

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Sociología

Entre la Comuna autónoma y el cliente dependiente. El ejercicio de autonomía en la Comuna periurbana de Cocotog en el nuevo Estado descentralizado y plurinacional del Ecuador

Juan Mérida Conde

Asesor de Tesis: Santiago Ortiz

Lectores: Eduardo Kingman y Harry Soria

Quito, junio de 2016

## **Dedicatoria**

Para mi Yayo, el tótem que me guía.

## **Epígrafe**

“Ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve, para caminar” Fernando Birri, cineasta argentino.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	IX
<b>Agradecimientos</b> .....	XI
<b>Introducción</b> .....	1
1. Construcción del problema de estudio .....	1
2. Objetivos .....	6
3. Guía de lectura .....	7
<b>Capítulo 1</b> .....	9
1. Pautas Teóricas .....	9
2. Herramientas metodológicas aplicadas.....	18
<b>Capítulo 2</b> .....	22
1. La institucionalización de la comunidad. S.XV-S.XX.....	22
1.1. Colonización y recomposición de los señoríos étnicos. El curacazgo de Zámbez y la nueva relación de dependencia.....	23
2.2. El proceso de independencia y el nuevo sistema “igualitario” de dominación republicano. ....	28
2.3. Hacia un nuevo paternalismo comunitario: La Ley de Organización y Régimen de las Comunas .....	30
2.4. La Constitución jurídica de la Comuna de San José de Cocotog .....	32
2. El proceso de metropolización de Quito 1970-1990.....	38
2.1. Los cambios estructurales en el país y la implementación del modelo de gestión empresarial urbana en Quito .....	38
2.2. El relativo efecto de la metropolización en Zámbez y Cocotog.....	43
3. La lucha por la autonomía indígena y el proceso de descentralización neoliberal en el Ecuador: 1990-2006 .....	48
3.1. De la demandas autonómicas a los procesos de institucionalización del Movimiento Indígena .....	49
3.2. Las repercusiones del proceso de descentralización neoliberal y la institucionalización del Movimiento Indígena en la Comuna.....	58
4. La Constitución de 2008 y las contradicciones en el marco legal para el ejercicio de la autonomía comunal .....	63
<b>Capítulo 3</b> .....	67
1. Situación de la Comuna en la actualidad .....	67
1.1. Análisis censal .....	68
1.2. Cobertura de servicios básicos actuales .....	71
2. La gobernabilidad estatal en la Comuna: representaciones y prácticas actuales .....	77

2.1.	La burocratización de la Comuna: un conflicto sin límites .....	78
2.2.	El modelo expansivo de la ciudad-metrópolis: negación comunal y resistencia...	90
2.3.	Nuevas formas de control socioterritorial: El CDC como caso paradigmático ...	104
2.4.	Conclusiones .....	111
3.	La construcción de la hegemonía comunal .....	111
3.1.	La estructura del sistema comunal: familia y organización comunitaria.....	112
3.2.	La operatividad del poder en el gobierno comunal.....	120
3.3.	Desterritorialización e irrupción de la Iglesia Evangélica como elementos de reconfiguración de la hegemonía comunal.....	128
3.4.	Conclusiones .....	130
	<b>Conclusiones Finales</b> .....	131
	<b>Anexos</b> .....	136
	Anexo 1 .....	136
	Anexo 2 .....	137
	Anexo 3 .....	134
	Anexo 4 .....	137
	Anexo 5 .....	139
	Anexo 6 .....	140
	Anexo 7 .....	141
	Anexo 8 .....	142
	<b>Lista de siglas y acrónimos</b> .....	143
	<b>Referencias citadas en texto</b> .....	144

## Mapas

Mapa 1: Comunas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).....	4
Mapa 2.1. Hoya de Quito.....	24
Mapa 3.1. Red de agua potable en la Comuna de San José de Cocotog, año 2015.....	73
Mapa 3.2. Red de alcantarillado en la Comuna de San José de Cocotog, año 2015.....	74
Mapa 3.3. Red eléctrica en la Comuna de San José de Cocotog, año 2015.....	75
Mapa 3.4. División administrativa del territorio de la Comuna de San José.....	80
Mapa 3.5. Crecimiento Urbano de Quito.....	91
Mapa 3.6. Red Vial planteada para la Zona Nororiental DMQ.....	94
Mapa 3.7. Proyecto planteado (rojo) y nueva propuesta del Cabildo (verde).....	98
Mapa 3.8. Estructura espacial de parentesco en el territorio comunal.....	115

## Figuras

Figura 1.1. Marco Investigativo	20
Figura 3.1. Evolución relación administrativa Comuna-Estado: 1948-2000 y 2000-actualidad .....	81
Figura 3.2. Asamblea en la Casa Comunal. 30 de Abril de 2015 .....	86
Figura 3.3. Presidente y Vicepresidente del Cabildo pidiendo postura oficial a los Presidentes de los GAD's parroquiales de Llano Chico y Zámbriza, acompañados de sus respectivos abogados. 30 de abril de 2015.....	87
Figura 3.4. Asamblea en la Casa Comunal. Autoridades parroquiales acompañadas de la Policía Nacional. 8 de Mayo de 2015 .....	88
Figura 3.5. Vicepresidente del Cabildo reunido con funcionario .....	102
Figura 3.6. Octavillas repartidas por el CDC con el motivo de la visita del Papa .....	108
Figura 3.7. Momento de la petición del oficio por parte de la policía del GAD parroquial de Zámbriza en la Casa Comunal de Cocotog .....	109
Figura 3.8. Sistema de gobierno comunal .....	119

## Tablas

Tabla 2.1. Datos sociodemográficos de Cocotog y las Parroquias Limítrofes 1950-1990 .....	43
Tabla 2.2. Sucesión de acontecimientos durante el proceso de descentralización neoliberal y la lucha por la autonomía indígena (1986-2003) .....	57
Tabla 3.1. Principales datos sociodemográficos 2001-2010. Zámbriza, Llano Chico y Cocotog .....	69

Tabla 3.2. Porcentaje de población indígena en las cabeceras parroquiales y la Comuna. Año 2010.....	70
Tabla 3.3. % Superficie y habitantes cabeceras parroquiales-Cocotog en el 2010.....	71

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Juan Mérida Conde, autor de la tesis titulada “Entre la Comuna autónoma y el cliente dependiente. El ejercicio de autonomía en la Comuna periurbana de Cocotog en el nuevo Estado descentralizado y plurinacional del Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio 2016

---

Juan Mérida Conde

## **Resumen**

El presente trabajo analiza las relaciones que se establecen entre el Estado, la Comuna indígena de San José de Cocotog y los diferentes actores de la misma, en distintos momentos históricos caracterizados por procesos de negociación y disputa que dan lugar a un determinado orden comunal. Tras un primer recorrido histórico que articula la constitución del Estado colonial y la modernización del Estado republicano posterior, con la configuración del sistema comunal, el análisis se centra en los efectos generados en la Comuna tras el proceso de descentralización, el reconocimiento de derechos comunitarios desde la década de los noventa y la profundización del proceso de metropolización iniciado a partir de la expansión urbana de Quito hacia los valles.

Partiendo de la hipótesis de que la modernización del Estado y el crecimiento de la ciudad de Quito han tenido una importante repercusión en las formas de vida y el proceder organizativo de las comunas periurbanas, analizo los procesos de autonomía comunitarios desde dos perspectivas. Por una parte, desde la relación de la Comuna con el Estado y por otra, desde los procesos de redefinición de las relaciones de poder intrafamiliares y la transformación de los significados culturales vividos al interior de la Comuna.

A partir de un análisis minucioso de las intervenciones estatales más representativas en el territorio comunal de Cocotog, derivadas de las políticas expansionistas en el DMQ, demuestro cómo el reconocimiento constitucional de las comunas como sujeto socioterritorial, no ha evitado que se sigan reproduciendo las relaciones paternalistas del Estado, por medio de la imposición de un determinado sistema de valores. A través de una triangulación metodológica basada en la etnografía, la revisión documental y la realización de entrevistas a actores claves en el conflicto, relato cronológicamente la evolución de los episodios conflictivos para concluir que, pese a los intentos del Estado por modificar las formas de administración territoriales, la Comuna se niega a desaparecer, mostrando formas de resistencia organizadas y espontáneas al modelo territorial impuesto.

Para entender el ejercicio de autonomía al interior de la Comuna, me centro en el análisis de su proceder organizativo y las disputas por la hegemonía comunal. Éstas se ven directamente afectadas por la influencia de la metrópolis en la vida comunal, la inserción del Estado en la Comuna y la expansión de las iglesias evangélicas sobre el territorio. A partir de la misma metodología de análisis, concluyo que la debilidad de elementos de cohesión anteriores como

la asamblea, las mingas o las fiestas, y las prácticas de gobierno del nuevo grupo hegemónico de la Comuna, dedicado a asumir el papel administrativo del Estado sobre el territorio, ha supuesto que las prácticas comunitarias más autóctonas vayan siendo sustituidas por otras más delegativas e individualizadas.

## Agradecimientos

Pese a que el proceso de investigación requiere una gran disciplina y largos momentos de soledad, lo plasmado en este documento es fruto de una multitud de influencias que impide que mis agradecimientos abarquen a todas aquellas personas que han contribuido en mi investigación en particular y a mi ideología en general. En los primeros que pienso cuando escribo estas líneas son en los que me dieron la vida, mis padres, un apoyo constante desde los difíciles años de adolescencia hasta el día de hoy. Ellos fueron los que cultivaron mis inquietudes y, acompañado de mi querida hermana, nos enseñaron a desarrollar un espíritu inquieto e inconforme. Si hay alguien que ha hecho posible que llegue a donde estoy han sido ellos. Sin duda, mi traslado a Barna y las vivencias en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), me permitieron entrar en el mundo de la militancia social, experimentando grandes momentos colectivos pero también aprendiendo lecciones sobre lo autoritaria que pueden llegar a ser ciertos tipos de vanguardia organizativa. En el último año de carrera tuve la oportunidad de colaborar en el Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), lo que me permitió interesarme por los procesos de construcción de las ciudades y las disputas por las formas de apropiación de éstas. En especial, tengo que agradecer a Joan Subirats, sin el cual nunca hubiera podido acceder a Flacso y quien siempre demostró una gran atención hacia mí. También agradezco la confianza que depositó Marc Martí desde el principio y con el que he tenido la suerte de coincidir nuevamente en Quito y trabajar junto a él. Tras aterrizar en la capital ecuatoriana, la distancia de mi gran familia peninsular y la hostilidad de la ciudad, fue contrarrestada con un acogimiento casi inmediato de la familia que se conformó en el aula de sociología. Con el Animal Político Corral, mi cómplice libertario Luchito Borja, Anaconda Mario, Jaimito Chuchuca, la Comandante en jefe Amanda y Amalia Cuba Libre conformamos una afinidad excepcional que me permitió empaparme de toda la diversa sabiduría latinoamericana. Por supuesto, no puedo olvidarme del brujito Julián y Natalita, mis hermanos queridos, además de Diana Jiménez, Gabriela, Camilo... complementos imprescindibles del Combo de la solidaridad y el rumbo quiteño. También destacar al Maestro Acanda, quien nos ilustró las bases del pensamiento marxista, a Hernán Pruden, compañero dentro y fuera del aula, a Santiago Ortíz, mi tutor, que me dio una gran flexibilidad para adaptar mi tesis a los tiempos necesitados y tuvo unos lucidos comentarios en el cierre de la investigación, a mis lectores Harry Soria y Eduardo Kingman que apuntaron críticas muy pertinentes para profundizar en mi trabajo y a Agustín Lao, siempre dispuesto a

colaborar, tanto en los momentos difíciles como los más placenteros. Fue precisamente a través de un conversatorio que realizamos en la Flacso con este último, Amanda y un compañero anarco de NY que conocí al llaves del Danny, quien junto a Cristian, me permitieron acceder a Cocotog y al mundo libertario quiteño. Pero si a alguien le agradezco mi más sincera gratitud es a Victorino Wilmer Guachamín. A él le debo todo en mi vida comunal, me dio todas las facilidades para instalarme allí y, además de ser un excelente dirigente, ha sido mi compinche en las aventuras y desventuras comunitarias. Los propósitos compartidos han sido referentes para la construcción de una Comuna más digna y autónoma. Mi reconocimiento a todos los comuneros y comuneras que me transmitieron su calidez y empatía, grandes luchadores y de los que me llevo muchos aprendizajes que me han permitido expandir mis límites mentales coloniales. Finalmente, quiero terminar esta dedicatoria agradeciendo a mi castorcito querido, inseparable durante esta larga travesía y una compañera sin igual con la que acurrucarme en la cueva durante la tempestad.

## Introducción

### 1. Construcción del problema de estudio

Antes de instalarme en Ecuador en Octubre de 2013, una de mis expectativas era conocer el proceso generado a raíz de la victoria electoral de Rafael Correa en el año 2007. Para aquellos que veíamos cómo la embestida neoliberal se expandía desde los países del sur de Europa hacia todo el continente, experiencias como las latinoamericanas generaban un gran interés a la hora de comprender su irrupción y proceso de consolidación. En el caso del Ecuador, las noticias que llegaban eran muy esperanzadoras. Un país con apenas catorce millones de habitantes había conseguido cuestionar las políticas implementadas por los grandes poderes económicos internacionales y renegociar la deuda externa existente. Además de la resistencia frente a las imposiciones externas, tomaba como aspecto relevante el concepto del ‘Buen Vivir’ que establecía un nuevo contrato social que permitía poner en el centro la relación íntegra entre el ser humano y la naturaleza, planteando una alternativa al modelo de desarrollo instaurado y a las formas de reproducción social hegemónicas.<sup>1</sup>

En este contexto uno de mis principales intereses tras mi llegada al Ecuador fue comprender cómo se expresaba el Buen Vivir en el territorio. En el marco de este proyecto, la ‘plurinacionalidad’ del Estado era otra de las cuestiones que más me interesaban ya que ponía en cuestión la idea de Estado-nación actual, planteando una fórmula completamente innovadora que pretendía dar cuenta de la heterogeneidad cultural existente, excluida de la narrativa histórica dominante, a la vez que reconocer a otros actores en la construcción de un Estado plural.

Otra de mis inquietudes era investigar las formas en que se ejercía dicha plurinacionalidad, lo que me llevó a relacionarlo con el concepto de ‘autonomía’, que había pasado de ser una reivindicación del movimiento indígena durante los años noventa, a incluirse en el propio marco constitucional del Estado en el 2008 como uno de los “deberes primordiales” planteados.<sup>2</sup> Junto a este término, la Constitución incluye el de ‘descentralización’ que como

---

<sup>1</sup> Ver Bretón y Cortez 2014; Villasante 2014; Cantalapiedra 2014.

<sup>2</sup> Constitución del Ecuador 2008, Título I, Capítulo I, Artículo 3, numeral 6.

mostraré más adelante, venía siendo un componente central a la hora de pensar soluciones frente a la crisis de gobernabilidad existente desde finales del siglo pasado.

De esta forma, me fui aproximando al campo de análisis de mi investigación, el ejercicio de autonomía territorial, a partir del nuevo proceso político recogido en la Constitución de 2008. Pero todavía me quedaba por definir cuál sería el objeto de estudio en el que enfocar mi análisis y que me permitiera articular la plurinacionalidad con la autonomía. En esa búsqueda, conocí la existencia de las comunas que contaban con unas condiciones propicias para ello.

El reconocimiento de una serie de derechos colectivos en la Constitución permitía garantizar a las comunas una estructura de poder relativamente autónoma a las instituciones del propio Estado. En este sentido, se crea en 2011 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) con la intención de regular de forma más precisa la relación entre descentralización y autonomía, aclarando las competencias de los nuevos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), integrados por los gobiernos provinciales, municipios y parroquias. En esta reestructuración del aparato institucional del Estado, las comunas quedan en una posición indeterminada. El hecho de que no estén integradas en los planes de desarrollo del gobierno central marcados por la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas (SENPLADES), supone que queden excluidas de las transferencias presupuestarias del Estado a los gobiernos locales, pero a su vez, les permite tener, a priori, una mayor independencia en el control sobre el territorio al no estar regidas por las líneas políticas macro del gobierno central y, por tanto, no tener que rendir cuentas a éste.

Habiendo seleccionado el marco y el objeto de análisis, necesitaba delimitar el estudio a un caso que me permitiera profundizar sobre las líneas de investigación establecidas. No era lo mismo analizar una comuna definida por su composición predominantemente indígena que una mestiza, una relacionada con dinámicas principalmente urbanas que otra rural. El hecho de vivir en Quito y haberme dedicado en los últimos años al estudio sociológico de las ciudades y sus transformaciones, me llevó a interesarme por las comunas de su entorno urbano que, como descubriría más tarde, junto a la zona costera de Santa Elena, es donde más comunas se concentran en todo el país.

La elección de la Comuna de San José de Cocotog como caso de estudio, no respondió a una exploración previa comparativa entre las comunas del DMQ con tal de establecer cuál se adaptaba mejor a mis inquietudes, sino que en realidad fue gracias a un amigo que colaboraba en las actividades realizadas en la Comuna como acabé conociendo el lugar.

El primer contacto que tuve en Cocotog fue con el presidente del Cabildo, máximo dirigente de la Comuna, y que terminaría siendo mi apoyo fundamental durante mi estancia en ella. Con el fin de tener una primera idea de la Comuna, le hice una breve entrevista preguntándole elementos generales poblacionales, formas de producción, principales problemáticas, formas de resolverlas, servicios, relación con los entes estatales, articulación con otras comunas, etc. Del primer acercamiento al territorio y la conversación establecida pude deducir que la Comuna mantenía la mayor parte del territorio dedicado a la actividad agropecuaria con una escasa urbanización en aumento, que, pese a ello, la mayoría de la población concentraba sus actividades en la ciudad consolidada, situada a apenas quince minutos en transporte motorizado, que había una clara composición indígena en la zona y que se encontraba entre dos parroquias rurales y dos administraciones zonales municipales que dificultaban la gestión propia del territorio comunal. Las características generales me interesaron y gracias a la inestimable ayuda del mismo presidente, pude instalarme allí unos meses después.

En ese momento, ya tenía definida la temática general, el objeto y el caso de análisis. Por tanto, dentro de mi investigación, más allá de dar cuenta del ejercicio de autonomía en las comunas, tenía que incorporar los elementos que definían a la Comuna de San José de Cocotog, considerando en ese momento su carácter metropolitano, o lo que más tarde terminaría por llamar ‘periurbano’, y su composición étnica definida por el predominio indígena.

Ello suponía que además de comprender el contexto histórico de las comunas en el plano estatal, debía incorporar la influencia de la ciudad colonial en la construcción de éstas, y en la época contemporánea, el proceso de metropolización vivido en Quito desde los años setenta, periodo en que la trama urbana comienza a expandirse hacia los valles nororientales de la ciudad, emplazamiento donde se encuentran la mayoría de las comunas del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), entre ellas Cocotog (Mapa 1). Hay que aclarar que si bien la construcción de la ciudad de Quito se ha visto influida por las dinámicas de las comunas aledañas, como mostraré en el capítulo histórico, el interés de mi investigación se centraba en comprender los efectos de la metrópolis sobre Cocotog y no tanto en el otro sentido.

Mapa 1: Comunas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)\*



Fuente: Instituto de la Ciudad, 2012

En síntesis, el reto investigativo ha sido analizar cómo se desarrolla el ejercicio de autonomía reconocido por el Estado plurinacional a partir del carácter indígena y metropolitano de la Comuna. Quiero resaltar que desde este enfoque no hay apenas estudios que hayan tratado de analizar la situación actual de las comunas en Quito. Sí existen estudios históricos sobre cómo el proceso de conquista y la construcción del sistema colonial reconfiguraron los asentamientos ubicados en Quito (Rebolledo 1985; Mesías y Salomon 2007; Salomon 2011), sobre la influencia de los comuneros indígenas en la construcción de la ciudad (Kingman y Goetchel 1989) y más recientemente algunas investigaciones que se han concentrado en

\*Soy consciente de que el mapa presentado no incluye la extensión del territorio comunal, queja reiteradamente expuesta por parte de las autoridades comunales al Municipio en varios espacios a los que he asistido. Más bien, quería dar cuenta del número de comunas existente en el DMQ y la ubicación de Cocotog. Si existe un mayor interés por conocer la extensión real de la mayoría de las comunas, en el anexo 1 se incluye un mapa realizado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) en el año 2015.

analizar la influencia espacial y cultural que ha tenido el proceso urbanizador en las comunas (Gómez 2009, Jacomé 2011, Naranjo 2012, Cabrera 2013, Bayón 2014, C. Simbaña 2014). Sin duda es una bibliografía que me ha resultado esencial para conocer el pasado y presente de las comunas en Quito.

Hay que destacar que en los últimos últimos años se ha recuperado el estudio de las comunas metropolitanas desde un enfoque ligado a las relaciones de poder conflictivas con el Estado y el Capital. Principalmente quien ha impulsado el estudio de las comunas en el DMQ han sido el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) y el Centro Nacional de Estrategia para el Desarrollo al Territorio (CENEDET). Algunas de las reflexiones de esta investigación son producto de los debates llevados a cabo con dichas instituciones y las actividades proyectadas conjuntamente.<sup>3</sup> En mi caso, he acentuado el análisis sobre las formas en que el Estado influye en el territorio comunal desde el cuestionamiento del proceso descentralizador en el país. Además, he querido complementarlo con un análisis etnográfico basado en las relaciones de poder que se dan al interior de la Comuna, aspecto hasta ahora ausente en los estudios sobre comunas en el DMQ.

Antes de terminar de explicar el camino que tracé para establecer los parámetros de investigación, quiero detenerme en la discusión sobre la periodización del estudio. Si bien, en un principio, consideré apropiado estudiar el intervalo que va desde la Constitución del nuevo régimen aprobado en Montecristi (2008) hasta la actualidad. El proceso de metropolización llevado a cabo desde la década de los setenta y fundamentalmente en los noventa y dos mil, había supuesto un reordenamiento en la estructura territorial que requería un análisis sobre el grado de influencia que había provocado en los procesos de autonomía comunitaria. Esto implicaba ampliar la ya de por sí extensa etapa de estudio, teniendo en cuenta los efectos históricos de la metropolización y la descentralización neoliberal profundizada en los años noventa, ambas interrelacionadas, añadiendo la nueva etapa postconstituyente a partir del 2008.

---

<sup>3</sup> Con el IEE compartimos un espacio de debate en el 2015 que se denominó Colectivo Crítico de la Ciudad y que pretendía analizar las transformaciones urbanas desde la acción de los diferentes actores institucionales y sociales que producen la ciudad, centrándonos durante varias sesiones en el análisis de la situación de las comunas actualmente. En el caso del CENEDET, participamos en reuniones coordinadas por el Pueblo Kítu Kara sobre la situación de las comunas en el DMQ. Fruto de estos encuentros se llevó a cabo una actividad entre comuneros y académicos en la Casa Comunal de Cocotog el 10 Agosto de 2015 dentro del curso de verano organizado por la institución y dirigido por el director del centro David Harvey.

Durante mi estancia en la Comuna (enero de 2015-marzo 2016) comprendí que una de las potencialidades de esta investigación era la gran oportunidad que significaba compartir por más de un año el día a día con los comuneros. Por lo tanto decidí que la mejor forma de analizar e interpretar los procesos sociales a estudiar, era confrontar el estudio de los acontecimientos históricos con la realidad cotidiana de la Comuna. Y es que como apunta Walter Benjamin (2008) en la tesis XVII de su obra maestra “El concepto de la historia”: en un acto singular esta toda una vida, en una vida está toda la época y en una época está todo el acontecer histórico.

## **2. Objetivos**

Una vez delimitado el caso de estudio, Comuna de San José de Cocotog, su temporalidad, desde el proceso de descentralización neoliberal de la década de los noventa hasta la actualidad, y la temática a analizar, el ejercicio de autonomía, he elaborado el siguiente objetivo principal de investigación:

- **Investigar cómo se ejerce la autonomía en la Comuna de San José de Cocotog tras el proceso de desconcentración-descentralización, y el reconocimiento de derechos colectivos recogidos en la Constitución del Ecuador.**

Para entender el ejercicio de autonomía en la Comuna, he considerado de interés analizar dos dimensiones que, aunque se han presentado separadas, son interdependientes. Una es la del Estado y la otra es la comunal. Para la primera, es importante analizar las formas de gobernabilidad que el Estado, ya sea a nivel parroquial, municipal, provincial o ministerial, proyecta hacia la comuna. En la segunda, trato de comprender cómo se construye la comunidad en su complejidad, dando cuenta de los actores presentes en el territorio, sus formas de relación y los tipos de comportamiento que se derivan de ellas. De esta manera, con el fin de darle una mayor consistencia al trabajo de investigación, incorporo los siguientes objetivos específicos:

- 1. Analizar las representaciones y prácticas que el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, desarrolla en el territorio comunitario.**
- 2. Analizar las relaciones de poder y los intereses en conflicto al interior de la Comuna de San José de Cocotog.**

### 3. Guía de lectura

El capítulo 1 centra el marco analítico utilizado en la investigación. Este contiene las herramientas teóricas y metodológicas que me han permitido abordar el problema de estudio planteado. A través de la construcción de mi plataforma conceptual, he desarrollado un marco heterodoxo fundamentado en la idea de ‘autonomía’. Como complemento a este concepto, he incorporado otros homólogos como ‘hegemonía comunal’, ‘sentido común’, ‘sociedad abigarrada’ o ‘periurbano’ que me permiten entender las disputas por los sentidos en el territorio y las posibilidades del ejercicio de autonomía. No obstante, las interrelaciones entre estos conceptos serán explicadas a profundidad en el capítulo referido y durante el análisis del caso de estudio. En la segunda parte, incluyo la estrategia metodológica utilizada basada en el enfoque etnográfico y acompañado de instrumentos de recolección como la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas y grupales que me han permitido complementar la triangulación metodológica.

