mezclan sentido reflexivo (por el carácter de categoría epistemológica), fenomenológico racional (por el carácter de categoría de designación empírica) y absoluto (por el carácter ontológico). (Araujo y otros, 2007:35).

De este modo, el territorio puede ser visto como una materialidad geo-referenciadas de relaciones significadas. De aquí que Ramiro Rojas (2009) explica que un espacio definido está:

(...) producido siempre dentro de un entramado de relaciones histórico-sociales. Cuando un sujeto se apropia y domina un espacio u otro sujeto, él territorializa el espacio, lo constituye en un territorio; de modo que acto, relación y territorio y sus modalidades histórico-culturales de control, constituyen una territorialidad (Rojas, 2009:90).

Entonces existen formas espaciales y no una sola forma de espacio, en donde confluyen distintos procesos históricos y diversos tiempos en la construcción del territorio. De aquí que es posible entender que cualquier proyecto del espacio, entendida como expresión de una representación, “revela la imagen deseada de un territorio, de un lugar preponderante de relaciones de poder, aunque no únicamente” (Rojas, 2009:107).

Así el territorio es una construcción de relaciones sociales y no como aquello que viene dado, en este sentido el territorio se construye desde las relaciones de poder, las relaciones económicas, la relación sociedad – naturaleza, donde se construye también la identidad. En palabras de Milton Santos:

El territorio es el piso más la población, esto es una identidad, el hecho y el sentimiento de pertenecer a aquello que nos pertenece. El territorio es la base del trabajo, la resistencia de los cambios materiales y espirituales y de la vida, sobre los cuales él influye. Desde luego, cuando se habla de territorio se debe entender que se habla de territorio usado, que es utilizado por una población dada. (Santos, 1966: 80).

Es así que el espacio es la sociedad misma, más no un reflejo de ésta; por lo tanto los espacios están:

(...) marcadas por la resistencia de las clases explotadas, de los sujetos oprimidos y de las mujeres dominadas. Y el funcionamiento de un proceso histórico tan contradictorio sobre el espacio estará acompañada de una forma espacial ya heredada, producto de la historia pasada y el apoyo de nuevos intereses, proyectos y sueños (Santos, 1966: 80).

De este modo el sentido y la significación está atado a lo simbólico – cultural, donde se prioriza la subjetividad, por lo tanto el territorio es visto también “como un producto de apropiación y valorización simbólica de un grupo en relación al espacio vivido”, (Rojas,2009:108) que en palabras de Santos sería el “espacio usado”.

## **Corporativismo y Estado**

El corporativismo ha sido concebido como una mala “formación histórica” y que se generaba en condiciones de atraso y de regímenes autoritarios (Lanzaro, 1992). Este enfoque se reforzó en América Latina por los Estados burocráticos autoritarios y por el populismo.

La visión negativa del corporativismo, es refutada por algunos autores, entre ellos Lanzaro (1992), quien explica que “las relaciones corporativas son elementos habituales del desarrollo capitalista” (Lanzaro,1992:79), ya que el corporativismo también germina en los sistemas democráticos y no solo en Estados autoritarios, particularmente en los fascismos; como lo explica O’Donnell (1998) el corporativismo latinoamericano es el resultado de los sucesivos impulsos de modernización del Estado y no necesariamente del atraso.

Lanzaro (1992), afirma que los sujetos del corporativismo no solo son los partidos políticos sino también organizaciones y movimientos sociales, de diferentes características y clase, que permiten enriquecer los principios de la ciudadanía política, de aquí que, el corporativismo se articula al poder del Estado, en la que sobresalen las distintas formas en las que se organiza la sociedad civil.

En este sentido, el corporativismo ha sido y es una preocupación académica concebida como un fenómeno social, al tiempo que se instaura en el centro de la democracia liberal europea durante el siglo XX. A diferencia de América Latina que supone una manifestación que permite, según O’Donnell (1998), comprender las dinámicas de los Estados en cuanto a las reconfiguraciones en las matrices de participación y representación política.

El concepto de corporativismo tiene más de un significado. Entre las distintas corrientes de pensamiento podemos encontrar Schmitter (1998), para quien el corporativismo supone un sistema de representación de intereses constituidas por organizaciones que pueden ser reconocidas, autorizadas o creadas por el Estado, a las que se les otorga representación “a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos” (Schmitter,1998: 75) .

Esta definición trajo consigo críticas (Offe, 1998; Audelo, 2005), por su matriz determinista que supone que en “el sistema de representación de intereses” los grupos

elitistas producen arreglos con el Estado, de aquí que (Schmitter, 1992) revisa su concepto original, y propone hablar de “intermediación de intereses”.

Otro de las concepciones sobre el concepto de corporativismo se encuentra en Lembruch y Schmitter (1992) quienes explican que es un modelo capitalista que incluye nuevas formas de organización económica que se expresa en modos de dominación.

Para, Offe (1998) la definición del corporativismo es más que un modelo capitalista o de intermediación de intereses, propone que los actores pueden formar parte en las distintas formas de intermediación; en este sentido, es necesario observar el enfoque del corporativismo societal, entendiéndolo como artefacto de equilibrio de tensiones que se ubica por fuera de los principios de regulación de mercado y del principios de regulación estatal.

Bajo esta concepción, es posible concebir al modo de organización sociopolítica (forma corporativa) basada en un actor que se articula y actúa en la lógica de costo/beneficio, dentro del sistema de representación política y aparece como alternativa frente al mecanismo de regulación en la que el Estado procura un equilibrio dentro del sistema:

(...) enmarcar el seguimiento de intereses privados en parámetros definidos e implantados estatalmente para conseguir de esta manera una aproximación a los valores que corresponden a una situación de equilibrio sistémico (Offe, 1992:151).

De este modo, y como lo sugiere Offe, el corporativismo sostiene o afirma un principio de:

(...) macro regulación descentralizada, en cuyo marco se atribuya a los actores participantes la ‘toma de consideración recíproca de los respectivos condicionantes de la existencia de las otras partes’ y el compromiso a la ‘concertación recíproca entre actores estatales y no estatales (Wilke, citado en Offe, 1992: 142).

En este marco, el corporativismo comprende formas de participación política, que desde la perspectiva de Offe se expresa en un patrón que tiene bases comunitaristas donde los conflictos entre la racionalidad tanto de la acción individual como colectiva supone un proceso de regulación fuera del Estado:

Se trata de un principio que al desprenderse de la vertiente comunitarista, aboga por un modelo en el que la tensión entre la racionalidad de la actuación individual y la racionalidad colectiva del

sistema, sea procesada por un efecto de regulación no-estatal de los grandes grupos sociales, para los que, desde esta lógica, finalmente prevalecería la deseabilidad de ciertos resultados de beneficio común (Offe, 1992: 145).

Siguiendo lo dicho, se entiende a la forma comunal como una expresión del corporativismo, es una organización social y estatal al mismo tiempo, juega de manera altamente codificada a los discursos e instrumentos en disposición a la estructura de oportunidades, actúa en la arena política mediante un uso complementario de repertorios de protesta y de mecanismos legales de acceso a respuesta del Estado, es decir, recurriendo a Charles Tilly (McAdam, y otros, 2001) a la relación entre el régimen y los repertorios de contención o protesta de los actores.

Hegemonía comunal, identidad comunal y corporativismo, son categorías que posibilitan pensar a la comunidad como un actor y como un campo atravesado por conflictos desde los procesos de contradicciones y hegemonía al interior del espacio comuna, así como de contención y articulación con el Estado.

Sin embargo, para centrar el análisis en la forma comunal, es necesario caracterizarla respecto a los debates actuales sobre su existencia o no; y cómo es posible ubicar a la comunidad en la frontera urbano - rural de la ciudad en términos teóricos y prácticos.

### **Comunas: debate actual**

Históricamente las Comunas en el Ecuador han sufrido la presión por la posesión de sus territorios frente a la presión de la hacienda que concentró la mayor cantidad de tierras productivas de la sierra entre el siglo XIX y las reformas agrarias. El conflicto comunidad hacienda y las contradicciones internas entre distintas facciones de la élite, dio lugar a la participación de los comuneros en la vida política nacional dentro de organizaciones partidistas y dentro de marcos institucionales ofrecidos por el Estado para su articulación.

Por otro lado, los procesos contemporáneos evidencian que los conflictos internos cambian las relaciones políticas entre las comunas, el sistema político y el Estado. Es importante señalar que las comunas no desaparecen en el tiempo, se

redefinen, “mostrando la importancia de su historia y la reivindicación de la comuna como sustento de su legitimidad” (Diez y otros, 2012:8). Sin embargo:

(...) los debates y análisis versan sobre la capacidad real de la población comunera de ejercer poder y de articularse a procesos y proyectos políticos partidarios más amplios sin perder identidad, ni la perspectiva de las comunidades”(Diez y otros, 2012:9).

Este proceso, es posible advertirlo en el estudio sobre Cotacachi y Otavalo, realizado por Santiago Ortiz, (2012) donde se muestra una combinación de estrategias entre la defensa de la representación étnica y las demandas por el acceso igualitario a programas y servicios públicos ofertados por el actual gobierno de Rafael Correa.

Los elementos descritos, reafirman la necesidad de analizar la comuna como sujetos políticos “entendiéndolas en el marco de procesos de transformación más amplia pero también a ellas mismas como procesos” (Diez y otros, 2012:11).

### **La crisis de la comunidad como espacio de cohesión social**

Luciano Martínez explica en su estudio de “Comunidades y Tierras en el Ecuador” (1998) que:

(...) entre los indígenas no solo existe la forma de organización comunal, (sino que) también están presentes otras formas como las asociaciones y en menor medida la cooperativas”, (Martínez, 1998 pág. 3), (por lo tanto en su) “interior se desarrollan iniciativas económicas importantes cuyo eje regulador lo constituye sin duda los grupos familiares antes que las familias en términos individuales, de aquí que esta dinámica sea mucho más importante que la comunal (Martínez, 1998:5).

En este sentido, el autor sugiere que las organizaciones de comunas se encuentran en proceso de desaparición, dada la configuración al interno de las comunas que se encuentran en un proceso de sociatividad como la relación más importante entre grupos indígenas, relación que influye en el debilitamiento de dinámicas comunitarias.

El debilitamiento de la organización comunal, también es defendido por José Antonio Figueroa (2014), quien afirma que este debilitamiento está dado por la consolidación de las haciendas ganaderas; en este caso su estudio sobre las comunidades de nono, muestra como luego de este proceso los comuneros fueron expulsados a los barrios del noroccidente de Quito, afirmando de este modo que la comunidad

desaparece en tanto se constituye como proyecto político (Figuroa, 2014), en clara contraposición a los argumentos que sostienen que lo comunal es una construcción histórica que se transforma y permanece en el tiempo.

En este sentido Figuroa sostiene que las comunidades desaparecieron no solo por las diferencias estructurales en las relaciones entre estas y el sistema hacendal, sino también por razones morales, en tanto “los campesinos evadieron el debate público de las responsabilidades y los beneficios de la administración colectiva de las propiedades” (Figuroa, 2014:143). Introduciéndose así en el debate sobre la vigencia o no de las comunidades.

Según este autor, la economía moral se transforma en un impedimento para garantizar la vigencia de la organización comunal, ya que no es posible llegar a acuerdos políticos económicos que permitan la continuidad de las mismas, convirtiendo de este modo a la organización comunal en inviable, lo que a su vez genera su disolución, dado que los campesinos evitaron el cumplimiento de acuerdos que articularan entre los intereses individuales y los intereses colectivos. (Figuroa, 2014)

En esta misma línea se encuentra Colpari, quien analiza el área rural desde la sociología económica y el capital social, articulado a tres variables: la confianza, la reciprocidad y la cooperación. Estos constituyen, según el autor “el contenido de las relaciones e instituciones sociales del capital social”(Colpari, 2002:32).

Colpari plantea que:

(...) las dinámicas territoriales son el resultado de la conjunción de determinados sistemas de arreglos innovación, institucionales y actividades económicas condicionadas por relaciones entre clases sociales y el Estado (...) entre actores a nivel más micro (Colpari, 2002:9).

Es así que, el argumento de Colpari se basa en que el capital social es la característica fundamental de la comunidad. En este sentido, el autor sostiene que:

(...) el capital social es un atributo de las relaciones sociales individuales y también es un recurso de grupos y comunidades, bajo la forma de instituciones formales e informales (Colpari, 2002:33).

A lo largo de su estudio, Colpari muestra la desaparición de lo comunal y argumenta que:

(...)la noción de capital social (...) alude silenciosamente a dejar de lado el estudio clásico de la comunidad indígena (sujeto colectivo) para reemplazarlos por el estudio desde un enfoque del territorio que no se redefine por límites físicos o geográficos, sino por la manera en cómo se produce, la interacción social o la red de relaciones sociales, que en términos de campo social (...) es un espacio jerarquizado donde los actores o sujetos sociales ocupan posiciones diferenciadas y con una autonomía relativa (Colpari, 2002:33).

La investigación de Colpari, sobre el pueblo Cañari, se centra en el capital social familiar, donde las familias ampliadas se transforman en nucleares, provocando así una crisis en el capital económico y en el capital cultural<sup>3</sup>. Esta transformación en la estructura familiar indígena tendría consecuencias en la fuerza de trabajo para el desarrollo de las actividades diversificadas; por otro lado, la falta de interés de los jóvenes indígenas por aprender el quichua junto con la progresiva desaparición del trabajo familiar, supondría según el autor, una crisis en las relaciones sociales de confianza, solidaridad y reciprocidad entre los miembros de la comuna. Además sugiere que estos procesos están provocando la desaparición de las comunidades indígenas.

Estos tres autores (Martínez, Figueroa, Colpari) no reconocen la vigencia de lo comunal como forma de organización que permanece en el tiempo, por el contrario afirman, a partir de sus estudios que la comunidad como tal desaparece.

Mientras que la diferencia social es para estos autores fuente de desmembramiento de la comunidad, autores como Florencia Mallon proponen que la homogeneidad no es la característica histórica de la comunidad, sino que las diferencias internas se dirimen a través de la construcción de hegemonía entre actores de distintos status, que tienen en común la valoración de la colectividad y de la representación en la esfera de la disputa con sus enemigos de clase: “los grupos de la sociedad construyen múltiples identidades entrecruzadas enfrentándose a las relaciones de poder existentes” (Mallon, 2003:121).

En esta misma línea se encuentran autores Ibarra, Guerrero, Ospina y Sánchez – Parga, desde donde se sustenta que las comunas son una construcción histórica que se transforma en el tiempo y que tienen como base fundamental el territorio, sea por el

---

<sup>3</sup> Esta investigación no analiza los fundamentos de Colpari, sobre la crisis de capital económico y cultural. Se lo cita para evidenciar que existen estudios que señalan la desaparición de las comunas como organizaciones, tesis contrarias a las argumentaciones de este trabajo.

reconocimiento jurídico normativo de lo étnico o el derecho a las tierras comunales, que confluyen en la formación de un sujeto colectivo.

En este sentido, el espacio de cohesión social entra en crisis frente a las dinámicas del poder, lo que constituye una expresión de las transformaciones de lo comunal, pero en ningún caso su desaparición. En esta lógica Hernán Ibarra (2004) realiza un análisis sobre la conformación de las comunas en el Ecuador a partir de lo cual entiende 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. (Ibarra, 2004:186).

La perspectiva de Ibarra supone que la institución comunal se constituye desde un proceso histórico, donde confluyen dos elementos que llevaron a la conformación de esta forma institucional:

1. La institución comunal se fue perfilando mediante una serie de normas jurídicas y su correspondiente institucionalidad de origen colonial. Estas normas y formas de institucionalidad:

(...) 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. (Ibarra, 2004:186).

2. La comunidad estaría sujeta a organizaciones de poder local, dentro

(...) del marco de la constitución de un espacio político que supone la trama del poder estatal (...) en torno a la división político administrativa que define una estructuración y jerarquización del Estado nacional. (Ibarra, 2004:186).

Este poder local se traduce a una forma de dominación hacia los pueblos indígenas, expresada en la “administración de poblaciones”.

### **Caracterización de comunas**

Ibarra se apoya en César Cisneros para identificar tres tipos de comunidades: comunidad agraria, de explotación en común, y de agua. La primera se caracteriza por la continuidad territorial entre las zonas bajas y zonas altas. Las comunidades de

explotación en común, al contrario de las comunidades agrarias, tenían “una discontinuidad entre las zonas de apropiación familiar y las áreas de explotación de recurso comunales”.(Ibarra, 2004:200). Mientras que las comunas de agua se conformaban por indígenas o mestizos propietarios que mediante la ley tenía acceso a corrientes de aguas.

Por su parte, José Sánchez Parga (1986), identifica las comunas ecuatorianas como “comunidades de hacienda” y “comunidades libres”, y construye cuatro modelos de comunas de acuerdo a su estructura organizacional: el primero se caracteriza por ser comunas localizadas a más de 3000 m.s.n.m:

en cuya altura la presión sobre la tierra no es tan grande como en niveles ecológicos, más bajos, gozan por lo general de tierras comunales, pudiendo ser además la extensión de parcelas cultivables en propiedad familiar superior a las dos hectáreas. (Sánchez-Parga, 1986:38).

El segundo modelo se caracteriza por “la falta de terrenos comunales y la pequeña extensión de chacras familiares” (Sánchez-Parga, 1986:42-43). El tercer modelo donde existiría “un estado de tensión entre la tradicional o resistencia a los cambios y la modernización” (Sánchez-Parga, 1986:443). El cuarto modelo donde “los grupos de dominantes pueden construir una alianza como bloque en el poder” (Sánchez-Parga, 1986:52).

Sin embargo, todos los enfoques tanto los que argumentan la idea de que las comunas están en proceso de desaparición como los que están de acuerdo con que las comunas se transforman en el tiempo (argumento en el que se inscribe esta investigación), diferencian comunas indígenas de campesinas.

Al respecto, Kingman (1992) explica que las comunas asentadas en los bordes de las ciudades se caracterizan por relaciones múltiples y continuas con la urbe y no solo por la tierra y la propiedad comunal o por lo étnico y culturas propias. Estas características diferencian a las comunas ubicadas al borde las ciudades de las comunas agrarias explicadas por Ibarra y Sánchez-Parga, entre otros.

El caso de la Toglla es interesante para una relectura de los instrumentos que operan en la institución de la comunidad y que le han hecho subsistir. La Toglla no es una comunidad campesina, pese a no serlo si defienden su condición de comunidad, su

capacidad de cohesionar y la legitimidad de su representación pública frente a la ciudad, esto aunque no se trata de una comunidad campesina, los discursos de la historia de la comunidad están presentes en sus actores.

Las dinámicas actuales de la comuna, son la expresión de un procesos des –campesinación, producto de algunos factores, entre ellos la expansión de la ciudad sobre territorios rurales, que hoy en día son identificados como territorios periurbanos, que incide en las relaciones de las comunas con la ciudad.

La comuna es una corporación que se encuentra al borde de la ciudad y que lucha por mantener y defender el territorio común que forma parte de su organización atravesada de nociones de identidad, al tiempo que se forja como sujeto político frente a los “peligros” que acarrea el desarrollo urbanístico.

### **Territorios periurbanos**

El desarrollo y la expansión de las ciudades sobre áreas rurales tienden a absorber estos espacios (Ávila, 2009), estos intersticios y la presencia de las comunidades escapan a los enfoques que diferencian el espacio rural y espacio urbano. Los espacios rurales que se encuentran en las fronteras urbanas han dejado de ser tierras agrícolas pero no pueden ser considerados áreas urbanas, ya que las dinámicas sociales de estos espacios se fundamentan en procesos territoriales distintos a las visiones de desarrollo y progreso propias de las ciudades.

Así, el modelo tradicional que contrapone el campo y la ciudad no considera los espacios que se encuentran en el límite, espacios con características distintas en cuanto a organización social y cultural, lógicas que se sustentan en la relación con el territorio. Si bien los ingresos económicos de sus habitantes dependen de las actividades que realizan en el área urbana, la organización a la que pertenecen y las lógicas de posesión territorial se diferencian de las formas de propiedad y organización social en la ciudad.

El concepto de periurbano surge cuando las transformaciones en los espacios territoriales en el campo y la ciudad ponen en evidencia las manifestaciones en las áreas en transición como división entre rural y urbano; es así que, el concepto de periurbano

aparece como explicación ante la evidencia de nuevas expresiones derivadas fundamentalmente de la urbanización acelerada. (Sánchez, 2009)

Otros autores (Barsky, 2005) (Bozzano, 2004) consideran que las áreas periurbanas son espacios que están sometidos a distintas presiones como la ocupación y construcción, lógicas propias de la expansión de las ciudades. Estos espacios están ligados a su funcionalidad que varía según los procesos históricos. Los enfoques de estos autores, se enmarcan en las dinámicas de producción de esos espacios periurbanos, sin embargo no explican los procesos históricos de comunidades indígenas/campesinas que se encuentran en los cinturones que rodean a las ciudades.

Desde una perspectiva distinta se encuentra Héctor Ávila (2009), quien plantea que la periurbanización es la expansión de las urbes que alcanza a los espacios rurales donde históricamente se asentaron comunidades campesinas con cultura y procesos propios. Por otra parte, la globalización mediante la expansión territorial de las megaciudades favorece un proceso de dispersión urbana expresado en el desarrollo de nuevas y diversas actividades económicas, así como el desarrollo de infraestructura urbana y del transporte. El concepto de periurbano se refiere entonces a la extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales que le rodean (Ávila, 2009).

En este sentido, es posible afirmar que la periurbanización es una característica de aquellos territorios asentados al borde de la ciudad, en este caso la comuna, que en medio de su especificidad y su propia capacidad de conectar con esferas políticas en distintas escalas se encuentra en constante presión frente a la expansión inmobiliaria de la ciudad contemporánea.

Presiones que se manifiesta en el crecimiento urbanístico y las políticas que emergen del cabildo municipal para la administración de los espacios urbanos y sus alrededores. También se observan en la relación de los habitantes de áreas periurbanas con la ciudad, que se constituyen en relaciones de sociales, políticas y económicas, excluyentes.

## **Conclusiones**

A manera de conclusión, el concepto de hegemonía comunal es una herramienta analítica, dado uso histórico y como respuesta a la coyuntura actual que posibilita el estudio de la forma comunal en contextos de conflicto, al tiempo que permite mirar cómo un grupo social subalterno (campesinos/indígenas), en el espacio de cohesión social, entra en crisis frente a las dinámicas del poder, constituyéndose en una expresión de las transformaciones de lo comunal y en relación dialógica con el Estado.

Lo anterior se expresa en el punto de llegada como segunda dimensión de hegemonía comunal, plantada por Mallon, para ubicar el discurso de las élites o líderes dentro del espacio comunal, que incorpora demandas, discursos políticos y acciones para resistir, enfrentar o negociar con otros actores y con el aparato estatal.

Por otro lado, ubicar y reconocer a los subalternos como actor en la construcción del Estado nación, supone no solo entender y comprender el ejercicio del poder y su vinculación con la democracia y la ciudadanía, sino también las dinámicas internas del espacio comunal, considerando que la comuna, en este caso la Toglla, es una organización corporativa, que se encuentra en el límite de la frontera urbana y que se ha constituido en un sujeto político, frente a las constantes transformaciones en sus dinámicas internas que generan conflictos y continuas negociaciones.

Sujeto político que tiene como característica fundamental el territorio, de este modo, la identidad comunal que se expresa en el territorio, es un posible argumento que sustenta la concepción de que la organización comunal no se encuentra en vías de extinción, sino que se transforma y permanece en el tiempo.