El capítulo 2, titulado “Cocotog. De tierra de señoríos a tierra de funcionarios”, está dedicado a investigar la evolución histórica de la comunidad desde la época colonial hasta la Constitución de 2008, incluyendo la comunidad, la ciudad y el Estado como dimensiones de análisis que, en su interrelación, configuran diferentes formas de ordenamiento o hegemonía comunal. Como el propio título indica, el proceso de modernización del Estado supone la institucionalización del territorio, marcado por la transición del régimen colonial al republicano e influenciado, en su última etapa, por dos elementos fundamentales: el proceso de metropolización y la descentralización del Estado. A partir de su lectura, se comprenderá cómo expansión urbana y burocratización del territorio, son dos fenómenos que vienen de la mano. El último apartado de éste capítulo viene marcado por las luchas autonomistas iniciadas en la década de los noventa del siglo pasado por el Movimiento Indígena y su proceso de institucionalización posterior, atendiendo a los efectos directos que tendrá en la vida organizativa de la Comuna.

El capítulo 3 responde a los resultados investigativos desarrollados durante mi estancia en la Comuna durante más de un año. Pretende ser una continuidad analítica de lo anterior a partir de la acción investigativa. Tras una pequeña introducción sobre las condiciones socioeconómicas actuales de la Comuna, me centro en resolver los dos objetivos específicos diseñados. Para el primero, hago un análisis exhaustivo de las nuevas formas de gobernabilidad estatal en el territorio comunal a partir de las representaciones y prácticas

proyectadas. Para ello analizo los tres casos que he considerado más relevantes en el territorio: la disputa por la definición territorial, el intento por desarrollar un proyecto vial en la Comuna que se conecte al nuevo aeropuerto y las repercusiones de la implementación del Municipio del Centro de Desarrollo Comunal en pleno territorio comunal. Para el segundo objetivo específico, realizo una deconstrucción de la comunidad a partir del componente familiar y organizativo, analizando las relaciones de poder al interior de la Comuna a partir de los mecanismos de legitimación, inclusión-exclusión, y la redefinición de percepciones y prácticas establecidas por los comuneros.

A modo de conclusión, incluyo una reflexión de la investigación en la que pongo en diálogo los diferentes momentos históricos analizados, incluyo una serie de reflexiones sobre el concepto de autonomía en relación con el de plurinacionalidad y descentralización, y me permito cerrar con una serie de opiniones personales sobre las limitaciones de mi investigación y los retos que debe encarar las formas de hacer investigación.

## **Capítulo 1**

### **Marco analítico**

Para lograr los objetivos de la investigación, me he basado en dos herramientas que constituyen la brújula que me ha guiado a la hora de analizar los fenómenos sociales sobre los que centro mi problema de investigación: un marco conceptual con el que interpretarlos y un método de análisis para llegar a ellos. Es decir, unas herramientas teóricas que me permitiesen analizar el ejercicio de autonomía comunal desde la relación del Estado con la Comuna y las disputadas en su interior, y unas herramientas metodológicas que me permitiesen obtener una pluralidad de fuentes para contrastar las diferentes posiciones, obteniendo de esta manera, una mayor rigurosidad en la investigación. Sin embargo, este camino ha estado repleto de fenómenos inesperados en los que he necesitado de instrumentos que me permitiesen adaptarme a las nuevas situaciones y así poder llegar al destino marcado, evaluándolo en su totalidad. En este sentido, lo que presento ha sido objeto de múltiples revisiones durante el trabajo de campo ya que como señala Bourdieu: “Toda operación, no importa cuán rutinaria y repetida sea, debe repensarse a sí misma en función del caso particular” (2002,16).

Considero que los trabajos que se basan en una teoría universal aplicable a todas las realidades, no alimentan el pensamiento crítico ni la construcción de nuevas alternativas. Es por ello que la construcción teórica la entiendo a través del contacto directo con la realidad observada en un proceso de subjetivación política personal que se transforma constantemente a través de la incorporación de nuevas experiencias.

#### **1. Pautas Teóricas**

La ‘plataforma conceptual’ (Acanda 2007) construida, está compuesta por una serie de herramientas teóricas ‘homólogas’, es decir, conceptos que vienen de la misma raíz teórica y que, combinados, permiten adoptar un marco teórico complementario a la hora de estudiar contextos determinados (Modonesi 2010).<sup>1</sup> Un elemento central que ha estado inmerso en

---

<sup>1</sup> En su libro *Subalternidad, antagonismo y autonomía. Marxismos y subjetividad política* (2010), Modonesi se refiere a homólogos cuando habla de la tridente conceptual que elabora. Esta recoge la categoría de subalternidad desde Gramsci, la de antagonismo desde Negri y la de autonomía desde Castoriadis para, a partir del cruce de las tres, entender los procesos de subjetividad de los movimientos sociales u otros colectivos sociales.

todos los objetivos planteados ha sido el de ‘poder’, entendiéndolo no como posesión y, por tanto, algo que se puede ganar o perder, sino como una relación (Foucault 1979), ya sea entre el Estado y la Comuna como en el interior de la misma. El ejercicio de la autonomía depende de cómo se articulan las relaciones de poder que se dan en estas dos dimensiones. Así, lejos de entender la autonomía como un estado de cosas, la he concebido como un proceso en permanente disputa que “surge y se forja en el cruce entre relaciones de poder y construcción de sujetos” (Modonesi 2010, 42).

Hay que aclarar que el concepto de autonomía se ha construido a partir de una comprensión multidimensional, compleja y polisémica que trata desde la independencia de clase a través del partido, hasta la emancipación subjetiva del propio individuo. De tal forma que se trata de pensar no sólo en el concepto de autonomía sino de autonomías. En este sentido, es necesario hacer una breve genealogía para entender sus diferentes enfoques y usos que ha tenido a nivel histórico: “El interés de una genealogía reside en el carácter cambiante de los procesos históricos en los cuales hombres y mujeres disputan la recreación de los sentidos” (Bretón y Cortez 2014, 13), oponiéndose, añadiría, a la búsqueda del origen.

La utilización del concepto de autonomía se puede apreciar ya en los debates previos a la constitución de la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT), principal coordinadora obrera de los países industrializados a partir del siglo XIX. El punto central del debate en esa época era como avanzar hacia la autonomía social teniendo en cuenta el poder de dominación del Estado sobre la población. En un momento en que la máquina era concebida como el elemento central de pérdida de autonomía del individuo o la auto-actividad, ¿cómo se podía caminar hacia la concienciación del individuo?

Marx y Engels vieron que la única manera de luchar contra el proceso de enajenación que se estaba dando lugar en plena fase de consolidación de la economía industrial, era a través de la identificación de clase y de la organización de ésta entorno al partido proletario. En este planteamiento, no se entiende la autonomía como punto de partida, como valor en sí mismo, sino como punto de llegada a través del conflicto surgido de los intereses de clase. Modonesi interpreta la orientación teórica de autonomía por parte de los fundadores del marxismo como “un dato siempre relativo de construcción de la independencia del sujeto-clase que no tiene valor en sí, sino en función de la relación conflictual que lo configura” (2011, 21). Así, la autonomía es la condición que posibilita el ejercicio de poder para el proletariado.

Tras las primeras contiendas relevantes por parte del movimiento obrero y el Estado, aparecen críticas directas al autonomismo que defendían los movimientos anarquistas a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Es su artículo “*L’Autonomie*” (1881), Lafargue critica a los autonomistas locales y a los procesos de autodeterminación de los pueblos por ser una descentralización productiva para las propuestas pequeño burguesas. También en esa época, Trotsky (1921) acusa al autonomismo del fracaso de La Comuna de París por frenar la organización. Rosa Luxemburgo (1969) recuperará el debate a través del concepto de ‘espontaneidad’ –consciente-, como recurso en la lucha cotidiana en la autoorganización de la clase obrera.

Con el fin del totalitarismo nazi y el debilitamiento del soviético, se reabre el debate de la autonomía tras varias décadas en que los planteamientos entorno al Estado y el mercado habían sido las dos únicas propuestas sólidas de sistema. A partir de los sesenta y especialmente coincidiendo con la convulsión teórico-práctica del mayo del 68, se retoma el debate alimentado por el fracaso del ‘Socialismo de Estado’ que padecía de un debilitamiento crónico. Uno de los principales exponentes de esa época es Cornelius Castoriadis que, junto a su grupo *Socialismo o Barbarie* durante la década de los sesenta y setenta, reinterpreta el concepto de autonomía a través de una combinación de teorías marxistas y anarquistas. En este sentido, pese a que no terminan de desprenderse de la influencia vanguardista trotskista de clase, rompen con aquellos posicionamientos defensores de la vía de “transición al socialismo” que habían predominado en las últimas décadas. Esta estrategia se basaba en la conquista del poder estatal por parte de la mayoría social sin importar los medios para utilizados para ello ya que una vez en el poder, tendrían los instrumentos necesarios para transformar las relaciones de desigualdad social y avanzar hacia la emancipación de la clase obrera. Para Castoriadis, éste proceso había llevado a la burocratización del proceso revolucionario con la consiguiente pérdida de autonomía de los soviets, máximo órgano de operatividad del movimiento. La única manera de impedir que el poder se concentrara en unas pocas manos que decidieran el porvenir del resto, era a través de respetar la autonomía de las organizaciones de base. Desde esta perspectiva la autonomía no puede pensarse sólo como un fin; “la acción autónoma es el principio, el medio y el fin; es la condición, el instrumento y el resultado del socialismo” (Modonesi 2011, 31).

Más tarde, E.P.Thompson (1981) desarrollará esta idea al afirmar que el sujeto emancipador, la clase, no se forma para después luchar sino que en la propia lucha contra la clase opresora

se va construyendo. En este sentido, Zibechi afirma que “la historia de la lucha de clases es, también, la del combate por ganar espacios de autonomía” (2011, 240).

En el caso latinoamericano, la lucha de clases, al que hay que incluir el componente étnico, desembocó en procesos constituyentes que trataron de regular la autonomía demandada (ver más en capítulo 2.3). Esto ha llevado a que se retome la idea de autonomía como un fin, asumiendo que es en el momento de su reconocimiento, y por ende, de su institucionalización, cuando se pueden dar las condiciones para ejercer la autonomía. Contraria a ésta línea, una parte de la academia y diversos movimientos sociales han entendido la autonomía desde la perspectiva que apuntaba Castoriadis, configurando una corriente denominada ‘autonomista’,<sup>2</sup> a contracorriente de la izquierda más convencional. Pese a la pluralidad de planteamientos existentes en torno a este marco de pensamiento y acción, se puede afirmar que comparten la lucha por una emancipación que no se concentra en formas estatales, institucionalizadas o burocráticas ni, en definitiva, en cualquier tipo de organización central, manteniendo de esa manera la teoría y las prácticas en constante interrelación. Thwaites lo define de la siguiente manera: “la construcción política alternativa no tiene que tener como eje central la conquista del poder del Estado, sino que debe partir de la potencialidad de las acciones colectivas que emergen y arraigan en la sociedad para construir ‘otro mundo’ ” (2011, 147).

De lo anterior se extrae que la autonomía se puede entender como estrategia política y a su vez como concepto de análisis, definido desde un enfoque que considera que la relación de las organizaciones sociales con el Estado no es la única dimensión para entender el ejercicio de autonomía. De esta manera, más allá de la noción de autonomía ligada al concepto de autogobierno en la que el sujeto colectivo sólo se constituye en su relación con el Estado (Díaz-Polanco 1996, 2009, González, Burguete y Ortíz 2010), me ha interesado comprender cómo se construye el sujeto desde la acción en el territorio. Esto me ha llevado a analizar los procesos de subjetividad comunitaria a través de las prácticas de autonomía organizativa al interior de la comunidad, observando cómo se asume el ejercicio de autonomía por la organización comunal, qué tipo de actividades se realizan en el marco de éste reconocimiento,

---

<sup>2</sup> Algunos de los autores más destacados de la corriente autonomista actual son John Holloway (2002), Raúl Zibechi (2011), Massimo Modonesi (2011) o Silvia Rivera Cusicanqui (1987). Sin embargo, los principales constructores de este planteamiento han sido las propias organizaciones sociales que desde el movimiento indígena al movimiento okupa han reivindicado la autonomía como un modo de estar en el mundo, sujetos a diferentes cosmovisiones desligadas de la hegemonía monolítica de la modernidad y el desarrollo.

cómo se consensuan las decisiones o cómo se dan los procesos de legitimidad por la propia comunidad.

Todos estos fenómenos están condicionados por correlaciones de fuerza entre diversos intereses que dan cuenta de cómo se imponen ciertas concepciones mentales tanto en el individuo como en el colectivo, estableciéndose un orden social determinado. Durante esta reflexión, consideré que el concepto de autonomía era demasiado limitado para entender estos procesos, así que introduje el concepto gramsciano de ‘hegemonía’, el cual permite analizar las relaciones de poder, siendo éstas resultado y proceso. Es decir, por un lado expresa un tipo de dominación, una manera de ver el mundo, la naturaleza, las relaciones y la conciencia (Williams 2003) y, al mismo tiempo, su contraparte de resistencia y de negociación permanente (Modonesi 2010). La hegemonía es obediencia pero también negociación y resistencia. Se producen relaciones basadas en el valor de cambio pero al mismo tiempo existen otras ligadas al valor de uso. Esto me ha llevado a realizar un análisis profundo de las prácticas y discursos que interrelacionan lo moderno y lo premoderno.

Para el autor bolivariano René Zavaleta Mercado, éste tipo de sociedades se caracterizan por el carácter ‘abigarrado’ en su construcción identitaria (Zavaleta 1986). Se trata de un proceso dialéctico sin síntesis, ya que lejos de caer en una fusión o hibridación, las formas de vida enfrentadas conviven sin mezclarse. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de esta investigación es entender la relación entre la superposición de elementos que conviven en el día a día de la comunidad, marcados por formas de dominación coloniales y civilizadoras: “La realidad del área cultural andina es la fragmentación, el abigarramiento, la coexistencia de lo disímil en un estado latente de conflicto que se manifiesta a nivel social, cultural y político” (Moraña 2015, 108). En el caso de estudio, hay que tener en cuenta la constante relación con la ciudad inmersa en un proceso de conurbanización que parece no tener fin (ver subcapítulo 2.2). En este sentido, he considerado de interés, incorporar el concepto de ‘perirubano’ que permite afinar teóricamente la relación entre las zonas rurales que se encuentran en el vértice de la ciudad consolidada.

El término fue acuñado por la escuela francesa y adaptado a las realidades latinoamericanas desde la década de los noventa por parte de la academia mexicana, quienes lo incluyen en el debate sobre la expansión urbana y las transformaciones que se dan en el medio rural. Este enfoque trata de explicar las mutaciones territoriales, no tanto desde la mirada del poder institucional sino desde los cambios que se dan en las relaciones sociales en un momento en

que los procesos de expansión metropolitanos magnifican el peso de los fenómenos urbanos. Más que un tipo de espacio es un modo de vida: “la ruptura de un orden históricamente establecido no se traduce necesariamente en la destrucción de la cultura propia, sino en nuevas formas de identidad territorial, en un proceso dinámico en constante reconstitución” (Ávila 2005).

El crecimiento de la ciudad rivaliza con otras formas de percibir el territorio y las relaciones sociales que se dan en él, cuestionando el orden histórico establecido. La consolidación de la metrópolis supone la ampliación del cuerpo burocrático tecnócrata que se dedica a remplazar las formas orgánicas autónomas por nuevas relaciones mecánicas que incorporan una concepción del espacio-tiempo homogénea presentada como neutral y consensuada (Lefebvre 1972 [1971], Mumford 2014 [1961]). Ésta no responde simplemente a la imposición de los intereses de clase, sino que es aceptada como realidad normal o ‘sentido común’ (Williams 2003). De esta manera, el sentido común “se presenta como producto inmediato, sin reflexión, engendrado por las experiencias, las vivencias” (C.Geertz en Guerrero 2010a). Pero a la vez que pueden ser funcionales al poder hegemónico, también pueden ser formas de resistencia, apropiaciones de la realidad en el *buen sentido* gramsciano (Acanda 2007).

El concepto de sentido común es clave para entender como opera la micropolítica en contextos locales bajo el paraguas del nuevo Estado plurinacional. Pese a que en el nuevo marco contractual reflejado en la Constitución de 2008 teóricamente reside la voluntad general (Rousseau 2013), el Estado-nación reproduce un régimen general de valores de dominación que establece un sistema de medidas y de tiempo-espacio hegemónicos, instaurando una serie de criterios de inclusión y exclusión legitimada por la supuesta inexistencia de éstos últimos (Santos 2003). Para Boaventura De Sousa Santos el contrato social ha construido una falsa conciencia o ‘falso contrato’ en las personas y colectivos que se sienten interpeladas al ser reconocidas formalmente por el Estado-nación, pero que sin embargo en la cotidianidad no pueden ejercer los derechos en igualdad, generando la eterna promesa de la inclusión, fetichismo ciudadano, cuando en realidad se mantienen prácticas constantes de exclusión (Santos 2003). Es a partir del análisis de los microrelatos que “se desestabilizan las grandes narrativas del occidentalismo y la modernidad y dejan al descubierto sus políticas de exclusión” (Moraña 2015, 155). Frente a la soberanía de la ley, sentencia Andrés Guerrero, el sentido común se impone como construcción efectiva de la hegemonía cultural (2010a):

Mientras que el principio estatal fija escalas estables y organiza técnicas funcionales de identificación con el propósito de reconocer a cada persona en su identidad inmutable, desde el nacimiento a la muerte, el sentido común, en cambio, juega con lo relativo de las identidades que varían según las situaciones de poder en el ciclo vital: la validez de la identificación práctica, queda circunscrita a las situaciones del intercambio social, al aquí y ahora del trato inmediato en un tiempo y lugar (Guerrero 2010a, 182).

Desde esta perspectiva, el contrato entre el aparato estatal y la población no es único ni definitivo. Siempre está en constante resignificación y disputa, además, no siempre interpelado en una relación dicotómica entre Estado y sociedad, pese a que la inserción estatal en el territorio la intensifique. Las formas de relación social también se pueden dar fuera de los cauces establecidos por el Estado, como demostraré más adelante. Este planteamiento pretende romper con el enfoque imperante en los estudios sociológicos, convertido en sentido común, que considera que todas las acciones colectivas vienen determinadas por la relación existente con el Estado.

Para complementar mi plataforma conceptual, he necesitado de un concepto que me permitiera ahondar en el proceso de construcción de la comunidad, entendida como un sistema inmerso en relaciones de poder permanentes. Especialmente me interesaba analizar el campo organizativo de la comuna: la elección de autoridades, el proceso de toma de decisiones, los elementos de cohesión, los de división... Todo ello para romper con la visión de la comunidad como un todo en el que se da un pleno consenso interpretado en resistencia a lo nuevo y defendiendo una supuesta tradición estática e inamovible. Una visión que, de acuerdo a Héctor Díaz Polanco, ve la cultura indígena “como entes invariables y supuestos depositarios de valores que pueden, sin más, ser generalizados” (Díaz Polanco en Almeyra 2012).

La decisión de trasladarme a vivir allí fue precisamente con el interés de analizar la comunidad en su heterogeneidad, comprender qué significaba habitar en comunidad para los jóvenes, para las mujeres, para los mayores o para los nuevos habitantes. En este marco, un concepto que encajaba con mi enfoque y daba continuidad a la línea teórica elaborada era el de ‘hegemonía comunal’. Planteado por Florencia Mallon, la autora chilena analiza las orientaciones que la comunidad va adoptando en diferentes momentos históricos, poniendo especial atención a las relaciones intra e interfamiliares y los conflictos derivados de ellas, sin descuidar los efectos de los acontecimientos externos a la hora de tomar decisiones colectivas. Desde esta lectura, para Mallon, la hegemonía comunal se define como “procesos

hegemónicos, entendidos como el cuestionamiento, legitimación y redefinición de las relaciones de poder y de los significados culturales en constante movimiento dentro de las comunidades” (Mallon 2003, 187). A la hora de establecer cuáles son los criterios que legitiman determinadas acciones, he complementado el análisis con el concepto de ‘capital simbólico’ de Bourdieu (2000 [1987]). De acuerdo al autor, las relaciones de poder no dependen únicamente de las propiedades materiales atribuidas a los agentes, sino que a éstas hay que añadir otras de carácter subjetivo que se configuran en la práctica social. El capital simbólico es una combinación de ambas propiedades que se hace efectivo cuando es conocido y reconocido, es decir, cuando determinados agentes son legitimados de acuerdo a una serie de atributos sociales valorados e integrados en el sentido común de la mayoría.

Además de Mallon, otro de los autores que más me ha influido durante mi proceso investigativo ha sido Andrés Guerrero (Guerrero 2010a, Guerrero 2010b) que, además de proporcionarme elementos históricos para entender la vida comunal y el papel jugado por las autoridades, tanto estatales como comunales en el territorio, me ha dado importantes aportes metodológicos para ello. Su modo de construir la teoría a través del análisis de conflictos históricos concretos, me hizo darme cuenta de que los conceptos no se debían producir desde la abstracción sino a través de la relación directa con la realidad, por lo que es necesario ver la aplicabilidad que tienen en cada caso concreto.

Para ambos autores el tema de fondo es comprender cómo se han configurado las relaciones de poder históricamente. Mi reto sería trasladar estas enseñanzas teóricas y metodológicas al momento presente desde un sentido holístico. Dicho de otra manera: “desde un presente que contiene el pasado, su memoria y los diferentes factores sociales que marcan la situación actual” (Bogdan y Taylor 1987 [1984], 20).

Para terminar con esta primera formulación teórica es necesario establecer cuáles son los criterios definitorios de ‘comuna’ y ‘comunidad’ ya que se aplican constantemente y muchas veces es difícil apreciar cuáles son sus diferencias. Comuna hace referencia al ente jurídico legal reconocido por el Estado ecuatoriano que cuenta con gobierno propio y que se encarga de gestionar un territorio concreto. Comunidad tiene una aplicación más sociológica, ligada a las relaciones sociales que se dan en un tipo de sociedad basado en la familia ampliada y la organización colectiva (Mallon 2003). En la práctica esta diferenciación se ha ido diluyendo. Dentro del marco constitucional, el ente jurídico que rige el territorio es indistintamente la comuna o la comunidad. Para los propios comuneros, comuna es en muchas ocasiones

entendida como la comunidad, es decir, no tanto desde su carácter jurídico sino desde un sentido amplio en donde se recoge el sentido de pertenencia y las prácticas cotidianas desarrolladas.

El sistema de relaciones está compuesto por dos pilares básicos, la familia y la organización comunal. En primer lugar, la familia la comprendo desde una perspectiva ampliada que incluye relaciones matrimoniales y de compadrazgo (Carlos y Sellers 1972). Frente a un sistema de exclusión y desigualdad social, se constituye como el principal apoyo material y emocional para la vida de los comuneros y comuneras. De este modo, se compone de una red de cuidados básicos que permiten la reproducción de la vida comunal. En segundo lugar, el tejido organizativo de la comunidad, encabezado por el Cabildo o gobierno comunal que se encarga de gestionar el territorio comunal y que es complementado por una gran pluralidad de organizaciones que realizan otras funciones, en ocasiones, complementarias y de apoyo, en otras contrapuestas y de oposición. El producto de los dos, en constante confrontación dialéctica con la gobernabilidad estatal, da como resultado un determinado tipo de orden comunal, un determinado tipo de hegemonía comunal (Mallon 2003). Serán los espacios comunales instituidos en los que centraré mi análisis, aquellos donde se expresan las relaciones de poder e intereses entre las diferentes familias y organizaciones.

En síntesis, la construcción de mi plataforma conceptual me ha permitido analizar cómo en el cruce de relaciones de poder al interior de la Comuna, se define la identidad de los sujetos individuales y colectivos, condicionando las posibilidades del ejercicio de autonomía comunal. La conformación de los sujetos comunales está marcada por su carácter abigarrado y, en particular, periurbano, que, en su relación constante con la ciudad, produce un tipo de orden y hegemonía comunal marcada por relaciones de dominación, resistencia y negociación. Para analizar cómo se construyen dichas relaciones es necesario poner atención a la gobernabilidad del Estado sobre el territorio, es decir, a la multiplicidad de prácticas desarrolladas en él, además de aquellas ejercidas por los agentes comunales. Éstas últimas vienen marcadas por la correlación de fuerzas expresadas en los diferentes espacios de decisión colectivos, caracterizados por procesos de legitimación y redefinición del sistema de percepciones sobre el territorio.

## 2. Herramientas metodológicas aplicadas

Una vez fijadas las pautas conceptuales que me permitan poder enfocar mi investigación, la siguiente tarea ha sido encontrar el método a utilizar para acercarme a la realidad de estudio. Dado que parto de que son las acciones y los discursos<sup>3</sup> los que me pueden ayudar a abordar los objetivos planteados, he tenido claro desde un primer momento que la etnografía, entendida como enfoque más que como técnica, sería la columna vertebral de mi trabajo de campo. El enfoque etnográfico supone adoptar un posicionamiento políticamente activo, realizar una antropología de lo cercano centrada en el análisis de las prácticas cotidianas, en contraste con el confinamiento académico que promueve la etnografía pensada como método (Fals Borda 1978, Gnecco y Gómez 2011). En este proceso, el investigador no se presenta como un elemento neutral y distanciado que pasa por el laboratorio sin alterarlo, sino que provoca cambios en su accionar cotidiano.

Mi experiencia intercultural no se redujo a los espacios institucionales de la Comuna sino que al convivir durante todo un año, pude compartir infinidad de espacios con mis vecinos comuneros: festivos, deportivos, religiosos...en fin, todos aquellos espacios de encuentro que superan el ámbito privado familiar. A éste último fue un tanto difícil acceder, ya que para quien haya vivido este tipo de experiencias, sabe que las barreras familiares en las comunidades andinas están bien definidas. Si a esto se le añade mi condición de blanco-español en una comunidad indígena-ecuatoriana, el reto de la interacción social todavía es mayor.

Asumiendo lo anterior, mi posicionamiento trato de seguir lo que Silvia Rivera plantea como:

[...] un ejercicio colectivo de desalienación, tanto para el investigador como para su interlocutor. Si en este proceso se conjugan esfuerzos de interacción consciente entre distintos actores: y si la base del ejercicio es el mutuo reconocimiento y la honestidad en cuanto al lugar que se ocupa en “la cadena colonial” los resultados serán tanto más ricos en ese sentido (Cusicanqui 1987, 15).