## **CAPÍTULO II FORMACIÓN Y CONFLICTO**

### **Introducción**

Este capítulo muestra la formación de la comuna la Toglla, definida como tal por el Estado a partir de 1937, en que se promulgó la Ley de Comunas; al tiempo que se observa su incidencia como actor colectivo y su transformación por las prácticas de los actores sociales con los que interactúa como un dispositivo institucional concebida en su relación con el Estado en procesos histórico; y como actor social frente al campo de fuerzas y las disputas sociales que la movilizaron en distintos momentos históricos.

Estos períodos históricos están definidos en la fase 1920 – 1970, que cuenta con cinco momentos:

1. El primer período va de las décadas de 1920 a 1930, en el Estado Liberal, marcado por la presión campesina sobre el régimen de hacienda, la formación de las izquierdas y particularmente la relación cercana entre el partido comunista y la lucha campesina e indígena de la sierra (Velasco,1979); (Coronel, 2009); (Acosta, 2006).
2. El segundo período, las décadas del 30 al 60, muestra como la institucionalidad del Estado otorga derechos a los indígenas mediante la Ley de Organización y Régimen de Comunas de 1937, momento en que la Comuna la Toglla es reconocida jurídicamente.
3. Un tercer período que se caracteriza por la reforma estatal precisamente a inicios del neoliberalismo global (Velasco, 1979) y está marcado por el reconocimiento de derechos sociales a los campesinos indígenas a través de las Reformas Agrarias de 1964 y 1973, en el marco del Estado desarrollista.
4. Finalmente un acápite que busca contextualizar los conflictos de tierras de la comuna la Toglla en los años 70, desde el relato de los propios comuneros y describir cómo el régimen estatal intervino a través de sus instituciones y de sus normativas.

Pero, antes de analizar los momentos históricos desde donde se formó la institucional de la comuna, es necesario precisar sobre el origen del nombre de la Toglla, a fin de mirar

cómo el reconocimiento de dicho nombre se articula al significado simbólico e histórico.

### **Origen del nombre La Toglla**

El anejo el Barrio fue inscrito con ese nombre en la sentencia de 1923 y conocido así hasta las década del 50 y del 60, cuando el nombre de Toglla empieza a ser reconocido, el mismo que tiene algunas explicaciones. En principio, la Toglla viene del nombre de una quebrada del cerro Ilaló conocida como Togllaguico y cruza el territorio de la comuna. Sector donde el ganado era enlazado, según la historia contada por los mayores, se hacía una especie de enramado para poder “togllar” al ganado, así el ganado que venía de Guangopolo no podía cruzar a Tumbaco y se evitaba su pérdida.

Desde la década del 70 el nombre de la Toglla toma más impulso, llegando a ser un nombre popular y reconocido a nivel nacional en la década del 2000, por los conflictos de tierras que se dieron en el lugar. Aunque no todos los miembros de la comuna estaban de acuerdo con el nombre, es así que en esta década se intenta dar otro nombre al sector:

Había gente que no reconocía este nombre (la Toglla), sobre todo la gente que vive detrás del peaje, de tal manera que hacen el comité de pro-mejoras de San José del Ilaló (Salvador, 2014, entrevista).

Este nombre “comité de pro-mejoras de San José del Ilaló” no fue reconocido ni por el Cabildo ni por la mayoría de los habitantes de la comuna, posiblemente porque carece de contenido tanto simbólico como histórico.

Otra de las historias cuenta que la Toglla significa trampa, nudo, atado o ahorcado:

y dice que blanco que entraba o cura que entraba lo mataban, por eso se llama Toglla, hasta la actualidad no tenemos iglesia, por eso no fuimos sometidos ni por el blanco, ni por la iglesia y ni por los incas (Sebastián Cabrera, 2014, entrevista).

Posiblemente, las historias contadas sobre el origen del nombre de la Toglla encierran otras cuestiones, por ejemplo en el dialecto quichua no se utiliza las vocales “o” “e”, y los nombres de quebradas y sitios que constan en el mapa que tiene la comuna y que data de 1922, tienen la vocal “o” como Sorialoma, Guarangoloma, Patojoto, Trigoloma;

esta vocal también consta en los apellidos de la sentencia de 1923: Chalco, Cando, Cumanicho, López, entre otros.

De aquí que, se discute, entre los mismos miembros de la comuna el origen tanto del nombre de la Toglla, como de los ancestros de este pueblo. Hay indicios, de que este pueblo es originario de los Jilajalo, reconocidos como guerreros, según el testimonio de Sebastián Cabrera:

Los nombres que tenemos en el territorio y los apellidos demuestra que somos provenientes del pueblo Jilimbo o Jilajalo, cuentan que fueron hombres originarios de aquí, los que más resistieron a los españoles eran los Guangopolo y los de la Toglla (...) Al frente hay un cerro que se llama pucará y es un observatorio militar (...) por eso no somos indígenas pequeños, por eso dicen que no somos cruzados. (Sebastián Cabrera, 2014, entrevista)

Lo cierto y a pesar de que estas historias no han sido comprobadas, la Toglla es una comuna reconocida por sus luchas, por ser un pueblo organizado y defenderse de los “invasores”, “siempre la comunidad está bien unida y por eso le conocen mucho a la comunidad.” (Nancy Simba, 2014, entrevista).

En este contexto, las luchas, las palabras, las imágenes, los símbolos, las formas, las organizaciones, las instituciones, como lo explica Roseberry “son usados por las poblaciones subordinadas para hablar sobre, comprender, confrontar o acomodarse a o resistir su dominación” (Roseberry, 1994), es decir, se constituye en hegemonía en tanto discurso común expresado en procesos de lucha y proyectos políticos en el campo de fuerzas que se estructura históricamente.

Entonces el nombre la Toglla se constituye en parte del lenguaje común “o una manera de hablar sobre relaciones sociales que expone los términos centrales alrededor de los cuales (...) pueden ocurrir la impugnación y la lucha”. (Roseberry, 1994). Esto implica un discurso común, que de algún modo garantiza el significado, tanto simbólico como histórico de la Toglla como reconocimiento al interior y por fuera de la comunidad, aunque el origen del nombre tenga más de una explicación.

## **La institución comunal y el Estado, conflictos de tierras y procesos judiciales. (1920-1970)**

La estructura de la forma hancendal duró hasta entrados los años 60 del siglo pasado, sin embargo, los conflictos entre comunas y haciendas no provocó la desaparición de la comuna. Entre la hacienda tradicional y la comunidad hay complementariedad como lo sugieren Guerrero (2000) y Velasco (1979), pero esta tensa complementariedad se ve deteriorada por la presión del desarrollo capitalista.

Así, el principal vehículo para la sobrevivencia de la comunidad es su configuración como dispositivo socio estatal, como corporación reconocida por el Estado para la distribución de derechos. En este contexto, la comuna la Toglla se constituyó jurídicamente en un escenario de alta conflictividad campesina por la tierra y por medio del instrumento legal que le otorgó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

En la literatura ecuatoriana existen varios enfoques que definen como se constituyó la forma comunal, algunos autores, entre ellos Luciano Martínez (1998) afirman que la comuna es una organización tradicional; mientras que como observa Valeria Coronel los juristas afiliados al movimiento socialista de los años 30 y 40, como Ángel Paredes (1943)<sup>4</sup>, consideraban que la comuna indígena constituía no solo una administración de tierras sino también una institución de democracia y ciudadanía.

Esta segunda definición supone una relación dialógica entre el Estado y las organizaciones corporativas de la sociedad, en tanto que se reconoce a la forma comunal como un sujeto jurídico, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Organización y Régimen de Comunas de 1937: Art. 3: (...) “se garantiza el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales (...)”

Paredes (1943), explica que la formación jurídica de la comunidad es una categoría que se articula con las nuevas formas de ciudadanía de los años 30 en el Ecuador. Relación que se funda políticamente en la adscripción laboral, en este sentido,

---

<sup>4</sup> Citado por Valeria Coronel (2009), en el artículo “Orígenes de una democracia corporativa” Historia social urbana. Espacios y flujos.

el autor afirma que la reforma del Estado, en cuanto a la ampliación del derecho político, es el inicio de la comuna.

Pero para entender la posición de Ángel Paredes, es necesario remontarse al período liberal en el Ecuador, durante este régimen la articulación del país al mercado mundial y la entrada del ferrocarril condujo a presiones del hacendado sobre las comunidades que fueron respondidas con una creciente conflictividad.

Conflictividad que se evidencia en los problemas de tierra de la comuna la Toggla, y que configura un espacio de constante transición y modificación, en este sentido, la comunidad indígena es producto de la formación recíproca entre las colectividades que históricamente han luchado por un espacio territorial y demandado el reconocimiento del Estado, como se demostrará en este período de la historia.

Durante la crisis liberal las comunidades reclaman reabrir los casos de tierras usurpadas por la acción social católica y la élite terrateniente conservadora, en este contexto, demandan títulos de posesión sobre el territorio, es aquí donde, según Coronel (2009), surgen formas de organizaciones que parecen oportunas para interlocutar con el régimen Juliano y posterior a la Constitución de 1928, primero como sindicatos, luego como comunas reconocidas por la Ley del 37.

La década del 30, en el escenario de la política ecuatoriana estaba marcada por la crisis mundial, que generó una inflación que impactó directamente en las clases asalariadas; y en las élites del partido conservador y liberal, que frente a esta crisis intentaban recuperar el espacio político.

El espacio jurídico constituyó, según Coronel (2011), la conformación de las clases subalterna en sujetos de derechos, articulando a trabajadores, campesinos y Estado, es decir que:

El Estado aprendió un lenguaje, un modo de integrar las presiones populares y resolver conflictos que hasta ese momento no conocía y por tanto aprehendió un mecanismo de autonomía institucional de los poderes privados. (Coronel, 2011:122)

Al respecto, Quinto y Silva (2001), en la obra Ecuador: una nación en ciernes, explican que en las primeras décadas del siglo XX, fue el momento en que surgieron en la costa, organizaciones obreras o artesanales autónomas; mientras que en la sierra las organizaciones estaban ligadas a “la política e intereses de la clase dominante”, es decir,

“mediadas por y hegemónicas por las clases dominantes regionales” (Quintero, y otros, 2001:329).

Sin embargo, la relación entre los actores sociales y el Estado, condujo al reconocimiento de identidades como puentes entre estas y las luchas campesinas y obreras. Esto se evidencia en el surgimiento de organizaciones indígenas con presencia nacional, al tiempo que fueron apoyados por partidos de izquierda, producto de la crisis del sistema de hacienda:

La primera organización “india” con pretensiones nacionales fue la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), formada con apoyo del Partido Comunista del Ecuador. La crisis de la hacienda vinculó a los indios entre sí por la intermediación del activismo de la izquierda política. Sobre todo es conocido el caso de las haciendas de la Junta Central de Asistencia Pública a inicios de siglo (...). Los indígenas empiezan a organizarse sindicalmente con su base en Cayambe. En los años treinta aparecen los primeros dirigentes bilingües que funcionan como “lazo” con el exterior. Esto le da fortaleza al movimiento pero marca también su límite: la militancia de izquierda dependía casi exclusivamente de algunos pocos dirigentes, a veces uno solo, en las comunidades (...) (Ospina, 2008: 38).

En este contexto, las organizaciones se enfrentaban entre sí, ya que representaban, de alguna manera, a las élites nacionales principales: 1) la élite terrateniente que actuaba a través de la iglesia católica; 2) la oligarquía costeña, a través del partido liberal. Los primeros “protegían” a los trabajadores católicos; mientras que los segundos, mantenían vínculos con las organizaciones que no estaban ligadas a la Iglesia. (Quintero, y otros, 2001)

Se formaron muchos sindicatos agrarios que luego fueron comunas. En este contexto, La Toglla se formó en el periodo liberal cuando la construcción de parroquias formaba parte de la estrategia de entrada del Estado al territorio. Como se ve en la Toglla, el reconocimiento se basa en su sistema territorial, esto le permite otorgarle legítimamente reconocimiento a su posesión. La forma comuna sustituye a la forma sindicato entre los campesinos indígenas, para sacarles del ámbito sindical y articularles al Estado de forma particular.

Para Coronel (2009) el reconocimiento de la comuna como sujeto jurídico constituye un vehículo de impacto sobre la forma estatal, impulsa un sistema de articulación corporativa entre el Estado y ciertos actores sociales, que por su condición

están excluidos de la ciudadanía, y por sus desventajas históricas como clase y “raza” han sido marginados de la “vida nacional”.

La relación entre Estado, las élites y la comunidad, está marcada por una complementariedad y complejidad, que involucra procesos políticos, culturales, ideológicos; en este sentido, el actor social e institucional marcó su presencia en el espacio rural desde la emisión de la ley de comunas expedida en 1937.

### **Período 1920-1930: Estado Liberal, conflictos con los terratenientes**

En el contexto del régimen liberal (1896-1925), las tensiones y disputas entre las élites conservadoras de la Sierra y las élites liberales de la Costa dieron lugar a un Estado central dirigido por el partido liberal y a poderes municipales sobre los cuales se generó una división entre conservadores y liberales.

La emisión de la Constitución Liberal en 1906, sienta las bases del Estado Liberal mientras en municipios como el de Quito se constituye una dirección política del movimiento que dio origen al moderno partido conservador, una élite terrateniente que explora en la industrialización con una visión nutrida de la acción social católica. (Capello, 2009) .

La época liberal estuvo marcada por una alta conflictividad entre comunidades campesinas y haciendas en proceso de expansión; mientras el moderno derecho civil consolidaba la propiedad, las comunidades apelaban a la justicia nacional ofrecida por el régimen liberal y a la protección de la “raza india” ofrecida por la revolución de Alfaro.

En este contexto, Coronel (2008) habla de cómo las comunidades dirigieron demandas a la Asamblea Nacional en reclamo por las condiciones que sufrían al interior de la hacienda, la falta de senderos que les unieran a los poblados y de acceso a una justicia pública. Así mismo, describe como las comunidades libres por su parte denunciaban la expansión de la hacienda sobre sus posesiones que los amenazaba en el valle oriental de Quito.

En esta situación, la autora recoge los casos de las Comunidades de la Provincia de Pichincha que aparecen amenazadas por las haciendas, entre las que se encuentran

Murco, Puenbo-Chiche y Conferencia San Vicente de Paúl, Ubillis, Huagrahuasi, Comuna San Rafael, Yaruquí, Amaguaña, sin embargo, Coronel no analiza el caso de la Comuna la Toglla.

La modernización de este periodo estaba inspirada en la articulación del país al mercado mundial y la llegada del ferrocarril, las haciendas emprendieron en una presión memorable sobre las comunas. Así lo describe Kim Clark (1998) en su estudio sobre Alausí, y sucedía de forma comparable en Quito.

Hasta inicios de los años 50, la mayor parte del territorio ecuatoriano se concentraba en pocas manos, es decir que las haciendas, sobre todo en la sierra ecuatoriana contaban con grandes extensiones de tierras, en este contexto las comunidades libres, aquellas que no formaban parte de las haciendas (como en el caso de la Comuna la Toglla), estaban vinculadas a estas, por varios mecanismos, entre los cuales se destaca el derecho al uso común de los páramos de hacienda a cambios de servicios (Guerrero, y otros, 2003) conocidos como yanaperos, campesinos libres de comunidades indígenas que se adscribían a las haciendas, obligados a realizar jornadas de trabajo y a cambio tenían derecho a pastizales, agua, leña y tránsito.

Esto es posible evidenciarlo en la historia de la comuna la Toglla, en las primeras décadas del siglo XX, conocida también como el Barrio, fue víctima de los intereses de las haciendas circundantes, que pretendían apropiarse, de forma violenta, del territorio para convertirlo en tierras agrícolas. Frente a estas agresiones, los indígenas confrontaron a los hacendados con luchas que provocaron la muerte de algunas de sus cabezas de familia.

Aun hoy recuerdan los sucesores de los derechos comunitarios frente a esta campaña de expansión emprendida por la hacienda

Es decir que ni incluso ni la hacienda pudo entrar a la comunidad, pero lo que si fue intentaron invadir las tierras de la comunidad y hubo unas broncas, hubo muertos con las familias de esos tiempos grandes hacendados... hay que recordar que aparte de la riqueza de la tierra para la agricultura, nosotros tenemos aguas termales y todo eso... lo que hicieron es tratar de apoderarse de nuestro territorio (Jaime Paucar, 2013, entrevista).

La familia Laso propietaria de grandes extensiones de territorios en el sector conocido actualmente como el Tingo, y la familia Hidalgo propietaria de la hacienda Cunuyacu,

establecieron algunos mecanismos para apropiarse de las tierras, no solo de la Comuna la Toglla, sino también de comunas que se encontraban asentadas en las faldas del cerro Ilaló.

La historia contada de generación en generación, es decir, la transmisión oral de estos hechos aún permanece en la memoria de los habitantes de la Toglla, como lo narra Sebastián Cabrera:

Cuando Guangopolo peleó por sus tierras con los hacendados, el Barrio y Guangopolo eran uno solo. Cuando se peleó con la hacienda de los Lasos, el Cacique de Guangopolo invitó a los abuelos de los Lazos como mediadores. En esa mediación luego de las guerras campales con los Tingo, los Lazos hacen bailes, fiestas y le chuman al cacique y le dicen: de dos “boys”<sup>5</sup> que salga el cabestro te doy y dividimos el territorio...Entonces como el blanco era vivo, el cabestro le hace en forma de piola y se lleva medio cerro (Sebastián Cabrera, 2014, entrevista).

Así, cuenta la historia, Guangopolo pierde la mitad del cerro Ilaló y del Tingo, de ésta manera es posible describir este hecho como un intercambio desigual codificado dentro del discurso de la economía moral paternalista. Los comuneros narran así que los Lasos se llevaron gran parte del territorio de Guangopolo que se extendía hasta la escuela Alejandro Cuello en el Tingo.

En su narrativa se sugiere que contra el carácter expoliador y violento de las relaciones tradicionales con la hacienda, la comunidad debe recurrir al Estado para hacer frente a estas agresiones, las comunas se organizaron alrededor de su territorio y acuden a la justicia en contra de la hacienda, producto de lo cual la comunidad de Guangopolo se divide, conformándose la comuna el Barrio, que hasta la ley de comunas del 37 era un anejo: entendido como unidad territorial que forma parte de una parroquia rural.<sup>6</sup> Así, al origen de la institucionalización posterior de la comuna se encuentra una unidad territorial del Estado dentro del poder local.

El valor del uso de los mecanismos de la justicia pública, son realizados por los actuales comuneros quienes narran que usarlos les dio legitimidad:

---

<sup>5</sup> Expresión que se utiliza para ganado grande, toros grandes.

<sup>6</sup> La Ley de Comunas del 37 establece en el artículo primero que *“Todo centro poblado que no tenga categoría de parroquia (...) y que fuera conocida como caserío, anejo, barrio, partido, comunidad parcialidad o cualquier otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que hay existido o con el que se fundare”*.

(...) nuestros indígenas (...), asumen la lucha legal, van, dentran en la lucha de lo que en ese momento el Estado hacía, es decir, hacen un juicio, un proceso legal contra la hacienda (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Es así que, en 1923 mediante una sentencia legal se les reconoce a 278 indígenas como propietarios colectivos de 551 hectáreas. La providencia fue inscrita en el registro Cantonal de Quito, por el Alcalde tercero Cantonal, señor Antonio F. Quevedo, que establece los siguientes linderos a petición de los habitantes de la Comuna “El Barrio”:

(...) los terrenos (ubicados) en la parroquia de Conocoto, llamados generalmente “El Barrio”, cuyos linderos son: por le Norte, la cresta de las colinas que principian desde Patojoto y continúa con la colina que comienza en Pucará y sigue por Jueslarma, Alpagolla, Jumbo Bailán y Huaca, limitando la hacienda de Cunuyacu y la comunidad de Tumbaco, en parte con zanja y en parte con el filo de las colinas. Por el Sur, la hendidura de Lingafilo, en su filo y en el filo de la prominencia de Trigoloma, Pintaloma, La Portada, Larrialomas continuando con una zanja de Manuel Tibanta y luego la del terreno de Marcelino Collaguazo que va a dar hasta el camino, atravesando, el cual continúa la zanja de Andrés Tibanta que termina en Chunchisloma y de aquí sigue otra zanja que termina al borde del río San Pedro. Por el Oriente, la cima del filo del Ilaló, Guanoframba y en parte de Clarinloma y por Occidente el Río San Pedro. (Sentencia de posesión de territorios en Guangopolo, otorgado por el juzgado tercero cantonal, el 7 de febrero de 1923, ante el escribano Alejandro Troya)<sup>7</sup>

Los límistes descritos coinciden con un mapa pintado en cuero de borrego que data de 1922, perteneciente a la comuna el Barrio y que se encuentra guardado como el bien más preciado sus archivos:

---

<sup>7</sup>. Este documento reposa en los archivos de la Comuna.



Fuente: archivo de la Comuna la Toglla, mapa de 1923

Como muestra el mapa y se ratifica en la sentencia, la comuna el Barrio se separa de la comuna Guangopolo, estableciendo los límites divisorios. Esta sería la primera instancia donde la Toglla o el Barrio, logra reconocer legalmente el territorio en común. Es de notar que mucho antes de que se expida la ley de comunas y por tanto antes de las reformas del Estado de la década del treinta, aun en medio de lo que la literatura describe como “el estado oligárquico” (Quintero, y otros, 2001) existen consideraciones políticas y dispositivos jurídicos en el Estado que permiten reconocer la existencia territorial de la comuna y con ello poner límite a la expansión de la propiedad privada.

Los indígenas del Barrio<sup>8</sup> asumen esta lucha por la vía legal, porque según el testimonio de varios comuneros, sus antepasados tenían buenas condiciones económicas, pues eran comerciantes, sin embargo es necesario considerar que en este proceso, no solo la economía de los comuneros fue un factor fundamental para enfrentar

<sup>8</sup> El barrio era el nombre con el que se conocía a la actual comuna la Toglla.

el problema de las tierras, sino las condiciones sociales y políticas del Ecuador, el Estado brindó apoyo y apertura al reconocimiento de derechos de los campesinos indígenas, (Coronel, 2009) entre otros factores.

Hasta los años 70, la economía de la comunidad giraba en torno a la elaboración y venta del cedazo, elaborado con el pelaje del caballo y madera de puma maqui. Esta actividad les permitía viajar a otras localidades, otras regiones, incluso a países como Colombia y Perú. El negocio posibilitaba realizar trueques, es decir, se intercambiaba el cedazo por alimentos (café, cacao, pescado, entre otros), por textiles y transacciones monetarias. Esta condición económica facilitó el proceso que les permitió sostener el pleito legal. El Estado en este caso responde en un plano político y reconoce la existencia de la comuna como sujeto de derechos.

El reconocimiento<sup>9</sup> de las comunas y sus atributos de derecho, constituyeron un límite para posibles usurpaciones y desplazamiento de poblaciones como los que ocurrieron en Checa (Coronel, 2008). En el cordón periférico del DMQ se encuentran algunas de esas comunas fundadas en los 30, que fueron sujetos de las políticas públicas del período de la Reforma Agraria, entre ellas las del cerro Ilaló donde se ubica la Toglla.

### **Período 1930-1960: ley de Comunas y conflictos internos**

La institución comunal en el Ecuador fue reconocida jurídicamente en 1937 mediante la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, tenía como objetivo organizar bajo la forma comunal a comunidades, parcialidades, anejos y caseríos.<sup>10</sup>

La Ley de Comunas recoge la demanda de los sectores subalterno de tender un puente con el Estado, por encima del poder local. En este sentido, y recurriendo Andrés

---

<sup>9</sup> Entre las adjudicaciones pagadas y gratuitas otorgadas entre 1927 y 1943 se cuentan 112.803 hectáreas entregadas a 1572 (entidades colectivas). Entre estas, tierras baldías gratuitas que podemos considerar fruto de la colonización, además constan 4505 hectáreas mayormente en Pichincha e Imbabura. Entre las tierras baldías 1212 comunas reconocidas legalmente entre 1937 y 1943, bajo la categoría de entidad jurídica territorial, dentro del modelo de ciudadanía corporativa 602 473 personas (Coronel, 2009 pág. 355)

<sup>10</sup> Artículo primero de la Ley de Comunas

Guerrero (2000), la hacienda era un sistema de dominación social fuertemente institucionalizada, es decir, que se establecía en un sistema de control y explotación, al tiempo que se constituía en un sistema de poder local, heterogénea y subordinada la estructura estatal.

Si bien como vimos antes, el Estado Liberal ya posee mecanismos para dar legitimidad a reclamos comunitarios, el debate jurídico general sobre la comuna y su presencia conflictiva en la formación nacional irrumpe en la arena política en la década del 30, configurándose en un sujeto político campesino indígena demandante de derechos y reconocimiento.

La ley, de algún modo, es resultado de conflictos por tomas de tierras, huelgas, demandas legales de comunidades campesinas ante el Ministerio de Previsión Social y Trabajo y constituía por lo tanto una salida política a la conflictividad social que atravesó al país desde el siglo XIX y ante el cual las diferentes facciones de clase de la elite antagónicas entre si no lograron imponer una medida de control de conjunto (Coronel, 2009).

Después de la crisis del Estado Oligárquico surgieron dos autores i) los sindicatos que demandaban “la intervención pública en problemas laborales” (Ycaza, 1991); ii) los partidos políticos de izquierda, los socialistas que en ese momento contaba con elementos en el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, mientras el partido comunista influenció a nivel nacional en la agitación de sectores populares (campesinos e indígenas), demandando la necesidad de reconocer la participación popular en la arena política. (Coronel, 2009)

Así, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo (institución estatal que estaba a cargo de funcionarios adscritos al partido socialista), se convierte, en esta época, en un organismo con presencia territorial que permitía al Estado dirimir conflictos convencionales sometidos a las relaciones de autoridad doméstica de tipo gamonal (Coronel, 2009).

Según Coronel (2009) el Estado da cabida a un nuevo actor corporativo (comunales) en sustitución de los derechos de ciudadanía y el poder que tienen en el ámbito civil otros actores. En esta visión, se establece al Estado en una conexión directa

con estos sujetos de derechos sociales y los organismos específicos destinados a ampararlos.

Los mecanismos de participación política y formas de movilización social, definieron perfiles de sujetos políticos y un campo de acción estatal en el territorio. De ahí que en el período entre 1925 y 1943, mediante las instituciones del Estado, se logró tender líneas de interlocución política con campesinos. En este sentido, el Ministerio de Previsión Social se ocupaba de las demandas de comunidades indígenas con respecto a los conflictos por tierras entre comuneros y haciendas, y entre los miembros de una misma comuna.

La acción estatal en el territorio del Ministerio de Previsión Social se evidencia en la resolución de conflictos entre los cuales se puede observar una segunda etapa de uso de la Ley mediante el recurso a la identidad comunal por parte de los miembros de la Toglla. Esto se constata en los procesos judiciales de la comuna la Toglla, que reposan en el Archivo del Fondo de dicho Ministerio, donde se puede observar que los miembros de la entidad jurídica llamada “del barrio” acogieron la forma comuna y retomaron la causa de la tierra en una nueva instancia, esta vez para impedir que los miembros de la comuna vendan sus lotes y garantizar la permanencia del territorio comunitario.

Luego de ser reconocida como comuna la Toglla mediante la ley de Comunas del 37, se establece un juicio de “linderación” de terrenos<sup>11</sup> ante el Ministerio de Previsión Social, en el juzgado de Comunas, la demanda se implantaba en contra del Sr. Manuel María Lagaña, por parte Manuel Chalco y Antonio Paganquinga, presidente y síndico respectivamente, de la Comuna el Barrio. En el juicio se describe que el “indígena” Manuel María Lagaña pretendía vender tierras comunales a María Antonia Cando, frente a lo cual la comuna reclama, indicando que dichos terrenos son de propiedad comunal y por lo tanto no debían ser vendidas.

Manuel María Lagaña, se defiende aduciendo que es heredero de las tierras, ya que su familia cuenta con una escritura de 1897 debidamente legalizada donde constan los linderos de la propiedad.

---

<sup>11</sup> Archivo del fondo del Ministerio de provisión social y trabajo

En este caso el comunero que tiene intención de vender las tierras se acoge a un marco legal que garantiza la propiedad y la sucesión, y no a la Ley que titula tierra a las comunidades.

Finalmente, un funcionario del Ministerio, luego de realizar un peritaje, establece que parte del terreno es comunal, pero que existe una zona entre “Guangoloma, Manzano – pata y Pamba-chunquis” que no pertenece a la comuna la Toglla. Este litigio duró alrededor de 8 años y es evidencia de los conflictos internos, entre aquellos que defienden la tierra como bien común, frente a los que se conciben como propietarios individuales e intereses externos.<sup>12</sup>

Otro conflicto de este tipo que se encuentra en los archivos del fondo de previsión social y que da cuenta de la relación dialógica entre el Estado y las comunas, data del año 1939:

El Dr. Augusto Durán, Ministro del Ministerio de Previsión Social, ordena al Teniente Político de la parroquia de Conocoto, que solicite al señor Manuel María Lagña, abstenerse de vender las tierras de la comuna, dado que no ha solicitado la debida autorización a dicho Ministerio.

Por su parte, en 1940, el cabildo de la comuna la Toglla en asamblea realizada el 19 de enero de 1940, a través de su presidente sr. Pedro Chalco, solicita al Ministerio autorización para vender una porción de territorio, argumentado que producto de esta venta se construirá una escuela y una capilla. Al tiempo que solicita que la comuna de Guangopolo no se inmiscuya en las decisiones del Cabildo de la propia comuna.

La comuna de Guangopolo había expresado su inconformidad sobre la venta de dicho terreno, dado que es parte de su territorio y que los habitantes de Guangopolo pastorean y cultivan en esa zona, por otro lado argumentan que existen indígenas que tienen relaciones familiares entre estas dos comunas, relaciones que son críticas para la complementariedad ecológica de ambas partes.

---

<sup>12</sup> Fuente: Archivo del Fondo de Previsión Social

Frente a estos argumentos, el presidente de la Toglla apunta a resquebrajar esta mutua dependencia, a través del uso de la noción de unidad que propone la ley pública, y que su parte medular expresa que:

El territorio que siempre ha poseído la comuna el barrio, es porque entonces en 1921, nuestros antecesores que desde tiempos inmemorables tenían posesión en el territorio con lo cual se formó la comuna en 1923, con lo cual el barrio adquirió personería jurídica mediante una sentencia del mismo año. (Fondo de Previsión Social)

La comuna Guangopolo solicita en respuesta a lo planteado por la Toglla, que se desconozca al Barrio como comuna, “y que desde tiempos inmemoriales ha existido una sola comuna”. (Fondo de Previsión Social)

Este caso de litigio demuestra la existencia de una construcción dialógica entre el poder instituido y la comunidad que afecta las redes sociales y es un vehículo para constituirse en sujetos autónomos. En primer lugar, como vimos, se autonomizan de la codependencia con el sector patronal de las haciendas, en segundo lugar, se zanján autonomías entre segmentos de comunidades que tradicionalmente articulaban territorios discontinuos. La autonomía de la Toglla supuso un proceso de división política, al tiempo que se establecía la construcción de hegemonía en nuevos límites.

### **Período 1963 -1979: Estado desarrollista, Reforma Agraria y sus consecuencias**

Este acápite intentará contextualizar los conflictos de tierras de la comuna la Toglla en los años 70 y describir cómo el nuevo régimen estatal, inspirado esta vez en el desarrollismo, intervino a través de sus instituciones y de sus normas como las reformas agrarias del 63 y del 74.

Para analizar este período de la historia ecuatoriana, se buscará examinar las distintas visiones sobre las consecuencias de la Reforma Agraria en los sectores rurales y a la par los relatos de los comuneros sobre los conflictos de tierra, a fin de establecer en qué medida la institucionalidad del régimen desarrollista impactó sobre la comuna la Toglla, partiendo del supuesto de que la institucionalidad no amparó y ni efectivizó los derechos de la comuna en esta fase, al tiempo que la organización de la comuna se revitaliza y fortalece.

Entre 1945 y 1960, el boom y la crisis bananero fue un factor clave que impactó en la organización de la hacienda serrana y por ende del indígena, de aquí que surge el debate entre los intelectuales ecuatorianos de la época, sobre el origen de la Reforma Agraria y sus consecuencias, es posible ubicar dos corrientes, una de ellas considera que la Reforma Agraria es instituida por la élites terratenientes (Ramón, 2004); mientras que otros autores como Fernando Velasco (1979), Andrés Guerrero (1975), sostienen que los sectores campesino- indígenas fueron los protagonistas de dichas reformas, facilitando un proceso de modernización que terminó afectando sus propias condiciones de vida como campesinos.

Con el auge y la crisis del banano, la hacienda se enfrentaba al dilema de modernizarse o ser intervenida, dado que la articulación orgánica entre formas de producción pre-capitalista con el salario, entró en crisis por la baja producción de los antiguos sistemas agropecuarios; la hacienda contaba, en esa época, con un exceso de huasipungos, de aquí que los terratenientes implementaron estrategias como:

- congelar y disminuir el número de huasipungueros.
- incrementar el número de arrimados y de yanaperos<sup>13</sup>, imponiéndoles relaciones más desventajosas a los huasipungos (Ramón, 2004).

Sin embargo, estas estrategias no aplacaron la crisis de las haciendas serranas, ya que buscaban “soluciones en el marco de los sistemas agrícolas tradicionales para mantener la rente sobre la base de la servidumbre” (Ramón, 2004:169). Al mismo tiempo, los hacendados introducían procesos modernizadores basados “en la incorporación de maquinaria, no tanto para aumentar la productividad, sino para ahorrarse la fuerza de trabajo” (Ramón, 2014:170).

En los años 70 con el boom petrolero, se implementó un nuevo modelo que tuvo fuerza hasta 1982, se fortaleció el Estado que asumió la planificación y las políticas de desarrollo industrial y favoreció la sustitución de importaciones (Ramón 2004), lo que implicó también la modernización del “sector agrario a través de la Reforma Agraria” (Ramón, 2004:179), por el consenso, según Ramón, que impuso la dictadura militar,

---

<sup>13</sup> Los yanaperos son campesinos indígenas adscritos a la hacienda, realizaban trabajos agrícolas sin remuneración o beneficio alguno, tan solo tenían derecho al agua, leña y/o posesión de pastizales.

apoyado por la burguesía industrial y un sector de terratenientes, a este proceso se sumaron la iglesia, las universidades y la presión campesina.

La Reforma Agraria, según Ramón y apoyado en la tesis Maiguashca:

(...) era en verdad la principal reforma que se había intentado para modernizar el agro, para cambiar la estructura de tenencia de la tierra y las relaciones sociales manejadas por los poderosas élites regionales y locales, especialmente de aquellas reacias a la modernización (Ramón, 2004:180).

Desde otra perspectiva, Velasco (1979) sostiene que la Reforma Agraria fue provocada por:

(...) las clases explotadas que empujaron a las burguesías débiles, incapaces de resistir la presión de las masas, o deseosas de ganarse un aliado contra el proletario combativo...o contra la vieja oligarquía (Velasco, 1979:7)

En un marco donde, según Velasco (1979), la hacienda serrana se encontraba en un desarrollo lento de transformaciones frente a de un modelo capitalista exigente, que constituía un “creciente contingente de asalariados y la paulatina transformación del carácter de la renta” (Velasco, 1979:75). Este sería el catalizador de la Reforma Agraria, al tiempo que se aceleraba un proceso de “profundización del desarrollo del capital en el campo de subsecuente descomposición del campesinado tradicional” (Velasco, 1979: 64).

Es en la década del 60 surge un nuevo ciclo de agitación social en el campo. Para Velasco (1979) tanto la sierra como en la costa se incrementan las organizaciones sindicales “y se realizan frecuentes pliegos de peticiones, las huelgas y toda clase de exigencias y reclamos” (Velasco, 1979:77), donde es posible ubicar importantes actores como la Federación Ecuatoriana de Indios (precisamente organizada en la década del 40 en el marco descrito en el acápite anterior y que había sobrevivido aunque de forma debilitada hasta la Reforma Agraria) en la Sierra y la Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral.

Las demandas y conflictos de esta época giraban en torno a dos reivindicaciones fundamentales: el acceso a la tierra y el pago de salarios. De aquí que la Reforma Agraria, a decir de Velasco y Guerrero, fomenta el proceso de entrega de las peores tierras a los huasipungos y la venta de las tierras más productivas por parte de los hacendados.

Si bien se eliminaron los huasipungos con la Reforma Agraria y se entregaron tierras a los campesinos indígenas, esta reforma fue incipiente, según Ramón:

(...) apenas se intervino 9000.000 has., lo que verdaderamente se hizo fue colonizar y se activó el mercado de tierras. Los grandes grupos de hacendados regionales lograron retener las mejores tierras, vender sus tierras de mala calidad y resolver sus conflictos con el campesinado (Ramón, 2004:180)

Por otro lado, la Reforma Agraria impulsó de manera incipiente el mercado interno, lo que generó la pauperización del campesinado utilizado “estacionalmente como fuerza de trabajo barata en las ciudades” (Ramón, 2004:172). El sector rural fue excluido de la planificación de los municipios que se enfocaron en las zonas urbanas, “mientras que el campo quedaba bajo la acción de los Consejos Provinciales, ahondando la brecha entre el campo y la ciudad” (Ramón, 2004:183). Según Ramón, estas transformaciones contribuyeron en la constitución de organizaciones indígenas y campesinas “subordinadas” a una estructura sindical y clasista, articuladas a la lucha por la tierra.

Sin embargo, para Acosta (2006), la Reforma Agraria fue insuficiente, en tanto mecanismo que intentaba reducir precios de materias primas dirigidas a la agroindustria, con el objetivo de que el país se introdujera en un proceso de industrialización. En este sentido, según este autor, la hacienda apoya la Reforma Agraria para aumentar la productividad, concentrarse en actividades más lucrativas y disminuir la demanda de mano de obra (Acosta, 2006).

Desde otra óptica, se encuentra Ospina, 2008, quien narra que a inicios de la década del 70, las organizaciones indígenas surgen disputando su autonomía tanto organizativa como política frente a los partidos políticos y organizaciones de izquierda y la iglesia (Ospina, 2008), sobre todo las organizaciones indígenas de la sierra.

En este período, como lo sugiere Ospina (2008):

las condiciones de reproducción cultural comunitaria (...) habrían sobrevivido desde antes de la conquista, las relaciones de producción y exportación (habrían) permitido un alto nivel de conciencia y lucha, expresado en la limitada propiedad de la tierra por efecto de la Reforma Agraria, razón por la que sus demandas se concentraban en la lucha por la tierra (Ospina, 2008:34).

Según Bretón (2007) la Reforma Agraria sirvió para adecuar las estructuras agrarias a los requerimientos de desarrollismo periférico del momento (Bretón, 2007), que generó la anulación de las relaciones de producción pre- capitalista, por lo tanto consolidó

mercados de trabajo capitalista, fomentando la mercantilización de las economías campesinas y fomentó la agricultura familiar que supuso un avance del campesinado en términos de superficie y presencia social (Bretón, 2007), dado que las leyes del 64 y del 73 :“redundó en una ampliación de la superficie agropecuaria del país del orden de cuatro millones de hectáreas hasta 1984.” Esa ampliación, según el autor, sirvió para aliviar la presión sobre la tierra en la Sierra”. (Bretón, 2007:154).

Por otro lado, en el contexto de las demandas de tierra y la emisión de la ley de Reforma Agraria, se crea el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERA), como una institución estatal, que tenía la responsabilidad de conducir la política agraria del país; sin embargo, como explica Ospina (2008), este instituto mediaba la resolución de los conflictos, que en la mayoría de los casos finalizaba a favor de los terratenientes.

Otra explicación, recurriendo a Zamocs (1993), sobre los conflictos de tierras y el papel del IERAC, es que estos eran procesos aislados articulados a dinámicas de negociación entabladas entre campesinos y propietarios, que tenían una larga data, por lo que no constaban en la “agenda ofensiva” campesina.

Es así que la Reforma Agraria y sus consecuencias tuvieron efectos contradictorios. Como lo señala Ospina, constituyó, por un lado, en la sierra ecuatoriana, una amenaza para los pueblos indígenas; por otro lado, tanto en la costa como en la Amazonía, las bases organizadas accedieron a tierras o a la legalización de territorios en forma significativa.

De aquí que, siguiendo a Velasco (1979), la Reforma Agraria supone entonces, una respuesta política a condiciones históricas y de relaciones socio-económicas impuestas por la estructura de las haciendas y por el auge económico que se sostiene en el boom bananero de los años 60 y posterior crisis.

En el Ecuador de los años 70 se implementa un modelo de desarrollo centrado en la industria e impulsado por boom petrolero; es así que, el Estado se fortaleció, al tiempo que desempeñaba un rol importante apuntalando el nuevo modelo. Sin embargo, fue una década de alta convulsión social. En este sentido, es clara la relación de fuerzas, en la arena de política, donde intervienen la burguesía, los terratenientes, los movimientos campesino-indígenas y los partidos políticos de izquierda.

Entonces es posible afirmar que, los actores protagonistas de las reformas agrarias tuvieron su asidero en las clases subalternas (campesinos e indígenas), apoyados por partidos políticos de izquierda; al tiempo que pactaban y se aliaban con la burguesía en contra de oligarquía terrateniente; y fortalecían las bases de la organización indígena que décadas más tarde, irrumpirá en el escenario político a nivel nacional para seguir demandando las tierras y el reconocimiento de derechos.

En el contexto de las reformas agrarias, resurgen los conflictos de tierras comunitarias, en este caso, la historia de la comuna la Toglla, está cargada de violencia entre los comuneros, el Estado y actores como la familia Campaña<sup>14</sup>, generando disputas sobre el territorio de la comuna.

La Reforma Agraria, en cuanto a la Toglla, no fue el proceso en el que se hizo la primera entrega de tierras dado que contaban con la sentencia de 1923 que establecía linderos y otorgaba derechos comunes sobre las tierras, y contaba además, con una nueva titularidad desprendida del período de los 30. La Reforma Agraria si tuvo efectos sobre la Comuna, en tanto la institucionalidad del Estado se parcializó frente a los conflictos de tierra, es decir que no efectivizó los derechos de la comuna en cuanto al territorio.

La parcialidad del Estado a favor de intereses privados, a través de su institucionalidad se encuentra en la forma de “evadir” el problema respecto a los conflictos de tierras, ya que el MAGAP no intervino, de hecho, las demandas que los dirigentes de la Toglla hiciera a este Ministerio para la resolución de los conflictos de tierras, no se encuentran en los archivos. Al respecto Jaime Paucar explica que: “Si había pero han hecho desaparecer toda esta gente”, refiriéndose a los funcionarios de la institución.

Otro de los dirigentes de la comuna, Abraham, narra que:

Yo cuando era dirigente, defendía por defender desde la edad de 15 años –creo- pero nunca me imaginaba del cerro, pero siempre defendía el territorio que tiene que ser comunidad, y que tiene que haber directiva y que los hijos serán dirigentes, serán cabildos. Me enfermé cuando tuvimos un problema de territorio, tuve un juicio, lo

---

<sup>14</sup> La Familia Campaña, a quienes los comuneros reconocen como “el enemigo”, son quienes se han posesionado de parte del territorio, en los años 70 con el convenio suscrito entre la Comuna con la Empresa Eléctrica Quito, se entrega 7 hectáreas a esta familia para que mine material pétrio para la construcción de la Hidroeléctrica de Guangopolo, hoy en día esta familia reclama 70 hectáreas.

perdí, el ministro del MAGAP nos dio falló en contra (Abraham Paucar, 2014, entrevista)

Por otro lado, articulado a las leyes de Reforma Agraria se encuentran las normativas expedidas desde el poder local, es así que el modelo de desarrollo de dicho poder estaba representado por el Municipio de Quito, quien promulga el Plan Director de Urbanismo de 1967, en este marco, el Plan impulsa el desarrollo del polo urbano, asumiendo que lo rural es todo aquello que no constituye lo urbano.

En el diagnóstico del Plan Director, se afirma que:

“La conveniencia indiscutible de partir de un análisis de coronas de influencia teórica, tanto regional – política, como regional – económica y social de radios inmediatos y de influencia del territorio nacional, nos ha llevado al establecimiento de un expediente básico en población, industria y trabajo, infraestructura rutera, equipamientos educacionales y zonas de turismo y vacacionales (Plan Director de Urbanismo, 1967)

A partir de este diagnóstico se plantea una “reestructuración regional en todos sus aspectos y la planificación conjunta de la región de Quito con su polo urbano.”. Así se definen estrategias y lineamientos de expansión urbana sobre los territorios rurales de la ciudad:

Desde el punto de vista del ‘hábitat’ se pretende vocacionar una gran área en el Valle de Cumbayá, para el asentamiento de grupos humanos pertenecientes al secundario y terciario que en el momento actual realizan éxodos diarios desde Conocoto, Sangolquí, El Quinche y las poblaciones nor-orientales hacia Quito en porcentajes en relación a su población que sobrepasa a veces el 7%.

El asentamiento de grupos humanos se realizaría siguiendo orígenes espontáneos, sobre el cruce de la vía principal (interoceánica y vía existente) entre Conocoto y Cumbayá.

La política de la habitación para las poblaciones vecinas a Quito, dentro de una corona de influencia económico –social, que sobrepasa en muchos casos la delimitación política se ha establecido luego de estudios de poblaciones parciales tomadas como muestra. Tales por ejemplo: Pomasqui, Conocoto, El Quinche, etc.

El problema inmediato es llegar al equilibrio de la población afincada en los diversos centros poblados y cabeceras cantonales dentro de la limitación adoptada, para impedir el éxodo migratorio hacia la Capital. (Plan Director de Urbanismo, 1967)

Como se evidencia en este Plan Director de Urbanismo, existe ausencia total de reconocimiento del sector rural y sus comunas, se entiende la zona rural como un

espacio vacío, menos poblado que la ciudad, hacia donde deben desplazarse las poblaciones.

Tanto el poder local como el nacional, no efectivizan los derechos de las comunas, de alguna manera se anula el reconocimiento de sujetos políticos, construidos históricamente, ligados al territorio como fundamento.

En este contexto, en el siguiente acápite se describirá, a partir de los testimonios de los comuneros, los conflictos que surgieron alrededor de la tierra, y cuáles fueron las estrategias de la comuna frente a la arremetida de quienes querían apropiarse del territorio. La “negación del otro” que trae consigo la modernización de los 70 produce una reactivación de los litigios y demandas comuneras, hasta entrada la década del 2000.