Pese a que la etnografía fue el eje articulador de los objetivos diseñados, ésta no ha sido la única aproximación sino que a través de la triangulación metodológica (Arias 2000), me he apoyado en una extensa documentación secundaria y en entrevistas que me han permitido

---

<sup>3</sup> Hay que considerar que el discurso en sí mismo es una práctica (Focault 1979). Sin embargo, consideré oportuno hacer ésta diferenciación para poder realizar una mejor clasificación metodológica.

reforzar y cuestionar la realidad observada. Para mostrar las técnicas incorporadas y su finalidad, las he dividido de acuerdo a los objetivos específicos marcados.<sup>4</sup>

El primer objetivo, centrado en analizar las representaciones y prácticas del Estado sobre el territorio comunal, he asistido a todas las reuniones desarrolladas entre el gobierno comunal y las instituciones estatales, ya fueran ministerios, organismos del Municipio o juntas parroquiales. A partir del análisis del discurso he podido interpretar cuáles eran las relaciones institucionales establecidas y los códigos utilizados. Asimismo, he tratado de recoger aquellas prácticas estatales sobre el territorio que no forman parte de los espacios institucionales y que solo a través de la vivencia directa en la Comuna he podido percibir. El enfoque etnográfico lo he complementado con otras dos técnicas metodológicas. Por un lado la revisión documental basada en el análisis de políticas de planificación urbana, oficios llevados a cabo entre el gobierno comunal y las instituciones estatales y actas del cabildo. Por otro, entrevistas realizadas a entes públicos y diferentes actores de la comunidad, enfocadas a analizar los discursos que se tienen en torno a las políticas estatales desarrolladas sobre el territorio.

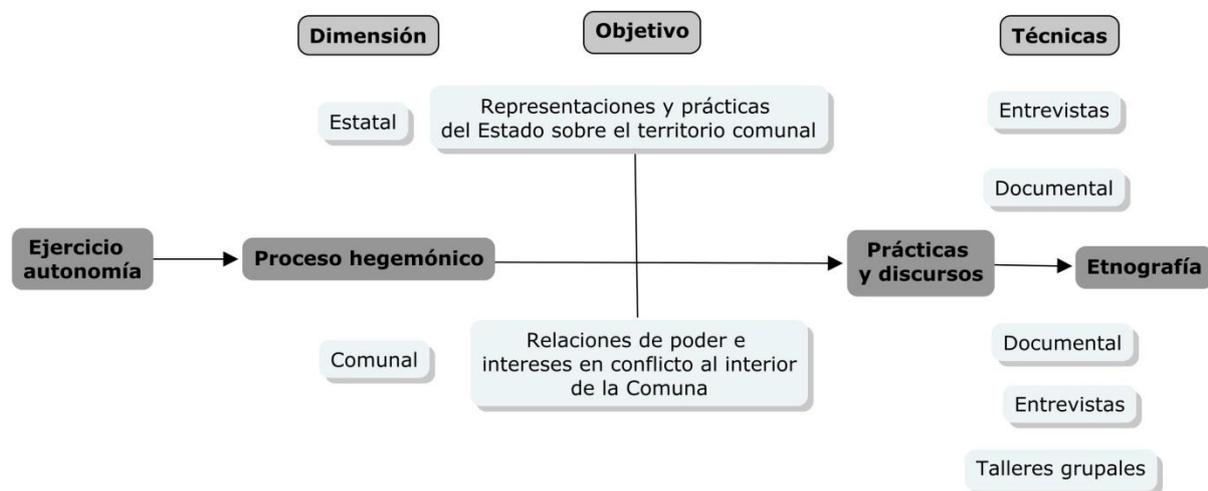
Para el segundo objetivo, focalizado en el análisis de las relaciones de poder y los intereses en conflicto al interior de la Comuna, la metodología aplicada ha sido la participación activa en todos los actos colectivos convocados ya fueran reuniones del gobierno comunal, fiestas, mingas, entierros, matrimonios u otras actividades producidas en la cotidianidad comunal. De esta manera he podido conocer los códigos de relación entre los comuneros e interpretar cuales eran las relaciones de poder que se desarrollaban en los diferentes espacios sociales construidos. Para complementar esta mirada, me he servido también de fuentes secundarias y primarias. Para las secundarias, el documento fundamental ha sido el libro de actas del cabildo que incluye toda una serie de información clave para entender cómo se toman las decisiones al interior de la comuna y que conflictos surgen durante los procesos de consenso y legitimación. Para las primarias he llevado a cabo una serie de entrevistas que me han permitido comprender las diferentes percepciones que se tienen al interior de la Comuna y cómo éstas afectan directamente a las formas de actuar de los comuneros. Finalmente, como complemento a las entrevistas he realizado tres talleres diseñados para comprender que significa ser comunero en la actualidad y cuáles son las principales problemáticas que se afrontan en función del sexo, la edad o la identificación étnica.

---

<sup>4</sup> Para ver detalladamente los documentos analizados y entrevistas realizadas se recomienda revisar el Anexo 2.

A modo de síntesis, he realizado el siguiente esquema que sirve para ilustrar la conexión entre los objetivos planteados y las herramientas conceptuales y teóricas para llegar a ellos:

Figura 1.1. Marco Investigativo



Fuente: Elaboración propia

A partir del enfoque etnográfico lo que se pretende es entender el trabajo investigativo desde el compromiso con la comunidad indígena y el compromiso con la comunidad académica, estableciendo un puente entre dos orillas que se han presentado tan distantes. En este sentido, sé que para una gran parte de la academia, esto de la “vinculación con la sociedad” puede quedar en pura retórica y que la búsqueda del éxito personal y el reconocimiento de tus “colegas”, incluso desde propuestas supuestamente radicales que poco tienen de transformadoras, ha sido el horizonte a alcanzar para algunos de los investigadores.

Mis inquietudes iniciales, fundamentadas en las posibilidades del ejercicio de autonomía comunal en el Estado descentralizado y plurinacional, no han sido planteadas desde la abstracción ni fundamentadas en problemáticas indiferentes y ajenas a la comunidad. Las temáticas abordadas las construí a partir de mi implicación con la organización comunitaria y atendiendo a las necesidades que planteaban en su accionar cotidiano. De esta manera, el trabajo de campo no solo fue un medio sino que pasó a ser un fin en sí mismo, entrelazando el trabajo manual con el trabajo intelectual (Fals Borda 1978). Una constante interacción que me permitió asumir al otro como sujeto y no como objeto, dando lugar a interesantes debates que confrontaron mis interpretaciones investigativas y aportaron, a su vez, propuestas para solucionar las necesidades comunales. Si bien incorporo muchos de los importantes aportes que tiene la Investigación Acción Participación (IAP) inaugurada por Fals Borda, no creo que deba confundirse con ella. Fundamentalmente, porque mi investigación nunca consideró la

investigación como una herramienta para “despertar a las adormecidas masas”, instrumentalizándoles en aras de proyectos plataformistas o partidistas en disputa por la representación del movimiento popular (Cusicanqui 1987). Simplemente, trató de que la investigación se convirtiera en una oportunidad para compartir y confrontar culturas y epistemes diferentes, para, desde este acto de reciprocidad, alimentar colectivamente el ejercicio de autonomía libertaria en el que creo.

## **Capítulo 2**

### **Cocotog. De tierra de señoríos a tierra de funcionarios**

En este segundo capítulo, pretendo hacer un repaso de los procesos históricos que considero más relevantes para explicar el presente de Cocotog. Para ello, no pretendo hacer una mera reseña historicista desligada de los procesos actuales, sino a partir de las herramientas teóricas escogidas, construir una narrativa que me permita dialogar con el análisis macro y micro realizado en la comuna. El contenido está dividido en cuatro subcapítulos que combinan la dimensión estatal, urbana y comunal, todas ellas interrelacionadas ya que no se puede concebir cómo se configuran las diferentes formas de ordenamiento comunal sin atender a la evolución histórica de la ciudad, a su vez representada en el proyecto modernizador desarrollado por el Estado. En el primero apartado me centro en el proceso de institucionalización de la comunidad desde la Colonia hasta la aprobación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas. El segundo trata sobre el proceso de metropolización y los efectos que producen en la comunidad y en la parroquia. El tercero incluye el debate sobre el proceso de autonomía, la descentralización y la institucionalización del indígena y las formas en que incide en la Comuna. El cuarto trata de ser un puente que liga con capítulo 3 al introducir las bases legales que condicionan las formas en que se desarrolla la hegemonía comunal en la actualidad. Como podrá dar cuenta el lector, las conflictividades históricas planteadas contienen las mismas temáticas que analizaré en el siguiente capítulo, éstas incluyen las diferentes percepciones y prácticas que el Estado desarrolla en la comunidad, así como las prácticas desplegadas por los propios agentes comunales.

#### **1. La institucionalización de la comunidad. S.XV-S.XX**

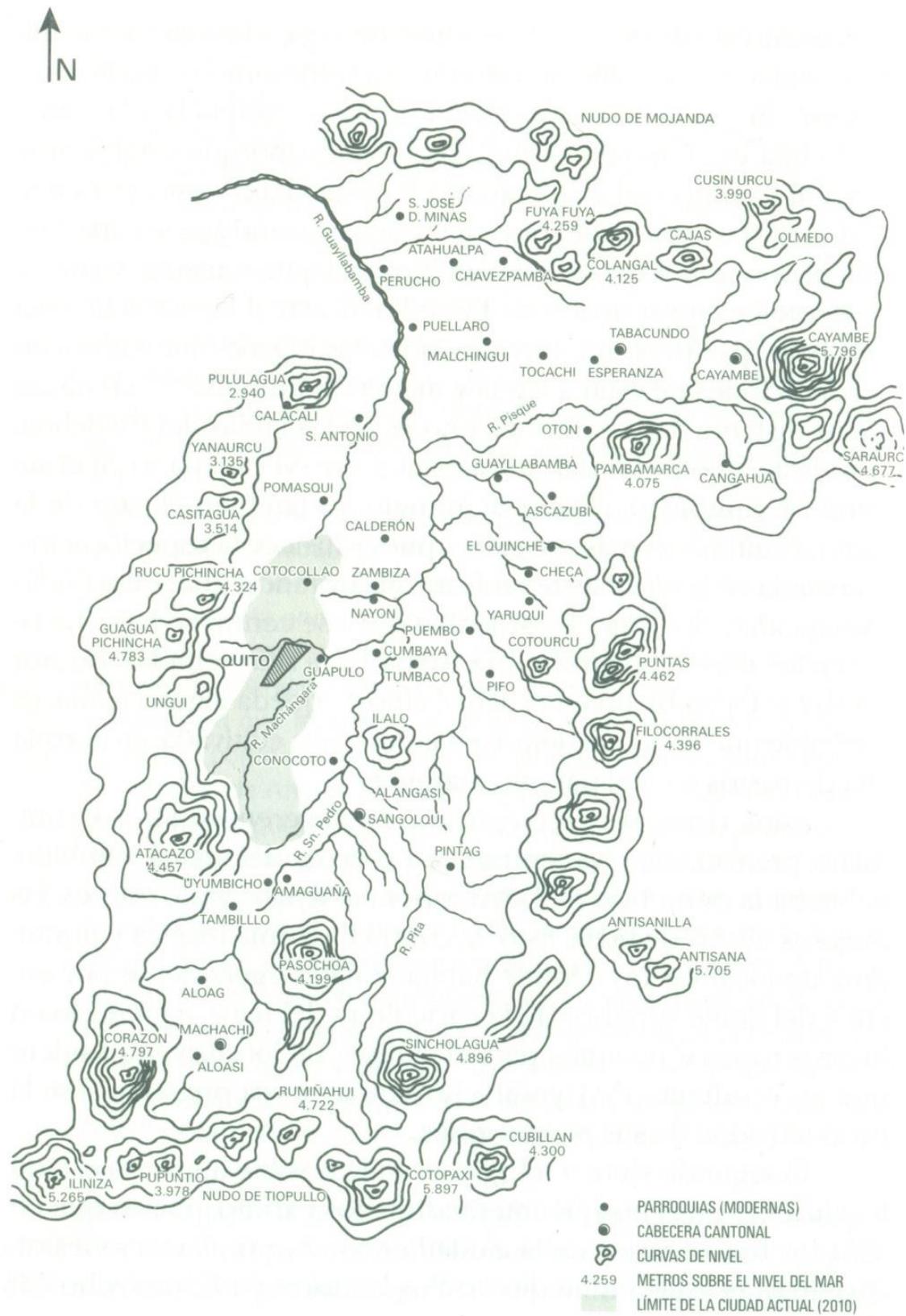
Este apartado contiene la evolución histórica de la comunidad de Cocotog desde el proceso de conquista española hasta la fundación jurídica como Comuna en 1948. Para ello, lo he dividido en cuatro partes. La primera trata sobre el proceso de transición preincaico hacia el nuevo orden colonial. La segunda apunta sobre los principales cambios que el nuevo régimen republicano incorpora. La tercera analiza las consecuencias de la aprobación de la “Ley de

Comunas de Organización y Régimen de Comunas”. Y la cuarta es una ampliación de la anterior focalizada concretamente en el caso de Cocotog.

### **1.1. Colonización y recomposición de los señoríos étnicos. El curacazgo de Zábiza y la nueva relación de dependencia**

La Comuna de San José de Cocotog se encuentra en la Región Interandina del Ecuador, entre la Cordillera Oriental y Occidental de los Andes. Dicha región está compuesta por quince hoyas divididas por nudos o cadenas montañosas que superan los 3000 metros. La hoya más extensa es la del río Guayllabamba, situada entre las hoyas de Ibarra-Chota al norte, y Latacunga-Ambato al sur. Con 4189 km<sup>2</sup>, se encuentra delimitada por los nevados de Cayambe, Cotopaxi, Iliniza y Mojanda (Salomon 2011, 84).

Mapa 2.1. Hoya de Quito



Fuente: Terán en Salomon 2011, 110

En la parte oriental se halla la ciudad de Quito, asentada sobre una meseta con el mismo nombre y compuesta por una gran cantidad de quebradas que descienden de las faldas del volcán Pichincha. Si continuamos descendiendo desde la meseta a unos 400 metros en dirección nororiente, nos encontramos con el valle del Guayllabamba, principal depósito fluvial de las corrientes de agua provenientes de las montañas que bordean la Hoya. En la parte superior del gran cañón del Guayllabamba es donde se instalaron en tiempos preincaicos las *llajtas* de Zábiza, Lulunbamba, Pululahua, Pasalquí o Carapungo (Salomon 2011), constituidas posteriormente como parroquias o barrios rurales.

De acuerdo a Frank Salomon (2011), el historiador que quizá mejor ha documentado el proceso de transformación acontecido en Quito durante el siglo XVI, los señoríos étnicos se organizaban a través de un sistema de parentesco marcado por una dinámica de clara diferenciación social. Dentro del territorio controlado por el señorío, existían unidades poblacionales o *llajtas* dispersas que, pese a estar sujetas a ciertas demandas de la familia de turno en el poder, gozaban de una relativa autonomía a la hora de realizar relaciones comerciales con otras poblaciones, desligadas del poder señorial y sin que para ello existiera mediación política alguna.

El mismo autor plantea que, a partir de la llegada de los incas, las relaciones de poder interfamiliar se reconfiguraron a través de una nueva estructura jerárquica controlada por el líder inca. La intención era articular los *llajtakuna*, llajtas gobernadas por los incas, al resto de las comunidades, por medio de un sistema complejo de comunicaciones que permitiera incorporar los valores culturales incaicos. Ésta transmisión civilizatoria, en un principio no tuvo como característica fundamental la imposición violenta, aspecto que permitió la pervivencia de formas de relación desligadas de los canales imperiales de control (Salomon 2011).

Las primeras expediciones españolas que iniciaron la conquista del territorio de Quito, estaban comandadas por Sebastián Benalcázar, quien a su vez seguía las órdenes de Francisco Pizarro, asentado en Piura, Perú. El hecho de que la llegada de los españoles coincidiera con una etapa de transición de las formas de intercambio y de las modalidades de uso y control del espacio, produjo una reconfiguración del sistema sociopolítico (Ramón 1989) que supuso que la resistencia inca fuera muy desestructurada. Es más, al no existir una relación de dominación de gran sujeción, permitió que muchos de los poderes locales subordinados a las directrices incas, se rebelaran y apoyaran a Benalcázar. Un suceso ejemplar es la histórica

matanza en la quebrada de San Antonio de Pomasqui, donde las tropas del general inca Rumiñahui, por haber colaborado con las tropas españolas, “pasaron a cuchillo” a más de cuatro mil nativos procedentes de los pueblos Zámbez, Pillajos y Collaguazos (Mesías y Salomon 2007, 160).<sup>1</sup>

Tras el sometimiento de los incas por parte de los españoles, el vacío de poder generado durante las primeras décadas de la colonización, permitió el resurgimiento de la autonomía de los señoríos étnicos. No sería hasta un siglo más tarde, cuando el control político, social y económico de la colonia se consolidaría frente a los poderes locales.

Junto con los señoríos de Pomasqui y Cotacollao, el pueblo de los zámbez o *Llajta Mayor*, conformado por lo que es ahora Nayón, Llano Chico, Llano Grande, Calderón, San Isidro y el propio Zámbez, fue uno de los curacazgos<sup>2</sup> que más lealtad demostraron a las autoridades españolas durante el proceso de conquista (Mesías y Salomon 2007, 32).

Tras el establecimiento y consolidación de la Villa de Quito a comienzos de 1540, la apropiación y control de tierras adyacentes a la meseta central, fue uno de los objetivos fundamentales del poder colonial (Rebolledo 1985). Sin embargo, la incapacidad de controlar directamente los nuevos territorios por parte de los españoles, supuso la necesidad de generar alianzas con los poderes locales. Tanto es así, que en 1576, Don Pedro de Zámbez es nombrado Alcalde Ordinario de Naturales,<sup>3</sup> primer cargo de etnia local otorgado por el Cabildo de Quito. Hay que aclarar que su nombramiento no fue arbitrario sino que respondió al apoyo que su padre, Marcos Suquillo, había otorgado a los conquistadores españoles (Mesías y Salomon 2007).

Los alcaldes locales nombrados por el poder central colonial fueron llamados *Varayuj* o bastón de mandos. A partir de ellos, el Estado pretendió ampliar el control y la administración del territorio. Esta figura sería un instrumento indispensable para el proceso de dominación, al establecer un puente de relación entre la estructura social autóctona y las instituciones coloniales.

---

<sup>1</sup> En la actualidad sigue abierto el debate sobre si todos estos señoríos se pueden agrupar dentro de los *Quitus*, población existente anterior a la llegada de los incas. Según el historiador Alfonso Ortiz Crespo (1989), es importante señalar que, aunque se pueda admitir que Quito hubiese estado poblado por Quitus, la capacidad organizativa como pueblo no es comparable a la información que se tiene de Chaquisqui, Cayambi y sus fortalezas u Otavalo.

<sup>2</sup> Territorio controlado por el curaca o señor étnico.

<sup>3</sup> La categoría naturales hacía referencia a los habitantes establecidos en la zona antes de la llegada de los españoles, sin hacer diferencias entre los pueblos preincaicos y los propios incas.

A diferencia de la mayoría de los asentamientos que circundaban la ciudad de Quito, el territorio de los zámbezitas mantuvo sus tierras comunales durante el proceso de conquista, lo que les permitió evitar las relaciones hacendatarias y conservar una cierta autonomía en las prácticas cotidianas. Aquellas comunidades que no se adscribieron a éste régimen, pasaron a ser administradas a través de las llamadas reducciones indígenas, promovidas por el Virrey de Toledo entre 1572 y 1577, y en las que las misiones eclesiásticas desarrollaron sus proyectos evangelizadores.

Según un registro de la Contaduría General de Tributos a comienzos del siglo XIX, en el Partido de Quito, que es así como se llamaban las administraciones tributarias desconcentradas durante la colonia, el “pueblo o parroquia” de Zámbezita contaba sólo con un 13% de tributarios que estaban sujetos a “haciendas u obrajes”. Por tributarios se consideraba a los hombres indígenas entre 18 y 50 años, con excepción de cacicazgos o miembros del cabildo indígena, además de aquellos que conseguían pasar como “mestizos” gracias a su constante presencia en la ciudad. Este dato nos indica que a finales de la época colonial, Zámbezita era el pueblo del Partido de Quito con un menor porcentaje de población ligada a la hacienda, siendo Cotocollao el mayor con un 82% (Oberem 1981).

Sin embargo, el hecho de que estas comunidades mantuviesen una mayor libertad en sus territorios, no les permitió librarse de las relaciones de sujeción características del sistema colonial. En este sentido, pese a que los zámbezitas eran considerados “indios libres”, no significaba que no constasen como mano de obra en reserva. Es más, al no estar sujetos a la propiedad de un señor en particular, se generaban disputas por la obtención de su fuerza de trabajo entre “funcionarios municipales, empresarios y población blanco mestiza de Quito” (Kingman y Goetchel 1989, 398). Resulta paradójico pensar, concluyen Kingman y Goetchel (1989), que pese a que existía un proyecto urbano civilizatorio planteado a través de la construcción de fronteras materiales y simbólicas frente al “otro”, en la práctica, eran los propios indígenas quienes rompían con estas formas de segregación, siendo actores principales del devenir de la ciudad.

Cabe preguntarse, ¿cómo es que la libre disposición de las comunidades en sus territorios no les permitió organizar una mayor resistencia frente a los reclamos de la colonia? Una de las posibles causas fue el papel jugado por el Varayuj. Mientras que por una parte hacía de ventrilocuo (Guerrero 2010a), es decir, intermediario entre la comunidad y las instituciones coloniales, dando lugar a las primeras prácticas clientelares, era responsable de mantener el

“orden comunal” en torno a la distribución y el uso de la tierra, además de participar activamente en los rituales sincréticos de la comunidad. A partir del doble reconocimiento, externo e interno, se construía un cierto consenso sin que por ello peligrase el carácter hegemónico de la colonia.

No es objeto de mi investigación profundizar en el análisis de la micropolítica de este sistema colonial compuesto por relaciones de parentesco comunitarias, poderes étnicos e instituciones del Estado, pero, de acuerdo a Guerrero (2010b), la figura del varajuc siguió teniendo un rol importante hasta el proceso de independencia a mitades de siglo XIX. En cambio, Salomon (2007, 2011) plantea que en Zámbez, los varajuc sucesores de Don Pedro de Zámbez mantendrán un rol importante hasta bien entrado el siglo XX, asegurando la obtención de fuerza de trabajo para la cabecera parroquial, cuando ya con sus funciones reducidas, sea abolido por la Iglesia.

## **2.2. El proceso de independencia y el nuevo sistema “igualitario” de dominación republicano.**

La crisis de la Corona española y la consolidación del nuevo sistema republicano durante la primera mitad del siglo XIX supondrán la reconfiguración del pacto colonial en la región y el proceso de implantación de nuevas autoridades en el territorio. En 1858 el tributo indígena es abolido y la república de indios llega a su fin. En la práctica, supone que el cacique o varajuc deje de ser el delegado del poder colonial en las comunidades y sea sustituido por el teniente político, nueva figura del Estado que pasará a ser el brazo político de éste en las parroquias y comunidades. De acuerdo a Guerrero, los tenientes políticos eran “los terminales más periféricos de los dominios del Ministerio de lo Interior y la Policía [...], el primer escalón de las instituciones judiciales” (2010b, 29).

Esta reposición del nuevo orden no será inmediata lo que permitirá que las antiguas autoridades sigan manteniendo un gran poder sobre los territorios, superponiéndose dos códigos a la hora de resolver los conflictos comunitarios, el técnico-estatal y el consuetudinario-indígena. Tanto es así que de las veinte parroquias existentes en la Provincia de Pichincha para esa época, solo once lograrán formar consejos parroquiales. Una de las principales razones será la incapacidad de conseguir “ciudadanos aptos” para ejercer ese

cargo. Esto es, vecinos blanco-mestizos que pudiesen ser nombrados como representantes del Estado en el territorio (Guerrero 2010b, 31).

En lo que respecta a los derechos comunitarios sobre las tierras colectivas, se producirá un gran retroceso. Bajo el pretexto de ser un supuesto obstáculo para el desarrollo productivo agrícola de la época, muchas de las tierras comunales se declararán “tierras baldías”. Esto supondrá la expedición de varias leyes y decretos<sup>4</sup> entre la década de 1865 y 1875, gobierno de García Moreno, que permitirá la venta de tierras colectivas a particulares y la explotación de bosques.

Con el triunfo del liberal Eloy Alfaro a finales de siglo XIX, se produce la separación del Estado y la Iglesia y el establecimiento de un discurso modernizador basado en la igualdad frente a la ley soberana, elementos que permitirán asentar las bases para un nuevo contrato social en el país: toda persona responderá de igual manera ante la justicia. De esta forma, el proceso integracionista se potencia y las comunidades indígenas dejan de tener un trato diferenciado con el Estado. Una muestra de ello, es la aprobación de dos decretos en 1890 y 1896 que permitirán la exoneración o eliminación de trabajo subsidiario y contribución territorial.

Frente a la apariencia del nuevo Estado igualitario, el verdadero rostro sigue mostrando que sólo una pequeña población estaba legitimada a ejercer como sujeto político. Por si fuera poco, la eliminación de los representantes indígenas frente al Estado, silenciará cualquier tipo de voz subalterna. Los funcionarios lo harán por ellos, con mejores conocimientos e instrumentos. Son tiempos en que se empieza a vislumbrar que detrás de una aparente soberanía nacional, se esconde un proceso de tecnificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el que sólo un reducido grupo tiene capacidad para interpelar desde y hacia el Estado.

Se trata de un proceso centralizador en el que sin embargo, los niveles locales de ejercicio de autoridad y poder están descentralizados [...]. Desde la perspectiva de la articulación de los indígenas al Estado, hay [...], una creciente sujeción a la división político administrativa, a su dependencia del trazado de cantones y parroquias. En las parroquias, con la sujeción a los tenientes políticos, y en los cantones con su dependencia de los cabildos municipales y jefes políticos (Ibarra 2004, 180,190).

---

<sup>4</sup> Ley de Tierras Baldías (1865), Ley de Tierras Baldías de 1875, decretos de remate de tierras de comunidad (1863-1869) y Ley sobre bosques nacionales (1875).