### **La institucionalidad del Estado en los conflictos de la Toglla**

Hasta los años de 1970, según los miembros de la comuna, “todo en paz, todo progreso, todo desarrollo” (Jaime Paucar, 2013, entrevista)) La comuna vivía en paz y en armonía, la gente se dedicaba al cedazo, a cultivar la tierra, a viajar a otras localidades, la comuna era próspera económicamente por su actividad comercial y agrícola, porque el Ilaló les ofrecía los productos de las tierras, sin embargo en la década del 70 todo cambia, cae una “maldición” que coincide con el boom petrolero, la modernización del Estado y la erosión de la tierra:

algunos mayores cuentan que había como una maldición que había caído, porque se fue el cedazo, digamos cayó el cedazo pero también la tierra entró en proceso de desgaste y erosión, tonces coincidió todo eso, y eso limitó económicamente a las familias de la comunidad (...) hasta los años 60 – 70, Guangopolo en sí era los pueblos con recurso económico, sus familias tenían dinero, inclusive (...) ellos contrataban personas de afuera, de otras comunidades, de otros pueblos, para que les trabaje la tierra, para que les cultive, inclusive les enseñaba parte del proceso de elaboración del cedazo, estamos hablando de hasta los años 70, pero con el boom petrolero aparecen los cernideros de plástico y eso hizo que decaiga el tema (...) del cedazo, la venta como tal (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Es el inicio de una etapa violenta y convulsionada en la historia de la comuna, al tiempo que el Estado, en el marco del nuevo modelo de desarrollo, impulsa la construcción de

hidroeléctricas, que en este caso impacta en la vida de la comunidad, de manera negativa y desgastante.

En este contexto desde la década del 70 la comuna se enfrenta a cruentas luchas para defender su territorio, así aparecen en el escenario dos actores por un lado el Estado a través de la Empresa Eléctrica Quito para la construcción de la Central Hidroeléctrica de Guangopolo<sup>15</sup> y la familia Campaña que fue contratada por EEQ mediante un convenio con la Comuna para extraer material pétreo de sus territorios. A esta familia se le entregó 7 hectáreas para realizar dicha actividad, sin embargo al pasar los años reclaman 70 hectáreas con escrituras forjadas.

Como narra Jaime Paucar:

El Estado empieza construir sus mega obras, pues afecta y cambia y rompe la realidad de las comunidades y eso pasó en el caso de Guangopolo porque a inicios de los setenta empezó la construcción de la central hidroeléctrica Guangopolo, si?, tonces ahí se firma un convenio entre la Empresa Eléctrica Quito y directiva de la comunidad de ese entonces, para qué? Para que la comunidad le brinde el material pétreo y a cambio de las minas de la comunidad y la Empresa Eléctrica ayudaba a la construcción de la escuela hoy escuela General Pintag y también ayudaba, apoyaba en la construcción de una carretera asfaltada que conectaba Guangopolo con Tumbaco, la carretera que actualmente es la vía intervalles, si? Pero qué es lo que la Empresa Eléctrica que no podía, este, explotar esas minas, lo hizo es subcontratar a alguien para que haga ese trabajo y subcontrata a uno que se llamaba Juan Campaña Quinteros (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Los enemigos históricos de la comuna se ven fortalecidos por el proceso de modernización que favoreció a la élite empresarial sobre el campesinado, bajo el liderazgo del gobierno militar.

Los problemas comunales pasaron en el 63 del MPST al MAGAP y con ello de un Ministerio centrado en la inclusión social hacia un Ministerio encargado de la racionalización de la economía rural.

Los miembros de la comuna, a partir de este conflicto construyen mecanismos para enfrentar “al enemigo”, por un lado recurren al MAGAP, quien era el ente

---

<sup>15</sup> La Central Hidroeléctrica Guangopolo inició su operación en Noviembre de 1937, se encuentra ubicada en el sector de la Armenia, parroquia Guangopolo, cantón Quito. Se asienta en la cuenca baja del río San Pedro, aprovechando las aguas de los ríos San Pedro y Pita.  
<http://www.buenastareas.com/ensayos/Hidroelectrica-Guangopolo-Problemas-Ambientales/1368841.html>. Fuente consultada el 1 de mayo de 2014.

institucional estatal que tenía la potestad de mediar en los conflictos de tierras, atribución otorgada por la Ley de Comunas; sin embargo los funcionarios de esta institución poco o nada intervinieron en las pugnas de esta Comuna. De hecho, al acudir los archivos del MAGAP, no se encuentra documentación relativa a este proceso.

Algunos comuneros cuentan que los funcionarios del Ministerio siempre estuvieron de lado de la familia Campaña, por esta razón “los documentos de los conflictos de tierra de la Toglla desaparecieron de los archivos del MAGAP” (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Nancy Simba, la actual secretaria del Cabildo, narra que en esta época, cuando ella era muy niña, los miembros de la comuna trabajaban en la cantera, la familia Campaña los reclutaba:

(...) nuestra gente trabajaba ahí, porque la tierra ya no producía, pero eran bien ingenuos, hasta que se dieron cuenta que nos querían robar las tierras, y se enfrentaron con piedras y palos (Nancy Simba, 2014, entrevista).

Se reconoce que a partir de estos hechos la comuna se organiza para defender el territorio, ya que, como cuentan sus comuneros:

En 1974, creo que inician estos problemas con este señor Juan Campaña, él inicia sacando escrituras más o menos tres hectáreas y de tres hectáreas en todos estos tiempos, ha venido creciendo hasta que ahora sus herederos reclaman 70 hectáreas.

Juan Campaña era un personaje en esos tiempos, en Quito tenía poder económico e influencias, y él entró a minar esas canteras, tonces él al ver que vivíamos en armonía y nuestras tierras, es decir, era de todos, tonces él se le metió la ambición y empezó como a enfermar, digamos, a ciertos dirigentes y tonces les hizo sacar escrituras ilegítimas e ilegales, es decir, se rompió el esquema porque ahí era de todos y nunca había nunca hubo un proceso de fraccionamiento, ya, pero él los hizo sacar con notarios y luego con registradores de la propiedad. (Nancy Simba, 2014, entrevista).

Al contrario del régimen que protegía la posesión comunitaria, el Estado y los actores privados en los periodo de los 70 estimulan la ruptura de los lazos comunitarios con lo cual se busca facilitar la privatización.

Se inicia una ofensiva contra la Comuna que duró algunas décadas, tiempo en el que algunos de sus miembros murieron y otros tantos fueron enjuiciados, al tiempo que se articulaban al movimiento indígena ecuatoriano. De hecho, Rosa Cabrera, dirigente de la Toglla, fue nombrada en agosto de 1979, la primera secretaria de asuntos

indígenas a nivel provincial. En esta época, Cabrera nos cuenta el proceso y las estrategias que sus compañeros comuneros iniciaron para conservar su territorio:

Yo recuerdo, tengo una vivencia clara, cuando yo ya era mujer, era en 1978 cuando nos dimos cuenta que el campaña hacía daño a la tierra con las minas y canteras que estaba minando.

En esa época, los dirigentes de la comuna hicieron un levantamiento planimétrico con el IERCA, porque para nosotros la Reforma Agraria no sirvió para nada, entonces se hizo un decreto 045, para hacer el levantamiento.

El enemigo dijo que el terreno era suyo, de una parcela pequeña hicieron grande los Campaña Zurita. Ose ese documento no sirvió a la comuna si no a otros intereses. Así van naciendo los problemas (Rosa Cabrera, 2014, entrevista).

Las estrategias de los líderes de la comuna, de ese entonces, se centraban en “no dejarse ganar cueste lo que cueste” (Rosa Cabrera, 2014, entrevista), acudieron a la justicia, al MAGAP, pero no encontraron solución alguna.

Cuando se levantó el juicio en el MAGAP, pensando como papá protector para nosotros, como dice la ley, mentira más bien rechazó el juicio, que según ellos la escritura de 1923 era para los indígenas, pero no consideraron que nosotros éramos descendientes de los indígenas, que nosotros somos indígenas, entonces para ellos nos éramos indígenas. (Rosa Cabrera, 2014, entrevista).

Esto evidencia que el papel que jugó la institucionalidad del Estado con respecto a los conflictos de tierra, se definió en un marco donde la parcialidad no efectivizó los derechos de la comuna en cuento al territorio. Si bien, las reformas agrarias del 63 y del 74 fueron empujadas por los sectores subalternos, apoyándonos en la tesis de Velasco, en la práctica no se materializaron.

## **Conclusiones**

Entre los años 1920 y 1970 es posible ubicar cómo se va configurando la comuna. La primera etapa (1920-1930) sería el inicio de la constitución de la forma comunal, mediante sentencias donde el Estado patrocinó el reconocimiento de derechos sociales de sectores subalternos (campesinos/indígenas), esto implica el reconocimiento de tierras comunales. Período histórico donde se formó la institucionalidad de la Comuna La Toglla.

En las décadas del 30 al 60, el Estado sigue patrocinando este reconocimiento mediante leyes como la Ley de Comunas del 37 y su injerencia en los conflictos sobre el territorio a través de instituciones estatales, en un contexto donde se agudiza la crisis del sistema hacendal, al tiempo que es posible registrar la incidencia de este actor colectivo llamado comuna, en el escenario político como un dispositivo institucional.

De aquí que los mecanismos que la comuna crea y usa se enfocan en la participación política y movilización social, que permitieron la constitución de perfiles de sujetos políticos y un campo de acción estatal en el territorio, medidos por las instituciones del estado, logrando así la interlocución política con los sectores subalternos.

Sin embargo, entrados los años 70, el conflicto se agudiza; el Estado desarrollista apuntala procesos de privatización, frente a lo cual la Comuna inventa mecanismo y estrategias de defensa, pues la institucionalidad estatal se convierte en un enemigo para sus intereses.

Este proceso trajo consigo demandas judiciales, exigencias y reclamos con respecto a derechos conseguidos en décadas pasadas, es aquí donde los líderes de la comuna construyen hegemonía comunal como punto de llegada, desde el discurso que se expresa en mecanismos de resistencia, dado que la negociación ya no era factible.

La comuna como actor social irrumpa en el campo de fuerzas, disputa espacios y se movilice frente a las amenazas de romper los lazos comunitarios para facilitar la privatización desde el Estado.

Como vemos y apoyándonos en la tesis de Velasco (1979), las capas subalternas fueron protagonistas de la construcción del Estado nación, que expresa en las leyes agrarias del 64 y 73, a pesar de que éstas no se consolidaron efectivamente.

Entonces, es posible afirmar que la relación entre el Estado y los sectores subalternos (campesino-indígenas), de alguno modo se expresan en la “negación del otro”, que fomentaron parte de la institucionalidad estatal hasta entrados los años 90 (Bretón, 2007). Así el actor social, expresado en la forma comunal se fortaleció, tomando en cuenta además que este período es considerado como el inicio de la formación y organización del movimiento indígena ecuatoriano (Ospina, 2008), que décadas más tarde se instala en el escenario político.

### CAPÍTULO III

## NEOLIBERALISMO: ETNICIDAD Y CORPORATIVISMO

### Introducción

En el proceso de transformación del Estado, desde los años 70, el sistema de hacienda desapareció en tanto dominación política y económica, que permaneció al menos dos siglos en el Ecuador. Al tiempo que se gestaba “un principio genérico de clasificación étnica (Guerrero, y otros, 2004), que en la década del 90, se expresa en el Movimiento Indígena Ecuatoriano, en un contexto nacional e internacional donde las políticas neoliberales de la época, se dirigían a la privatización, firmas de tratados de libre comercio (TLC), integración al mercado mundial, entre otras; en este escenario el Estado se replegaba, mientras el Movimiento Indígena, de algún modo, se convertía en el bastión de las izquierdas y las corrientes progresista para hacer frente al neoliberalismo. (Ospina, 2008)

En este sentido, Nancy Postero, en su libro una historia social del presente, sugiere que las luchas de los pueblos indígenas y los movimientos sociales se enfocan en la “búsqueda del reconocimiento de sus culturas y de una representación más inclusiva” (Postero, 2009:15), esto se expresa en la larga historia de resistencia frente al racismo colonial y en los procesos acaecidos en las décadas del 90 y del 2000, donde las formas de movilización son una combinación de esas luchas históricas:

(...) con las nuevas subjetividades y racionalidades indígenas que se forjaron precisamente a través de encuentros controvertidos con el multiculturalismo neoliberal (Postero, 2009:22).

Los sectores populares ponían en discusión visiones distintas de desarrollo, desafiando “las ideas fundamentales de nación, multiculturalismo, neoliberalismo y democracia” (Postero, 2009:16). La autora, argumenta además, que las nuevas formas de protagonismo se formaron “en la relación al régimen de ciudadanía (es decir) multiculturalismo neoliberal<sup>16</sup>” (Postero, 2009:22), período en el que las “políticas indígenas” fueron claves en la formación de nuevas democracias en América Latina, pero que en:

---

<sup>16</sup> El multiculturalismo neoliberal es usado por Nancy Postero: “para llamar la atención a la relación entre aquellas formas políticas respaldadas por el Estado y las filosofías neoliberales que las subyacen” (Postero, 2009 pág. 33)

(...) la versión particular del multiculturalismo implementada (por los Estados) neoliberal(es) demostró ser insuficiente para una verdadera participación democrática (Postero, 2009:23).

Es decir, que las políticas neoliberales del multiculturalismo lograron cambios insuficientes en las estructuras sociales, políticas y económicas, manteniendo así, las desigualdades y la exclusión de los pueblos indígenas y pobres.

El análisis de los procesos que hace Postero en Bolivia puede verse reflejado también en los países de la región. De aquí que, los años 90 se caracterizan por el activismo político que impuso “cambios radicales en el significado de la ciudadanía” (Postero, 2009:23) y la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este contexto, la autora explica que las nuevas formas de protagonismo:

(...) están llamando la atención a las maneras en que los indígenas y pobres fueron excluidos de la participación política en sociedad (es) multiétnica (s)...Aunque las reformas políticas de los noventa prometieron que el acceso a las instituciones públicas sería más fácil para todos (es así que) el legado del racismo fue contextualizado pero no eliminado por aquellas reformas (Postero, 2009:23)

Los análisis sobre las organizaciones indígenas y campesinas del período 1990-2006 en el Ecuador (Guerrero & Ospina, 2004), sugieren una efervescencia de estos actores, en un escenario donde el deterioro de la izquierda obrera estaba determinada por las reformas estatales, mientras la izquierda revolucionara se enfrentaba a las arremetidas de gobiernos de corte neoliberal.

A luz de estos acontecimientos, el movimiento indígena ecuatoriano irrumpe en la arena político en un escenario donde existen escasas alternativas críticas al desarrollo neoliberal, es así que este movimiento social se posesiona en este contexto como la única alternativa, tanto por su diversidad interna como por el campo político progresista (Ospina, 2008).

Por otro lado, Manuel Chiriboga (1987) explica que el mundo rural ecuatoriano ha pasado por varios procesos de cambio, una de las más importantes ha sido las:

(...) múltiples modalidades diversas de participación social, de consecución de consenso, de expresión de necesidades y de reivindicaciones de cambio (...) cuyos elementos más notables son: la valorización de su constitución como sujetos sociales, la historia local es una fuente de identificación al respecto (Chiriboga:1978: 73).

Así, la valorización de lo étnico supone reivindicaciones de la diversidad y de la cultura local, entendidas como elementos de articulación de la comunidad, que tienen como fundamento la organización y la participación de sus bases, a fin de incidir en las estructuras locales de poder (Chiriboga, 1987); sin embargo, el análisis que se realiza a continuación supone que lo étnico decanta en una estrategia y no en un fundamento, pues el actor social llamado comuna se constituye como sujeto político a partir de su territorio antes que en la etnia.

### **El neoliberalismo y el movimiento indígena en el Ecuador**

La teoría política neoliberal establece estrategias para reducir la intervención de los Estados, con lo cual se pretendía estimular el libre mercado, en consecuencia impulsar el desarrollo y la expansión del sistema capitalista; en este contexto “los Estados Nación pierden relevancia” (Ramírez, 2012:63) frente a la globalización.

De ahí que, los Estados de América Latina en la década del 90 implementan y construyen agendas político – económicas que se alinean al modelo neoliberal, estas agendas son impulsadas por el Consenso de Washington a través de organismo internacionales como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, entidades que imponían condiciones de préstamos económicos por medio de cartas de intención.

Los escenarios económicos de los países de esta región estaban atados a las deudas externas que estas naciones adquirieron en décadas pasadas, condiciones que llevaron a debacles políticos, económicos y sociales. Es entonces donde los organismos internacionales firmaban cartas de intención con los países latinoamericanos, a fin de solventar las deudas externas, a cambio de la implementación de políticas económica tales como: Reducción del aparato estatal y restricción del gasto público; Privatización de empresas estatales; Reducción de la inversión social; Desregulación de mercado financiero; Flexibilidad de los mercados de valores; Apertura a las inversiones extranjeras.

Los gobiernos de turno, de la década del 90 y parte del 2000, se alineaban a las políticas neoliberales, con consecuencias posteriores, que llevaron a la mayoría de los Estados a una crisis no sólo económica sino también representatividad política. Las

consecuencias de las políticas neoliberales, se reflejan en la inestabilidad política, económica y social, en este sentido, Acosta (1995), advierte que estas crisis fueron provocadas por las élites y grupos dominantes, ya que no contaban con un programa político económico independiente, al contrario, su agenda dependía del neoliberalismo:

(...) es producto de la incapacidad de las élites. No es un triunfo. Es una gran derrota. Por falta de capacidad de los grupos dominantes para diseñar y aplicar políticas económicas relativamente autónomas, así como por su desesperación para neoliberalizar totalmente la economía ecuatoriana (Acosta, 1995:32)

En este contexto emergen las protestas sociales, uno de los movimientos desde donde se promueven las demandas anti-neoliberales son precisamente los indígenas-campesinos, cabe señalar que este fenómeno se produce en toda la región andina.

Las protestas anti-neoliberales por parte del sector indígena-campesino, se enmarcan también en demandar su reconocimiento como sujetos políticos, dado que en la década del 90 se cumplía un siglo de la denominada conquista española, período en el cual este sector, de algún modo, permaneció invisibilizado. Es así que su plataforma de lucha se articulaba no solo a protestas anti-neoliberales imperialista sino también al reconocimiento y demanda de derechos. Tales manifestaciones estaban apoyadas por la sociedad civil en los que se incluía intelectuales, académicos y en algunos casos las Fuerzas Armadas como ocurrió en el Ecuador.

La crisis política en el marco del modelo neoliberal, que surge en el Ecuador se agudiza a finales de la década de 1990 y principios del 2000. Período en el que cinco gobiernos se suceden, una Junta indígena-militar y tres presidentes destituidos (Ramírez, 2012).

Realizando una cronología rápida de los cambios de gobiernos ecuatorianos en este período encontramos que en 1996 el pueblo elige al Ab. Abdalá Bucaram como presidente de la república, que:

(...) intentó captar la colaboración de diversas formas de izquierdas y contó con el apoyo de figuras indígenas. La orientación de su agenda económica hizo estallar (...), cualquier nexo con las organizaciones indígenas y sociales anti-reforma. En estas condiciones, el degaste del régimen fue vertiginoso (Ramírez, 2012: 72).

De ahí que en 1997, Abdalá fue cesado en sus funciones luego de varios días de movilizaciones sociales; Fabián Alarcón es nombrado presidente interino, por parte del Congreso Nacional.

En 1998 se promulgó una nueva carta magna, que se alineaba al Consenso de Washington, es decir legitimaba la privatización, sin embargo también establecía nuevos derechos que constitucionalizó así una suerte de neoliberalismo con rostro social, que no resolvía el conflicto político (Ramírez, 2012).

Este mismo año llega al poder Jamil Mahuad, el escenario ecuatoriano de la época estaba determinado por la fragilidad del sector financiero, bancario y tributario. En 1999, Mahuad decreta un salvataje bancario por la profunda crisis en la que se encontraba este sector y dispone la utilización de recursos económicos públicos para sostener a la banca. A principios del 2000, donde la crisis financiera bancaria era insostenible, Mahuad anuncia la dolarización, generando la “re-articuló a los sectores empresariales, financieros y en general de la derecha política” (Ramírez, 2012: 73).

Frente a las decisiones del Mahuad, el 21 de enero de 2000, el Movimiento Indígena liderado por la CONAIE, protagonizó el golpe de Estado contra Jamil Mahuad, proceso en el que participó un sector de las Fuerzas Armadas con el Coronel Lucio Gutiérrez a la cabeza, que años más tarde llegaría al sillón presidencia con el apoyo de este movimiento social y partidos de izquierda.

La movilización de la CONAIE, a decir de Moreano (2006), colocó en la agenda política los principales problemas del país, al tiempo que evidenciaba la crisis en la que estaba sumergida el Ecuador: i) debilitamiento y agotamiento del modelo neoliberal, ii) ausencia de la élites respecto a la capacidad de construir un país, iii) retroceso en materia económica, iv) reducción en el gasto social: salud, educación, vivienda; v) desempleo y migración; vi) recursos naturales entregados a corporaciones multinacionales, y vii) alarmantes niveles de pobreza (Morano, 2006).

En el ámbito monetario, la dolarización no significó cambios positivos para el país, evidencia de esto se encuentra en el deterioro de la balanza comercial y el ineficiente acceso del Ecuador al mercado mundial. En lo social, la dolarización produjo una inflación en el precio de la canasta familiar, que no alcanzó a cubrir el salario mínimo de la época, es decir, que los niveles de pobreza no mejoraron,

consecuentemente las condiciones materiales de la sociedad dependía de la dinámica redistributiva propiciada por el poder público. (Ramírez, 2012).

En este marco, Lucio Gutiérrez fundó el Partido Sociedad Patriótica (PSP) para postularse a la presidencia y estableció alianzas con el brazo electoral del movimiento indígena, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (PK), y el Movimiento Popular Democrático (MPD), ganando las elecciones el 24 de noviembre del 2002.

Lucio Gutiérrez, luego de siete meses de haber asumido la presidencia de la República, rompe con la alianza que había establecido con el Movimiento Indígena y el Movimiento Popular Democrático. Entre las causas de este distanciamiento se encuentra la política de corte liberal que implementó Gutiérrez y que seguía la misma línea de gobiernos antecesores, lo que provocó su derrocamiento el 20 de abril del 2005, esta vez, a diferencia de procesos anteriores, las revueltas fueron protagonizadas por sectores de la sociedad civil, sobre todo de la ciudad de Quito.

Los procesos descritos son evidencia de que los pueblos indígenas resistieron a las políticas neoliberales en el Ecuador, junto con otros movimientos sociales, al tiempo que incitaron y demandaron el reconocimiento de derechos colectivos; sin embargo algunas autores que analizan el auge y la crisis del movimiento, entre ellos Francisco Hidalgo (2006), afirman que el proyecto político de los indígenas se basaba en una agenda culturalista y no en una clasista; en este sentido, la debilidad del movimiento fue la ausencia de la lucha por la tierra. (Hidalgo, 2006), lo que produjo, según el autor, la debacle del Movimiento Indígena Ecuatoriano.

De aquí que, en el proceso de construcción histórica de la comuna la Toglla, como sujeto político ligado a la tierra, se evidencia que el reconocimiento étnico no es la base fundamental de la constitución del sujeto político, al contrario, es el reconocimiento de un sujeto colectivo de derechos que puede reivindicar territorio y procesos de decisión colectiva, así como sistemas de representación política, lo que se constituye en atributo de la identidad comunal, como se muestra a lo largo de esta investigación.

La siguiente historia está marcada por hechos violentos y estrategias que los comuneros tuvieron que usar frente a las arremetidas del “enemigo” en un escenario

donde la responsabilidad del Estado respecto a los conflictos de tierras es nula. Al tiempo que la comuna, a través de sus dirigentes, se articula al movimiento indígena para demandar reconocimiento, en un contexto caracterizado por la convulsión social y crisis político económica en el Ecuador.

### **La Toglla: defensa del territorio**



Fuente: la autora Este anuncio está colocado en la entrada de la casa comunal de la Toglla, fotografía tomada el 5 de abril de 2014.