Así pues, el Estado liberal dibuja un falso proceso de integración social que formalmente normaliza las relaciones de los ciudadanos entre sí, pero procedimentalmente sigue reproduciendo prácticas de desigualdad, subordinación y exclusión. Se construye una falsa conciencia de inclusión que paralelamente niega las especificidades étnicas, lo que da lugar a una sola historia nacional repleta de ausencias.

### **2.3. Hacia un nuevo paternalismo comunitario: La Ley de Organización y Régimen de las Comunas**

Tras la muerte de Eloy Alfaro en 1912, el país entrará en una grave crisis económica producto de los cambios producidos en el sistema financiero internacional y la dependencia comercial a éste. El descontento social se acrecentará y ello desembocará en un proceso de transformación sociopolítico denominado “Revolución Juliana” a mediados de la década de los veinte. Los avances en la obtención de derechos para las clases obreras y campesinas frente a la injerencia de las empresas extranjeras en la economía estatal (Coronel 2013 ), vendrán acompañadas de una vertiginosa renovación de la estructura financiera y administrativa que tecnificará los procedimientos institucionales del Estado (Ojeda 2000) y ampliara el cuerpo burocrático como nunca antes lo había hecho, dando lugar a la consolidación de la clase media quiteña (Cueva 1997 [1988]).

Dentro del proceso de regularización, integración y adquisición de tierras, se aprueban en esta época tres nuevas leyes: en 1927 la “Ley de Patrimonio Territorial del Estado”, nueve años más tarde la “Ley de Tierras Baldías y Colonización” y finalmente el 6 de Agosto de 1937, se publica en el registro oficial de la República, presidida por Federico Páez, la “Ley de Organización y Régimen de las Comunas”, considerando que:

La Ley de División territorial de la República no comprende los centros poblados, que con el nombre de Caseríos, Anejos, Comunidades o Parcialidades subsisten dentro de la nacionalidad a lo que es necesario [...] reconocerlos con derechos y obligaciones propios, para su desarrollo y desenvolvimiento sociales; que hay que dotarles de la debida representación legal y administrativa a fin de propender su mejoramiento moral, intelectual y material.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> República del Ecuador, Registro Oficial, n°558, año 1937, Decreto 142.

La declaratoria es clara, el Estado debería integrar a aquellos territorios o “centros poblados” que no se encontraran insertados en la administración del mismo. Como se puede interpretar, la heterogeneidad de realidades que abarca es inmensa tanto a nivel demográfico, organizativo como étnico. Por ejemplo, únicamente si nos referimos a los anejos,<sup>6</sup> Iturralde (2006 [1980]) afirma que pueden dar cuenta de:

- 1) Asentamientos preincaicos ubicados en la meseta central
- 2) Asentamientos de “indios conciertos”<sup>7</sup> en las haciendas a lo largo del siglo XIX
- 3) Asentamientos de Yanaperos<sup>8</sup>
- 4) Liquidaciones de huasipungueros<sup>9</sup> y precaristas tras la reforma agraria
- 5) Fragmentación de anejos extensos que conforman unos nuevos

Según la Ley los nuevos gobiernos de las comunas, que es así como se denominarán desde ahora todos los centros poblados señalados, no estaban suficientemente capacitadas para interpelar directamente al Estado y era necesario que las Parroquias urbanas o rurales (artículo 3) y el Ministerio de Prevención Social (artículo 4), fuesen quienes debieran tutelar y controlar al gobierno o cabildo elegido. Para ello, el teniente político de la parroquia presidiría la elección anual de cabildo y el Ministerio decidiría finalmente su aprobación (artículo 12). En caso de que la persona designada presidente del Cabildo no hubiese sido “de reconocida honradez y solvencia moral [...] el Ministerio de Prevención Social podría, tomando en cuenta esta causal, elegir otro Cabildo que representara con acierto los intereses de la Comuna” (artículo 14).<sup>10</sup> De esta forma “la comuna se transformó en la única instancia de representación política de la cual los indios podían prevalecerse” (Santana en Ospina 2010, 93) y, a la vez, la comunidad se adhirió a la estructura institucional del Estado como un ente subordinado a la parroquia, en primera instancia, y al Ministerio de Prevención Social, en segunda.

Entre 1938 y 1947, se reconocerán jurídicamente 792 comunas, representando al 12 % de la población en el Ecuador (Ibarra 2004). Muchas de las comunas constituidas pertenecerán a las

---

<sup>6</sup> Por Anejo nos referimos al “conjunto de parcelas de tierra de cultivo de familias campesinas y generalmente un solar donde se han edificado la capilla, la escuela y una casa de reuniones” (Iturralde 2006 [1980], 183)

<sup>7</sup> Trabajadores indígenas que eran contratados por el hacendado como forma de pago de sus deudas y con derecho a una pequeña parcela para el cultivo.

<sup>8</sup> Miembros de comunidades aledañas que a cambio del trabajo realizado, podían usar la tierra.

<sup>9</sup> Campesinos sujetos al sistema hacendatario que disponían de una parcela dentro de la hacienda para la agricultura de subsistencia sin ser ésta nunca de su propiedad.

<sup>10</sup> República del Ecuador, Registro Oficial, n°558, año 1937, Decreto 142, “Ley de Organización y Régimen de Comunas”.

periferias de las grandes ciudades, como es el caso de Quito (Ibarra 2004).<sup>11</sup> Desde ese momento, el sentido de comunas como organización social campesina e indígena – posteriormente- será objeto de disputa permanente. Para algunos sectores del Movimiento Indígena, la Ley de 1937, la cual sigue rigiendo en la actualidad, será considerada como una forma de fragmentación del sistema organizativo indígena, dividiendo la base de la dirigencia y posibilitando lógicas clientelares. Para otros, éste hecho no será un obstáculo para considerarlas como base de la construcción del Movimiento Indígena y el espacio esencial para ejercer la plena autonomía, en un intento por retomar la representación del *ayllu* andino. No obstante, este debate será analizado con mayor profundidad en el subcapítulo 3 y 4 de este capítulo.

#### **2.4. La Constitución jurídica de la Comuna de San José de Cocotog**

De acuerdo a la clasificación realizada por Iturralde (2006 (1980)), Cocotog correspondería al primer tipo de Anejo caracterizado (asentamiento preincaico ubicado en la meseta central) ya que se encuentra en la meseta central y se ha mantenido históricamente como un asentamiento ligado a la sujeción de la cabecera parroquial y no a la de la hacienda. Así, el hecho de que Cocotog se mantenga como un Anejo de la Parroquia de Zámiza, permite que el Ministerio de Previsión Social actué en el territorio, tal y como lo demuestra el informe realizado por un funcionario de dicho Ministerio el 3 de Mayo de 1947 (Ordenanza ministerial 821):

Dando cumpliendo a la orden impartida por usted (Subsecretario de Previsión Social) en oficio N° 153-JSC- del 3 de Mayo del presente año para que me traslade al anejo “San José de Cocotog” perteneciente a la jurisdicción parroquial de Sambiza [*sic*] de este Cantón, a fin de que constate si tal anejo reúne los requisitos determinados en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas para que pueda constituirse en Comuna, cúpleme informarle lo siguiente:

En la fecha indicada me constituí en el mencionado anejo, habiendo encontrado a la mayoría de sus habitantes que se hallaban en minga construyendo un camino bajo la dirección del señor Teniente Político de esa parroquia. Aprovechando esta reunión me acerqué a manifestarle el motivo de hallarme en ese lugar; preguntándoles a continuación si estaban de acuerdo con la

---

<sup>11</sup> No he podido obtener datos de las Comunas existentes en Quito en esa época pero si en Pichincha, contabilizándose 62 para el año 1947 (Ibarra 2004). Para el año 1992, el número de comunas con personería jurídica aumentará hasta 157, lo que no significa que todas ellas contasen con un gobierno comunal activo (Ospina y Guerrero 2003).

formación de la Comuna, contestáronme a una sola voz afirmativamente, agregando algunos, que era la aspiración de sus habitantes que su anejo se eleve a la categoría de Comuna, ya que una vez legalmente constituida, estarían en capacidad de acogerse a las leyes que favorecen al campesinado.[...] después procedí a efectuar un recorrido del lugar, pudiendo apreciar que se trataba de un anejo extenso, circunstancia que no me permitió conocerla en toda su amplitud. [...]

La ubicación del mencionado anejo está dentro de los siguientes linderos: por el Norte, quebrada “Tantalco” [sic];<sup>12</sup> por el Sur, quebrada “Nayón”; por el Oriente, río Guailabamba y por el Occidente el camino público conocido con el nombre de “Nuestra Madre Concepción”. En esta anejo funciona una Escuela Mixta. [...].

Según los informes proporcionados por el señor Teniente Político son los siguientes:

- 1º) Que el número de habitantes que radican en el anejo son de unos ochocientos más o menos.
- 2º) Que la mayoría de sus componentes se dedican a la agricultura
- 3º) Que no poseen bienes en común.
- 4º) Que casi no saben leer y escribir.

El testimonio recogido es una buena muestra para comprender cómo el Estado concibe a las comunidades y, en el caso específico de Cocotog, expresa también las razones para que se constituya como una comuna jurídicamente reconocida. De la interpretación del testimonio anterior destaco los siguientes puntos:

1. Se evidencia que la comunidad de Cocotog es reconocida como un anejo de la parroquia de Zámiza.
2. Se establecen los linderos del territorio comunal que, a excepción de la zona occidental, se establecen de acuerdo a criterios geomorfológicos.<sup>13</sup>
3. Se confirma la ausencia de cualquier tipo de alusión al componente indígena de la comunidad, comportamiento coherente con el carácter del sistema “igualitario” republicano. Para el funcionario encargado sólo hay habitantes o a lo sumo campesinados.
4. Se deduce una clara actitud paternalista hacia el Anejo al considerarlo como un asentamiento desatendido que, en el caso de que se constituya como una comuna, podría acogerse a las leyes que le favorecen, es decir, a la posibilidad de dotarse, como plantea la Ley, de una debida representación. De lo anterior se deduce que desde la lógica racional del

---

<sup>12</sup>Tantaleo.

<sup>13</sup> Éste aspecto tomará una gran relevancia a partir de la nueva limitación establecida por el Municipio en 1993 (Ordenanza 3050), generando un conflicto de limitación territorial y administrativa que persiste hasta la fecha.

Estado, la comuna no tiene capacidad de organizarse de acuerdo a las vías cívicas que corresponden y, es el Estado quien le debe dotar de los instrumentos para ello, insertando nuevos códigos organizativos ligados al sistema representativo republicano.

5. Se hace constancia de la existencia de la escuela (fundada en 1932) que permite una reducida alfabetización a la vez que comienza a introducir ciertos patrones culturales del Estado nacional.

6. Se destaca el importante papel que el teniente político juega en la comunidad asegurando, por un lado, la obtención de fuerza de trabajo para las obras parroquiales y, por otro, el control sobre la comunidad a la hora de transmitir cierta información requerida por el funcionario del Ministerio. Esto confirma la implantación de las instituciones estatales en el territorio comunal, siendo seguramente el teniente un vecino blanco-mestizo de la cabecera parroquial de Zámiza que tiene un gran conocimiento sobre el territorio y las familias instaladas en él.

7. También se puede extraer la concepción que el Estado tiene de la “tierra” ya que, si bien se confirma que en Cocotog no hubo un proceso de titulación de la propiedad global, únicamente se la concibe como propiedad privada, desligada del uso comunal que se ejerce sobre ella. De acuerdo a las escrituras revisadas, el territorio estaba distribuido de acuerdo al orden de sucesión hereditario tradicional, lo que no impedía que existieran tierras pertenecientes a determinadas familias comuneras que pudiesen tener un uso compartido, fundamentalmente en lo que se refiere a tierras de pastoreo.

8. Por otro lado, la versión oficial de la propia comunidad contradice la versión estatal, según la cual fue un grupo de familias de la comunidad, y no el funcionario, quienes iniciaron el proceso de reglamentación jurídica, acogidos a las nuevas leyes establecidas como vía para lograr una mayor independencia frente a las relaciones de dominación ejercidas por la clase blanca-mestiza de la cabecera parroquial.

Siendo Cocotog un asentamiento de indígenas anteriormente acá existentes, siempre fuimos marginados, mis antepasados están allí [cementerio], a ellos siempre les explotaban en todo porque en las cabeceras parroquiales siempre se ubicaron llamémosle mestiza, siempre estaban esa gente mestiza ubicados dentro de la cabecera parroquial y siempre a sus alrededores estaban los que anteriormente les conocían como indios, como personas que no éramos de la categoría de la cabecera parroquial [...]. Con la conformación de la comuna vamos a independizar de

todas las gestiones de la cabecera parroquial y otra para que todos trabajemos en función común.<sup>14</sup>

De esta manera, Cocotog se constituye como comuna el 15 de junio en 1948 a través de Decreto Ministerial. En esa misma época, Llano Chico (1944) se constituye como ente jurídico aparte. Sin embargo, a diferencia de Cocotog, lo hace como junta parroquial rural a través de decreto municipal. ¿Cuál fue la razón para que se constituyese como parroquia y no como comuna? Si atendemos a los datos expuestos anteriormente, recordamos que para constituirse como parroquia, era necesario que existiera un grupo establecido de blanco-mestizos en la zona. La hipótesis que planteo es que asentamientos como Cocotog o Llano Grande, donde prácticamente en su totalidad la población era indígena, no cabía la posibilidad de constituirse como parroquia. Sin embargo en Llano Chico, al ser un sector que contaba con una mayor población blanco-mestiza, pudo conformar el consejo parroquial. Esa diferenciación étnica entre diferentes localidades subsiste en la subjetividad de los comuneros de Cocotog como he podido comprobar tanto en las actas históricas del cabildo revisadas, como durante conversaciones mantenidos con los comuneros. De lo anterior se deduce que las comunas tienen un carácter étnico diferenciador del resto de instituciones estatales.

Ya desde los primeros años, como se recoge en las actas del cabildo, el ejercicio del gobierno comunal estará controlado por el teniente político de la Parroquia de Zámbriza. Éste se encargará de informar al Ministerio de Prevención Social y Trabajo sobre los asuntos que se traten, tanto en los espacios institucionales, a través de la revisión anual de las actas, requisito necesario para la constitución del Cabildo cada año, como en otras actividades realizadas en el territorio. A los entes estatales establecidos por la Ley de Organización y Régimen de Comunas, se añade el Gobierno Provincial que por esa época ya asumirá atribuciones territoriales, teniendo el Cabildo que rendirle cuentas periódicamente.

Otro de los actores externos que mantendrán su influencia en la comunidad será la Iglesia. Debido a que en esa época todavía Cocotog no contaba con una propia, el párroco de Zámbriza será la autoridad religiosa encargada de legitimar las actividades políticas y culturales de la Comuna tanto a nivel legal como moral. De esta manera, la complicidad entre el Estado y la Iglesia será una constante en la administración de la población pese al supuesto proceso de secularización desarrollado durante la época de Eloy Alfaro.

---

<sup>14</sup> Presidente de la liga barrial de la Comuna SJ Cocotog y expresidente del cabildo de la comuna 1994-1999, Cocotog, junio de 2015.

En lo que se refiere a la organización interna de la Comuna, las actas nos informan que ya durante esa época se llevan a cabo mingas que ya no responden a los intereses directos de la cabecera parroquial sino que van dirigidos a mejorar las condiciones en el propio territorio comunal. Principalmente, estos irán destinados a cubrir el servicio de agua potable o mejorar la comunicación interna y externa.

Sin embargo, los reducidos recursos de las familias comuneras les impedirán obtener por sí mismas los materiales para las obras requeridas y deberán recurrir al Municipio de Quito en muchas ocasiones. Para lograrlo, deberán desarrollar todo un repertorio de prácticas clientelares que devendrán en nuevas relaciones de subordinación entre la comunidad y los cargos públicos. Un ejemplo de ello es el recogido en el acta del cabildo en 1949. Para obtener la ayuda solicitada, se decide en asamblea crear una comisión para dar la bienvenida al Alcalde Chiriboga (1949-1951) que “vuelve triunfante de Estados Unidos de Norte América”.<sup>15</sup> Otras muestras de este tipo de relaciones son la conformación de un comité electoral para apoyar la candidatura de Chiriboga para las nuevas elecciones o la placa conmemorativa que se le otorga durante la inauguración del puente “El Cantero”.<sup>16</sup> A cambio, el Alcalde hace acto de presencia en la Comuna prometiendo la construcción de una plaza, un cementerio y la consolidación del agua potable. No será hasta 1953 que, gracias al trabajo comunitario, se instalen seis grifos públicos ubicados a lo largo de la calle principal (Entrevista a Mesías Simbaña en Zanafria 2010, 78). En lo que se refiere al cementerio, tendrán que pasar cuarenta años hasta que se construya por parte de los propios comuneros. Hasta la fecha, la Comuna sigue sin contar con una plaza pública.

Estas dinámicas constatan que a los intentos de generar una independencia frente a los abusos cometidos por la junta parroquial de Zábiza, el proceso de modernización de la Comuna produce nuevas relaciones de dependencia como los ejemplos anteriormente mostrados. Sin embargo, es necesario ampliar la interpretación del archivo revisado y tener en cuenta no sólo lo que se dice, sino lo que no se dice. No hay que olvidar que el libro de actas del cabildo era sistemáticamente revisado por los entes públicos, existiendo todo un repertorio de ausencias que deben ser tenidas en cuenta.

Un elemento singular extremadamente importante en los primeros tiempos de la fundación de la Comuna es la concepción que se tiene del régimen de propiedad. Si bien la Ley de

---

<sup>15</sup> Acta de Asamblea registrada por el Cabildo de la Comuna en el año 1949.

<sup>16</sup> Acta de Asamblea registrada por el Cabildo de la Comuna en el año 1949.

Organización y Régimen de las Comunas hace referencia en varios artículos (6, 7, 10 y 17) a que la posesión y gestión de los bienes colectivos serán de atribución exclusiva del órgano de representación comunal, no plantea la necesidad de que exista propiedad colectiva legalmente reconocida para su existencia. Es decir, la creación legal de la comuna, no conlleva un registro de propiedad colectiva sino que mantiene las relaciones de propiedad regidas por un sistema de parentesco ampliado basado en la gestión conjunta de recursos: agua, bosques, zonas de pastoreo...

A diferencia de otras comunas de Quito que en el momento de su constitución se les concedió un título de propiedad colectiva o escritura madre y a partir de éste, el gobierno comunal redistribuyó a las familias, en Cocotog se mantuvo las herencias y relaciones matrimoniales como método para el traspaso de las tierras. Esto supuso que la función del Cabildo no era, ni es, redistribuir la propiedad de la Comuna entre las familias, sino asegurar que las familias dispusieran de la tierra heredada e intervenir cuando se produjeran litigios entre las familias comuneras o, como se verá en el capítulo 3.3, con nuevos colonos o especuladores de terrenos. La gran diferencia que se establece entre los dos regímenes de propiedad es que, en el que no se poseen tierras colectivas, el cabildo tiene una menor capacidad para gestionar el territorio comunal en su conjunto. Éste aspecto, no tendrá una gran relevancia en Cocotog hasta que, a partir de los noventa, las propiedades pasen a concebirse como valor de cambio y reduzcan su valor de uso comunitario.

Antes de pasar a la segunda parte de la contextualización histórica centrada el proceso de metropolización de Quito y los efectos generados en la Comuna durante las últimas décadas del siglo XX, he realizado una recapitulación de lo expuesto anteriormente con tal de ayudar al lector a sintetizar los elementos claves.

La intención del subcapítulo ha sido entender la evolución del orden comunal en función de las relaciones con los aparatos de poder. Durante el proceso de conquista, la incapacidad de controlar el territorio por parte de la Colonia y la colaboración del poder local preincaico, harán que el curacazgo de Zámbez conserve una relativa autonomía al interior de la comunidad. Con el nuevo sistema republicano, se dará un fuerte reordenamiento de la estructura de poder ya que las autoridades mestizas jugarán un papel cada vez más importante frente a la reducción de las funciones de las autoridades indígenas. El nuevo contrato social basado en criterios igualitarios, esconderá paradójicamente nuevas relaciones de sujeción que reducirán la autonomía comunal bajo los parámetros de la ley soberana. Sin embargo, la

configuración de una nueva hegemonía comunal no será absoluta y definitiva sino que albergará disputas por las diferentes formas de concebir el territorio: la del Estado, basada en parámetros técnicos y la de la comunidad, basada en parámetros consuetudinarios. A partir de la década de los veinte del siglo XX, se vivirá un proceso de modernización estatal que traerá consigo la institucionalización de las comunidades a través de la aprobación de la Ley de Organización y Régimen de Comunas. Desde ese momento, el cabildo comunal pasará a ser la única instancia de representación política de los indígenas frente al Estado. En Cocotog, la integración a la estructura estatal no se puede leer únicamente como una forma de integración paternalista ya que, si bien es cierto que su institucionalización generará nuevos dispositivos de control y una mayor dependencia burocrática, también le permitirá disponer de una nueva vía legal para defenderse de los abusos cometidos por las élites blanco-mestizas asentadas en la cabecera parroquial y de esa manera reafirmar su autonomía territorial.

## **2. El proceso de metropolización de Quito 1970-1990**

### **2.1. Los cambios estructurales en el país y la implementación del modelo de gestión empresarial urbana en Quito**

A comienzos de mitad del siglo XX, el sistema económico del Ecuador seguía dependiendo de un inestable mercado de exportaciones. Al cacao le sustituye el banano como principal producto de exportación del país. Sin embargo, el modelo seguía siendo el mismo. En un intento por reflotar la economía de exportaciones, se plantea todo un paquete de medidas políticas orientadas a fomentar un nuevo tipo economía basado en la industria. Una de las más importantes es la creación de la Junta Nacional de Planificación en 1964 que tomará mucha más fuerza durante las décadas siguientes (Acosta 2006).

Dentro del proceso de modernización del país, asesorado por el gobierno de EEUU, se plantea darle un giro productivista al agro y romper con las formas tradicionales de producción. Para ello, se aprueba la Reforma Agraria en 1964 que supone la abolición del sistema de haciendas y la desaparición del huasipungo, liberando la mano de obra cautiva existente (Ospina y Guerrero 2003, 6). Desde este momento, el Estado, a través del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), pasará a hacerse cargo de las tierras de los antiguos huasipungueros, cediéndoles ciertos terrenos con el fin de ganarse su apoyo y frenar el

empuje organizativo opositor (Velasco 1979). En el caso de las comunas que no contaban con títulos de propiedad sino que se regían por un régimen de propiedad consuetudinario como el de Cocotog, sucederá el proceso contrario. Automáticamente estas tierras pasarán a constar como propiedad del Estado lo que conllevará que las familias entren en una pelea jurídica con el IERAC y posteriormente el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) para que se reconozcan sus tierras. Pelea que se mantiene hasta la actualidad llegando a pagar grandes sumas de dinero pese a que a partir de la Constitución de 1998, se consideren de obtención gratuita.<sup>17</sup>

Durante esos años de reforma el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) pasará a hacerse cargo (1971) de las comunas del país, sustituyendo al Ministerio de Prevención Social en ésta tarea. Esta decisión tiene que ver con el modelo agroproductivista que incorporan las nuevas políticas agrarias. La introducción de maquinaria agrícola, la desintegración de la hacienda y el marco competitivo que se irá fraguando supondrán que muchos de los pequeños agricultores tengan que emigrar a la ciudad en búsqueda de empleo. De esta manera, las transformaciones de la morfología urbana no se pueden explicar sin atender a los cambios llevados a cabo en el sistema agrícola.

En Quito, el modelo expansivo que se producirá desde la década de los setenta tendrá que ver más con un modelo de gestión especulativo orientado al crecimiento descontrolado de la ciudad que con la necesidad de crear vivienda destinada a las grandes migraciones rurales. Así, mientras que la población aumentará un 396% de 1950 a 1980, el área urbana lo hará en un 880%, cifra muy superior a la superficie realmente necesaria (Municipio de Quito 1980). Si bien, la fallida industrialización del país,<sup>18</sup> no revertirá en un proceso de configuración espacial de Quito, propio de las ciudades europeas, la apertura al mercado global supondrá una concentración de capital comercial y financiero como nunca antes había existido.

La supeditación de la economía estatal entorno al petróleo desde la década de los setenta, acompañada por la existencia de una gran cantidad de recursos financieros en el mercado mundial, permitirá mantener una política desarrollista basada en la concesión de créditos internacionales que generará una deuda en constante crecimiento y por tanto una política estatal cada vez más dependiente de los dictámenes del mercado internacional (Acosta 2006).

---

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador, Capítulo 5, Sección Primera, Artículo 8, Numeral 3.

<sup>18</sup> En 1967, únicamente el 3% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país estaba ligada al sector fabril (Municipio de Quito 1973, 12).

Quito, como capital del Estado, será uno de los máximos exponentes de éste modelo. De esta manera, lejos de convertirse en un proceso de metropolización fordista “centrado en las aglomeraciones de producción a gran escala, el consumo de masas y las prácticas de bienestar social” (Soja 2008 [2000], 152), la recapitalización del gobierno municipal, fruto de las regalías mencionadas y el flujo de capital extranjero vía crédito, no apuntalará la débil industria sino que verá en el suelo una forma directa de generar plusvalías. Con la mercantilización del suelo, “se pasa de la producción en el espacio a la producción del espacio” (Lefebvre 1974, 219) en el que éste se convierte en una nueva mercancía que debe ser utilizada para generar capital.

Los instrumentos principales que utilizará el gobierno de la ciudad para este modelo de ciudad difusa, serán la instalación de agua potable y construcción de infraestructuras viarias en nuevas zonas. De esta manera, si el agua potable potenciaba la urbanización de la tierra al ser el condicionante necesario para la llegada de nuevos servicios urbanos, las infraestructuras viarias permiten calificarla como suelo urbano (Carrión 1987, 189). Muestra de ello, es que entre 1970 y 1980 (Sixto Durán es alcalde de 1972 a 1979), se pavimentarán 1.878.032 m<sup>2</sup>, cifra superior a los treinta y un años anteriores (Carrión 1987,194).