Como hemos narrado, los dirigentes de la Comuna la Toglla se vinculan al Movimiento Indígena Ecuatoriano a finales de la década del 70; a finales de los 80 Rosa Cabrera fue nombrada dirigente de la mujer de la CONAIE a nivel Nacional. De este modo, la Comuna la Toglla forma parte del Movimiento Indígena Ecuatoriano, al tiempo que participaron en el levantamiento de los años 90; en 1994 esta mujer se convierte en la primera dirigente mujer indígena.

Al igual que en las anteriores fases de la historia de la comuna, la lucha por conservar el territorio es un común denominador. En los años 90, según narran los comuneros, solicitan nuevamente al MAGAP que intervenga en el conflicto de tierra. En este conflicto aparecen nuevos actores, “el barrio de San José del Ilaló” y la Cooperativa de vivienda “Hermano Miguel”.

El barrio de San José del Ilaló vende 201 hectáreas a la Cooperativa Hermanos Miguel, este hecho provocó el enejo de los comuneros de la Toglla, quienes acudieron

al MAGAP para demandar la solución del conflicto a favor de la comuna, el fundamento de esta demanda<sup>17</sup> se remitía a la sentencia de 1923, que otorgaba y reconocía que los dueños del territorio de la comuna, eran sus indios.

La demanda de 1995 por parte de la comuna la Toglla, consistía en que el MAGAP declare la nulidad de todas las escrituras que se hubieren producido por compras y ventas irregulares, acusando a los miembros del Barrio de San José del Ilaló, a la Cooperativa de vivienda Hermano Miguel, a la familia Campaña y otros, como traficantes de tierras, quienes tramitaron títulos de propiedad que no se apegaban al debido proceso<sup>18</sup> establecido en los estatutos de la Comuna, por lo que eran documentos forjados e ilegales, según los comuneros.

Como narra Rosa Cabrera, el conflicto se agudizó porque el Ministro de ese entonces Guillermo Gallardo, firmó un informe en favor de la Cooperativa Hermano Miguel, frente a lo cual los comuneros decidieron acudir al MAGAP para exigir sus derechos:

Nosotros le tuvimos al Ministro Guillermo Gallardo, sentado ahí desde las 9 de la mañana hasta la noche, sentado hasta que nos resuelva que va a hacer con nosotros, no va a dejarnos sin un pedazo de tierra, le va a dar la razón a los enemigos.

Hicimos que vinieran de Guayaquil los asesores, estuvieron a los 2 de la tarde, para salvaguardar al Ministro, nos dijeron que hagamos la demanda en el tribunal de lo Contencioso por mala administración del Ministro.

Mi marido se estresó en ese tiempo, se enfermaba de todo estaba con estrés, por la angustia de no poder salvar a la comuna, porque nos confiamos del abogado del ministro, porque nos decía que él (el Ministro) se demoraba en firmar la sentencia porque tenía que leerla y analizarla. Nosotros vemos que en los funcionarios no hay seriedad, mandan por paquete y firman sin ver, y eso nos constó ese día.

Mi cuñada decía, llorando viendo lo que el Ministro asentaba la firma sin saber, me regresa a ver y dice: vea señor Ministro por qué no es capaz siquiera de ver lo que está firmando. Lloraba por impotencia, entonces ahí recién revisa y también había estado de rectificar y pidió que corrija. No puedo creer que un ingeniero que comente esos graves errores como nos va salvar, a donde vamos a ir, que vamos a hacer con nuestro hijos.

---

<sup>17</sup> Los documentos de esta demanda no se encuentran en los archivos del Ministerio, por esta razón se incorpora la narración de los comuneros respecto a estos hechos y los documentos que reposan en el archivo de la Comuna, pero que se encuentran incompletos.

<sup>18</sup> El proceso de cesión de derechos sobre el territorio se detalla en el capítulo IV.

Ahí estuvimos hasta las 10 de la noche y apelamos al Tribunal de lo Constancio y Administrativo, y luego el trámite pasó a la Corte suprema de Justicia, pero tampoco nos resolvieron, nos dijeron que sigamos la vía idónea.

Así fuimos a la Constituyente y apoyamos los derechos de la comuna y del territorio. Así no nos dejamos que nos quite nadie. Como no pudieron en la Corte Suprema ganarnos, entonces ahí pue estos sin vergüenzas (Barrio San José de Ilaló) sacaron escrituras en 1995 y en 1997 venden al Hermano Miguel. Luchamos amparados en los derechos internacionales, entendiendo que tenemos derecho a la tierra como comunidad (Rosa Cabrera, 2014, entrevista)

Este conflicto perdura hasta hoy, sin embargo la Cooperativa de Vivienda Hermano Miguel, no ha conseguido posesionarse de la tierras, los comuneros se encuentra en constante alerta, y cada vez que miembros de la cooperativa intentan hacer efectiva la escritura, estos se los impiden.

En el 2005, los dirigentes de la Comuna agradecen, mediante un escrito, a la Defensoría del Pueblo por haber expedido la resolución N° DINAPIN-001-2.005 de fecha de junio de 2005, recaída dentro del trámite de la queja 21150. Dicha resolución en su parte medular declara que:

La comunidad es propietaria de 551 hectáreas de tierras ancestrales bajo la protección de la norma Constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Constitución Política de la República del Ecuador en su seno abarca los DERECHOS COLECTIVOS explícitamente los Art. 83 y 84 que en el numeral 2 del último artículo señala textualmente: las tierras comunales son imprescriptibles, inalienables e inembargables (Defensoría del Pueblo, trámite de queja 21150).

Con estos hechos, es posible afirmar que las dimensiones de territorio e identidad se construyen a partir de procesos históricos de controversia (Postero, 2009), por lo tanto el territorio es un espacio de poder, de lucha y de construcción identitaria; en el caso de la Toglla, se muestra la construcción de identidad comunal, que tiene su fundamento en el territorio, al tiempo que se constituye en sujeto político.

Frente a la incapacidad del Estado de efectivizar los derechos de la Comuna, estos acuden organismo nacionales e internacionales para demandar su derecho sobre el territorio, esto se expresa en la decisión del Cabildo de la Comuna la Toglla, para inscribirse en el CODEMPE, bajo los nuevos formatos y retóricas del Estado que desplazó el discurso de la Comuna como actor rural para incorporarse al lenguaje del reconocimiento étnico. Lo que significaba, desde el imaginario de los comuneros,

rechazar las formas institucionales, que hasta entonces los representaba, posibilitando así, la constitución de un sujeto que se auto definía como ancestral, este sería mecanismo para fortalecer y mantener su organización

Estos procesos (constitución del sujeto político y construcción de identidad comunal) son dinámicos y se expresan en la relación dialógica con la institucionalidad del Estado. En este contexto, el siguiente acápite describe la relación de la comuna con el Estado y el movimiento indígena, siguiendo el hilo conductor de los conflictos de tierras, que esta vez se enmarcan en la década del 2000. Aquí se muestran los mecanismos que los comuneros utilizaron para defender su territorio.

### **La década del 2000: conflictividad y vinculación con el poder**

En el 2003, con Gutiérrez en la presidencia de la República y en el contexto de alianza con el movimiento indígena, Rosa Cabrera es nombrada Teniente Política de Guangopolo, quien permaneció en el cargo hasta diciembre del mismo año, meses después de la ruptura entre el gobierno y el movimiento indígena.

En este año se suscitan hechos violentos y juicios en contra de los comuneros; aparece en la escena del conflicto Fredy Campaña Zurita y Miriam Campaña Zurita, hijos de Juan Campaña, quien en la década del 70 se apropió de parte del territorio de la Comuna. Los hijos de este personaje reclamaban setenta hectáreas.

Rosa Cabrera, en calidad de Teniente Política de Guangopolo, emite un informe al Ministerio de Gobierno en agosto de 2003, denunciando la agresión que recibieron miembros de la Comuna, por el ataque violento de Freddy Campaña Zurita, quien quería posesionarse de los terrenos.

En este proceso, los comuneros confirman que Freddy Campaña era miembro de la Policía Nacional, con el cargo de Teniente. De aquí que, entiende la presencia de la autoridad pública en los conflictos. Cabrera es convocada a la Comandancia de la Policía para ratificar dicho informe. Este hecho generó la baja del oficial.

Campaña lanza una arremetida violenta y procesos judiciales en contra de los comuneros, coincidentalmente el gobierno de Gutiérrez ya se había distanciado de los

indígenas, según cuenta Rosa Cabrera, estos hechos marcaron una etapa en la que la violencia generó abusos, muertos y desaparecidos.

Con respecto a los hechos violentos, los comuneros fueron perseguidos, asechados y acosados por Campaña. El hecho más cruel sucedió en noviembre del 2003. Los comuneros decidieron acudir a las minas (de propiedad de la familia Campaña) para cerrar el acceso y bloquear el ingreso.

Ese día Freddy y Miriam Campaña armaron una emboscada, en la que participaron miembros de la Policía Nacional. Este hecho es relatado por Rosa Cabrera:

Yo ya estaba hecho pedazos, todo estaba sangrando hasta de mis oídos, la nariz, mi boca, el tabique. Tengo los dos tímpanos rotos por esa pelea. Me ahorcaron y me lesionaron en cuello. Entonces cuando ya me vieron que estoy rota, una compañera había salido para la comuna a avisar a la gente. Pero la gente estaba en el cementerio porque como era dos de noviembre la mayoría estaba en el cementerio.

Esta compañera ha buscado gente y ha dicho ahora la rosita creo que le lastimaron el brazo creo que está cortado el brazo, así no más ha dicho, y ellos han creído que estoy ya “mochita”. Entonces han dicho no y hasta donde llegan, así sin brazo, eso si no vamos a dejar. Habían levantado como a unos 40 entre hombre y mujeres.

Las mujeres ya habían bajado con cabestro con correas con hebillas, pero ya listas al “debate”. Tons nosotros estábamos hecho pedazos ya cuando baja el patrullero me sentía desfallecer. Rogué al cielo y cuando rogué al Ilaló me transforme, empecé ya bien a ver todo claro, creo que acabaron en mi cara dos tarros de gases. Tenía ardiendo, quemando, todito inflamado, todito tenía quemado (...) Pero yo no hacía caso y no quería parpadear porque si no me “dentra” todo y cuando tenía los ojos así abiertos ellos me decían tu mismo eres Rosa Cabrera y yo les decía no lo soy y lo siento, pero van a ver después, van a pagar todo lo que estás haciendo ustedes, les decía. No lo soy ni lo siento, les decía, yo solo eso contestaba. Entonces baja la patrulla, había una mujer, había sido la hermana, Miriam Campaña y decía llévenle llévenle a la cárcel ella mismo es Rosca Cabrera, ella mismo es ella tiene boleta de captura. Si mi timenten llévele, decía ésta.

Y le digo de que me van a acusar que delito he hecho yo, mire como estoy yo le digo al policía, y ellos no están en ninguna parte rasmillados, roto, algo, que están?, mire, mire como estoy, le digo, pero yo ya empecé a hablar más fuerte y de ahí viene un policía tonto y me coge del brazo, grito porque como estaba herida me duele, entonces de la pura rabia que ya empecé a tener coraje, cogí y le metí en la boca la sangre para que se coma, de ahí al otro policía me arrime y todito le hice de sangre el uniforme, después yo le decía que él me hizo así entonces ya no pudo pues y yo también ya me volví loca, como ya me soltaron.

Entonces le digo a mi ñaña me van a secuestrar me van a botar al carro, entonces mi ñaña coge una piedra y bum contra ellos, entonces ya no había facilidad para detenerme, entonces dije me voy a desquitar, que va, todito ya estado de aceite y se me resbaló, así quise coger de los senos, pero no pude todito se salió porque estaban con aceite. Tons no pude hacer nada y de ahí a la policía le dije que ellos son los que nos maltratan y vean como me hacen así, y de que me van a acusar porque dice que yo tengo ya la boleta de captura, yo también he de pasar al comandante mi informe le digo. O sea yo me sentía como autoridad, no sé de dónde me salían las palabras y yo le dije que iba a pasar el informe a mi Comandante, todavía estaba ahí el General Poveda. Entonces ahí nos soltaron y de ahí nos fuimos ajuntar toditas, pero toditas golpeadas 11 contra 7 mujeres. 5 conmigo y los 7 con las compañeras, ahí sufrió un aborto una compañera. Y un chapa le tenía a mi mama, y le decía para que va ir abuelita, y mama le decir pero es que van a matar a miya. Entonces les dije que se larguen, ya no son dueños, ya no jodan. Empezamos a gritar a decir vivir y que no nos han de quitar las tierras, n nuestro propio idioma, no entendían ni ellos, luego los niños recogieron piedras y una “enfrentación”. Vuelta bajó la policía baja otra vez y le decíamos que parecían prostitutas, que a ellos les pidan plata, ellos si tienen, nosotros nos, llugsi llugsi, fuera fuera les decíamos. Ahí le cogieron al Edison campaña los dirigentes

Yo les dije clarito que cuando sepan quien es Rosa Cabrera, ahí me van a conocer, entonces ahí le cogí y una de esas que me pegó le di en el ojo. Injustamente nos acusaron. Ahí si ya nos desquitamos y les dije e estás haciendo la demanda y yo te estoy poniendo otra. (Rosa Cabrera, 2014, entrevista)

Por otro lado, la acusación legal en contra de los comuneros por parte de Campaña se enmarcaba en juicios penales a 33 comuneros (hombres y mujeres), la acusación fue por violación de domicilio. El proceso judicial recayó en el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales con el registro N° 17265-2004-0474, que en su parte fundamental acepta la demanda del juicio penal N° 205 AE, impuesta por la familia Campaña, a través de su abogado Ab. Juan Campaña Zurita, hermano de Edison Campaña. Y se inicia instrucción fiscal en contra:

Iza Chalco José Oswaldo, Acero Chicaiza José Manuel, Cabrera Tibanta Sebastián Eloy, Cabrera Tibanta Susana, Vilaña López Segundo Domingo, Quishpe Cabrera Jimena, López Verónica, López Emérita, Lopez Virginia, Cachago Amaida, Tibanta Juana, Naranjo Yolanda, Alquina Petrona, Paucar Canchignia Luis Guido, Cachago Amaida, Alquina Josefina, Vilaña Aydee Elizabeth, Chalco Paucar Jorge Luis, Paucar Cabrera Amparo, Alomoto Huasua Segundo Alberto, Simba Chalco María Orfelina, Quishpe Cabrera Santiago, Cabrera Tibanta Ana Guillermina, Alquina Jaime Augusto, Alquina Jorge, Ango Jhon, López López Wilson, Cofre Acero Manuel, Iza

Calco José Oswaldo Y Otros (Juicio penal N° 205 AE, registro N° 17265-2004-0474).

Frente a estos hechos los Comuneros acudieron a los organismos nacionales e internacionales entre ellos los Derechos Humanos y la FIAN, solicitando apoyo, dado que la institucionalidad del Estado, de algún modo, se negaba a intervenir en los conflictos a favor de la Toglla. Como lo narra Cabrera, la institución de la Policía Nacional, actuaba como cómplice de estos hechos, sin embargo eran los mandos medios los que estaban involucrados; de aquí que es necesario destacar que la cúpula de esta entidad intervino a favor de la Comuna, como veremos a continuación.

El 18 de noviembre 2004, producto de los juicios penales, son arrestados algunos miembros de la comuna, entre ellos Rosa Cabrera y Abraham Paucar, quienes permanecieron en la cárcel hasta el 31 de diciembre del mismo año. En este proceso, el Ab. Poveda, hermano del General Edison Poveda, Comandante General de la Policía, defiende a los comuneros consiguiendo que se les otorgue libertad condicional y garantizando la presencia de los acusados en los juzgados una vez por semana.

Quando nos llaman para la última audiencia, con el juez, 31 de diciembre salimos de la cárcel con libertad condicional, íbamos todos los martes a firmar (Rosa Cabrera, 2014, entrevista).

Otro suceso violento, que los comuneros atribuyen a la familia Campaña, acontece en 2005, cuando desaparece María Manuela Alomoto, madre de Abraham Paucar, dirigente de la comuna:

Los Campañas nos dijeron que iban a darnos en lo más duro (...) El 22 le hacen desaparecer a mamita María. Ese día le hacen desaparecer, es fue el último día que le alcance a ver (cuenta Rosa), yo iba a Cayambe. Le vi como a las 7 de la mañana, ahí nos encontró, entonces mi marido también le encontró a las 8 en la entrada del cementerio. Subía al cerro a recoger frejol. (...) Le encontramos a 28 días, pasamos todo ese tiempo buscándola en el cerro y las quebradas, para todos era una angustia. Estos sinvergüenza (familia Campaña) se fueron a pagar para que no pase como un asesinato y no se haga las investigaciones, entonces salió en el informe que era mordida y tascada de lobo. Mi marido y yo queríamos seguir con la investigación pero la familia de él no quería seguir. Para nosotros era una angustia, (llora), porque mi suegra era muy buena, me visitaba. Sabía estar aquí sentada viendo las artesanías que yo hacía. Un dolor bien grave para nosotros Ha estado botada por allá, corrí, nos fuimos. La policía la llevó “pedaseada” (Rosa Cabrera, 2014, entrevista)

Estos hechos muestran cómo la defensa de la tierra se criminalizó mediante el juicios penales, procesos que no solo se evidencian en la comuna la Toglla, sino también en

otros sectores del país; es así que la solución (en parte) de estos conflictos fueron tratados por la Asamblea Constituyente de 2008, que otorgó el 14 de marzo, amnistía a 120 personas, entre ellos a los comuneros de la Toglla, bajo el argumento de la defensa de la tierra por parte de sus comunidades.

La resolución de amnistías fue publicada mediante Registro Oficial N° 393, el 21 de julio de 2008, que en su parte medular dice:

La acción y reclamo de comunidades son de naturaleza esencialmente política y de reivindicación social; que la amnistía es un acto jurídico emanado por el poder Legislativo, cuyo efecto jurídico es la extinción de la acción penal y la condena, con el propósito de subsanar errores judiciales y sanciones injustas a perseguidos políticos y personas inocentes, justificables en este momento de la vida política del país, que exige el restablecimiento de la calma y la concordia social (Registro Oficial N° 393, el 21 de julio de 2008)

En este contexto, los miembros de la comuna la Toglla son beneficiarios de la amnistía, y el Juzgado Décimo Quito de Garantías Penales, deja sin efecto la acusación particular de Edison Campaña en contra de los comuneros, que en providencia general ordena por el Juzgado Décimo Quito resuelve: que se abstengan de capturar a los mencionados señores con oficio N° 729-08JDQPP-474-04AE, desestimando y archivando el caso:

Agréguese al proceso el oficio que antecede.- En relación al oficio remitido por el Sub-Jefe de la Policía Judicial de Pichincha, se debe hacer conocer que los mencionados ciudadanos señores: Rosa Manuela Cabrera Tibanta y Manuel Abraham Paucar Alomoto (y otros) se encuentra en goce de la Amnistía otorgada por el mandato del Pleno de la Asamblea Constituyente, por lo que el suscrito Juez había ordenado que se abstengan de capturar a los mencionados señores con oficio N° 729-08JDQPP-474-04AE de fecha 17 de septiembre del 2008.- Notifíquese.-

Sin embargo, la amnistía estipula que los involucrados no deben participar en conflictos o demandas de cualquier tipo, si lo hicieran perderían este derecho, como explica Cabrera: “Si volviéramos a reincidir ya no tendríamos derecho a la amnistía, entonces tenemos que cuidarnos y fortalecer a la comuna (Rosa Cabrera, 2014, entrevista)”.<sup>19</sup>

Estos hechos muestran como la comuna usa el aparato legal del Estado para hacer frente a las amenazas de los “enemigos”, pero además se evidencia la viabilidad de la acción colectiva por un interés común y por las condiciones de identidad colectiva.

---

<sup>19</sup> En este marco los miembros de la comuna, se ven “obligados” a hacer un recambio generacional en la dirigencia, cuestión que se analiza en el capítulo cuatro de esta tesis.

## **Neoliberalismo y corporativismo**

El debate que gira alrededor de las tendencias de las izquierdas latinoamericanas tiene como argumento revertir el modelo neoliberal implementado en la región que produjeron crisis de representación política y declive en las economías de los países de América Latina, como ya hemos visto. En este contexto emergen propuestas teóricas con tendencia de izquierda, que sugieren la construcción de un nuevo Estado; desde donde es posible ubicar dos corrientes: i) el optimismo del retorno del Estado, y ii) las críticas de las relaciones que el Estado construye con los movimientos sociales.

El análisis y la propuesta del optimismo del retorno del Estado son planteadas en el texto de Franklin Ramírez Gallegos, “Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011”, donde realiza un recorrido histórico de las condiciones del Ecuador respecto al modelo neoliberal impuesta en la primera décadas de este siglo. La tesis de este autor, se fundamenta en el proyecto de Rafael Correa y del Movimiento Alianza País (AP).

En el 2007, Rafael es electo Presidente de la República, con el apoyo amplio de sectores populares y de partidos políticos de izquierda. Correa representaba, a decir de Ramírez (2012), las demandas que emergieron desde la resistencia social al neoliberalismo y desde otras agendas de transformación democrática que habían permanecido represadas en los años noventa.

En el 2008 se promulga una nueva Carta Magna que tiene como característica garantizar los derechos ciudadanos; y recoge además, exigencias sociales, políticas y económicas de distintos sectores frente a las estrategias neoliberales implementadas por los gobiernos antecesores. De ahí que la plataforma de lucha del gobierno de Correa y del Movimiento Alianza País, se enmarca en la “Revolución Ciudadana”, con orientaciones programáticas descritas por Ramírez:

- a) Un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional-sin interferencia del capital global- de una posición sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos.
- b) Disposiciones políticas e institucionales para alcanzar mayores márgenes de autonomía relativa y capacidad decisional. (Ramírez, 2012)

Es entonces que Ramírez plantea que en el período 2007-2011 “la sociedad y la nación hacen uso de su Estado” (Ramírez, 2012), propuesta que se sustenta en

desmontar el programa neoliberal que comprende estrategias específicas de acción pública. Argumento que, según este autor, reconoce el rol del Estado como promotor del desarrollado, en este sentido:

el gobierno plantea diversas iniciativas de regulación y control de las finanzas y la banca en procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repartición de sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo y apuntalar a la banca pública y cooperativa (Ramírez, 2012: 92)

Por otro lado, el Gobierno de Rafael Correa implementa políticas para consolidar una sociedad de derechos, tales como: Política Salarial, Política de transferencia de subsidios y Políticas con tendencia universal, con estas políticas se intenta establecer una matriz de inclusión social, es decir:

Protección del poder adquisitivo, continuidad de las subvenciones, combinación de políticas universalistas y focalizadas de protección social y acceso a derechos (Ramírez, 2012: 92)

Sin embargo y a pesar de las políticas para incluir socialmente a los que siempre estuvieron al margen de la redistribución económica social, en la argumentación de Ramírez existe una ausencia en el análisis de los hechos y situaciones que promovieron la desmovilización social, desde donde se criminaliza la protesta social, hechos que de alguna manera contribuyen a la despolitización de sectores que históricamente se alineaban al discurso de izquierda. (Hidalgo, 2006) (Morano, 2006) (Ospina, 2008).

El optimismo del retorno del Estado, al que alude Ramírez no toma en cuenta las condiciones político sociales de los sectores de izquierda, quienes apoyaron en la campaña de Rafal Correa, entre los que se encuentran las clases subalternas y que poco tiempo después de asumir la presidencia fueron “expulsados” de las esferas del gobierno, en este caso es posible nombrar al movimiento indígena, al partido Movimiento Popular Democrático y a militantes de movimientos de izquierda. Parfraseando a Nancy Postero, el Estado debe redefinirse en un contexto donde se incluya las luchas por los significados culturales arraigadas en la inequidad y desigualdad de las relaciones sociales y no solo en cuestiones de mayor acceso al poder. (Postero, 2009)

En este contexto surgen las críticas de las relaciones que el Estado construye con los movimientos sociales, que en las últimas décadas, se evidencia un debilitamiento en las organizaciones populares, entre ellas el movimiento indígena, lo que ha generado,

según Ospina (2008) “una fragmentación de los espacios territoriales locales” (Ospina, 2008:14). Los factores que contribuyeron a esta fragmentación y debilitamiento en el marco de la globalización fueron tanto estructurales como políticos:

Factores estructurales:

- Por la diversificación de las condiciones laborales y culturales de técnicos y trabajadores manuales, generó dificultades en la integración organizativa.
- Por la brutal aceleración de la marginalidad económica y social de las regiones campesinas serranas.
- Por las actividades no agrarias que empezaron a dominar las zonas rurales de la sierra y que intensificaron de la vieja migración temporal hacia las ciudades o a las zonas agrícolas de exportación de la costa.
- Por la atomización del empleo urbano, siempre presente en la estructura económica nacional, pero masificada y endiosada con el neoliberalismo, se aceleró con la des-industrialización, la reducción del empleo público y la tercerización de los servicios empresariales. (Ospina, 2008:14).

Desde el punto de vista político, el sistema neoliberal debilitó los acuerdos corporativos, los mismos que fueron establecidos durante el siglo XX y defendían no solo los derechos laborales demandados por los sindicatos de obreros y trabajadores, sino también “favorecían la intermediación organizativa en la provisión de bienes y servicios públicos, y servían de incentivo a la organización social.” (Ospina, 2008:15).

En este contexto, las luchas y resistencia del movimiento indígena se articularon a procesos organizativos propios desde las bases, sin embargo, a decir de Ospina:

El propio neoliberalismo engendró varias de las coordenadas de su agotamiento. (Y afirma que) el gobierno de AP ha significado una cristalización de expectativas de cambio y una oportunidad para el renacimiento de la militancia y el activismo radical (en) los sectores populares (Ospina, 2008:15-16)

Pero paradójicamente, la autonomía del movimiento indígena y de sus procesos organizativos se encuentra en una disyuntiva, por un lado en la Constituyente del 2008 se incluyen muchas demandas de su agenda programática; y por otro, sus estructuras organizativas, los cuadros políticos y sus demandas políticas y sociales entran en tensión frente a la nueva estructura del gobierno. Estos factores evidencian la difícil

tarea del Movimiento Indígena de articularse y repensarse en el contexto actual de la arena política, ya que siempre estuvo y por mucho tiempo en oposición a la hegemonía neoliberal. (Ospina, 2008)

De aquí que en el contexto actual, el retorno del Estado, como lo explica Alberto Acosta, (2013), luego de décadas de neoliberalismo, es “el resultado de un cambio histórico regional determinado por la crisis de hegemonía mundial” (Acosta, 2013:13), así el Estado llega de manera efectiva a comunidades y sectores excluidos:

(...) resuelve problemas y genera un imaginario de modernización en marcha. Al tiempo este Estado, vía políticas sociales, construye un tejido clientelar que ha ampliado la base de sostén del correísmo (Acosta, 2006:13)

Estos argumentos, pueden ser la explicación a la desmovilización y debilitamiento de los movimientos de izquierda, del movimiento indígena, que impactan en las unidades territoriales más pequeñas, como comunas y comunidades.

Por otro lado, en el contexto neoliberal el corporativismo generó tensiones entre la representación ciudadana neoliberal y los sindicatos, sin embargo generó también “una pluralidad de actores colectivos” (De la Garza, 2001) como los movimientos indígenas.

En América Latina el corporativismo sindical se asocia a los regímenes populistas o desarrollistas, que de algún modo se subordinan al Estado, es decir:

el corporativismo corresponde a la aparición del estado interventor en la economía, que sustituyó al estado liberal del siglo pasado... donde los sindicatos fueron gestores importantes de sistemas de intercambios simbólicos y materiales entre bases obreras y estados. (De la Garza, 2001: 37)

La relación entre sindicatos y estados, ocultó de alguna manera el problema étnico e indígena, particularmente en el Ecuador. Es así que en la década del 90, el movimiento indígena toma fuerza y demanda al Estado y a los partidos políticos de izquierda, su autonomía organizacional y su reconocimiento étnico más que clasista. En este contexto, en el régimen de Correa se planteó la necesidad de descorporativizar el Estado, otorgándole a este último, las facultades de rectoría y regulación, que perdió en el período neoliberal, y la desarticulación de la dispersión institucional del aparato estatal. Según Posso (2013), ésta fue “la condición básica de su proyecto de cambio” (Posso, 2013:11).

En este proceso, los primeros sectores que se desarticularon fueron “los gremios empresariales y los representantes de la banca nacional” (Posso, 2013:12), posteriormente fueron los gremios, sindicatos y organizaciones indígenas. De aquí, algunos autores, citados por Posso, plantean que este proceso fue “una dinámica de descorporativización del Estado.” (Posso, 2013:12).

En este sentido la descorporativización y neoliberalismo en el Ecuador genera cambios en la relación entre movimiento indígena<sup>20</sup> y Estado, provocando no solo distanciamiento sino también afectando los dispositivos sociales jurídicos y políticos de las comunas, es decir, impacta en el reconocimiento de las organizaciones étnicas y como sujeto de demandas efectivas frente al Estado.

## **Conclusiones**

La demanda de los derechos y de reconocimiento, está dada por la producción histórica como resultado de luchas, que en el caso de la Toglla se manifiesta en dos direcciones: i) como sujeto que demanda al Estado reconocimiento, garantías y derechos; y, ii) la lucha de este grupo específico y articulado al movimiento indígena, que irrumpe en la contienda política (Tilly, 2004), en un contexto donde el neoliberalismo debilita la estructura del Estado y se criminaliza la defensa de la tierra por parte de los campesinos indígenas.

De aquí que las estrategias que usaron los indígenas para defender sus derechos y resistir a la políticas neoliberales, frente a la incapacidad del Estado, fue acudir a organismos nacionales e internacionales a fin de provocar mecanismo de protección, que finalmente tuvieron asidero en la constituyente del 2008 con la promulgación de la amnistía.

Los hechos suscitados en esta etapa, fortalecieron no solo la organización de la sino también la hegemonía comunal en su primer nivel, es decir como proceso, lo que generó el reconocimiento de las luchas por el territorio del pueblo de la Toglla y de otras comunas.

---

<sup>20</sup> Este trabajo no pretende analizar los procesos de descorporativización de los movimientos indígenas y sociales en el Ecuador, sin embargo, es importante mencionar el tema dado que, de alguna manera afecta a las comunas.

La relación entre poder local y comunas, en este contexto, exige pensar la vigencia o no de una identidad comunal que se funda en su forma corporativa constituida históricamente como actor específico de reconocimiento. Reconocimiento que se liga no sólo a una política colectiva y a una forma comunal sino también a organizaciones con cohesión social, como dispositivos institucionales y como actor social íntimamente ligado al derecho de posesión de tierra como atributo fundamental de este sujeto político llamado comuna. Al tiempo que se repiensa así misma como forma organizacional, replanteando sus luchas, resistencias y mecanismo de negociación frente a los poderes locales, demandando modos alternativos de subsistencia y fortalecimiento organizativo, de cara a la expansión urbanística y al desarrollo la ciudad sobre sus territorios.

## CAPÍTULO IV

### CONTEXTO: Análisis normativo y estado actual de la Comuna la Toglla

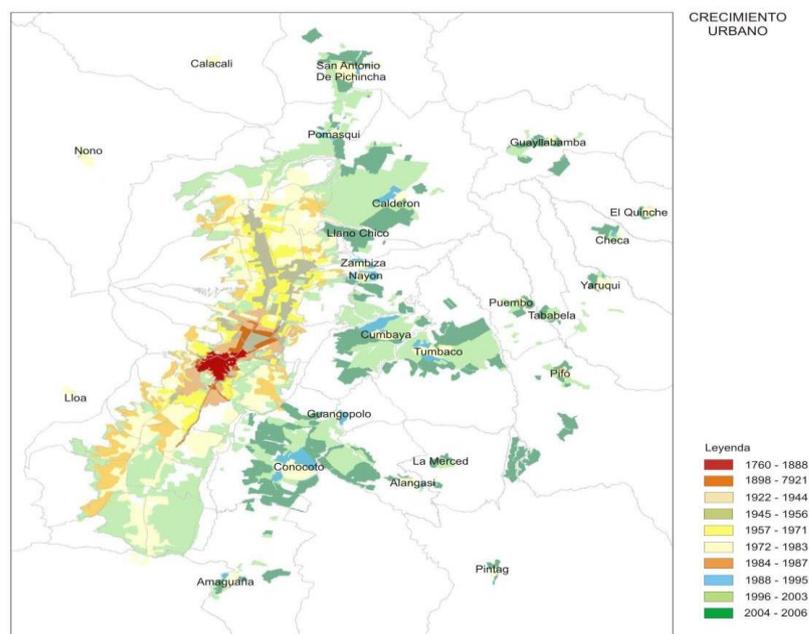
**“La leyes no transforma la sociedad, la organización si”**

(Jaime Paucar, presidente de la Comuna la Toglla,  
encuentro de comunas del Distrito Metropolitano de Quito,  
Tolontog, 5 de abril de 2014)

#### Introducción

El proceso de urbanización de la capital progresó hacia los valles y los espacios rurales tuvieron un gran impacto tanto económico como social. Los territorios de la Comunas han sufrido la presión primero de la hacienda, luego del crecimiento urbano y el desarrollo de las actividades industriales y de la agricultura comercial que introdujera el desarrollo capitalista.

En el siguiente mapa, se muestra el crecimiento urbano territorial del Distrito Metropolitano de Quito, la expansión de la ciudad sobre áreas rurales, desde 1760 hasta 2004.



Fuente: AIQ-SUIM<sup>21</sup>: crecimiento urbano del Distrito Metropolitano de Quito (1760-2006)

Como se puede observar, en la década del 90, la expansión de la mancha urbana tuvo su mayor impacto sobre los territorios rurales. Este proceso de expansión urbanística

<sup>21</sup> Consultado el 9 de junio de 2014 en <http://www.zonu.com/detail/2011-10-25-14674/La-evolucion-de-la-mancha-urbana-de-Quito-1760-1987.html>

supone transformaciones sociales, culturales, territoriales y políticas en la vida de las comunidades asentadas en el límite de la ciudad.

En el cordón periférico de la ciudad de Quito, según datos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el año 2012, “se identifican 75 Comunas de las cuales alrededor de 49 se encuentran activas; 3 urbanas y 46 rurales” (Ciudad, 2012), como se muestra en el siguiente mapa:



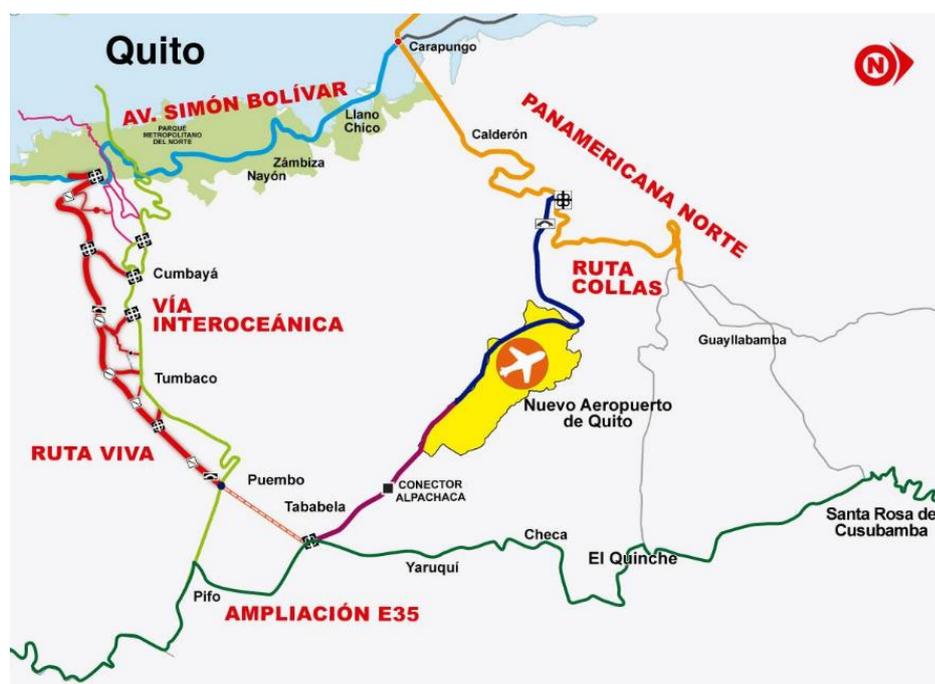
Fuente: Secretaría de Protección de Cuencas DMQ 2012, Localización de Comunas en Distrito Metropolitano de Quito.

Como se observa en la región oriental se encuentra el mayor número de Comunas, sector donde en los últimos 20 años la ciudad de Quito se ha extendido, dando como resultado la urbanización de estos espacios, provocando conflictos en territorios de las

comunidades. Es posible mirar también que alrededor del volcán Ilaló se asientan 12 comunas, entre ellas la Comunas La Toglla, conocida también como El barrio

En la última década, en el Distrito Metropolitano de Quito, se han construido y/o mejorado ejes viales que se constituyen en ejes económicos, impulsando inversiones inmobiliarias, comerciales y habitacionales, y en menor medida inversiones industriales de los valles orientales.

Los ejes viales más importantes son precisamente los que unen Quito con el valle de Tumbaco, así como la autopista del valle de los Chillos, y la ruta viva, que aún no concluye, pero que se constituye en una arteria importante para el flujo vehicular desde y hacia el nuevo aeropuerto internacional, y que atraviesa el cerro Ilaló, como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: EMMOP<sup>22</sup>, mapa vial del Distrito Metropolitano de Quito

La planificación y construcción de los ejes viales forman parte del plan de ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que a su vez se articula a la nueva normativa nacional, así como a las modificaciones legales respecto a la concepción sobre las áreas rurales, que transforman el estatus de la comunidad.

<sup>22</sup> Consultado el 9 de junio en : <http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/index.ph>

En este sentido, la estructura constitucional establecida en el 2008 abre la posibilidad de conflicto entre las comunas y las autoridades municipales y autoridades provinciales, respecto a la gestión territorial, es decir, las formas de propiedad, el usufructo de los territorios, el proceso de traspaso de propiedad de la tierra a los miembros de las comunas, la organización colectiva y las formas de organización del poder, que se expresan en las contradicciones tanto con las políticas municipales y provinciales, como con las leyes aún vigentes entre las cuales está la ley de comunas del 37.

De aquí que es importante mirar a las comunas del Distrito Metropolitano de Quito, en el contexto actual y articulado a la normativa vigente, a fin de evidenciar cómo esta afecta o no a la forma comunal y sus dinámicas.

### **Análisis normativo vigente y su impacto en las comunas**

La Constitución del 2008 en el artículo 60 reconoce que las Comunas tienen propiedad colectiva de la tierra como forma ancestral de organización territorial y expresa que:

(...) se reconoce y garantizará a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos los siguientes derechos colectivos (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Entre los derechos colectivos que estipula este artículo, se subraya los que se refieren al uso de formas propias de organización y de la territorialidad, derecho de mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales; conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social; participar en el uso, usufructo y administración de todos los recursos naturales que se encuentren en su territorio, entre otros.

Esto se contradice con lo estipulado por la Ley de Comunas (1937), que expresa que las Comunas están adscritas al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), generando tensiones y presiones en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) con respecto a los conflictos de tierras de las Comunas y la gestión, tanto de Municipios y Consejos Provinciales dentro de los

territorios comunales, es decir, la dotación de servicios básicos y la construcción y mantenimiento de las vías, respectivamente.

Estas tensiones llevaron a muchas comunas, a reconocerse como tal, entre ellas La Toglla, e inscribirse en el CODENPE como pueblos ancestrales, y a proponer una nueva Ley de Comunas, que en la actualidad se encuentra en trámite en la Asamblea Nacional. En este contexto, la política local en contradicción con el marco constitucional ignora y tensiona la existencia de estos espacios

En el Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, se implementó un Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, al cual deben estar atados los planes de desarrollo local, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito. Así el plan de Quito integra fundamentos de la Constitución del Buen Vivir que resultan luego contradictorios con la expansión inmobiliaria que transforma el espacio urbano:

(...) visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, que presupone la ampliación de libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido (Barrera, 2009:62).

De aquí que, en la administración del Alcalde Augusto Barrera, se elaboró el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, que en el diagnóstico reconoce que en los últimos 40 años, Quito ha experimentado un proceso acelerado de crecimiento físico, con rasgos inequitativos, que han generado desigualdades e ineficiencia.

Este documento explica que las interdependencias funcionales y las dependencias energéticas y productivas de otros territorios, son factores que han producido la asimetría y el desequilibrio en el desarrollo regional, generando a su vez:

- Débil estructuración jerárquica y limitado desarrollo de los centros poblados rurales.
- Accesibilidad y conectividad reducidas y limitadas por la geografía y especialmente el sur y el norte de la ciudad y de esta con los valles circundantes. (...)
- Proliferación de patrones urbanísticos conformados con urbanizaciones cerradas que generan la fragmentación del territorio urbano.
- Un marco legal e institucional que privilegia la generación de normativa urbanística, que incorpora de manera insuficiente la instrumentalización de nuevas alternativas de gestión orientadas hacia la construcción de consensos sobre visiones de desarrollo y

los repartos equitativos de cargas y beneficios. (Municipio de Quito, 2012:9).

Bajo este diagnóstico, dicho plan advierte que las parroquias rurales que se ubican en los sectores occidentales y orientales, son las más deficientes en cuanto a la cobertura de los servicios sociales y a la distribución de los equipamientos de bienestar social, y que su vez representan mayores índices de pobreza (MUNICIPIO, 2012).

De aquí que el plan propone potenciar las unidades territoriales, es decir las áreas urbanas y rurales, en los siguientes términos:

La Ciudad-Capital y el Distrito-Región se concibe como una aglomeración urbana compuesta por una ciudad central y municipios vecinos, más un área rural que se caracteriza por estrechas relaciones de orden físico-ambiental, económico y social. En este orden de ideas, el DMQ impulsa de manera decisiva el desarrollo social y económico de la región y el país, y cumple funciones esenciales en el sistema de centralidad urbanas” (Municipio, 2012:30)

En este sentido, el plan urbanístico de Barrera se propuso, en principio, combatir las desigualdades físicas, ambientales, económicas y sociales, entre la ciudad central y las áreas rurales; en este contexto se elaboró un modelo territorial denominado “desarrollo urbano y rural equilibrado”, que tuvo algunas funciones esenciales en las que se cuenta la contención del crecimiento disperso de los bordes de la ciudad, el reconocimiento del suelo urbano que restringe el crecimiento de la mancha urbana proyectada al 2022, así como así como la regularización del suelo rural basado en el uso y ocupación sustentable. (MUNICIPIO, 2012)

Por otro lado, el modelo territorial, que concibiera la administración de Barrera, se ataba al Plan Nacional de Buen Vivir, en cuanto al desarrollo de la ciudad, planteando la necesidad de recuperar las capacidades de gestión y la participación ciudadana, con la finalidad de que las acciones del gobierno local se reflejen en el modo de vida de las y los ciudadanos (Barrera, 2009),

En este contexto, el suelo rural es reconocido como:

(...) predominantemente orientado a las actividades productivas primarias (agrícolas, pecuarias, forestales, mineras), a la protección ambiental y del patrimonio social y cultural (comunas) (Municipio de Quito, 2012:31)

Frente a esto, algunos dirigentes de las comunas de Quito, han argumentado de forma crítica que no se reconoce la forma comunal en tanto organización social, dado que se identifica al sector rural desde sus actividades productivas y no como sujetos políticos organizados con bases territoriales, asegurando que existen contradicciones respecto a la forma como se concibe el territorio.

En el “Encuentro de Comunas” llevado a cabo en la comuna de Tolontog, el 5 de abril de 2014, organizado por el Municipio de Quito, se enfatizó en las contradicciones respecto a los territorios comunales frente a la propiedad individual, como uno de los problemas fundamentales de las comunas. Esto genera tensiones tanto internas como externas porque las leyes actuales no reconocen la forma comunal en sus distintas variantes. Como lo expresó Jaime Paucar<sup>23</sup> en este encuentro: “para el Municipio solo somos puntos en el mapa y nosotros somos más que eso...”<sup>24</sup>



Fuente: la autora. Intervención de Jaime Paucar presidente de la Comuna la Toglla, en el encuentro de comunas del Distrito Metropolitano de Quito, Tolontog, 5 de abril de 2014.

De aquí que las demandas actuales de las comunas se expresan en el reconocimiento e identificación de múltiples formas comunales como: urbanas, rurales, periurbanas, campesinas, entre otras, que tiene como objetivo no solo la identificación de estas distintas formas de clasificación, sino también fortalecer la organización comunal, basados en el reconocimiento del territorio comunal. Demandas que se relacionan con

---

<sup>23</sup> Declaración del Presidente del Consejo del Gobierno Comunitario La Toglla, en el Encuentro de Comunas”. 5 de abril de 2014

<sup>24</sup> Ibid.

las contradicciones que existen en la normativa actual con respecto al manejo y administración del territorio.

En este contexto, el presidente la Comuna la Toglla, reconoce y denuncia esta contradicción con claridad:

Contradicciones entre las relaciones de las comunidades con los gobiernos autónomos descentralizados, (ya que) las acciones y los programas deben estar enmarcados desde el Estado, desde un programa de gobierno, pero no hay articulación entre el programa de gobierno y la práctica (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

En síntesis, el marco Constitucional al competir con las dinámicas de expansión urbanísticas, pierde presencia a no ser por la apropiación que de él hacen las propias comunidades del marco Constitucional para reclamar respaldo del Estado frente a actores en competencia a nivel local.

De aquí que, como lo sugiere Hernán Ibarra (2004), la comunidad está sujeta a organizaciones de poder local, dentro de un marco constitucional que define una estructuración y jerarquización del Estado nacional, a través de la división político-administrativa.

Esta relación (Estado, poder local y comunas) no es reciente, tiene sus orígenes en las normativas municipales expedidas desde el siglo pasado, en tanto que lo rural fue excluido, de algún modo, de las políticas en la administración municipal hasta el 2008, esto se evidencia en las ordenanzas y planes que el poder local implementó desde 1971, donde los espacios rurales estaban ausentes de la planificación urbana, de hecho en las Ordenanzas Municipales de esa época, lo rural era considerado como espacios de “fraccionamientos de la tierra...únicamente para parcelas agrícolas” (Ordenanza Municipal 1353: 1971), esta visión se replica en 1973 con el Plan Regulador expedida por la Municipalidad, en 1993 con la Ordenanza Municipal 3.050.

En las ordenanzas del año 2000, se estipula mediante la Ordenanza de Zonificación 002, que se debe “procurar una adecuada y racional organización del territorio para asegurar formas más eficaces de gestión, administración y participación de sus habitantes”, en este contexto, lo rural es considerado como “suburbano”, es decir que la concepción de lo rural dentro de la planificación urbana es nula, de hecho es la

base para la planificación “empresarial”, que años más tarde se intenta implementar con el Plan Equinoccio siglo XXI, expedida en 2004, que en su parte medular expresa que:

Quito y su región metropolitana han experimentado significativas transformaciones. La ciudad compacta se vuelca, provocando un proceso de periurbanización de carácter expansivo. Este crecimiento ha creado una ciudad dispersa que progresivamente incorpora varios poblados y áreas agrícolas, en todos los valles circundantes”, es así que se propone la construcción de un territorio “equilibrado y competitivo” (Fuente: Archivo del DMQ, leyes y ordenanzas)

A partir del 2008, se vuelcan los planes de desarrollo hacia las zonas rurales, integrándoles en la planificación del cabildo. Lo que dio lugar a que muchas comunas del DMQ se transformen en barrios.