La financiación, al igual que la mayoría de las grandes infraestructuras construidas durante el boom petrolero en el país, provendrá en gran parte de fuentes crediticias internacionales (Acosta 2006). De esta manera, si en 1970, el 36,5% del presupuesto municipal era obtenido a través de financiación extranjera, siendo ya una cifra sumamente alta, en 1980 pasará a ser del 57,2%, la gran mayoría (un 67,2%) proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Carrión 1987, 200). El municipio justifica la nueva gestión a través del discurso de la inevitabilidad, en el que si la ciudad no quiere perder el tren del desarrollo, debe aceptar la ayuda externa condicionada:

El municipio está en la imposibilidad absoluta de equipar convenientemente toda la ciudad. Su acción se limita en el mayor de los casos a la provisión de suelo, pero no tiene recursos para llegar a la construcción de los equipamientos mismos. Las sociedades de economía mixta facilitarán estas cometidas, que subsidiariamente proporcionarán ingresos al Municipio, para

seguir emprendiendo en una serie de obras en cadena y en proceso creciente, con beneficio inmediato para la comuna (Municipio de Quito 1967, 81).<sup>19</sup>

Tal es la pérdida de autonomía económica, y por tanto política, por parte del gobierno municipal que, en 1973, el BID exige la creación de un área metropolitana como requisito para mantener el flujo de capital destinado a las constructoras (Costales 1997, 52). Dicho y hecho, ese mismo año el municipio aprueba el Plan Director 1973-1993: Quito y su Área Metropolitana.

Otro de los pactos que asume el municipio con el BID es que los créditos sean inyectados directamente en las empresas públicas de agua y obras públicas (Empresa Municipal de Agua Potable, EMAP, y Empresa Municipal de Obras Públicas, EMOP), reduciendo la capacidad de decisión del Consejo Municipal sobre la distribución del presupuesto y abriendo las puertas hacia un modelo de gestión empresarial (Harvey 2007 [2001]) que se profundizará a finales de la década de los noventa y comienzos de los 2000. Así, la gestión de la ciudad pasa a valorarse entorno a variables cuantificables medibles como si se tratara de una ciencia exacta. Los responsables políticos delegan el gobierno de la ciudad a técnicos que, regidos por supuestos criterios objetivos, reducen cualquier tipo de control político sobre las decisiones a tomar.

En esa misma época, Lefebvre plantea: “sobre la técnica misma, podemos afirmar que simultáneamente tiende a cerrar la sociedad, a tapar el horizonte [...]. La técnica se vuelve obsesionante y, en consecuencia, determinante [...], lo único posible se reduce al funcionamiento automático y a la estructuración del equilibrio perfecto” (Lefebvre 1972 [1971], 24-25). La gestión política amparada en la técnica, la técnica en la tecnología. Toda una estructura orientada hacia el consumo dirigido para que los individuos sean meros clientes de un aparato burocrático en expansión que reemplaza las formas orgánicas relativamente autónomas y reflexivas en formas de vida mucho más mecánicas.

De esta manera, al igual que crece la ciudad, también lo hace un aparato burocrático que se inserta en aquellos territorios “incivilizados” que no han sucumbido a los valores del progreso. En conjunción con los otros aparatos ideológicos del Estado (Althusser 1976), “dan sello de autenticidad y valor al estilo que emana de la metrópolis [...] llevando a que

---

<sup>19</sup> En este caso, con “Comuna” el municipio se refiere al conjunto de la sociedad que integra el Municipio de Quito.

toda variación relacionada con la pauta metropolitana parezca deplorablemente provinciana, rústica” (Mumford 2014 [1961], 896). Estos efectos, son percibidos actualmente, tal y como relata uno de los jóvenes de Cocotog:

Tal vez porque saben que no viven en el centro de la capital y es verdad, hay mucha gente que se avergüenza de vivir en una comunidad o en una zona rural y más porque en este caso es una comunidad, no es tan indígena pero no nos vamos alejando mucho. Prácticamente nuestros padres o nuestros abuelitos se consideraban indígenas.<sup>20</sup>

La aprobación de la “Ley Orgánica de Régimen Municipal” de 1966 da inicio al proceso de desconcentración administrativo del Municipio. En términos generales, lo que supone esta Ley es la creación de las juntas parroquiales, centros administrativos subordinados al Concejo Municipal “que actuarán como auxiliar del Gobierno y administración municipal y como intermediario entre éstas y sus representados inmediatos”.<sup>21</sup> Así, “toda solicitud para la realización de obras o la prestación de servicios en las parroquias se hará a través de las Juntas Parroquiales”.<sup>22</sup> En cierto sentido, será el preludio de lo que posteriormente serán las Administraciones Zonales, creadas a partir de la Ley de Régimen Orgánico del DMQ en 1993.

En el caso específico de Quito, esta Ley se enmarca en un proceso de expansión sin precedentes en que las parroquias, principalmente las rurales, pasarán a tener un rol fundamental en el diseño metropolitano planteado en 1973. De acuerdo al Plan, a la vez que Quito crece espacial y demográficamente, la dependencia hacia el centro-norte también lo hará, ya sea a la hora de “obtener ciertos productos, prestación de servicios generales o como centro de trabajos múltiples” (Municipio de Quito 1973, 30). Sin embargo, debido al crecimiento fraccionado y desigual, gran parte de la periferia no estará integrada en el desarrollo urbano. Para asegurar la inserción de ésta en las dinámicas urbanas, a partir de un proceso de conurbación más homogéneo, se crean las juntas parroquiales. De acuerdo al mismo Plan Metropolitano, “El establecimiento de esta política es de suma importancia; el Área Metropolitana de Quito (AMQ) deberá seguir el proceso general de desarrollo metropolitano, según el cual la integración económica de las diferentes áreas siempre precede a la integración física del área” (Municipio de Quito 1973, 39).

---

<sup>20</sup> Integrante del grupo de jóvenes “Somos de Acá”, Cocotog, junio de 2015.

<sup>21</sup> Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966, art.139.

<sup>22</sup> Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966, art.145.

Para el desarrollo de las parroquias como nuevos centros de expansión urbana, se realizarán varios estudios dirigidos directamente por USAID que analizan cuál es la situación de las parroquias rurales en esa época. Para nuestro caso, me centraré en Zámbez ya que, a falta de estudios más concretos, es la que nos puede arrojar más datos que permitan interpretar los primeros efectos de la metropolización en la Comuna.

## 2.2. El relativo efecto de la metropolización en Zámbez y Cocotog

De acuerdo al censo de 1974, la Parroquia de Zámbez contaba con 2753 habitantes. De éstos, 847 pertenece a la cabecera y la otra parte, 1906, al resto de asentamientos, es decir, Cocotog. Tras un análisis exhaustivo de los datos arrojados por el informe, se puede afirmar que pese a que el crecimiento de la metrópolis se apoya en las cabeceras parroquiales como polos de desarrollo y crecimiento, Zámbez no sufre una transformación demasiado significativa. Así, mientras en el resto de la metrópolis se vive un proceso de asalarización ligado al auge de los servicios (52%) y, en menor medida, de la construcción y la industria (38,8%), la Población Económicamente Activa (PEA) que trabaja fuera de la parroquia es únicamente del 7,39%, sin tener en cuenta el trabajo informal. Asimismo, pese a que Zámbez se encuentra en el primer anillo de influencia de la ciudad, el mal estado de las carreteras de la época, hace que llegar a San Isidro del Inca, sector urbano más cercano, se demore aproximadamente 45 minutos. De acuerdo al estudio de movilidad realizado por el municipio en 1972, únicamente se dan 365 desplazamientos al día, lo que corresponde al 12,4% de la población en un momento en que el acceso al transporte privado era muy reducido.

Con tal de poder comprender la dinámica poblacional de Cocotog a nivel histórico, he incluido datos de las parroquias limítrofes:

Tabla 2.1. Datos sociodemográficos de Cocotog y las Parroquias Limítrofes 1950-1990

<b>Año</b>	<b>Circunscripción</b>	<b>Población</b>
<b>1950</b>	Zámbez	1050
	Llano Chico	866
	Quito	314.238
<b>1974</b>	Zámbez	2753
	Llano Chico	2678

	Cocotog	1906
	Cabecera parroquial Zámbara	847
	Quito	768.885
<b>1990</b>	Zámbara	2297
	Llano Chico	4384
	Quito	1.371.729

Fuente: Censo INEC y Plan Director Municipio 1980

En la tabla 2.1, se puede observar la población de Cocotog en 1974 y el crecimiento de las parroquias rurales en relación con Quito durante esos años. Por una parte, se aprecia el peso de la comunidad sobre la cabecera parroquial, siendo más del doble que ésta última. Por otra, es interesante observar que mientras en Zámbara los efectos de la expansión de la ciudad no suponen transformaciones importantes, produciéndose incluso un descenso poblacional, la de Llano Chico se ve duplicada.

Uno de los objetivos primordiales del proceso de metropolización era asegurar la cobertura de servicios básicos en las cabeceras parroquiales. Para ello, se realizó un diagnóstico el mismo año (1974) con el fin de identificar cuántas familias tenían acceso al agua, alcantarillado y luz eléctrica en cada una de las parroquias. En el caso de Zámbara, únicamente el 32% de las familias disponían de agua potable en sus casas, siendo todavía menor el acceso al alcantarillado, con el 31%. En lo que se refiere a la luz eléctrica, la mayoría de las áreas rurales metropolitanas seguían sin disponer de este servicio, entre ellos Zámbara. Finalmente, otros servicios como la recolección de basuras también estarán ausentes en la parroquia.<sup>23</sup>

De lo anterior, se puede deducir que en los inicios del proceso de metropolización de Quito, Zámbara, como otras parroquias, seguirá manteniendo dinámicas convivenciales mayoritariamente internas. Además, si entendemos la urbanización según los criterios del Municipio de esa época (aumento de la densidad poblacional, cobertura de servicios, sistema productivo ligado a los servicios o a la industria, formas de consumo mediadas por el dinero), la cabecera seguirá sin cumplir muchos de los requisitos programados. El hecho de que las dinámicas urbanas no se hubiesen insertado profundamente en el mercado local, no significa

<sup>23</sup> Curiosamente, años más tarde se escogerá Zámbara como principal vertedero de Quito, generándose un fuerte estigma que se ha mantenido hasta la actualidad pese a su traslado en 2002. Tanto es así que numerosas volquetas siguen arrojando desperdicios ante la pasividad de las autoridades locales (parroquiales y municipales), perjudicando principalmente al territorio comunal y sus quebradas, pasando a ser auténticos vertederos incontrolados.

que éste, en sus formas de producción y consumo, no estuviese reglado por las condiciones impuestas por el mercado regional, nacional e internacional.

En lo que se refiere al resto del territorio poblado de las parroquias rurales, el Municipio mantendrá su política de invisibilización de las comunas, completamente ausentes en cualquier plan estratégico planteado en la época (1967, 1973, 1980): “hay que dirigir el futuro crecimiento hacia las áreas desarrolladas de las cabeceras existentes” (Municipio de Quito 1973, 48). En la práctica, esto negaba no sólo el derecho a que el resto de la población tuviese una cobertura de servicios asegurada, sino que insinuaba que la única vía de solución era trasladarse a la cabecera parroquial y adherirse a la senda del desarrollo establecido.

Para la mayoría de comuneros de Cocotog, el apego al territorio y las relaciones establecidas en ella pesarán más y ante la falta de apoyo institucional, resolverán por sus propios medios la carencia de viejas y nuevas necesidades, favoreciendo la cohesión y el trabajo comunitario. Frente a una Junta Parroquial centrada en desarrollar únicamente la Cabecera y un Municipio que no reconocía a la autoridad en la estructura de poder existente en el territorio, la comunidad, coordinada por sus propias instituciones, fortalecerá el trabajo autónomo y colectivo. Debido a la gran extensión del territorio, el Cabildo se verá incapaz de gestionar las necesidades existentes en una comunidad cada vez más numerosa. Con tal de poder resolver los problemas de una forma efectiva, la asamblea comunal decidirá crear en 1976 cuatro barrios<sup>24</sup> dentro de los límites territoriales de la Comuna, unidades administrativas más pequeñas que pudieran diagnosticar y dar seguimiento a las problemáticas identificadas. Es necesario aclarar que los barrios no tienen potestad ejecutiva sobre el territorio y deben articularse con el Cabildo y la asamblea en última instancia. En el capítulo 3.2.2. y 3.3.1, incidiré sobre cómo se dan este tipo de relaciones en la actualidad.

Pese que a partir de la Ley de Municipios, el gobierno de Quito consigue una mayor presencia en el territorio gracias a la implementación de las juntas parroquiales, principal ventrílocuo de la comunidad, y burocratiza la relación de la Comuna a través del proceso de desconcentración municipal, el hecho de que el proceso de urbanización se concentre en la Cabecera Parroquial permitirá conservar en la Comuna ciertas prácticas autónomas no planificadas desde las oficinas de técnicos y “especialistas” urbanos. En otras palabras, la

---

<sup>24</sup> San Miguel, Central, Santa Ana y Acerochupa o Jesús del Gran Poder. (Actas del Cabildo de la Comuna de San José de Cocotog, 1976).

Comuna mantendrá la capacidad de gestionar su entorno, frente a un habitante urbano cada vez más individualizado y dependiente de la maquinaria administrativa.

Lejos del proceso de metropolización fordista que definía Edward W. Soja (2008), fundamentado en la producción a gran escala, el consumo de masas y las prácticas de bienestar social, en Quito, al igual que en el resto de metrópolis andinas, la expansión de la ciudad responderá a una transformación entrecortada, abigarrada (Zavaleta 1986), fruto de la incapacidad de reflejar una modernidad urbana occidental. El asesoramiento de expertos urbanistas estadounidenses (Municipio de Quito 1973) o franceses (Municipio de Quito 1980) para el proceso de conurbación no conseguirá eliminar las prácticas sociales anteriores que se adaptarán y reiventarán a la nueva situación.

En este caso, pese a que en la década de los setenta y ochenta siguieran manteniéndose prácticas autogestionarias a través de la construcción de espacios comunes como el estadio de fútbol (1975) o el cementerio (1981), los cambios de relación con la tierra y las nuevas formas de contratación modificarán significativamente las relaciones en el interior de la Comuna, aspecto en común con el resto del periurbano quiteño. Por una parte, los nuevos contratos con las diferentes entidades públicas, fortalecerán la dependencia no solo de la ciudad sino hacia el propio Estado. Por otra parte, la salida del hombre del hogar y de la comunidad debido a la necesidad de llevar a cabo grandes desplazamientos a los nuevos puestos de trabajo, llevará a la reconfiguración de la división del trabajos en la familia, pasando la mujer a ser la máxima responsable de la producción agrícola y ganadera (reducida al cuidado de animales menores).

El rol de la mujer dentro de la Comuna tiene que ser primero proteger a la Comuna [...] porque los hombres salen en su mayoría a trabajar y llegan en la noche y las mujeres de una y otra estamos dedicados a nuestros animales, cosechas y entonces como pasamos dentro de una comuna se sobreentiende que debemos estar listas para cualquier tipo de protección.<sup>25</sup>

Esta rearticulación de labores familiares permite que se de un aumento en las relaciones de solidaridad entre las mujeres de cada familia, que llevará a que hoy en día existan al menos tres cajas solidarias gestionadas únicamente por mujeres con el objetivo de apoyarse económicamente en las labores de la Comuna.

Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara: La Caja de Ahorros funciona en que, nosotros somos 17 mujeres y que las 17 mujeres ponemos una mensualidad, cada persona tiene

---

<sup>25</sup> Entrevista a Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara, 22 de julio de 2015.

que ir depositando una mensualidad, tenemos una tesorera, de esos dineros que nos recogemos las 17 mujeres.

Entrevistador: 17 familias o...

Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara :17 personas, mujeres, sólo mujeres

Entrevistador: No es que sea el dinero de la familia

Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara: No, solamente el de la mujer porque en esa organización no se entremete ni el esposo, ni el hijo, hija, nadie, nosotros nos sentamos las 17, para bien o para mal nosotros tomamos decisiones.<sup>26</sup>

Sin embargo, la adopción de nuevas funciones para la reproducción de la vida en la Comuna, no se traducirá en una mayor presencia en la esfera pública, es decir, en los espacios de decisión comunitarios. Muestra de ello es que en los 68 años de existencia de la Comuna jurídicamente, sólo ha habido diez mujeres que hayan formado parte del Cabildo, asumiendo siempre cargos de segundo nivel como secretarías o tesoreras (ver Anexo Directiva Comunal 1948-2015).<sup>27</sup>

De esta manera, pese a que el hombre pierde una gran presencia en la cotidianidad comunitaria, seguirá tomando las decisiones que afectan al conjunto de las familias. Aunque esta investigación no se enfoca en las formas de división del trabajo comunitarias, es evidente que existe una clara ausencia de la mujer en los espacios de toma de decisión, consecuencia del carácter patriarcal de las instituciones estatales (también comunitarias) y la asunción de las tareas reproductivas por parte de la mujer. Esto conlleva a que tenga un tiempo más reducido para otras actividades. Lo anterior no niega que las mujeres no cuenten con otros espacios de influencia en la comunidad sino que hay que tomar conciencia de esta realidad, feminizando los espacios y posibilitando que las mujeres asuman decisiones directas en los espacios de dirección comunitaria.

En resumen, el proyecto de modernización del Estado se traduce en un nuevo modelo de desarrollo urbano caracterizado por la expansión urbana metropolitana y la gestión empresarial. Para ello, se llevará a cabo un proceso de desconcentración institucional que supondrá la ampliación del cuerpo burocrático en el territorio a través de las juntas parroquiales. Éstas se encargarán de generar nuevas relaciones de administración poblacional,

---

<sup>26</sup> Entrevista a Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara, 22 de julio de 2015.

<sup>27</sup> Tuvieron que pasar cuarenta y tres años (1991) hasta que una mujer tuviera un cargo dirigente (tesorera). Años más tarde, esa misma dirigente será una de las que impulsen revitalize el proceso de organización indígena de las comunas de Quito, materializado con la fundación del Pueblo Kitu Kara.

reduciendo las formas de vida autónomas anteriores. En la Comuna de Cocotog, la incapacidad de la parroquia para llevar a cabo los planes centrales, permitirá que se conserven las prácticas organizativas internas. Sin embargo, el proceso de terciarización de la ciudad no pasará inadvertido, estableciendo nuevas prácticas territoriales marcadas por una mayor dependencia laboral, la profesionalización y la reducción de las formas de producción agropecuarias del lugar que, a partir de ese momento, serán responsabilidad única de la mujer.

### **3. La lucha por la autonomía indígena y el proceso de descentralización neoliberal en el Ecuador: 1990-2006**

Como indiqué en el marco analítico, el eje articulador de mi investigación es el de 'autonomía' y, en relación con éste, he conectado otros conceptos que me han permitido profundizar en el universo histórico analizado, es decir, todos aquellos antecedentes que permiten comprender el caso de estudio. Ahora bien, antes de pasar al análisis del caso, es necesario hacer una recopilación de la irrupción de las demandas autonomistas en el Ecuador durante la década de los noventa y comienzos de los dos mil por parte del Movimiento Indígena y analizar por qué se verán entremezclados con términos como plurinacionalidad, descentralización y desconcentración.

Para ello, me he basado en la extensa bibliografía existente, además de una revisión de la prensa de ese periodo (1990-2006) sistematizada por la Revista Kipu, la cual ha venido realizando una extensa recopilación de notas de prensa<sup>28</sup> referidas a la cuestión indígena desde los años ochenta hasta la actualidad. No se trata de revisar únicamente los hechos ocurridos, sino además, incluir los debates de la época a través de episodios concretos y los cambios de reconfiguración estatal y social que de ellos se derivan.

---

<sup>28</sup> Los periódicos analizados son: El Universo, El Comercio, La Hora, Hoy, Expreso y El Telégrafo.

### **3.1. De la demandas autonómicas a los procesos de institucionalización del Movimiento Indígena**

Pese a que la autonomía como estrategia política irrumpe en los setenta y ochenta<sup>29</sup> cuando el movimiento indígena plantea el derecho de libre determinación de los pueblos, es durante las sublevaciones de los años noventa que la propuesta autonómica sintetizada en la capacidad de gobernarse a sí mismo, ganará legitimidad frente al paradigma asimilacionista-integracionista (Burguete Cal y Mayor 2010). El fracaso de las políticas de reconocimiento por parte del Estado basadas en el ‘indigenismo’<sup>30</sup> y el ‘multiculturalismo’ o ‘governabilidad multicultural’ (Zambrano 2006, Díaz-Polanco 2009, Burguete Cal y Mayor 2010, López 2011, Díaz-Polanco 2009, Burguete Cal y Mayor 2010), genera una ola autonomista en muchos de los territorios amenazados por las nuevas formas de acumulación impuestas por el proyecto neoliberal. Frente a ello, la razón autonómica es una “propuesta concreta a la necesidad de formular una política que dé respuesta a la pluriétnicidad de las sociedades latinoamericanas” (López 2011, 87).

En éste periodo, el Ecuador atravesaba una grave crisis económica y política producto de la galopante deuda externa, 116% del PIB en 1990 (Acosta 2006), y el crecimiento de las desigualdades recaía especialmente en los grupos sociales más vulnerados por el sistema, con un claro componente étnico, de clase y de género. Todo ello, hizo que se diera una creciente deslegitimidad hacia el Estado por diferentes sectores. Entre ellos, destaca el Movimiento Indígena quienes a través de todo un ciclo de protestas tratarán de transformar el “falso contrato social” (Santos 2003) del que seguían sin formar parte.

Cuatro años después de formarse la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE), se lleva a cabo el primer levantamiento indígena de la época en el que comienzan a plantearse las primeras tesis sobre autonomía y plurinacionalidad en el país. Las primeras declaraciones de autonomía se dan al calor de las protestas de los 500 años de la invasión española. En Julio de 1990 se realiza en Quito el “Encuentro Continental de los Pueblos

---

<sup>29</sup> Aquí hay que destacar el Estatuto de Autonomía aprobado en 1987 por la Asamblea nicaragüense que incluyó los principios y derechos autonómicos. Su aplicación se verá limitada tras la implementación del régimen neoliberal que reemplazará al sandinismo a partir de 1990.

<sup>30</sup> Corriente intelectual desarrollada durante los años treinta en el Ecuador que trataba de desmentir, a través de sus publicaciones, la supuesta restitución del viejo orden aristocrático que seguía invisibilizando al indio dentro del contrato social establecido. Como alternativa, plantearán un Estado más integrador a partir de políticas de protección social dirigidas directamente a la población indígena. Desde este discurso, se autoprocaban portavoces de aquellas comunidades subalternas que el Estado no reconocía.

Indígenas” que finaliza con la “Declaración de Quito”. Ésta afirma: “estamos conscientes de que nuestra liberación definitiva solo puede expresarse como pleno ejercicio de nuestra autodeterminación y éste debe expresarse como plena autonomía para nuestros pueblos” (“La autonomía”, *El Comercio*. 25 de Julio de 1990). Para lograr ejercer la autonomía, plantearán la necesidad de un nuevo modelo de Estado. Para ello, propondrán la plurinacionalidad, propuesta que se materializará en el Proyecto Político de la CONAIE (1994).<sup>31</sup> En ella no se reclama tierra sino territorio. No se quiere participar en los órganos del Estado sino que éste reconozca sus propios gobiernos. Territorio y autogobierno, pilares básicos del autonomismo.

De acuerdo al sociólogo Andrés Guerrero,

[...] por primera vez, en la historia del Ecuador, en 1990, aparece un discurso político de los “administrados” de los que no tenían palabra [...] su código era diferente. El código depende de la correlación de fuerzas y en 1990 se impone una nueva correlación de fuerzas que hace que el Estado tenga que escucharlos, y los indígenas hablan con su propio discurso (“El sociólogo Andrés Guerrero, la Ley Agraria y la cultura. La Comunidad en peligro”, *Hoy*, 22 de junio de 1994).

El canal de interlocución entre las comunidades y el Estado deja de ser mediado por un traductor del sistema de códigos imperante, ya sea el varajuc, el teniente político o el representante parroquial, y comienza a realizarse a través de los portavoces directos del Movimiento como sujeto político reconocido por primera vez en la esfera pública y estatal. En palabras de Silvia Rivera Cusicanqui,<sup>32</sup> se establece una lucha por la semiótica en que los referentes o códigos que estructuran la sociedad son puestos en entre dicho. Es decir, se cuestiona el sentido común imperante y los metarelatos que habían definido el presente y el pasado de la sociedad hasta ese momento dejan de ser verdades absolutas. Algunas preguntas clave en esta disputa política-cultural giran en torno a la transformación efectiva del Estado: ¿cómo se podría dar éste proceso de traducción? ¿Cuál sería la capacidad de que el Estado transitara hacia éste nuevo lenguaje? ¿Era posible que la estructura del Estado pudiese

---

<sup>31</sup> En 1994, todas las propuestas que se habían venido gestando durante el levantamiento toman cuerpo a través de un documento que sistematiza la propuesta de Estado Plurinacional que el movimiento indígena plantea. En éste, se puede leer: “El plurinacionalismo propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las Nacionalidades que conformamos el Ecuador. Reconoce el derecho de las Nacionalidades a su territorio, autonomía política-administrativa interna, es decir a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su Identidad Cultural y Política: y por ende al desarrollo integral de la Nación” (CONAIE 1994, 12). Para profundizar más sobre la construcción histórica de la plurinacionalidad por parte del Movimiento Indígena, ver en (F. Simbaña 2005).

<sup>32</sup> “Conversa del Mundo: Silvia Rivera Cusicanqui y Boaventura de Sousa Santos”, emitido el 16 de octubre de 2013, [https://www.youtube.com/results?search\\_query=cusicanqui+y+boaventura](https://www.youtube.com/results?search_query=cusicanqui+y+boaventura) .

establecer un nuevo régimen de valores? ¿Se podría negociar un nuevo contrato social más igualitario para la sociedad?

Frente a las propuestas de reestructuración estatal planteadas por la CONAIE, el gobierno presidido por Rodrigo Borja (1988-1992) responderá: “el sector indígena son parte del pueblo ecuatoriano, forma parte del Estado y no son una comunidad aparte, y el Estado no puede entrar en este tipo de arreglos (“Borja dice no a la pretendida autonomía”, *Hoy*, 22 de Agosto de 1990). Con estas declaraciones se demuestra que lo que estaba en juego no será sólo el reconocimiento de un nuevo sujeto político, sino la redefinición del contrato social establecido, es decir, el régimen general de valores, el sistema común de medidas y el espacio-tiempo imperantes (Santos 2003). En el marco de ésta proceso, la descentralización, la plurinacionalidad y la autonomía serán conceptos clave en disputa.