Partiendo de la premisa de que la forma comunal se ha construido históricamente, es posible afirmar que ha resistido a presiones, adaptándose a las condiciones y cambiando al interior, para hacer frente a las amenazas externas, esto supone también transformaciones en las relaciones sociales, económicas y políticas de las comunas, que se evidencian en su organización comunitaria y política, así como en las actividades económicas.

### **La Toglla: estrategias frente a los conflictos**

En el caso de la Toglla, los conflictos de tierra de esta comunidad de alguna manera expresan el proceso de expansión de la ciudad, que ha causado la descampenización de parte de la comunidad, frente a lo cual la comuna ha construido estrategias para defender el territorio, que constituyen experiencias claves para la reproducción de la forma comuna.

Despliegan una serie de acciones públicas para comprometer a las instituciones a reconocer su institución social, así entre las estrategias mencionadas por Jaime Paucar, presidente actual del cabildo, se destacan:

- Mantener vigente y fortalecer la organización de la Comuna articulada a las normativas nacionales e internacional, construir un plan de vida<sup>25</sup> como

---

<sup>25</sup> Mediante Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009, aprobado con Resolución No. CNP-001-2009; se impulsa a los pueblos y nacionalidades a constituirse como Gobiernos Autónomos Territoriales y a que elaboren su propio Plan de Vida, que refleje su cosmovisión y determine las políticas de

herramienta que permita la gestión del gobierno comunal, así como vincularse con otras organizaciones.

La implementación de estas estrategias constituye factores que inciden en los conflictos internos que se evidencian en la resistencia al cambio de antiguos líderes, que en décadas pasadas enfrentaban las “amenazas” de forma distinta. La explicación a esto podría estar dada por las condiciones políticas, económicas y sociales del país, que han cambiado en el tiempo y que exigen la adaptación.

### **Organización de la comuna la Toglla**

Nuestros antepasados nos dejaron un territorio bien delimitado y un grupo social bien organizado (Rosa Cabrera, 2014, entrevista).

La estructura organizacional expresada en el gobierno comunitario es debilitada por las lógicas de administración municipal y los planes de desarrollo nacional y cantonal, impulsados por el gobierno actual, al tiempo que genera tensiones entre los miembros de la comunidad.

Recurriendo a Tilly (2004) es posible afirmar que los derechos vienen de una producción histórica como resultado de luchas. Este argumento se sustenta en la teoría de la acción colectiva que plantea un modelo doble de lucha: i) la lucha por demandas hechas por los Estados hacia los sujetos, por los sujetos hacia los Estados, o por los sujetos entre sí. ii) La lucha de grupos específicos de sujetos por entrar en la contienda política.

Este segundo modelo describe las estrategias que la comuna la Toglla establece para defender sus derechos y exigir demandas. La relación con la institucionalidad del Estado tiene una larga data, hasta el 2005 la Toglla estaba administrada por el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAGAP) a través de la ley de régimen de comunas que fue aprobada en 193; y en septiembre de 1938 adquiere su personería jurídica. Con la emisión de la Constitución de 1998 se reconocen los pueblos y nacionalidades tribales e indígenas, así la comunidad la Toglla bajo este marco jurídico decide declararse como comunidad autónoma ancestral y se inscribe como tal en el Consejo de Desarrollo de las

---

ordenamiento territorial, con sus propios programas y proyectos de desarrollo.

Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) el 28 de enero del 2005<sup>26</sup>, mediante acuerdo N° 44.

La Toglla se transforma de comuna a comunidad ancestral, cambio que se generó, porque a decir del Presidente actual del cabildo comunal, Jaime Paucar:

La Toglla hasta 2005 era comuna (...), regentada por el MAGAP (...) digamos estábamos como sujetas (...) a la ley de régimen de comunas que fue aprobada en 1937, es una ley de 70 años y que para la realidad actual no responde a las necesidades ni tampoco responde a la realidad de las comunas, tiene una estructura cerrada, entonces, la comuna la Toglla deja de ser y asume el tema de definirse, o sea, siempre hemos sido una comunidad de origen ancestral por la Constitución del 98 y los reconocimientos de todos los convenios y tratados internacionales que tienen que ver con (...) pueblos y nacionalidades tribales e indígenas y (...) más aun con la aprobación de la Constitución de 2008 donde se declara al Ecuador un Estado pluricultural y plurinacional, nosotros, la asamblea general del año 2005 asumió (...) declararse y ser comunidad autónoma ancestral la Toglla y ser inscritos en el CODENPE, es decir, estamos inscritos o amparados por la Constitución, por los convenios internacionales, sin dejar de lado, en circunstancias que se requiera, de este cuando, si hacemos referencia al tema de la ley de comunas pero más estamos como comunidad ancestral (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Bajo este marco jurídico la comunidad se organiza mediante una estructura de gobierno que cuenta con una directiva conformada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y comisiones de trabajo en torno a áreas estratégicas como son

- fomento del desarrollo productivo,
- recursos naturales y territoriales,
- salud y conocimiento ancestral,
- justicia indígena,
- difusión y comunicación,
- familia, religión,
- agricultura,
- deporte y recreación.

El presidente comunitario y su equipo de trabajo son elegidos cada dos años, y tienen como misión:

Fortalecer la unidad y la identidad cultural de los miembros de la comunidad, impulsar la cosmovisión propia de la comunidad, a fin de lograr una convivencia armónica entre sus miembros y con el entorno natural, mantener y defender la integridad de las tierras comunitaria y promover la práctica de los principios y valores de los pueblos

---

<sup>26</sup> Registro de acuerdo 2003-2012 CODENPE

indígenas “Ama Killa, Ama llulla y Ama Shwa (Estatuto de la Comunidad aprobado por el CODENPE en 2005)

La misión otorgada por el CODENPE a las comunidades indígenas ancestrales, de algún modo, posibilita el fortalecimiento de la organización comunal. Al tiempo que está articulado a convenios internacionales que en la actualidad hacen énfasis en que el reconocimiento de las minorías es una lucha constante a nivel mundial, luchas que se basan en las reivindicaciones de justicia social.

Así se reconoce la necesidad de una justicia social en torno al reconocimiento de los pueblos, minorías históricamente excluidas. El reconocimiento entiende a las injusticias desde los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, de aquí que la:

(...) reivindicación de justicia social en la política de reconocimiento...es su forma más verosímil, es un mundo que acepte la diferencia, en el que la integración en la mayoría o la asimilación de las normas culturales dominantes no sea ya el precio de un respeto igual (Frase, 2006:12)

En este contexto, los líderes de la comuna, articulan sus demandas al campo internacional de derechos humanos, donde se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, derechos en los que se incluyen los territorios, la cultura, la identidad. En este sentido, se reconoce que parte de la identidad de los pueblos indígenas son sus territorios ancestrales.

En la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que fue aprobada en 2007 en la Asamblea General de la ONU, se ratifica para estas poblaciones los principios reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su parte medular establece derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos como derecho fundamental, pues tener el control, la posesión y la propiedad comunitaria de sus tierras, territorios y recursos supone la supervivencia y el desarrollo de estos pueblos.

### **Conflictos internos frente a las estrategias actuales**

Amparados bajo estos marcos jurídicos, nacionales e internacionales, los líderes de la comuna contactan a varios profesionales comprometidos con la organización indígena y de izquierda, para construir el “plan de vida” que permita proteger sus tierras ancestrales

y encontrar alternativas económicas a fin de rescatar la memoria histórica, las costumbres indígenas y transformarlo en un pueblo dinámico y empoderado de sus problemas. Al tiempo que se convierte en una estrategia que les permita legitimar los procesos organizativos mediante el gobierno comunitario, articularse a los instrumentos de planificación cantonal y estatal; y demandar reconocimiento de tierras comunitarias frente al Estado.

De aquí que el Gobierno de la Comuna la Toglla, plantea que el plan de vida es una estrategia para dotarle al Gobierno comunitario de un instrumento que le permita ejercer una utilidad frente a la comunidad y fortalecer la organización, instrumento que se ata a los procesos de planificación que establece el COOTAD, y se articula a los lineamientos de la Junta Parroquial de Guangopolo, del Distrito Metropolitano de Quito y lo dispuesto por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En una reunión realizada el 13 de julio de 2014 con el equipo técnico para la construcción del plan de vida se determina ciertos lineamientos y estrategias que tiene como base:

(...) darle a la comunidad posibilidades de subsistencia y de organización, los terrenos tienen mucha erosión y necesitamos alternativas pero establecidas desde otras lógicas, no desde los oficios... la gente se está yendo de la comunidad, esa es la realidad y hay dos alternativas, que se haga parque temático, eso plantea el municipio o tumbar el Ilaló porque es una especie de barrera para los aviones. (Jaime Paucar, 2013, entrevista).

La falta de alternativas económicas, la expansión de la ciudad, los conflictos entre familias y entre los comuneros, son procesos que tienen una larga data, que se caracterizan, en palabras de Postero, por la controversia y la disputa (Postero, 2009 pág. 28).

A lo largo del tiempo, las comunas se redefinen en su interior, provocando tensiones entre sus comuneros, a decir Diez y Ortiz (2012)

(...) las diversas tensiones generadas por la diversificación y diferenciación de los comuneros terminan por ser resueltas por la acción colectiva institucionalizada en el marco de la construcción y conservación de la unidad comunal (Diez y otros, 2012:8).

Las disputas al interno de la Comuna, se evidencian en el choque entre generaciones: la vieja guardia y la nueva guardia; las formas distintas de liderar, de enfrentar los

problemas y de proponer nuevas estrategias que se adapten a las condiciones actuales del país, esto entra en tensión con las visiones de antaño.

Los conflictos entre generaciones se expresan en la administración del cabildo, así lo señala Nancy cuando explica que:

Antes del dirigente actual (Jaime Paucar) teníamos un compañerito presidente (Oswaldo Iza), todo puede ser, sino que a veces la actitud es lo que dañaba todo, nos dañaba todo, en donde sea, no había como ir con confianza y decir bueno voy a llegar allá porque sé que mi compañero presidente me va a abrir las puertas, al contrario me cerraban ... recuerdo que me decían en algunos lugares que, si es con el señor Oswaldo Iza, no, no no no, no es permitido entrar. La actitud con su prepotencia, quería ordenar, se podría decir en palabras sencillas para que puedan los otros obedecer, y no es así, nosotros no tenemos, bueno yo creo en eso no?, tenemos que esperar primero que es lo que nos manifiestan para poder nosotros transmitir lo que necesitamos, pero no podíamos con él así...Si hemos pasado un poquito así pero bueno nadie es perfecto, digo todos tenemos oportunidad de hacer el bien y a veces sin querer podemos hacer el daño (Nancy Simba, 2014, entrevista)

Los conflictos generados por las administraciones anteriores del cabildo comunal crean división y desarticulación en los procesos organizativos de la Comuna, estas pugnas de poder al interior demuestran un interés por el poder político y la toma de decisiones, que se expresan en el constante enfrentamiento entre las generaciones:

Los adultos como siempre tienen resistencia a cambiar, pero por lo menos vienen a las reuniones. El Oswaldo (Iza,) y otros de la directiva (anterior) me he dado cuenta que solo estaban para cuidar sus intereses personales, ellos por ejemplo se oponen a que reforestemos, porque implica poner una área, un cerramiento y sus vacas que no pagan nada que no contribuyen viven sueltas, eso lo ven mal y me ven mal. Se decían ser los comuneros más aferrados y no ha sido así. Hay otro grupo de dirigentes como José Acero que hay que reconocer han luchado duro, pero que con nosotros no han colaborado (Jaime Paucar, 2013, entrevista).

Es así que, construir y plantear nuevas estrategias, propuestas por la directiva actual, significa no solo adaptarse a los cambios y requerimientos actuales de las normativas y las condiciones del país, sino discutir al interior del cabildo entre los “antiguos” y la nueva generación, cómo llevar a cabo estos mecanismos, cómo integrar a la genta en este proceso y cómo lograr resultados efectivos que lleven a la comuna a ser protagonista de cambios efectivos y referente entre las demás comunas asentadas en el Distrito Metropolitano de Quito.

Una de las estrategias del Cabildo actual, que generó controversia fue la solicitud que la Comuna hiciera al Ministerio del Ambiente, para reforestar el Ilaló. Se realizaron varias Asambleas en las que participaron técnicos de esta entidad, su papel se centraba en explicar el programa de reforestación, frente a lo cual algunos miembros se opusieron:

(...) de apoco ya hemos conversado después de las reuniones que tuvimos para aprobar que ingrese el Ministerio a reforestar, sometimos a votación y como nunca empates y quince abstenciones. Fueron dos horas en el que el Oswaldo, Guido, Don Segundo (líderes de administraciones anteriores) protestaban; en la segunda reunión se aprobó pero de igual manera ellos se quejaban, pero la técnica del ambiente trajo un mejor material para socializar en la asamblea.” (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Para algunos miembros de la Comuna, esta actividad, en la que interviene el Estado por medio del Ministerio de la Ambiente, no hace ningún bien, “es sólo pasar el tiempo” (Guido), porque la gente se entusiasma, al tiempo que se desgasta, porque no hay continuidad en el proceso:

(...) la reforestación no me gusta, porque vienen están solo un rato, arman sus cosas y se van y nosotros quedamos en las mismas... Puede venir el Papa, Naciones Unidas, sin embargo mientras nosotros no ejerzamos, no ejecutemos, nada va a pasar. (Guido Paucar, 2014, entrevista)

Aquí es posible evidenciar el choque entre las formas de organizar y demandar entre dirigentes anteriores y los actuales, por un lado las estrategias que utilizaron en administraciones pasadas para enfrentar los problemas radicaban en luchas violentas, que de algún modo, expresaban “el hacer las cosas a su manera”, así los conflictos se resolvía mediante la gestión autónoma; mientras que en la actualidad se intenta mediar y demandar de las instituciones del Estado, a través de la colaboración y el reconocimiento; en este sentido, Jaime Paucar, explica que:

Creo que hemos ganado, el poder comprometer seriamente a la Ministra y los técnicos, decirles que por ahora esto estamos permitiendo, de aquí en adelante los procesos tienen que ser llevados como hemos acordado.” (Jaime Paucar, 2014, entrevista)

Finalmente este evento se realizó en Ugchapamba, en las faldas del Ilaló, el 5 de abril de 2014, en la que participaron funcionarios públicos y algunos miembros de la Comuna.

De alguna manera, estos procesos de confrontación revitalizan a la comuna y fortalecen a la organización, pues el debate entre los comuneros se centra en las formas

de actuar, de demandar y de acceder al reconocimiento por parte del Estado, a través de sus instituciones; al tiempo que se delimitan las estrategias y se expresan sus condiciones, todo aquello dentro de las disputas que se generan en las asambleas comunitarias.

### **Articulación a otras organizaciones como estrategia**

La Comuna la Toglla tiene relaciones estrechas y directas con el movimiento indígenas: i) pertenece al pueblo Kitukara, ii) integra la Federación de Pueblos de Pichincha, iii) es filial de la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Kichua del Ecuador (ECUARUNARI), iv) es miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En esta relación con actores y movimientos indígenas es importante señalar que el pueblo Kitukara conforma uno de los 18 pueblos y 14 nacionalidades que integran el Movimiento Indígena Ecuatoriano.

El mismo día de la reforestación del Ilaló, se organizó el Congreso Kitukara, en Calderón, en la que participaron comunidades, comunas y pueblos indígenas, para elegir a la nueva directiva, la Comuna la Toglla participó como integrante de este Congreso, dada su vinculación organizativa con el pueblo Kitukara.

Al respecto es importante señalar, que dentro de esta organización también existen conflictos internos, una de las causas es precisamente la forma de liderar y de enfrentar los problemas, cuestionamientos que se realizan a los “mayores”:

(...) tengo recelos, cuestionamientos a los dirigentes indígenas, sobre todo a los mayores, pero con otros compañeros jóvenes estimamos que es necesario hacer una renovación de esos espacios que son naturales organizativos nuestros (Jaime Paucar, 2014, entrevista).

En este congreso se evidenció la pugna entre dirigentes “mayores” y jóvenes, la propuesta de la nueva generación, se enfocaba en retomar este espacio. En este contexto, se propone como candidato a Fernando Cabascango, quien ganó la presidencia de esta organización. De este modo, se generan condiciones para “fortalecer al pueblo” (Jaime Paucar, 2014, entrevista).

La estrategia de los dirigentes de la Comuna para articularse a otros espacios, aparentemente está dando resultado. Este proceso, supone un fortalecimiento de la organización comunal, que se vincula a una organización más amplia, esto significa

también el mejorar y consolidar las relaciones con otras comunas y pueblos indígenas, al tiempo que se constituye en nuevas posibilidades de demandar derechos y reconocimiento frente al Estado.

Estas nuevas estrategias deben mirarse articuladas al escenario político, como una comprensión para:

(...) redefinirse hasta incluir no únicamente las cuestiones de un mayor acceso al poder, sino también las luchas por las significaciones culturales enquistadas en la organización inequitativa y desigual de las relaciones sociales. (Postero, 2009:23).

La visión de Postero se articula al concepto de hegemonía comunal de Mallon, cuando señala que:

(...) los dirigentes indígenas son con frecuencia los vigilantes de la tradición, pero también los agentes importantes del cambio. La supervivencia cultural de los indígenas es el resultado de su participación activa en los programas culturales del Estado imbuidos de contenidos de poder y los líderes indígenas también han experimentado cambios enormes en el transcurso del tiempo. El liderazgo en una relación siempre en pugna entre las autoridades y sus bases mediante la cual los dirigentes ganan, mantienen y pierden el derecho a representar a las bases en sus luchas materiales y simbólicas. Tales luchas responden a las tensiones dentro de las comunidades y son producto de ellas, además de evidenciar los intereses divergentes entre los miembros de la comunidad. (Postero, 2009:25).

Entonces, es posible afirmar que las estrategias de la nueva generación están articuladas y responden a las nuevas condiciones socio-políticas y jurídicas, es decir, que la forma comunal se transforma y se re-inventa, para resistir frente al escenario cambiante.

### **Proceso de cesión de derechos**

La historia de luchas por preservar el territorio comunal, le ha dado a la Toglla, cierta fama, de gente brava y unida, reconocida hacia fuera como un pueblo organizado, a pesar de los conflictos internos.

De hecho en los estatutos de la Asamblea Comunitaria consta el proceso que da cuenta de la cesión de derechos colectivos de la tierra, procedimiento que de algún precautela el territorio comunal frente a la apropiación “ilegal” de tierras por parte de

actores externos que aunque posean escrituras registradas legalmente, “no han pasado por el debido proceso de concesión de tierra” (Jaime Paucar, 2013, entrevista).

Este proceso determina que cualquier miembro que pertenece a la comunidad debe pedir a la asamblea general autorización para ceder sus derechos colectivos de la tierra, y luego de varias deliberaciones de los miembros se decide si ceden o no los derechos, como en el caso de los jefes de familia, que deciden ceder parte de los derechos sobre las tierras comunitarias a sus hijos mayores de edad y con familia. De esta manera, conservan el territorio con miembros de la misma comunidad.

Esto se constata cuando en un recorrido por la comunidad encontramos a María Juana Tibanta <sup>27</sup> cuenta que:

Todo esto es mío pero ya está parcelado y entregado a mis hijos, mis nietas y sus familias, yo les entregué cuando se casaron, primero a “mija” mayor y después a los otros, ahora todos viven conmigo pero en sus casas propias (María Juana Tibanta, 2013, entrevista)

Así, la preocupación de esta comunidad por la conservación del territorio, de su cultura y tradiciones, encierra un problema más complejo que involucra relaciones políticas y económicas, no solo dentro de la comunidad sino por fuera de esta, relaciones con la administración cantonal, las políticas públicas, los planes de desarrollo del gobierno de turno y los intereses privados en cuanto a la apropiación de la tierra generan una complejidad en las relaciones de la comunidad que puede ser abordada desde la hegemonía comunal para entender la realidad de este sector de la sociedad.

### **Actividades económicas y alternativas**



---

<sup>27</sup> María Juana Tibanta es una de las mujeres indígenas más viejas de la comunidad. La encontré caminando por un camino empedrado de la comunidad la tarde de un sábado de julio de 2013.

Fuente: la autora. En la fotografía se ve Don Abraham Paucar elaborando el cedazo, en la entrada de su casa. Esta foto fue tomada el 12 de abril de 2014.

La actividad económica de los miembros de la comunidad gira en torno a los oficios en la urbe, como sustento diario que permite la reproducción social, pues es un pueblo que no se dedica a la agricultura, “lo poco que se cosecha es usado para el autoconsumo” (Jaime Paucar, 2013, entrevista).

Históricamente el cedazo<sup>28</sup> fue el principal sustento económico de esta comunidad hasta los años 70, que con el boom petrolero y la aparición de cernideros de plástico en el mercado local esta actividad decae drásticamente:

Rosa Cabrera narra que:

Era un pueblo que se sustentaba económicamente con el shushuna<sup>29</sup>, pero el petróleo acabó con la economía (...) pusieron investigadores que decía el shushuna no era limpio, que como era elaborado con cosas naturales (crin del caballo y madera de puma maqui), ahí se quedaban bacterias y entonces que mejor era el plástico (Rosa Cabrera, 2014, entrevista).

Esto provocó que sus comuneros se dediquen a otras actividades como los oficios: albañiles, carpinteros, mecánicos, costureras, servicios domésticos, entre otros:

(...) actualmente es muy poca gente que cultiva la tierra y lo hace también para autoconsumos, crían animales para autoconsumo, lo que sucede es que también hubo como una coincidencia ya, que algún tiempo algunos mayores había [veían] como una maldición que había caído, porque se fue el cedazo, digamos cayó el cedazo pero también la tierra entró en proceso de desgaste y erosión...coincidió todo eso, y eso limitó económicamente a las familias de la comunidad...actualmente hoy se dedican, brindan, son la mayoría hace estos oficios y muy poca gente que en algún momento han logrado estudiar, muy pocos profesionales son servidores públicos y en su mayoría son profesores (Jaime Paucar, 2013, entrevista).

En la actualidad el cedazo es considerado como una artesanía y son pocas las personas que se dedican a la elaboración de dicho utensilio. Para solventar las necesidades básicas, a más de dedicarse a los oficios (carpintería, albañilería, costura, entre otros), elaboran otras artesanías con la crin del caballo, como se muestra en las siguientes fotografías:

---

<sup>28</sup> El cedazo es un utensilio doméstico que sirve para cernir jugos y harinas, elaborado del pelaje del caballo, como se muestra en la foto, el cedazo se elabora sentado en el piso con las piernas cruzadas. El primer paso es tejer la malla y luego se “ensambla” con aros de madera.

<sup>29</sup> Shushuma significa Cedazo.



Fuente: la autora, en estas fotografías se muestra las artesanías que actualmente elaboran las mujeres de la comuna.

Estas artesanías son vendidas en ferias, en eventos organizados por distintas organizaciones. La crin del caballo es tinturada con plantas del sector, dando como resultado colores vivos y armoniosos.