Las políticas de descentralización no comienzan en esa época sino que tienen sus antecedentes desde finales de los sesenta a partir de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Constitución aprobada en 1978, que reconoce al Ecuador en su artículo I como un “Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico”. Similar es la deriva en los gobiernos locales como el de Quito, donde en sus Planes Directores se hace referencia constante a la necesidad de descentralizar y desconcentrar los organismos públicos. Sin embargo, son leyes con un carácter de desconcentración administrativa más que de descentralización, es decir, sin una transferencia real de competencias a instancias seccionales territoriales.

Durante la “arremetida neoliberal” (Acosta 2006) iniciada por el presidente Sixto Durán (1992-1996), la descentralización se presentará como la única receta para salir de la crisis económica del Estado. En 1993 el gobierno aprueba la “Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada”. Dentro de sus objetivos, plantea la necesidad de la descentralizar, desconcentrar y simplificar el Estado en su diferentes niveles. Esto se traduce en la privatización de los servicios públicos entre los que se encuentra el agua potable saneamiento, fuerza eléctrica y vialidad así como telecomunicaciones, aeroportuario y ferroviarias, además de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Como reacción a ésta ley que bajo el discurso de la descentralización del Estado pretende ceder a las empresas la gestión de los recursos de los pueblos y comunidades, se llevará a cabo un nuevo levantamiento indígena que hará retroceder al gobierno frente a la privatización del agua. Muestra de la influencia directa de

los organismos internacionales sobre el gobierno es que serán el BID y el Banco Mundial quienes llevarán a cabo las negociaciones con la CONAIE.

En Quito, ese mismo año se aprueba la “Ley Especial para el DMQ”, (en el 2001 es declarada como Ley Orgánica) la cual sigue vigente hasta la actualidad. Ésta supone la transferencia exclusiva al Municipio para la regulación del uso del suelo (art.2 n°1). Por otro lado, se inicia el proceso de desconcentración el cual incorporará a las Administraciones Zonales con el objeto de gestionar de una manera más eficiente los servicios y asegurar formas más eficaces de participación. Durante esa época se menciona por primera vez a las comunas que serán incluidas como áreas de protección ecológica, conservándose de acuerdo a su valor histórico (Municipio el Plan Maestro de Consolidación del DMQ 1989-1993 en Jacomé 2011, 27).

La arremetida de Durán se completa con la aprobación de la nueva “Ley de Desarrollo Agrario” (1994) que fortalecerá, más si cabe, la línea agroexportadora iniciada con las reformas agrarias de la época desarrollista de los sesenta y setenta. En este sentido, la función de la tierra seguirá entendiéndose bajo parámetros puramente productivistas. Tanto es así, que el principal condicionante para la distribución de tierras y su legalización, es que éstas “produzcan eficientemente” teniendo para ello que “capacitar”, “preparar”, “enseñar” técnicas modernas para así responder a las “exigencias del mercado de exportación”. El artículo 24 hace referencia específica a las comunas abriendo nuevas vías para el fraccionamiento de los predios comunales y la transformación en cooperativas si lo desean. No hay que olvidar que para esa época las comunas y comunidades vivían un proceso de irrupción organizativa amenazadora para el gobierno.

Tras cinco años de grandes movilizaciones, las principales demandas del Movimiento Indígena entorno a la plurinacionalidad y la autonomía seguían sin ser atendidas. La descentralización propuesta por el Estado evadían responsabilidades sociales en el territorio, a la vez que permitían la injerencia de empresas y ONG’s internacionales, provocando nuevas formas de dependencia en las comunidades.

Frente a ello la CONAIE considerará la necesidad de generar “nuevas modalidades” de actuación por lo que decidirá entrar en la disputa electoral pese a ser “un terreno desconocido y ajeno [...] en que las reglas del juego provienen del Estado y no del Movimiento Indígena” (“Descentralización y pueblos indígenas. Entrevista Luis Macas”. *Hoy*, 12 de marzo de 1995). Así en 1996 se conforma el *Movimiento Plurinacional Pachakutik* en el que además de los representantes indígenas confluirán otros sectores críticos de la sociedad como la

Coordinadora de Movimientos Sociales o la Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino.

El proceso de inserción en los espacios estatales vendrá acompañado de un cambio en los planteamientos de la cúpula del Movimiento Indígena que consideraba que la lucha por la descentralización del Estado les permitiría ganar mayores espacios de representación en el territorio. Así, en el prefacio del proceso constituyente de 1998, el principal punto de debate será la consolidación de un “Estado Plurinacional, Solidario, Descentralizado e Igualitario” (“Indígenas llegan hoy a Quito para participar en la Asamblea nacional”, *Expresso*, 12 de octubre de 1997). Como consecuencia, el enfoque más autonomista en torno a la base comunal comienza a perder peso.

En medio de la disputa por el modelo territorial del Estado, y con un gobierno provisional tras el cese de Abdalá Bucarán por “incapacidad mental para gobernar”, se aprobará la “Ley de Descentralización del Estado y Participación Social”<sup>33</sup> (1997) con tal de poner en práctica el Estado descentralizado tal y como estaba definido en la Constitución vigente de 1978 y dar continuidad a las anteriores leyes aprobadas en la época, prevaleciendo el discurso de la descentralización hegemónico como la única vía para obtener una mayor “eficacia, agilidad y productividad”. En la misma Ley se abre el proceso para que la composición las juntas parroquiales se realice “mediante votación popular directa, en la forma y época que se establezca en la Ley de Elecciones”, la cual se aprobará en el año 2000, como explicaré más adelante. Únicamente el artículo 42 “De los pueblos indígenas y negros” tratará discretamente las “organizaciones tradicionales”, las cuales, lejos de ser reconocidas como autoridad territorial y con autonomía de gestión dentro de sus límites, como exigía la CONAIE, serán incorporadas como dinamizadoras de los programas de desarrollo planteadas por el Estado, además de “colaborar manteniendo el orden público dentro de su comunidad”. El nivel de contradicción es tal que mientras se mantiene la concesión de la exploración y explotación de los “recursos no renovables”, tal como dicta la Ley de Modernización, se pedirá a las “organizaciones tradicionales” que “velen por la preservación de los recursos naturales”.

---

<sup>33</sup> Unos meses antes se aprueba la Ley de Distribución del 15% que permite que los gobiernos seccionales cuenten con su propio presupuesto. Del 15% de los presupuestos del Estado, el 70% irán destinados a los municipios y el 30% a los consejos provinciales, lo que demuestra la prioridad que se da a un gobierno seccional frente al otro.

De nuevo, la transición hacia la plurinacionalidad del Estado se mantendría ausente. El mismo mes de aprobación de la nueva Ley, Luis Macas, diputado por Pachakutik en esa época, incide sobre los peligros que conlleva la descentralización:

[...] el tema de la descentralización es una arma de doble filo, puede entenderse como descentralización de ciertas áreas, como salud y educación (propuesta ligada a la plurinacionalidad de la CONAIE), o la privatización de éstos sectores [...] la plurinacionalidad implica una *transferencia*<sup>34</sup> de poder, el reconocimiento de las autonomías de los pueblos, con un Estado pero tampoco como lo hace un propietario privado, es decir, se trata de un camino intermedio porque es una propiedad social (“Plurinacionalidad: nada de mini estados” *El Comercio*. 30 de octubre de 1997).

Con la “Constitución de 1998” las nacionalidades pasarán a ser parte constitutiva del Estado ecuatoriano pero la plurinacionalidad como definición del Estado no será aceptada. El reconocimiento de los “derechos colectivos”, artículo 84,<sup>35</sup> y la inclusión del 191, que reconocerá la administración de la justicia interna de las comunidades y la posibilidad de construir circunscripciones territoriales indígenas, será un avance en los derechos colectivos. A partir de este momento, las comunas pasarán de ser organizaciones sociales a territoriales. Sin embargo, la falta de voluntad política para hacer cumplir estos derechos y la inexistencia de una normativa legal que les diera concreción, hará que la aplicación de estos derechos sea muy limitada.

Sobre ello, Ileana Almeida, académica dedicada al estudio del Movimiento Indígena y las diferentes propuestas entorno a la plurinacionalidad, argumenta como las políticas de descentralización aplicadas han dejado en un segundo plano al de autonomía: “El país cuenta con un espacio jurídico-administrativo que permite la descentralización. Sin embargo, no existe todavía una fórmula para la autonomía indígena; solo hay un pequeño espacio autónomo para la educación bilingüe”<sup>36</sup> (La autonomía indígena, *Hoy*, 20 de Noviembre de 1999). En su libro *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*, Ojeda irá más allá: “la legislación de los noventa enfoca el debate exclusivamente en la

---

<sup>34</sup> Énfasis propio.

<sup>35</sup> En el numeral 2 de ese mismo artículo se establecen las bases para la conservación de las tierras comunitarias que rigen hasta la actualidad. En ésta se afirma que “serán inalienables, inembargables e indivisibles” aunque el Estado asegura su participación, añadiendo: “salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública”.

<sup>36</sup> Desde 2009 (Decreto Ejecutivo 1585) la Regulación del Sistema de Educación Interbilingüe pasó a manos del Ministerio de Educación poniendo fin a la autonomía administrativa y de control que contaba el Movimiento Indígena.

descentralización administrativa, mientras deja de lado temas peligrosos y conflictivos como la regionalización, las autonomías y el federalismo” (2000, 14).

Otros de los nuevos cambios legales a los que hay que ponerle atención y que amplía el abanico de derechos colectivos a los que acogerse, es el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>37</sup> que pese a que es aprobado en 1989, Ecuador lo ratificará en 1998. En el mismo, se destaca el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos (autodeterminación), la obligatoriedad de realizar una consulta previa frente a cualquier proyecto planteado por cualquier institución estatal o privada en su territorio, el reconocimiento a sus costumbres o derecho consuetudinario y el capítulo referido a las tierras. En éste, define “territorio” no sólo como propiedad sino en un sentido más integral “que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera u otra”,<sup>38</sup> dándole de esta forma una mayor consideración al valor de uso. Además, no se remite únicamente a las tierras ancestrales, como establece la Constitución actual del 2008, sino a aquellas que han sido ocupadas históricamente.

En ese contexto postconstituyente, seguirá existiendo toda una serie de vacíos a la hora de aplicar la autonomía en los territorios comunitarios que dejarán muchas dudas al respecto. En gran parte se debía a la (eterna) postergación de la “Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas” que pretendía concretar los derechos étnicos a los que hacía referencia la Constitución. Uno de los puntos más polémicos durante los siguientes años fue el reconocimiento del Estado a la hora de que las comunidades administrasen su propia justicia en sus territorios, elemento que sigue estando en disputa. A fin de cuentas, la discusión sobre la legitimidad de las comunidades a la hora de aplicar sus propias formas de sanción, volverá a poner encima de la mesa cuáles debían ser los códigos para resolver los conflictos: si se debían resolver de acuerdo al derecho consuetudinario marcado por las comunidades o si bien eran los funcionarios amparados en el marco jurídico del Estado de derecho republicano, quienes debían mediar en las comunidades. Incluso dentro del Movimiento Indígena existieron planteamientos disonantes entre “los que no permitían que la costumbre se positivase en un documento y los que miran como necesaria la puesta en escrito de sus castigos” (“Los indígenas diseñan su justicia” *El Comercio*, 08 de Julio de 2002). Y es que, como afirma

---

<sup>37</sup> Actualizó el anterior Convenio 107 de 1957 que tenía un claro enfoque integracionista.

<sup>38</sup> Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989, artículo 13.

Pablo Ospina, reglar la autonomía es difícil ya que ésta se basa en la práctica de la diferencia mientras que la ley homogeniza (2010, 208).

A nivel estatal, la inconsistencia de los gobiernos centrales no será un obstáculo para que el proceso de descentralización continúe y en el año 2000, se aprobará la anunciada “Ley Orgánica de Juntas Parroquiales”, con el objetivo de regular el proceso de elección de representantes políticos y sus atribuciones. Esto significará la nulidad de la anterior Ley Municipal de 1966, traduciéndose en que las juntas pasaran de ser meros cuerpos administrativos en calidad de “auxiliar del gobierno municipal”, a tener gobierno propio con un presupuesto a gestionar directamente. La atribución principal será formular un Plan de Desarrollo que se encargue de ordenar el territorio de las cabeceras parroquiales, tal y como se planteaba en el proceso de metropolización de Quito, desde una lógica urbanizadora única, sin tener en cuenta las peculiaridades de cada una de ellas y convirtiéndolas simplemente en espacios receptores de las obras desarrollistas planteadas.

Curiosamente, una de las personas que más apoye este proceso de ‘parroquialización’ será Ninca Pacari, diputada de Pachakutik en ese momento, quien dentro del proceso de participación institucional del Movimiento Indígena comentado anteriormente, planteará la necesidad de desarrollar un proyecto de microregionalización en aquellos territorios donde los indígenas tengan una presencia mayoritaria, con el fin de que opten a los puestos de poder local y tengan una mayor capacidad de gestionar el territorio, en especial, los recursos naturales (Ojeda 2000). Prueba de ello es el Proyecto de Juntas Parroquiales que presentará en el mismo año de la aprobación.

La propuesta será muy discutida por el entorno del Movimiento Indígena al considerar que existía el peligro de que el proceso de institucionalización acontecido supusiera un fraccionamiento de sus bases. Para Ospina (2010) la parroquialización es un proceso que fragmenta la organización indígena comunal debido a la conformación de una estructura política basada en un sistema de partidos que compite con la autoridad de las organizaciones comunitarias. Además, sostiene que el establecimiento de un sistema de funcionariado creado para resolver las necesidades comunitarias, lleva a que aumenten los casos de corrupción, el oportunismo político y el clientelismo. Ortiz (2008) añade que las juntas son el último eslabón de la legitimación del Estado, una especie de colonización de la democracia liberal representativa en busca de bases sociales más amplias. En definitiva, es el perfeccionamiento

del aparato burocrático periférico constituido en pleno proceso de consolidación republicana y que Guerrero analizó minuciosamente (2010b).

A la par que el movimiento indígena comienza a insertarse en la burocracia estatal, las divisiones en el seno de la CONAIE aumentarán. El momento cumbre llegará cuando decidan formar gobierno en el 2003 con el general Lucio Gutiérrez. Nina Pacari ocupará la Cancillería y Luis Macas el Ministerio de Agricultura. El mantenimiento de las políticas neoliberales dictadas por el exterior llevará a que los seis meses de gobierno decidan pasar a la oposición. En el proceso, Antonio Vargas, antiguo presidente de la CONAIE, junto a la Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE) y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI),<sup>39</sup> mantendrá su apoyo al gobierno y pasará a desempeñar el puesto de Ministro de Bienestar Social. Además tratará de construir una CONAIE paralela que finalmente no se materializará (“Una CONAIE paralela se cocina a fuego lento”. *Hoy*, 03 de Julio de 2005).

Tabla 2.2. Sucesión de acontecimientos durante el proceso de descentralización neoliberal y la lucha por la autonomía indígena (1986-2003)

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>
1986	Conformación CONAIE
1990	1 <sup>er</sup> Levantamiento Indígena
	Creación DINEIB
1993	Ley de Modernización del Estado
	Ley Especial para el DMQ
1994	Ley de Desarrollo Agrario
	2 <sup>o</sup> Levantamiento Indígena
1996	Conformación Partido Político Pachakutik
1998	Aprobación Constitución e incorporación al Convenio 169 de la OIT
	Creación CODEMPE
2000	Ley Orgánica de Juntas Parroquiales
2003	Pachakutik pasa a formar gobierno

Durante el proceso de fraccionamiento del Movimiento Indígena hay que considerar el rol jugado por los proyectos desarrollistas implementados en las comunidades desde finales de siglo. Lo novedoso de éstos es los intermediarios de las ONG's son sustituidos por los dirigentes indígenas quienes pasan a gestionadas directamente los proyectos. Uno de los que más ha estudiado este proceso es Víctor Bretón quien sugiere que éstas políticas serán una

<sup>39</sup> En la actualidad tanto Vargas como las organizaciones referidas, apoyan directamente al Gobierno de Alianza País.

actualización del paradigma desarrollista hegemónico implementado con un carácter étnico añadido, lo que supondrá una readaptación de la gobernabilidad multicultural anterior (2007). Dentro de este proceso, quien se encargará de coordinar dichos proyectos a nivel estatal desde 1998 hasta 2014, será el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE). La institución será objeto de disputa permanente entre diferentes organizaciones indígenas, llegando a su punto álgido en 2004 cuando la cúpula, ligada a la facción de Antonio Vargas pro gobierno, será acusada de corrupción llegándose a tomar la sede como señal de protesta.<sup>40</sup>

El proyecto que más repercusión tendrá será el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPIME). Proyecto piloto impulsado por el Banco Mundial entre 1998 y 2004 y financiado a través de la deuda externa del Estado ecuatoriano, establecerá un discurso ligado al fortalecimiento del movimiento indígena y el desarrollo del capital social en las comunidades, lo que llevará a que:

[...] el campo de batalla del movimiento indígena se base en el número, la cuantía y la naturaleza de los subproyectos, diluyendo la política de alcance [...] encauzándole en una vía asumible por el modelo [...] en franca descomunalización y pocas expectativas (Bretón 2007, 102).

### **3.2. Las repercusiones del proceso de descentralización neoliberal y la institucionalización del Movimiento Indígena en la Comuna**

Las transformaciones sociopolíticas producidas en el país durante la época tuvieron consecuencias directas en el proceder organizativo de la Comuna. A partir de las actas del Cabildo revisadas durante esos años, he considerado una primera etapa marcada por las políticas productivistas implementadas por el Gobierno central a comienzos de los noventa, y una segunda que tiene que ver con la reestructuración institucional del Estado a finales de la década y comienzos de los 2000.

En la primera, se destaca las políticas establecidas por el MAG quien, a partir de la Dirección Nacional de Desarrollo Campesino, solicita al Cabildo en 1994, año en que se aprueba la

---

<sup>40</sup> “Chimbó bloqueó cuentas del Codenpe”, *Universo*, 21 de julio de 2004 y “Pugna indígena por el control de la CODENPE”. *Hoy*, 09 de Agosto de 2004.

nueva Ley de Desarrollo Agrario, la actualización de su Reglamento Interno, el cual no había sido modificado desde 1979 cuando el MAG pasó a hacerse cargo del registro jurídico de la Comuna en pleno proceso de reestructuración agraria. En el nuevo reglamento, se mantiene la línea productivista del anterior, definiendo a la comuna como una organización campesina formada por agricultores (art.1), teniendo como fin la integración a la dinámica socioeconómica del país a través de la asistencia técnica y crediticia de instituciones nacionales y extranjera (art. 2a y 2e). De ésta manera, no existen cambios notables en la percepción que el Estado tiene sobre las comunas, concibiéndose como meras unidades de producción agrícola.

En la segunda etapa se dan dos procesos al mismo tiempo que tendrán consecuencias directas en el proceder organizativo de la comuna. Por un lado, los efectos de la desconcentración y descentralización a nivel municipal y parroquial respectivamente. Por otro, los resultados derivados de la mencionada incorporación del Movimiento Indígena al Estado y la constitución de los Pueblos como sujetos de derecho.

La Ley del DMQ en 1993 no supuso únicamente un proceso de desconcentración de las instituciones municipales, sino que a la vez se efectuó un reordenamiento del territorio distrital que modificó muchos de los límites parroquiales. El caso de Cocotog fue atípico ya que con la nueva configuración administrativa el territorio se dividió entre dos parroquias, cada una de ellas pertenecientes a diferentes administraciones zonales. Sin embargo, estos cambios no tendrán mayores repercusiones hasta comienzos de siglo cuando las juntas parroquiales comiencen a recibir presupuesto directo del Estado y las administraciones zonales desplieguen su cuerpo de funcionarios a lo largo del territorio metropolitano. Estos dos aspectos, la división administrativa y la mayor carga burocrática en el territorio, llevará a cambios profundos en las relaciones comunitarias que serán analizados más adelante.

Con la Constitución de 2008, se abre una nueva etapa de institucionalización del Movimiento Indígena que tendrá en la creación constitución legal de pueblos y nacionalidades uno de sus máximos exponentes. Quien se encargará de regular éstos será el CODENPE que se responsabilizará de distribuir proyectos destinados fundamentalmente a las parroquias rurales y, en algunos casos, con la colaboración directa de los cabildos comunales.

En el DMQ, las experiencias de coordinación indígena anteriores<sup>41</sup> no terminaron de consolidarse y es a principios del nuevo siglo cuando el nuevo contexto permite reconsiderar la conformación de una nueva organización que represente los derechos colectivos a nivel territorial. El proceso de conformación como pueblo tuvo grandes dificultades ya que, a diferencia de otros territorios, no existían claros referentes identitarios que permitiesen generar una fuerte cohesión.

En este camino, algunos dirigentes de la Comuna de Cocotog jugaron un rol esencial. A partir de la entrevista realizada a una de las fundadoras del Pueblo Kitu Kara y posterior presidenta de éste, pude comprender la dificultad que se dio:

Cuando me nombraron presidenta, yo me fui al CODENPE porque el CODENPE daba el nombramiento y tenía que darnos el acuerdo ministerial y constituir todo así que fui, hablé con el Secretario Ejecutivo del CODENPE y dice: compañera, en la ciudad no va a haber ningún pueblo, están cerca de la ciudad, las comunas que están cerca de la ciudad no son rurales, no son comunas indígenas, además ustedes no tienen vestimenta, idioma ni tienen nada [...] Era una lucha bien dura porque nos querían discriminar los indígenas a los indígenas diciéndonos no que la compañera no son indígenas porque no tienen su ropa y me levantaba y tenía que hablar en kichwa y allí es cuando decían a no sí la compañera sí, y otra vez me iba a algún lado y decían no aquí en Quito no hay indígenas, mire que viene con falda, debe poner la ropa de las comunas.<sup>42</sup>

De lo anterior se extraen dos interpretaciones. La primera, proviene de la homogenización de criterios que establecía la CONDENPE para conformarse como pueblo, marcados por una esencialización y folclorización de la comunidad y la cultura indígena. La segunda, la consolidación de un sentido común que representa un sentido de totalidad de la ciudad caracterizado por lo mestizo y lo urbano que silencia otro(s) Quito (s), otras formas en que se vive y construye la ciudad.

---

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

42 Entrevista a Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara, 22 de julio de 2015.

Finalmente, se da la aprobación ministerial y se constituye el Pueblo Kitu Kara. Los resultados no se harían esperar y en el 2002 el Cabildo, presidido por una persona ligada al Pueblo Kitu Kara, en colaboración con la Junta Parroquial de Zámboza, presidida ya en ese momento por un comunero, ambos pertenecientes al grupo de poder hegemónico en la Comuna (ver capítulo 3.2 y anexo 3), y el CODENPE, emprenden un proyecto para desarrollar un taller de confección en la Casa Comunal auspiciado por el PRODEPIME, quienes harán un primer desembolso de 2400 dólares para la compra de máquinas. Durante los primeros meses, PRODEPIME realizó varios talleres de “capacitación” con el objeto de crear una microempresa. Para ello estipularon que serían necesarios 87 mil dólares de los cuales 4 mil serían puestos por ellos mismos. Siendo que el cabildo maneja cantidades pequeñas no superiores a los 5 mil dólares de presupuesto anual, se decide que las familias que quieran participar pidan créditos con el aval de la directiva comunal.

Sin embargo, los conflictos por la dirección de la microempresa generarían disputas entre las familias y al final del mismo año se decide conformar una cooperativa con tal de asegurar una participación más equitativa. La alternativa no supondrá una solución y dos años después se decide en asamblea que el proyecto ha dado más costes que beneficios por lo que lo más convenientes es acabar con el proyecto. Hoy en día, siguen las máquinas en la Casa Comunal sin ningún tipo de uso.

El otro proyecto en el que se contó con apoyo del CODENPE será en el 2006. De nuevo, las gestiones de la todavía Presidenta del Pueblo Kitu Kara fueron determinantes y a través de Lourdes Tibán, por entonces Secretaria Ejecutiva del CODENPE, permiten que se destinen 27 mil dólares para la ampliación de las aulas del Colegio de la comunidad.

Posteriormente, la disputa por la dirección del CODENPE y el alejamiento del Movimiento Indígena con el nuevo gobierno central llevaron a que el CODENPE finalmente desapareciese finalmente en el 2014. Esto ha supuesto un cambio en la relación de la comunidad y el Pueblo Kitu Kara como muestra el testimonio de la exdirigente.

Las comunas hemos podido apoyar sacando algunos proyectos y es cuando ahí valoraban al Pueblo, el Pueblo si está haciendo esto, si, entonces la gente como que quiere más dinero, apoyos, entonces como los Pueblos no tenemos dinero es como que nos ponen un poco aparte. Ahora claro, a lo mejor si es que el Pueblo estuviera con el gobierno seguramente que la gente

también estuviera porque si cada organización está cerca del gobierno tienen sus cosas ahí y los que no estamos no la tenemos.<sup>43</sup>

El testimonio demuestra la debilidad de un proyecto político que dependió de los recursos externos sin desarrollar paralelamente un proyecto de base autónomo, y que, en el momento en que estos acabaron, perdió completamente su legitimidad. De esta manera, se puede corroborar la tesis planteada por Bretón (2007) quien considera que la institucionalización del Movimiento Indígena llevó a que en muchos casos los dirigentes pasaran a ser meros gestores de proyectos y, lejos de producir nuevas formas de relacionamiento económico y social, fueron una correa de transmisión del modelo desarrollista imperante. Estamos ante una nueva tipología de ventriloquía:

[...] una sustitución de una dirigencia muy militante por una más tecnócrata [...], convirtiéndose en verdaderos cacicazgos de nuevo cuño. Se convierten en administradores que tienen la potestad de distribuir regalías que emanan de las agencias de desarrollo bajo la forma de recursos o proyectos, lo que favorece lógicas clientelares [...] el prestigio de los dirigentes, no descansa en que sean buenos luchadores, combativos, sino es su habilidad para cooptar recursos (Zibechi 2011, 111).

A modo de síntesis, se puede afirmar que el levantamiento indígena de los noventa supuso incluir en la agenda pública la cuestión de la autonomía territorial y la plurinacionalidad como una vía para alterar el orden establecido y reestructurar el modelo de Estado. Sin embargo, el reconocimiento del Movimiento Indígena como sujeto político no trascenderá el marco legal neoliberal desarrollado durante la época. Pese al nuevo marco constitucional garantista de una serie de derechos colectivos, las comunas seguirán viéndose como meras organizaciones de producción agrícola, negando el ejercicio de autonomía constitucional y potenciando las tácticas de despojo de los bienes comunales como el agua y la tierra.

La incapacidad del Movimiento Indígena por transformar el contrato social con rasgos cada vez más excluyentes, llevará a que se decida cambiar la estrategia autonomista, dejando en un segundo plano la lucha de base comunal, y priorizando la disputa de las instituciones estatales locales y centrales. Para Gilberto López Rivas (2011), antropólogo mexicano, la reconducción del término de autonomía hasta confundirlo con descentralización o desconcentración, supone diluir el propio cuestionamiento de la estructura del Estado-nación y deriva en una mera discusión sobre como el Estado debe administrar el territorio. Por otra parte, el proceso de

---

<sup>43</sup> Entrevista a Socia Caja Solidaria y fundadora del Pueblo Kitu Kara, 22 de julio de 2015.

burocratización del Movimiento supondrá la adopción de un perfil de corte asistencialista que motivará la división organizativa entre las élites y las bases presente hasta hoy en día.<sup>44</sup> Estas élites serán las que se apropien del quiebre de la ventriloquía de los noventa para imponer una ventriloquía propia desde las castas superiores. En este sentido, cabe preguntarse hasta qué punto el discurso establecido entorno a la plurinacionalidad ha sido un elemento potenciador del reconocimiento del Movimiento Indígena como sujeto político en el territorio, reivindicando la diferencia a través del ejercicio de autonomía o, como advierte Bretón (2005), ha proyectado un enfoque culturalista propio de la gobernabilidad multicultural que no tiene porque atentar contra la lógica de acumulación capitalista neoliberal.

#### **4. La Constitución de 2008 y las contradicciones en el marco legal para el ejercicio de la autonomía comunal**

Antes de profundizar en el análisis de los objetivos diseñados para mi investigación es necesario dejar planteado el marco legal y competencial que atañe a las comunas del país en la actualidad. Éste se asienta en la Constitución de 2008 que es una continuidad respecto a la de 1998 en lo que a derechos colectivos se refiere. Quizá el elemento que más le diferencia es que el Estado finalmente es reconocido como plurinacional, respondiendo a las demandas exigidas por parte del Movimiento Indígena desde comienzos de los noventa. Igualmente, de acuerdo a los artículos 10 y 84 los cuales garantizan la posibilidad de acogerse a instrumentos internacionales, el Estado se adscribe a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además del convenio 169 de la OIT antes mencionado.

Lo más destacado en derechos colectivos es el reconocimiento a las tierras comunales, a la autoridad propia que las rige, el derecho a impartir su propio sistema educativo y de salud y la aplicación de justicia de acuerdo a sus propios usos y costumbres. Sin embargo, hay dos incisos que abren varias dudas sobre cómo la ley define a las comunas y cuál es su posición dentro de la estructura jerárquica del Estado.

El primero se encuentra en el artículo 60 como parte del capítulo referido a “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”. En él se lee textualmente: “[...] Se reconoce a las

---

<sup>44</sup> <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/conaie-bases-se-rebelan-pachakutik> . Las bases de la CONAIE se rebelan ante la dirigencia de Pachakutik.

comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial”. Esto podría interpretarse como que sólo las comunas que poseen títulos colectivos podrían ampararse en los derechos colectivos existentes. El segundo, hace parte del artículo 267 referido a las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales. Entre ellas, destaca el numeral 6 que plantea que deberán “Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base”. Más allá del cambio de denominación que el Estado da a los comuneros pasando de ser campesinos a ciudadanos, lo que hay que resaltar es que las comunas permanecen adscritas a la jurisdicción parroquial como organizaciones territoriales de base lo que supone equipararse a los barrios.

Los criterios de descentralidad y autonomía en los que se enmarca la Constitución son muy generales y dejan muchas dudas sobre su aplicabilidad. Para aclararlo, en 2010 se aprueba el COOTAD. Principalmente, hace referencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados o GAD's, (regional,<sup>45</sup> provincial, municipal y parroquial rural), pero también a los regímenes especiales como son los distritos metropolitanos (Quito) y las circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. En éstas, se incluye el proceso para llegar a conformar las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) pero hasta la fecha no existe todavía ninguno. Igualmente, se añade que las comunas que no puedan, ejercerán sus derechos colectivos de acuerdo a la constitución, siendo los GAD's responsables de “delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por los pueblos y nacionalidades, comunas y comunidades indígenas”. En otras palabras, que si la Comuna no se constituye como una CTI, debe seguir sujeto a los gobiernos jerárquicamente superiores en el territorio. Pero todavía hay más, en el artículo 308 sobre Comunas, comunidades y recintos, afirma que “se reconocen las formas de organización comunitaria en el marco del presente Código y la Ley de Comunas”. Esto significa que atiende a la última Ley de 1937 que, codificaciones aparte,<sup>46</sup> sigue estando vigente, lo que supondría que, de tenerse en cuenta, las comunas deberían ser regidas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) y la junta parroquial, a nivel de gobierno central y local respectivamente.

---

<sup>45</sup> No se han conformado hasta la actualidad.

<sup>46</sup> Se da una codificación en 1976 y 2004 que apenas altera el contenido de la misma.

Todo este marco contradictorio genera un abanico de interpretaciones que, como veremos en el capítulo de análisis empírico, ha generado grandes limitaciones a la hora de ejercer la autonomía por parte de los gobiernos comunales. Así mismo, es necesario preguntarse, ¿en qué medida la COOTAD permite que se pueda desarrollar el Estado plurinacional definido por la Constitución? ¿Cómo se articulan los derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en los convenios internacionales con la Ley de Comunas de 1937? ¿Es el régimen de propiedad colectivo lo que permite ser comuna?

Con la necesidad de establecer un marco más coherente, en 2012 se da inicio al proceso de Reforma de la Ley de Comunas. En esta tienen una gran incidencia la CONAIE quien plantea la necesidad de una discusión a nivel de base en el marco de las disputas por la aprobación de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y la necesidad de generar mecanismos de consulta apropiados para los proyectos implementados en los territorios comunales. Quien tendrá un gran protagonismo en el debate llevado a cabo en la Asamblea Nacional, será Lourdes Tibán, asambleísta de Pachakutik por Cotopaxi, la cual asumirá la presidencia de la Comisión de Derechos Colectivos, Comunitarios e Interculturalidad, responsabilizándose en coordinar el proceso de discusión y aprobación. Pese a que, de acuerdo a las actas de la Asamblea, parecía existir un consenso pleno de que la Ley de Comunas del 1937 era obsoleta y era necesario elaborar una que tuviese compatibilidad con el marco constitutivo, el proceso de aprobación no pasó del primer debate. Los puntos que generaron mayor controversia fueron:

- 1) Determinar si las comunas deben seguir adscritas al gobierno parroquial o si bien son un ente jurídicamente independiente de éstas.
- 2) Aclarar cuál es la institución u organismo que le concede la personería jurídica y legitima el proceso de elección.
- 3) Estipular si las comunas pueden o deben transformarse en cooperativas.
- 4) Definir cuál es el régimen de propiedad de la tierra de la comuna; si incluye únicamente a las tierras con propiedad colectiva, las consideradas ancestrales o bien todas las que se encuentran dentro de los límites de la comuna.
- 5) Regular las formas de organización interna de las Comunas.

Si bien este marco da cuenta de la situación legal que afrontan todas las comunas del Ecuador, las situadas en el territorio del DMQ tienen un añadido especial ya que el municipio tiene la competencia exclusiva de planificar y ordenar el territorio metropolitano. En el apartado anterior se hizo mención que las comunas comenzaron a estar incluidas en los planes de

ordenamiento territorial municipal desde 1989 quienes, en colaboración con el MAG, las incluyeron como parte de las áreas de protección ecológica. A partir de los 2000 se les considera como unidad participativa de base (Ordenanza 0461 de Participación de la Comunidad) aunque nuevamente son invisibilizadas en los siguientes planes generales elaborados durante la administración de Paco Moncayo (Plan Equinoccio 21, 2004, y la revisión del PGDT 2000-2020, 2006). Ya con el nuevo gobierno de Augusto Barrera se hace una pequeña a mención a las comunas como patrimonio social y cultural (PMOT del DMQ 2012-2022), retomando la percepción conservacionista de éstas. Con la actual administración dirigida por Mauricio Rodas, se menciona en el último PMOT del DMQ elaborado para el 2015-2025, que las comunas son asentamientos con regímenes especiales de la tierra y que es necesario incluirlas en la gestión municipal con tal de esclarecer las políticas de tenencia de tierra y régimen tributario. Pese a que existe una mayor mención y consideración, se sigue sin reconocer su autonomía organizativa sobre el territorio, lo que demuestra que pese a los cambios constitucionales surgidos desde 1998, muchos de los derechos constitucionales han sido obviados por las diferentes administraciones que han gobernado el municipio de Quito desde esa fecha.

Más allá del análisis documental, es necesario analizar en que se traduce todo este nuevo dispositivo legal y de competencias sistematizado en el anexo nº4. Para ello, analizaré empíricamente cómo se desarrollan las diferentes prácticas gubernamentales sobre el territorio comunal y cuáles son las representaciones que los diferentes funcionarios (ya sean de los entes parroquiales, municipales y ministeriales) tienen sobre la Comuna de San José de Cocotog.

## **Capítulo 3**

### **La construcción de la comunidad en el siglo XXI desde un enfoque estatal y comunal**

Tras un análisis histórico, este capítulo está enfocado en analizar el sistema de poder comunal a partir de las nuevas formas de gobernabilidad estatal y las disputas por el control del territorio en la comunidad, elementos necesarios para entender cómo se dan las posibles acciones comunitarias autónomas. Para ello, he dividido el capítulo en tres partes. En la primera, hago un diagnóstico socioeconómico de la Comuna en la actualidad a través de una interpretación censal de la Comuna en comparación con las cabeceras parroquiales limítrofes, y las atribuciones actuales de la Comuna en relación a la distribución de servicios. En la segunda parte analizo las principales formas de intervención del Estado en el territorio a partir de tres casos específicos: la disputa por el control territorial entre el gobierno comunal y parroquial, el conflicto entre el Estado y la comunidad por la construcción de una Vía ligada al nuevo aeropuerto y la incorporación del Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) como nueva forma de inserción del Estado en el territorio. Esto me permitirá responder al primero de los objetivos específicos planteados. En el último apartado, analizo el segundo objetivo específico diseñado, centrándome en la dimensión comunal como campo en donde se redefinen las relaciones de poder plasmadas en nuevas formas de hegemonía comunal.

#### **1. Situación de la Comuna en la actualidad**

Han pasado aproximadamente cuarenta años desde que los planificadores urbanos comenzasen a enfocar las políticas urbanas hacia los valles contiguos a la meseta quiteña, iniciando de esa manera el proceso de conurbación bajo el paraguas de la metropolización. Como se comentó en el subcapítulo 2.2 enfocado en analizar los primeros pasos de la nueva línea de gestión urbana empresarial y expansiva, ésta se dio de forma entrecortada y fragmentada, dando lugar a una conurbación desigual entre las diferentes parroquias asentadas en los valles. En el caso de Zámbez, se demostró que las transformaciones urbanas no respondieron de forma tan efectiva a lo que los planes asesorados por los técnicos occidentales proyectaron. Su idea totalizadora de metrópolis basada en la creación de nuevas necesidades y formas de consumo, no respondió a las expectativas forjadas y así el periurbano zambizeño, incluyendo a la Comuna de San José de Cocotog, mantuvo un gran repertorio de

prácticas locales tradicionales, sin evitar que las formas de vida urbanas predominantes, ligadas a la terciarización de las formas de producción y la institucionalización educativa, fuese insertándose paulatinamente en la cotidianidad de las familias comuneras. Las nuevas territorialidades forjadas, supusieron, como apunté, una transformación de los roles internos familiares.

Es preciso entender como las condiciones estructurales más amplias condicionan las comunitarias. La incorporación de la producción agropecuaria a redes de distribución regidas por principios cada vez más competitivos y la ramificación de la actividad laboral ligada a los servicios, han sido factores determinantes para comprender las nuevas concepciones que establece la comunidad con el territorio. Es así como se va forjando el carácter periurbano de la Comuna y las consiguientes repercusiones en las formas de vida en la comunidad, en donde se mantienen las costumbres heredadas a la vez que se adoptan otras importadas de la urbe. El ocio y consumo desarrollado en el centro comercial se combina con fiestas y tradiciones de la propia comunidad. De la misma manera, la producción agropecuaria, cada vez más reducida, sigue siendo un sostén familiar para la supervivencia, no solo para el autoconsumo sino también a partir de los ingresos familiares a partir de las ventas realizadas en Calderón, principal centro de acopio de la zona.

Antes de pasar al análisis de cada uno de los objetivos específicos de investigación planteados, es necesario conocer cómo ha evolucionado la Comuna en los últimos años en relación a las cabeceras parroquiales y la ciudad, condicionantes históricos de la composición comunal como se ha demostrado durante toda la investigación.

### **1.1. Análisis censal**

El hecho de que las comunas no estén consideradas como circunscripciones territoriales, como ocurre en el caso de los GAD's, me ha dificultado en gran medida contar con datos censales precisos. Si a esto le sumamos que se encuentra entre dos administraciones parroquiales, complica más si cabe la obtención de información requerida. Ésta se deriva de que las administraciones estatales siguen sin reconocer los límites comunales, lo que ha supuesto que una de las reivindicaciones de las comunas del DMQ sea realizar un censo interno, coordinado entre el municipio y el propio gobierno comunal. En Cocotog, la falta de claridad sobre éste tema ha supuesto que sigan sin existir cifras oficiales a las que sujetarse.

A partir de los datos desagregados por barrios que el municipio de Quito posee,<sup>1</sup> he obtenido un censo bastante aproximado de la Comuna ya que la superficie total es similar a la que el gobierno comunal reclama: 840,8 ha frente 856'4 ha.<sup>2</sup> Pese a ello, me ha sido imposible contar con información sobre la evolución periódica de la población comunal ya que los datos del anterior censo en el 2001 son completamente dispares.

Tabla 3.1. Principales datos sociodemográficos 2001-2010. Zámbriza, Llano Chico y Cocotog

Año	Circunscripción	Superficie (ha)	Población	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	Grupos de edad %				Auto-identificación indígena %
					- 18	19- 36	36- 64	65 -+	
2001	Zámbriza	760	2944	387,4					
	Llano Chico	221	6135	808,3					
2010	Zámbriza	760	4017	528,5	38,3	24,7	30,3	6,7	17,6
	Llano Chico	221	10673	1406'2	41,3	26,1	27,4	5,2	17
	Cocotog	840,8	3157	375,5	40,2	28,8	24,5	6,5	39,7
2016	Padrón Comunal <sup>3</sup>		1097						

Fuente: Censo INEC 2010 y Municipio de Quito

Hay que aclarar que los datos parroquiales reflejados incluyen los barrios de la Comuna adscritos a cada una de las parroquias. Partiendo de ahí, la primera generalidad que se puede extraer es que las dos parroquias han vivido un aumento poblacional desde comienzos de siglo, en especial Llano Chico en donde, como ya se apuntaba en censos anteriores (ver tabla capítulo 2.2.2), los efectos de la metropolización han sido mucho más notables que en Zámbriza. La causa principal de ello se debe fundamentalmente a la influencia que tiene la

<sup>1</sup> Ver [http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/demografia\\_barrio10.htm](http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/demografia_barrio10.htm).

<sup>2</sup> Memorando n° 00216, Sig-Agro, MAGAP. Del Director del Sigagro al subsecretario de fomento agro-productivo. Asunto: Entrega de levantamiento de las tierras que reclama la Comuna "San José de Cocotog". Fecha: 31 de Mayo de 2004. En el memorando indica que "los datos de campo para el reconocimiento del área que reclama la comuna fue proporcionada por el Presidente de la comuna y la Secretaria". Sin embargo, añade: "el levantamiento planimétrico y presente informe de linderación no implican reconocimiento oficial de propiedad para la comuna de San José de Cocotog".

<sup>3</sup> Hace referencia al último padrón comunal que realizó la Comisión Electoral de la Comuna para las elecciones del Cabildo 2016. Éste hace referencia a todos los comuneros y comuneras mayores de dieciocho años que se registraron.

centralidad nororiental de la parroquia Calderón sobre la parroquia (Distrito Metropolitano de Quito 2009) y la cercanía con la autovía Simón Bolívar.

En lo que se refiere a la estructura de edad, hay que apuntar que en todos los casos existe una población predominantemente joven, siendo aproximadamente el 40 % menor de 18 años. En cambio, la franja de gente mayor es bien reducida, no llegando al 6% en ninguno de ellos. En cuanto a las diferencias observadas en el censo, lo que interesa destacar en esta investigación es la autoidentificación indígena. Si bien en el caso de Cocotog el 39,8% de los habitantes se reconocen como indígenas, siendo el más alto del DMQ junto con Oyacoto, que tiene el 49,3% (Instituto de Estudios Ecuatorianos 2014), las parroquias apenas llegan al 17%, confirmando el carácter mestizo de la población. Es más, si ajustamos mejor los datos y diferenciamos entre las cabeceras de ambas parroquias y el territorio comunal, la diferencia se acrecienta más, contando Zábiza únicamente con el 6,1% y Llano Chico con el 12,3%.

Tabla 3.2. Porcentaje de población indígena en las cabeceras parroquiales y la Comuna. Año 2010

<b>Año</b>	<b>Circunscripción</b>	<b>Auto-identificación Indígena</b>
2010	Cabecera parroquial Zábiza	6,1
	Cabecera parroquial Llano Chico	12,3
	Cocotog	39,8

Fuente: Municipio de Quito

Para cerrar el análisis censal, incluyo el porcentaje de población real y la superficie con la que cuenta cada circunscripción ya que de esta manera podemos saber cuál es el peso que tiene cada una de ellas sobre el sector. Este es un dato que resulta interesante conocer ya que existe una parte del presupuesto del GAD parroquial que se define de acuerdo a la superficie y población que alberga. En el caso de que se resolviera el conflicto de límites existentes, los presupuestos estimados se verían modificados considerablemente. Hay que aclarar que de los presupuestos generales del Estado, el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes son distribuidos a los GAD's. De ellos, el 24% se transfiere a los consejos provinciales, el 67% es para los municipios y distritos metropolitanos y únicamente el 6% a las juntas parroquiales.<sup>4</sup> Es decir, a éstas últimas le corresponde el 1,27% del total asignado, once veces menos que a los municipios. El monto que corresponde a cada junta parroquial se calcula según siete criterios de los que el tamaño, densidad de población y Necesidades

<sup>4</sup> COOTAD, Capítulo IV, Artículo 192.

Básicas Insatisfechas (NBI) son las más importantes. Según los datos expresados en la tabla 1, Llano Chico es nueve veces más denso que Zámbez y ello se refleja en que Llano Chico recibe cien mil dólares más al año que Zámbez sobre un total de trescientos mil dólares recibidos en 2015.<sup>5</sup>

Tabla 3.3. % Superficie y habitantes cabeceras parroquiales-Cocotog en el 2010<sup>6</sup>

<b>Circunscripción</b>	<b>Superficie (ha) %</b>	<b>Habitantes %</b>	<b>Densidad (hab/km<sup>2</sup>)</b>
Cabecera Parroquial de Zámbez	17,7	70,6	2108,2
Cocotog en Zámbez	82,3	29,4	192
Cabecera Parroquial de Llano Chico	69,6	79,9	5544,1
Cocotog en Llano Chico	30,4	20,1	3193,1

Fuente: Municipio de Quito

## 1.2. Cobertura de servicios básicos actuales

La demanda de servicios de la Comuna hacia la Junta Parroquial de Zámbez y el Municipio de Quito, ha sido el eje transversal de sus relaciones. Si durante la Colonia, los indígenas habían sido obligados a prestar su fuerza de trabajo para cubrir las necesidades de la cabecera parroquial y colaborar en la construcción de la propia ciudad, la institucionalización de la Comuna permitió modificar esa relación y demandar servicios a las autoridades blanco-mestizas de la cabecera. Como en esa época las juntas no poseían recursos propios, actuaban de mediadoras entre el Cabildo y el Municipio. O como lo plantea la Ley Municipal de 1966, como “auxiliar del gobierno municipal”. Según podemos observar en las actas del cabildo, puntualmente recibían apoyos del gobierno provincial o el municipio pero siempre condicionadas por la capacidad de gestión que tuviera el gobierno de turno en la Comuna, estableciéndose una clara relación desigual de patrón-cliente. Ésta no ha sido nada fácil ya que mientras la ciudad y las cabeceras parroquiales iban cubriendo sus servicios básicos como agua, luz o alcantarillado, las comunas eran abandonadas a su propia suerte. Esto dio lugar a que la comunidad priorizara que sus representantes fueran empleados del servicio público

<sup>5</sup> Acuerdo 0197, Ministerio de Finanzas, 29 de Mayo de 2015.

<sup>6</sup> Ver ilustración gráfica Anexo 8.

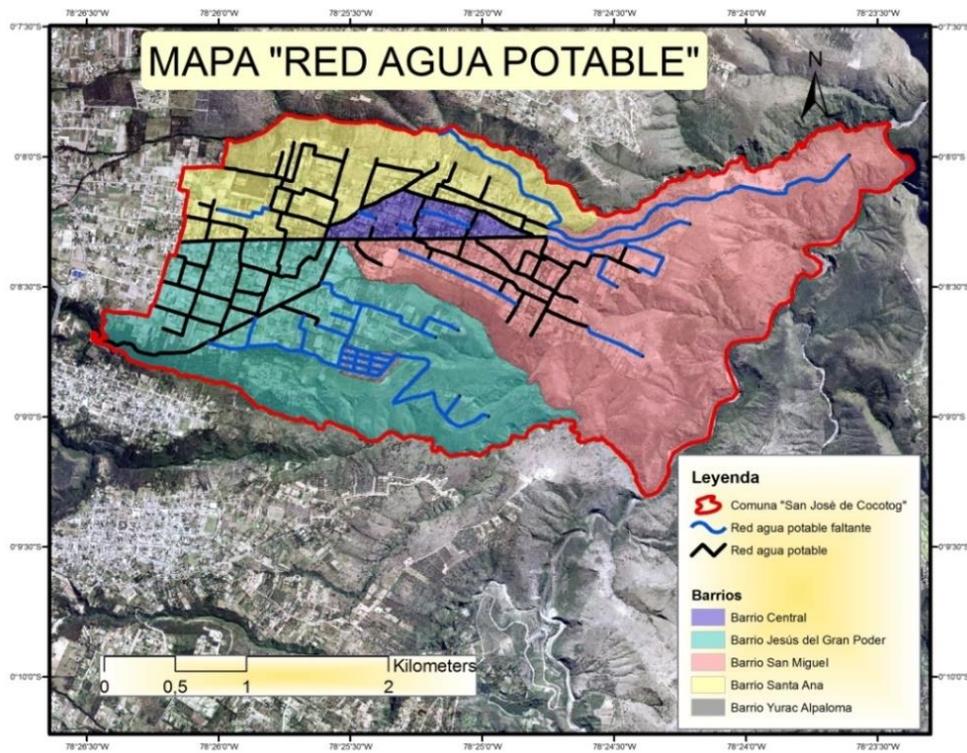
para así poder tener mayor incidencia en las redes clientelares existentes. No obstante, la desatención del Estado fue la norma y esto supuso que las familias se organizaran para poder obtener recursos básicos, en especial agua potable, frente a unas quebradas cada vez más contaminadas, transporte y seguridad, éstas dos últimas necesidades ligadas al proceso de metropolización en marcha. Durante esta etapa, las desigualdades entre centro y la periferia parroquial se ampliaron, causando mayores demandas por parte de las familias de la comunidad.

Las actividades del Cabildo en materia de servicios darán un vuelco sustancial a partir de finales del siglo XX, cuando las parroquias comiencen a gestionar directamente el presupuesto otorgado por el Estado. En este sentido, el cabildo dejará de enfocar su gestión hacia el trabajo comunal interno para centrarse fundamentalmente en la gestión de presupuestos con las juntas parroquiales, lo que posteriormente serán los GAD's parroquiales. De esta manera, la descentralización y la metropolización de la ciudad conlleva que la acción de la burocracia estatal rebose los ámbitos urbanos tradicionales, asumiendo funciones realizadas anteriormente por las instituciones comunales. Es así como el trabajo comunal pasa a tener un papel secundario, traspasando el protagonismo a los gobiernos parroquiales. Éste cambio es clave para entender las nuevas relaciones entre el Estado y el gobierno comunal y la transición del sentir comunero al sentir ciudadano-usuario.

Es importante remarcar que de la misma forma que existe una segregación espacial entre las cabeceras parroquiales y la Comuna, viéndose ésta discriminada en la atención de servicios básicos, la delegación de la gestión a las instituciones públicas provoca disparidades en el propio territorio comunal. Al encontrarse dividida administrativamente, supone que no haya una redistribución de acuerdo a las necesidades reales sino que se realice de forma arbitraria, como se muestra en los siguientes mapas.

En lo que se refiere al acceso a agua potable, la mayoría de familias disponen de ella, excepto el barrio de Yurac Alpaloma que sigue completamente desatendido, resolviendo la carencia a través del uso de un medidor común y de un sistema de distribución provisional autogestionado.