Sin embargo, la mayoría de los habitantes de la Toglla sus habitantes salen muy temprano en la mañana, trabajan en la ciudad o en las parroquias aledañas, llegan a casa en la noche. Durante el día, por las calles de la comunidad se puede observar a adultos mayores quienes, en su gran mayoría son mujeres ancianas que se dedican al cuidado de los niños pequeños, a los quehaceres domésticos, al cultivo de las parcelas y la crianza de animales para el autoconsumo, así durante el día la Comuna se ve desolada, vacía y al caer la tarde se observa como la gente sube por sus calles empinadas, a paso apresurado para llegar pronto a casa. En este sentido, el presidente de la comuna la caracteriza como un pueblo dormitorio:

[Es] un pueblo dormitorio sale[n] cinco y media, seis y media, si no es antes, porque algunos por ejemplo... que trabajan en la Chevrolet, o estas empresas así y salen cinco, cinco y media y regresan siete, ocho o hasta nueve de la noche (...) a veces son las mamás que tienen hijos pequeños los que se quedan a cuidar o las personas adultas mayores, encuentras entonces a los jovencitos o a los niños en las casas (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Estos procesos, expansión de la ciudad, conflictos de tierras, actividades económicas fuera de la comuna, generan desarticulación en la organización de la comunidad donde los habitantes no se empoderan de los problemas y que se manifiesta en los conflictos internos y en las dinámicas sociales, políticas y económicas.

Al no ser un pueblo que se dedique a la agricultura como actividad económica principal como tampoco tener dinámicas y relaciones propias de lo urbano, es posible mirar a este espacio como aquel territorio comunitario que se encuentra en el límite de la ciudad desarrollada y en el límite de lo rural, así pues se encuentra en el espacio periurbano.

Un territorio en constante transformación donde confluyen las tradiciones de la comuna y la relación con la naturaleza, con el Ilaló como el referente de su cosmovisión, de aquí que la comunidad indígena ancestral la Toglla se concibe como:

Parte de la pacha mama de la naturaleza, o sea nuestra relación no es como decir para depender o nosotros modificar o cambiar o hasta explotar la naturaleza, si no es que nosotros formamos parte de la naturaleza... para nosotros es ilógico un pueblo sin cultura y mucho más, mucho menos sin identidad y sin territorio...el territorio, la cultura, las tradiciones todo eso forma parte de la identidad, es decir, la comunidad la Toglla es un grupo social de origen ancestral del pueblo Kuitukara...pero que tiene territorio, es una organización social con territorio y que tiene vínculos familiares, nexos familiares, de pronto del mismo origen familiar...la comunidad es eso...vinculados...por tradiciones por cultura y sobre todo por el tema del cerro Ilaló (Jaime Paucar, 2013, entrevista)

Visión que se contraponen los planes y modelos de desarrollo enfoque de la ciudad y del Estado, que concibe a la tierra como mercancía en términos de productividad y renta. Aquí es posible encontrar la tensión de estos distintos enfoques y los mecanismos de apropiación, por un lado el territorio como atributo de un sujeto político y de la identidad comunal y por otro, la tierra como acumulación capitalista.

## **Conclusiones**

Como sugiere la historiografía, los conflictos entre comunas y haciendas, entre comunas y gobiernos locales, no provocó la desaparición de la comuna, dado que la relación entre comunas y hacienda era complementaria, a pesar de los conflictos; al igual que con las municipalidades, es así que “muchas comunidades mantuvieron relaciones con las haciendas en calidad de yanaperos” (Kingman, 1992). Sin embargo en la actualidad, las políticas municipales y el crecimiento del sector urbanístico más el mercado de tierras, promueven la “absorción” de estos espacios.

De aquí que, esta investigación miró hacia el pasado y para entender cómo el Estado reconoció y formateó institucionalmente a la comunidad y cómo ésta se constituyó en Comuna; al tiempo que analizó cuál fue su relación con la hacienda, como impactó la Reforma Agraria, enmarcados en el proceso de los conflictos de tierras y cómo crearon estrategias y mecanismos de resistencia y negociación. Elementos que se resolvieron en los capítulos anteriores.

En este marco mirar a la comuna la Toglla, supone entenderla como actor social y político articulada a la propuesta conceptual que proviene de la historia social del Estado, ubicando los procesos del espacio comunal así como en el campo político en el que interactuó y se forja como sujeto.

Bajo estas premisas, desde la perspectiva teórica de hegemonía comunal, es posible identificar a la comuna como un sujeto político en un campo de fuerzas, que construye y crea oportunidades fortaleciendo su identidad comunal en un conjunto social determinado.

Recurriendo una vez más a Tilly, la relación dialógica entre el régimen y los repertorios de contención, supone que la lucha del sujeto político, en este caso la comuna la Toglla, se expresa en crear oportunidades y estrategias para defender derechos y exigir reconocimiento ante el Estado, como ente corporativo.

En este sentido, vincularse a organismos de primer nivel, proponer nuevas formas para sustentar la economía de la comuna, fomentar recambios generacionales en la dirigencia del Cabildo, estructurar y fortalecer la organización, construir un plan de vida articulado a los planes de desarrollo nacionales y locales, entre otras estrategias,

son evidencia de que la Comuna intenta adaptarse y resistir a las condiciones cambiantes tanto internas como externas.

Los mecanismos y estrategias de esta comuna decantan en la permanencia de este sujeto político como actor social, que se reconfigura en el tiempo para enfrentar “las amenaza” provenientes del aparato estatal, así como de las tensiones internas, permitiendo la configuración de una hegemonía comunal en sus dos dimensiones. Por un lado, como proceso, desde donde, es posible identificar a la comuna como un sujeto en el campo de fuerzas, atento a incidir y a evidenciar las oportunidades que la identidad comunal abre en el conjunto social. Y por otro lado, como punto de llegada, cuando las diferencias internas se dirimen a través de la construcción de hegemonía entre actores de distintos status que tienen en común la valoración de la colectividad y de la representación en la esfera de la disputa con sus enemigos de clase. (Mallon, 2003)

## CONCLUSIONES

Como observamos a lo largo de esta investigación, la forma comunal ha sido construida en una relación dialógica con el Estado, en ciertos períodos se ha replegado pero esto no ha significado la desaparición del sujeto político llamado comuna. Al contrario, su construcción histórica da cuenta de esta relación y de su irrupción en la arena política demandando derechos y reconocimiento, de aquí que las conclusiones se enmarcan en cada uno de los períodos analizados y que dan cuenta de la estrecha relación entre Estado y comunas, al tiempo que contestan las preguntas planteadas a inicios de la investigación.

El primer periodo está considerado entre las décadas de 1920 a 1963, marcado por la presión campesina sobre el régimen de hacienda, la formación de las izquierdas y particularmente la relación cercana entre el partido comunista y la lucha campesina e indígena de la sierra (Velasco, 1979) (Coronel, 2011); así como por una reforma estatal que reconoce derechos sociales a los trabajadores y entre estos a los campesinos indígenas reconocidos por la ley de Organización y Régimen de Comunas de 1937. Las Reformas Agrarias de 1964 y 1973 podrían considerarse expresión de esa presión contra el régimen de la hacienda, pero al mismo tiempo como signos de un cambio global que estimula la apuesta de la elite por la industrialización y la modernización agraria (Velasco, 1979).

- La época liberal se caracteriza por una alta conflictividad entre comunidades campesinas y haciendas en proceso de expansión; mientras el moderno derecho civil consolidaba la propiedad, las comunidades apelaban a la justicia nacional ofrecida por el régimen liberal y a la protección de la “raza india” otorgada por la revolución de Alfaro.
- 1930 es el momento de configuración de la comuna, donde el impacto de la ley de comunas configura la inferencia que significó de las instituciones estatales en el ámbito comunal. En las décadas del 30 al 60, se muestra como el Estado sigue patrocinando este reconocimiento mediante leyes como la Ley de Comunas del 37 y su injerencia en los conflictos sobre el territorio a través de instituciones estatales,

que vino seguido de la crisis hacendataria, al tiempo que permitió la entrada del modelo neoliberal en el contexto contemporáneo.

- La relación entre Estado, las élites y la comunidad se caracteriza por una complementariedad y complejidad que involucra procesos políticos, culturales, ideológicos; en este sentido, el actor social e institucional marcó su presencia en el espacio rural desde la emisión de la ley de comunas expedida en 1937.

El periodo comprendido en las décadas del 1970 al 2000 se caracteriza por la segunda etapa de la Reforma Agraria precisamente a inicios del neoliberalismo global (Velasco, 1979), los ajustes neoliberales en el país que concentran la propiedad de la tierra (Acosta, 2006) y el surgimiento de movimientos sociales específicamente el movimiento indígena, una de cuyos elementos constitutivos es la comunidad (Guerrero, y otros, 2003), esta es una etapa de conflictividad respecto a las pugnas de tierras comunales.

- En esta etapa se reconocen los derechos sociales a los campesinos indígenas a través de las Reformas Agrarias de 1964 y 1973. La construcción dialógica entre el poder instituido y la comunidad afecta también a las redes sociales y es un vehículo para constituirse en sujetos autónomos. En primer lugar, como vimos, se autonomizan de la codependencia con el sector patronal de las haciendas; en segundo lugar, se zanjaron autonomías entre segmentos de comunidades que tradicionalmente articulaban territorios discontinuos. La autonomía de la Toghla supuso entonces un proceso de división política y se establecía la construcción de hegemonía en nuevos límites.
- La evidencia supone que el papel que jugó la institucionalidad del Estado con respecto a los conflictos de tierra, se definió en un marco donde la parcialidad no efectivizó los derechos de la comuna en cuanto al territorio. Si bien, las reformas agrarias del 63 y del 74 fueron empujadas por los sectores subalternos, en la práctica no se materializaron.
- Los años 70, en el marco de la transformación del Estado, se fortalece al sector empresarial y se debilita la forma corporativa. En este contexto, la comuna como actor social irrumpió en el campo de fuerzas, disputó espacios y se movilizó frente a las amenazas de romper los lazos comunitarios para facilitar la privatización desde el Estado.

Entonces, es posible afirmar que la relación entre el Estado y los sectores subalternos (campesino-indígenas) de alguno modo se expresan en la “negación del otro”, que fomentaron parte de la institucionalidad estatal hasta entrados los años 90 (Bretón, 2007). Así el actor social, expresado en la forma comunal se fortaleció, tomando en cuenta además que este período es considerado como el inicio de la formación y organización del movimiento indígena ecuatoriano (Ospina, 2008), que décadas más tarde se instala en el escenario político.

Un tercer momento es la década 2000-2010, donde se configura una nueva institucionalidad del Estado (Ramírez, 2012), que está marcada por las políticas multiculturales (Postero, 2009) y la descorporativización (Posso, 2013), y que impactan en el Movimiento Indígena Ecuatoriana y en los territorios como las comunidades y comunas (Ospina, 2008).

- En el proceso de construcción histórica de la comuna como sujeto político ligado a la tierra, se evidencia que el reconocimiento étnico no es la base fundamental de la constitución del sujeto político, al contrario, es el reconocimiento de un sujeto colectivo de derechos que puede reivindicar territorio y procesos de decisión colectiva, así como sistemas de representación política, lo que se constituye en atributo de la identidad comunal, como se muestra a lo largo de esta investigación.

Estos tres períodos analizados responderían las preguntas centrales de la tesis en tiempo actual, en este sentido, la Comuna es un dispositivo socio estatal que confronta tres contextos cambiantes y que debe enfrentarlos: i) la comuna como dispositivo estatal frente a la transformación del Estado, ii) la conflictividad interna de la comuna; y iii) el contexto urbano y la presión social sobre la comuna y sus estrategias frente a la presión.

De aquí que es posible identificar a la comunidad indígena definida como tal por el Estado a partir del año 1937 en que se promulgó la Ley de Comunas, y se debate en la actualidad en ámbitos en los cuales incide como actor colectivo, al tiempo que se transforma por las prácticas de los actores sociales con los que interactúa.

Desde esta perspectiva entonces es posible afirmar que la comunidad es: i) una organización que se define por cierto tipo de cohesión social, ii) un dispositivo institucional concebido en su interrelación con el Estado en el proceso histórico, iii) un

actor social frente al campo de fuerzas y las disputas sociales que la movilizaron en distintos momentos históricos. (Chiriboga, 1987) (Coronel, 2012) (Velasco, 1979).

Finalmente el Estado ha generado, una y otra vez y dentro de regímenes distintos, categorías para definir al sujeto jurídico de la comuna:

- El liberalismo articulado a la comuna volviéndole parte de la división administrativa territorial como anejo o parroquia.
- El régimen militar reformista generó una legislación para reconocerla como comuna.
- El desarrollismo mantuvo la categoría vinculando a la comuna dentro de un plan que definía la tierra como factor de producción, esto supone que la comuna es una herramienta de interlocución jurídicamente reconocida por el Estado y abre ciertas esferas de respuesta estatal, al tiempo que se convierte en vehículo de representación colectiva y de movilización, por tanto el debate surge en torno al procesamiento de sus conflictos internos y procesos de hegemonía comunal.
- El neoliberalismo no desmonta a la comuna, pero atentan contra las bases de la posesión colectiva de manera ambigua, por un lado produce un discurso multiculturalista de identidad y por otro, se expande la propiedad y la especulación sobre la tierra.

En este contexto, hoy es un dilema saber que va a pasar en el futuro y cómo la comuna enfrentará este dilema.

# BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (1995). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, A. (2013). *El país que queríamos*. Quito: Montecristi Vive.
- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecaudor*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Araujo, F., & Haesbaerth. (2007). *Identidades e Territorios: Questoes e olhares contemporâneas*. ACCESS.
- Ávila, H. (Agosto de 2009). *Revista de la Procuraduría Agraria del Gobierno Federal Mexicano*. Recuperado el 20 de Julio de 2013, de Estudios Agrarios : [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_41/ANALISIS/7%20HECTOR%20AVILA.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/7%20HECTOR%20AVILA.pdf)
- Barrera, A. (2009). *Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: DMQ.
- Barsky, A. (2005). Introducción al estado del debate, con referencia al caso de Buenos Aires. *El periurbano productivo, un espacio en constante formación*, 25-36.
- Bozzano, H. (2004). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Bretón, V. (2007). Releerla reforma agraria en América Latina: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra? En R. Robledo, & S. López. Santiago.
- Capello, E. (2009). Identidad colectiva y cronotopos de Quito, del comienzo del siglo XX. En E. Kingman, *Historial social urbana: espacios y flujos*. (págs. 125-138). Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Chiriboga, M. (1987). Movimiento campesino e indígena y participación política en Ecuador. La construcción de identidades en una sociedad heterogénea. *Ecuador Debate # 13*, 87-122.
- Ciudad, I. d. (2012). *Boletín estadístico mensual ICQ*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.
- Colpari, O. (2002). *¿La muerte de la comunidad?, crisis del capital social cañari*. Quito: FLACSO.
- Coronel, V. (2009). Orígenes de una democracia comparativa: estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena, en Ecuador (1925-1944). En E.

- Kingman, *Historia social urbana. Espacios y flujos* (pág. 223-264). Quito: Eduardo Kingman Gracés, Colección 50 años. Flacso.
- Coronel, v. (2009). Orígenes de una democracia comparativa: estrategias para la ciudadnización del campesinado indígena, en Ecuador (1925-1944). En E. Kingman, *Historia social urbana. Espacios y flujos* (págs. 223-264). Quito: Flacso.
- Coronel, V. (2011). *A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1950*. New York: Tesis de grado .
- Coronel, V. (2012). Una cuestión de derecho y reivindicación: los vínculos entre la demanda de derechos sociales y la política internacional soberanista en el Ecuador de entreguerras. *Revista Línea Sur* 3, 170-191.
- De la Garza, E. (2001). Introducción: las transiciones políticas en América Latina, entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos. En E. De la Garza, *Los sindicatos frente a los procesos de transición política* (págs. 9-24). Buenos Aires: CLACSO.
- Diez, A. (2012). Gobierno Comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos. En *Perú, el problema agrario en debate*. Lima: Sepia XIV.
- Diez, A. (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA, PUCP.
- Diez, A., & Ortíz, S. (2012). Comunidades campesinas: nuevos contextos, nuevos procesos. *Anthropologica*, introducción.
- FIAN. (2013). *Análisis Georeferenciado del territorio*. Quito.
- Figueroa, J. A. (2014). La Comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical. *Íconos*, 141-154.
- Figueroa, P. (1994). *Tiempo, espacio y poder: políticas étnicas, conceptos culturales y acciones rituales*. Quito: FLACSO.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser, & H. A., *¿Redistribución o reconocimiento* (págs. 89-149). Madrid: Ediciones Morata.
- García Linera, Á. (2008). *Ciudadanía y Democracia*. Buenos Aires: Prometeo libross.

- Gómez, Á. (2008). Indígenas urbanos en Quito, el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara. En F. García, *Identidades, etnicidad y racismo* (págs. 107-119). Quito: Colección 50 años FLACSO.
- Guerrero, A. (2000). El proceso de identificación : sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura. En A. Guerrero, *Etniciades* (págs. 9-60). Quito: Flasco.
- Guerrero, f., & Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guerrero, F., & Ospina, P. (2004). *El poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los Andes ecuatorianos*. Quito: CLACSO-iee.
- Hidalgo, F. (Abril de 2006). *América Latina: Los movimientos indígenas y la lucha por la hegemonía: el caso del Ecuador*. Obtenido de Revista Herramienta N° 25: <http://www.herramienta.com.ar>
- Ibarra, H. (2004). La comunidad campesina/indígena como sujeto socioterritorial. *Ecuador Debate* N° 63, 185-206.
- Kingman, E. (1992). Comunas Quiteñas: el derecho a la diversidad. En L. Echeverría, R. del Castillo, E. Kingman, T. Bustamente, & R. Calvo, *Quito, Comunas y Parroquias* (págs. 29-40). Quito: Editorial Fraga.
- Knight, A. (2005). *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Santiago: Centro de estudios bicentenarios.
- Lanzaro, j. (1992). Los relevos del corporativismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 79-86.
- Lembruch, G., & Schimetter, P. (1992). *Neocorporativismo I, más allá del Estado y el mercado*. Alianza Editorial.
- López-Alves, F. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina 1830-1910*. Bogotá: Editorial Norma S.A.:
- Mallon, F. (2003). *Campesino y Nación*. México: Ciesas.
- Mallon, F. (2003). *Campesinos y Nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México: Historias Ciesas.
- Mariátegui, J. (2007). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Martínez, L. (1998). Comunidades y tierra en el Ecuador. *ECUADOR DEBATE*.

- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morano, A. (2006). *Ecuador en la encrucijada*. Buenos Aires: CLACSO.
- MUNICIPIO, Q. (2012). *Plan Metropolitano del Ordenamiento Territorial*. Quito: I.M.Q.
- O'Donnell, G. (1998). Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado. En J. Lanzaro, *El fin del siglo del corporativismo*. (págs. 121-168). Caracas: Nueva Sociedad.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Offe, C. (1992). Neo-corporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática. En C. Politeia, *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales* (págs. 133-160). Madrid: Editorial Sistema.
- Ortíz, S. (2012). *¿Comuneros Kichuas o ciudadanos ecuatorianos?* Quito: FLACSO.
- Ospina, P. (2008). *Mapeo de actores y análisis de poder para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: IEE.
- Posso, C. (2013). *El retorno de Ulisis. Estado y participación política: Conflicto UNE/Gobierno*. Quito: FLACSO.
- Postero, N. (2009). *Ahora somos ciudadannos*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Quintero, R., & Silva, E. (2001). *Ecuador: una Nación en Ciernes*. Quito: Editorial Universitaria.
- Ramírez, F. (2012). Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011. En M. Thwaites, *El Estado en América: Continuidades y Rupturas* (pág. 374). Santiago: ARCIS.
- Ramón, G. (2004). Estado, región y localidades en el Ecuador, 1808-2000. . *Una breve historia del espacio ecuaotriano*, 107-187.
- Rodríguez, H. (2003). *Cuentos del Ilaló*. Quito.
- Rojas, R. (2009). *Estado, territorialidad y Etnias andinas*. PLURAL.
- Roseberry, W. (1994). Hegemonía y lenguaje de la contienda. En J. Gilbert, & D. Nugent, *Everday Forms of State Formation. Revolution and the negotiation of rule in modern méxico* (págs. 355-366). London: Duke University Press.
- Sánchez, Á. (2009). *Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades*. México: Estudios agrarios, Procuraduría Agraria.

- Sánchez-Parga, J. (1986). *La trama del poder en la comunidad andina*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Santos, M. (1996). *Una geografía nueva. La naturaleza del espacio: técnica y tiempo; razón y emoción*. Ariel Geografía.
- Schmitter, P. (1992). Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental. En L. F. & P. Schmitter, *Neocorporativismo I, más allá del Estado y el mercado* (págs. 3-77). Alianza Editorial.
- Schmitter, P. (1998). ¿Continúa el siglo del corporativismo? En J. Lanzaro, & P. Schmitter, *El fin del siglo del corporativismo* (págs. 69-119). Venezuela: Nueva Sociedad.
- Tilly, C. (2004). *¿De dónde vienen los derechos?* Sociología.
- Velasco, F. (1979). *Reforma Agraria y movimiento campesino indígena de la sierra: hipótesis para una investigación*. Quito: Editorial el Conejo.
- Ycaza, P. (1991). *Historia del movimiento obrero ecuatoriano*. Quito: CEDIME.
- Zamocs, L. (1993). *Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana, el sismo ético en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Zulaica, L., & Ferraro, R. (2011). Aportes Metodológicos para la gestión territorial del periurbano marplatense (provincias de Buenos Aires, Argentina): Aplicaciones en el sector sur. *Revista Geográfica de América Central*, 1-21.

#### DOCUMENTOS:

- Mapa de 1922
- Sentencia de posesión de territorios en Guangopolo, otorgado por el juzgado tercero cantonal, el 7 de febrero de 1923
- Ley de Organización y Régimen de Comunas de 1937,
- Plan Director de Urbanismo (1967)
- Ordenanza Municipal 1353 (1971)
- El Plan Regulador (1973)
- Ordenanza Municipal 3.050 (1993)
- Ordenanza de Zonificación 002 (2000)

- El Plan General de Desarrollo Territorial para el Distrito Metropolitano de Quito (PGDT) (2001)
- El Plan Equinoccio siglo XXI (2004)
- Estatuto de la Comunidad aprobado por el CODENPE (2005)
- Constitución de la República 2008
- Registro Oficial N° 393 (Derecho de Amnistía)
- Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (2009-2013)
- COOTAD

#### ENTREVISTAS:

- Jaime Paucar, Presidente del Gobierno Comunal de la Toglla, mayo, junio, diciembre de 2013, marzo y abril de 2014
- Rosa Cabrera, dirigente comunitario de la Toglla, marzo y abril de 2014
- Nancy Simba, actual secretaria del gobierno comunal de la Toglla, febrero 2014
- Sebastián Cabrera, dirigente comunitario de la Toglla, abril de 2014
- Abraham Paucar, dirigente comunitario de la Toglla, marzo, abril de 2014.
- María Juana Tibanta, adulta mayor de la comuna la Toglla, julio 2013
- Guido Puacar, dirigente juvenil de la comuna la Toglla, marzo 2013

#### FUENTES:

- Archivo del fondo del Ministerio de provisión social y trabajo.
- Archivos de la Comuna la Toglla
- Archivo del Municipio de Quito
- Archivo de la Función Judicial

#### WEBGRAFIA:

- <http://www.zonu.com/detail/2011-10-25-14674/La-evolucion-de-la-mancha-urbana-de-Quito-1760-1987.html>
- <http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/index.ph>

- <http://www.buenastareas.com/ensayos/Hidroelectrica-Guangopolo-Problemas-Ambientales/1368841.html>
- Registro de Comunas. CODENPE en <http://www.codenpe.gob.ec/>