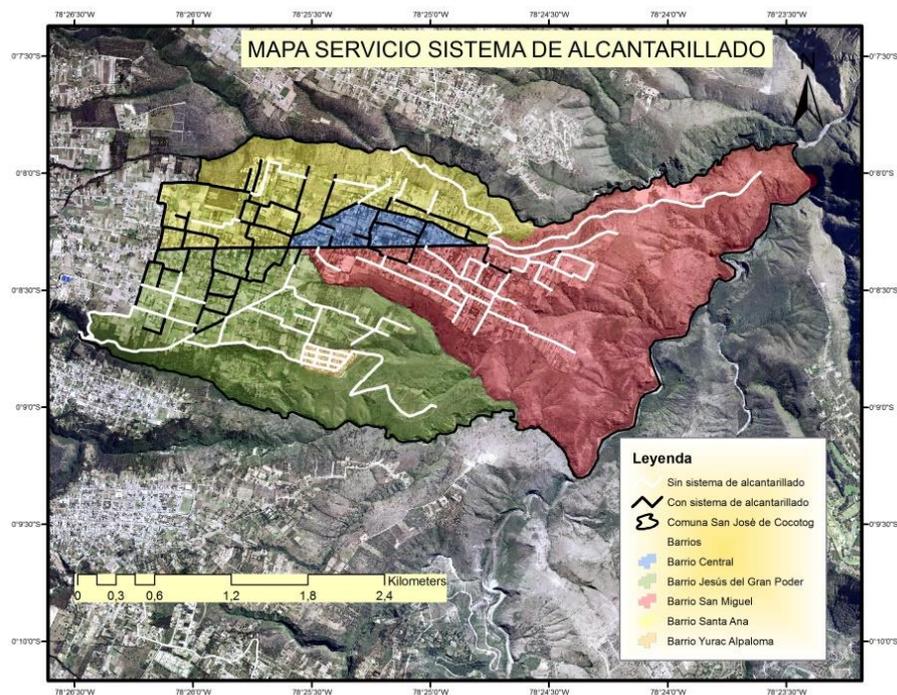
Mapa 3.1. Red de agua potable en la Comuna de San José de Cocotog, año 2015



Fuente: Archivo Cabildo de la Comuna de San José de Cocotog, año 2015

A nivel de alcantarillado público, más de la mitad del territorio poblado sigue sin contar con conectores de aguas residuales desde sus casas, concentrándose éstos en la calle García Moreno, eje central de la Comuna.

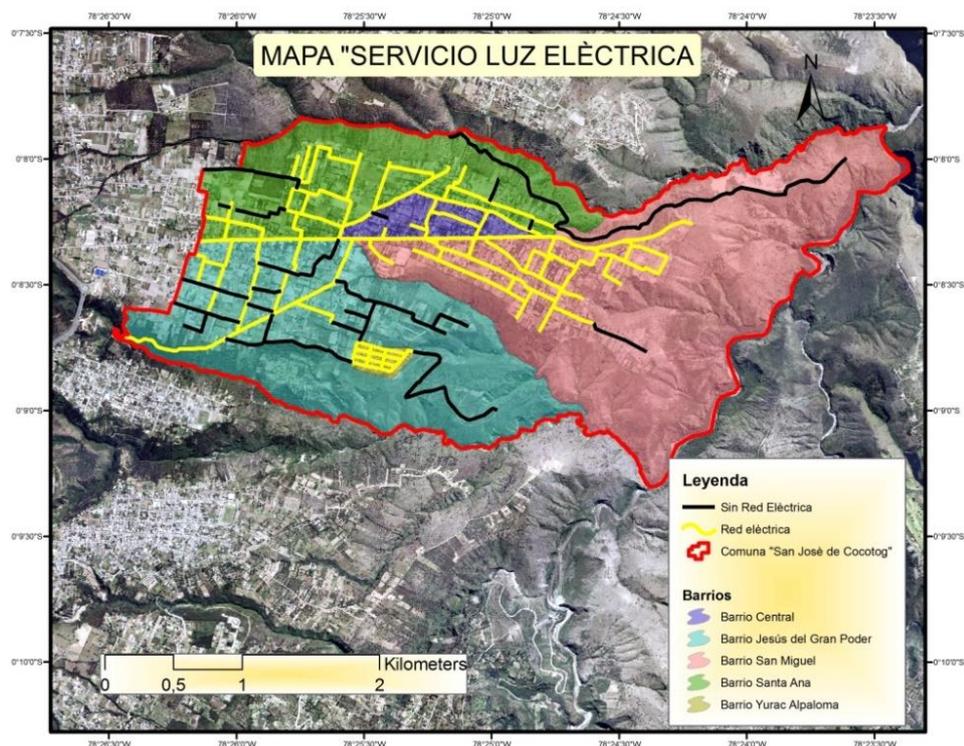
Mapa 3.2. Red de alcantarillado en la Comuna de San José de Cocotog, año 2015



Fuente: Archivo Cabildo de la Comuna de San José de Cocotog, año 2015

El sistema de luz eléctrica es el mejor servicio del que dispone la Comuna. Como se muestra en el mapa, todos los barrios están dotados de iluminación y únicamente algunos caminos, que sirven de conexión entre las concentraciones pobladas en la Comuna, no cuentan con él. Añadir que la mayoría de las calles no están pavimentadas, exceptuando la principal y dos secundarias en el barrio de Jesús del Gran Poder que conectan con Zámbriza y están adoquinadas.

Mapa 3.3. Red eléctrica en la Comuna de San José de Cocotog, año 2015



Fuente: Archivo Cabildo de la Comuna de San José de Cocotog, año 2015

A nivel educativo, se sigue manteniendo la Escuela Fiscal Jacinto Collahuazo, con capacidad para albergar a 436 estudiantes y con la intención de llegar hasta los 650, de acuerdo a la entrevista realizada al director de la escuela. La población escolar se encuentra entre los tres y diecisiete años, siendo alrededor del 70% de los alumnos de la misma comunidad. Si tomamos en cuenta el Censo que establece que en 2010 había en la Comuna 966 niños y jóvenes comprendidos entre los cinco y diecisiete años, es evidente que existe un déficit de la oferta educativa en la comunidad, teniendo muchos alumnos que trasladarse diariamente a escuelas de las parroquias aledañas o de la propia ciudad consolidada. Complementario a la escuela principal, también existe una pequeña guardería o jardín de infantes que alberga a niños de entre 2 y 4 años.

En cuanto a la metodología de enseñanza aplicada, ésta se rige por criterios estandarizados marcados por el Ministerio de Educación que nada tienen que ver con el desarrollo y fortalecimiento del sistema de educación intercultural bilingüe que garantiza la Constitución (Art. 57, numeral 14). Durante mi etnografía, pude observar la clara separación que existe entre la Comuna y la escuela. Tanto los contenidos impartidos como las actividades lúdicas desarrolladas no contemplan ningún tipo de alusión a la historia de la comunidad o al conocimiento del entorno, constituyéndose la institución como un fuerte dispositivo de

desapropiación del territorio. Una de las razones es la centralidad de las políticas educativas que impiden incorporar contenidos singulares a la malla curricular. A esto, hay que añadir el propio abandono del gobierno comunal quien no ha contemplado a la escuela como una institución de la comunidad a la que es necesaria vincularse.

Para tratar de fortalecer sería que haya el apoyo decidido no solamente de los padres de familia sino también de otros comuneros pero acá lo que se observa es de que solo los padres de familia, como son de la institución, pues ellos que se encarguen de hacer. El resto solo como digo: veo y dejo pasar. No hay un empoderamiento de decir es la institución de nuestra comunidad y por ende nosotros somos los llamados a ayudar a mejorar a la institución. No ha habido sino solamente se ha delegado tal vez esas funciones a los padres de familia que son netamente de acá de la institución.<sup>7</sup>

En materia de salud, la Comuna cuenta con un pequeño Centro destinado inicialmente para comuneros y comuneras. Sin embargo, de acuerdo al director del centro y actual vicepresidente del Cabildo, la capacidad de atención se ha visto disminuida debido a la adaptación de un nuevo servicio de emergencias por parte del Ministerio de Salud que obliga al Centro a atender a cualquier paciente que lo necesite, viéndose incapaz de atender adecuadamente a las personas de la comunidad.

En cuanto al mantenimiento, protección y desarrollo de las prácticas de salud tradicional (Constitución 2008, art. 57, numeral 12), los avances han sido muy reducidos. Pese a que ha habido una reducción de la persecución y criminalización de estos saberes, la articulación entre la medicina moderna y la tradicional sigue sin existir y cada vez hay una mayor dependencia a la primera, reduciéndose las prácticas medicinales autónomas.

Finalmente, añadir que Cocotog cuenta con un centro de reuniones para la actividad organizativa de la Comuna y a partir de 2011, con un CDC, al que dedicaré el capítulo 3.2.3 para su análisis.

---

<sup>7</sup> Entrevista Director Colegio Fiscal Jacinto Collahuazo, 29 de Julio de 2015.

## **2. La gobernabilidad estatal en la Comuna: representaciones y prácticas actuales**

La construcción de la comunidad, es decir, las formas en que se configura el día a día de la vida comunal, no se puede concebir de forma aislada sino que es producto de la relación con otras estructuras. Para el caso de San José de Cocotog, la expansión de la ciudad y su interacción con la Comuna, ha supuesto cambios en las formas de producción y consumo que derivan en importantes transformaciones en las formas de vida de la propia comunidad y por ende en el sistema de percepciones que los comuneros tienen sobre el territorio, dando lugar al carácter periurbano comentado. Por otro lado, la dimensión estatal tampoco se puede obviar ya que su dependencia con el sistema-mundo (Wallerstein 2005)<sup>8</sup> ha generado programas políticos de gran calado en el desarrollo comunal. Es por ello que para entender cómo se ha ido construyendo históricamente la comunidad, he ido tejiendo a lo largo de la investigación relaciones paralelas entre estas tres dimensiones: Estado, ciudad, y comunidad.

Hasta ahora, el relato histórico que he hecho ha sido a través de la realización de entrevistas y análisis documental, ya sea de investigaciones anteriores, leyes aprobadas, actas u otros archivos oficiales. Sin duda, éstos son elementos indispensables para comprender la realidad inmediata. Sin embargo, el grueso de esta investigación se basa en comprender a través de la acción como se producen y reproducen las políticas más micro en el territorio, contrastándolas con las otras fuentes en un ejercicio de triangulación metodológica.

Desde la dimensión estatal, el objetivo es analizar cómo las diferentes instituciones nombran al sujeto (institución comunal y comuneros), cómo conciben el territorio comunal (ordenamiento y planificación) y cómo intervienen en él (políticas implementadas). De este modo, podemos saber de qué manera el proceso de descentralización y desconcentración se materializa en el territorio y como condiciona el ejercicio de autonomía en él. Este enfoque, centrado en la superestructura, no pretende dejar de lado la capacidad de transformación de los sujetos comunales ya que como veremos en los ejemplos siguientes, su forma de actuar, más o menos consciente, más o menos organizada, obliga a que el Estado deba adoptar nuevas estrategias sobre el territorio, constituyendo un determinado tipo de hegemonía.

---

<sup>8</sup> El sistema mundo plantea que todas las economías están interconectadas de acuerdo a la división mundial del trabajo.

Con tal de abordar las diferentes representaciones y prácticas que el Estado desarrolla, he tomado tres casos bien representativos y que en la actualidad condicionan significativamente la actuación de la comunidad. El primero es el conflicto territorial administrativo que, como mencioné anteriormente, está vigente en la comunidad desde comienzos del 2000, siendo un eje central de los conflictos actuales. El segundo tiene que ver con los intentos del Estado desde 2004 por construir una autovía en el territorio comunal como parte de la red vial ligada al Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ). El tercero está ligado al proyecto socio-cultural impulsado por el Municipio desde 2012, y que supone el contacto más cercano del Estado con la comunidad.

## **2.1. La burocratización de la Comuna: un conflicto sin límites**

### **2.1.1. Antecedentes**

Como argumenté anteriormente, no se puede entender la dimensión social de la comunidad y sus sucesivas transformaciones a partir del territorio definido por el Estado. Cuando en 1937, éste decidió regular los asentamientos indígenas a partir de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, no estructuró únicamente su forma organizativa sino que también determinó cómo se debía concebir el propio territorio. Así, en el momento en que el funcionario del Ministerio de Prevención Social decidió definir los linderos de Cocotog que limitan con las parroquias a partir del informe realizado por el Teniente Político de Zámboza, lo hizo desconociendo una gran parte de la realidad social, rigiéndose principalmente por criterios administrativos, clasificadores, que concebían el espacio como un producto social acabado (Lefebvre 2013 [1974]). Es por ello que asentamientos establecidos mucho antes que la existencia del propio Estado, se dividen, y sectores históricamente articulados entre sí, comienzan a separarse.

Si lo comparamos con la actualidad, la presencia del Estado durante los primeros años de constitución de la Comuna era muy tenue, lo que permitió que las fronteras estipuladas no alteraran súbitamente la cohesión familiar. Un ejemplo es el sector conocido como *Álvaro Pamba*, en español Tierra de los Álvamos, que pese a estar adscrito a la Parroquia de Llano Chico es una de las familias que, tal como se muestra en la ilustración 3.15, más dominio

territorial posee en la Comuna. Muestra de la pervivencia de las relaciones consanguíneas entre ambos territorios es la participación directa que tuvo en la organización comunal, colaborando en los trabajos comunitarios y aportando a las cuotas que la directiva establecía para el desarrollo de los servicios comunales. Tanto es así que según un acta de la asamblea en 1974, se plantea la incorporación del sector como territorio de la Comuna.

La creación jurídica de la Comuna supondrá la incorporación de un nuevo actor en el territorio, cuestionando la soberanía de la autoridad territorial parroquial. Ésta ha experimentado cómo en las últimas décadas su territorio se ha ido fraccionando hasta mantener únicamente la cabecera. Pese a que la Junta deberá lidiar con la nueva organización comunitaria, la Ley de 1937 le ha concedido las suficientes garantías para seguir administrando justicia en el territorio a través de la eterna figura del teniente político, creada en la segunda mitad del siglo XIX y existente hasta la fecha.

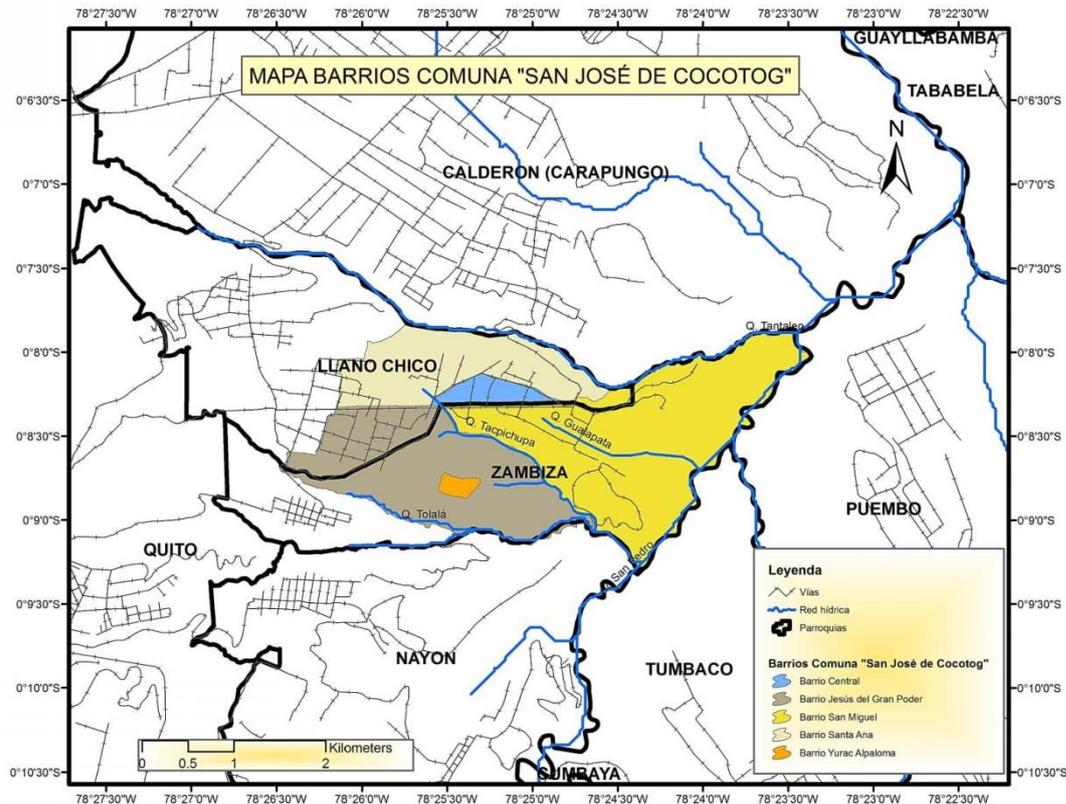
Con la declaración de Quito como Distrito Metropolitano, los cambios en el cuerpo burocrático del Estado vienen acompañados del establecimiento de nuevos límites tanto en el área metropolitana, las zonas administrativas y las parroquias que, en este caso, afectan directamente a los circundantes con la Comuna. Según el suplemento del Registro Oficial n°342 publicado el 22 de diciembre de 1993, los límites entre Llano Chico y Zámbriza quedan establecidos de la siguiente manera:

Del vértice n°28 del límite de la Ciudad de Quito ubicado en la Quebrada Gualo, sigue por la quebrada indicada, aguas abajo, hasta el cruce con el camino de Zámbriza; de este cruce por el camino referido, en dirección a Gualo hasta su unión con el carretero que une los barrios San José de Cocotog y Gualo [...]

El nuevo reordenamiento administrativo supone la división de la comuna en dos parroquias rurales. Es decir, además de la sujeción histórica existente con Zámbriza, se añade Llano Chico. Por si fuera poco, cada una de las parroquias pertenece a diferentes administraciones zonales lo que supone que se amplíe considerablemente el cuerpo burocrático que interviene en el territorio. De este modo, Santa Ana, Central y parte de Jesús del Gran Poder pasarán a ser administrados por el GAD parroquial de Llano Chico y por la Administración Zonal Calderón, representante del municipio en el territorio. El resto, integrado por San Miguel, Yurac Alpaloma y el sobrante de Jesús del Gran Poder, se mantendrán en el GAD parroquial de Zámbriza y en la Administración Zonal Norte Eugenio Espejo. Como resultado de esta

partición, el 32% del área de Cocotog será administrada por Llano Chico, correspondiendo a la parte más poblada, y el 68% restante se mantendrá en Zambiza.

Mapa 3.4. División administrativa del territorio de la Comuna de San José



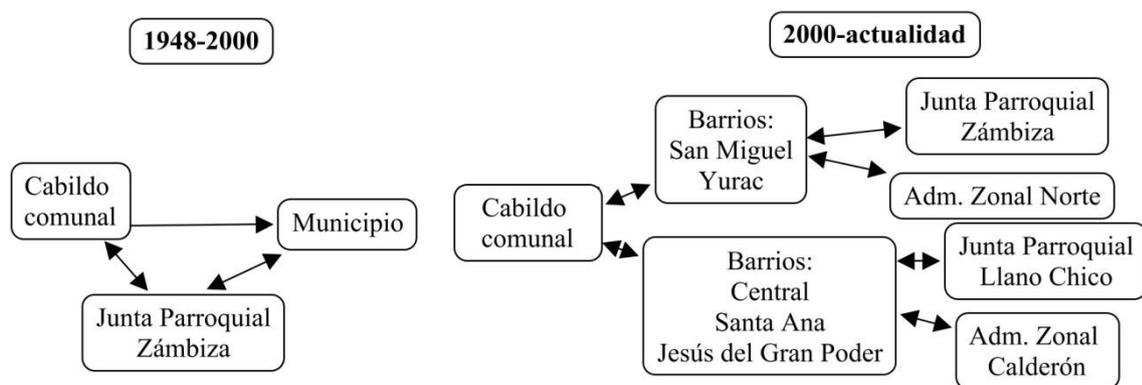
Fuente: Archivo Cabildo de la Comuna de San José de Cocotog, año 2015

En esta ocasión, el reordenamiento territorial no sólo desconoce la realidad social sino que equipara la Comuna con el barrio. Desde esta concepción, el territorio se plantea como algo neutral, escondiendo unas determinadas relaciones de poder que darán origen al conflicto territorial que ha afectado a la Comuna hasta la actualidad.

Sin ni siquiera ser consciente de los cambios producidos, la actitud institucional del Cabildo se desarrollará de igual manera, hasta que en el año 2000, dos nuevas políticas, fruto del proceso de descentralización y desconcentración del Estado, transformarán radicalmente las relaciones entre las tres instituciones. La primera es la aprobación de la Ley de Parroquias que le permite gestionar presupuestos directos del Estado a través de una nueva estructura institucional ligada al sistema de partidos. La segunda es la puesta en marcha de las administraciones zonales en el territorio a través de la “Ordenanza Municipal de Zonificación 002”.

La combinación de ambas hace que el reordenamiento territorial de 1993 comience a tener sus efectos, multiplicándose los entes estatales en el territorio. De esta manera, se pasa de la relación directa del cabildo con la junta parroquial como intermediaria en la obtención de fondos municipales, a depender directamente de cuatro instituciones que distribuyen el presupuesto de acuerdo a los sectores barriales de la Comuna adscritos a su administración, deslegitimando el referente organizativo y territorial comunitario, y dividiendo la Comuna en dos. No hay que olvidar que para este entonces el Estado, a través de la Constitución del 1998, ya reconocía a las comunas como sujetos socioterritoriales.

Figura 3.1. Evolución relación administrativa Comuna-Estado: 1948-2000 y 2000-actualidad



Fuente: Elaboración propia

Los efectos se trasladarán al campo organizativo de la Comuna y la solución de la delimitación pasa a ser una prioridad en los asuntos tratados por la Asamblea y el Cabildo, lo que deriva en conflictos al interior de estos espacios. En 2002, comienzan los trámites para resolver la problemática y el Cabildo solicita al MAG que ratifique si Cocotog está incluida en el registro y cuál es su delimitación, respondiéndole que mantiene su registro y está compuesta por cuatro barrios (no incluye Yurac Alpaloma) pero que no consta una delimitación identificable, considerando que a quien le compete modificar los límites parroquiales es al DMQ. A partir de aquí, la trama burocrática se intensifica pero ninguna institución querrá hacerse cargo del problema. Frente a ésta inoperancia, el gobierno comunal decide tomar la iniciativa y en 2003, amparándose en los derechos colectivos constitucionales, lleva a cabo una consulta en la que se pregunta a cuál de las dos parroquias quiere pertenecer. De los 919 votos emitidos, 796 son favorables a Zámbez y en el mismo documento del Cabildo, dirigido al Procurador del DMQ, se añade:

La Comuna de San José de Cocotog se encuentra fraccionada en dos partes, por intereses económicos, en el presente caso por las autoridades de la Junta Parroquial de Llano Chico, los

que en ningún año desde su creación destinaron obras o recursos a nuestra comunidad y que tampoco tenían atribución, pero hoy en consideración a la ordenanza materia del conflicto pretenden acaparar territorio y población para que se les destine más presupuesto económico.

El apego identitario hacia Zámbriza se hace evidente. Sin embargo, no puede pasar desapercibido que bajo este discurso se esconde todo un tejido histórico de relaciones clientelares que permite establecer un nosotros (Cocotog y Zámbriza) frente a un ellos (Llano Chico). Hay que incluir que a partir del establecimiento del sistema de elección representativo en las juntas, los comuneros comienzan a disputar ese espacio lo que se traduce en que comiencen a acceder a este espacio de poder. No es casualidad que en ese mismo año, el Presidente de la Junta fuese un dirigente de la comunidad.

En 2005 sigue sin atenderse la petición de la comunidad, y a través de un oficio del Área Técnica de Pichincha a la Subsecretaría, el MAG mantiene su posicionamiento, notificando que “el hecho de que sea un asentamiento interparroquial no afecta a la convivencia ni a la administración de la Comuna”.<sup>9</sup> La falta de encuentro entre el MAG y la directiva comunal obligan a que el Municipio asuma el conflicto y tras una serie de reuniones entre las partes implicadas (Cabildo, Presidentes de las Juntas Parroquiales de Llano Chico y Zámbriza, Administraciones Zonales de Calderón y Zona Norte-Eugenio Espejo y el Director de Planificación del Municipio), decide que “debido a la falta de acuerdo entre las partes y acogiéndose a sus competencias”, es necesario convocar a una nueva consulta que “permita asegurar la integridad territorial”.<sup>10</sup>

El 4 de Noviembre de 2007 se lleva a cabo la votación por barrios. De acuerdo al acta elaborada por el Cabildo de ese día, en el momento de validación de los resultados, la Teniente Político de Llano Chico manifiesta que “en caso de que la comuna desee pertenecer definitivamente a Zámbriza, ya NO<sup>11</sup> deben circular los buses de servicio público y vehicular por Llano-Chico ya que se deben realizar por Zámbriza”. Pese a las amenazas, los barrios se pronuncian unánimemente a favor de Zámbriza con el resultado total de 924 votos frente a 326 de Llano Chico. Finalmente, con el dictamen favorable de la Comisión de Desarrollo Parroquial, el Concejo Metropolitano, con fecha 23 de octubre de 2008, autoriza la aprobación de la Ordenanza 038 “Reformatoria de los Límites Parroquiales entre las

---

<sup>9</sup> Oficio 61, de Director Área Técnica de Pichincha a Subsecretario de Fomento Agroproductivo MAG, 26 de enero de 2005.

<sup>10</sup> Informe elaborado por la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, año 2007.

<sup>11</sup> Énfasis incluido en la propia acta.

Parroquias de Zámbara y Llano Chico”, la cual entraría en vigencia a partir de la promulgación en el Registro Oficial.

Sin embargo, ésta jamás se publicará. Tras los resultados de la consulta, la Junta de Llano Chico no acepta la decisión y a través de su Presidente comienza a ejercer presión sobre el Municipio. Un año después, la Secretaría General del Concejo Metropolitano remite un comunicado a todas las partes implicadas considerando que tras “recibir en comisión general al señor Presidente de la Junta Parroquial de Llano Chico”,<sup>12</sup> es necesario reabrir el caso, llamando a una nueva mesa de trabajo. Mientras tanto el Presidente de Llano Chico sigue en sus gestiones y a través de un oficio dirigido al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) en 2010, solicita la copia certificada de la ordenanza de creación de la Comuna, pidiendo además que se informe “si esta comuna tiene la facultad de limitar o quitar territorios parroquiales”<sup>13</sup> lo que evidencia la disputa por el territorio.

Las mediaciones políticas tienen sus resultados y en el año 2011 la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, junto a la Comisión de Desarrollo de Parroquias Rurales, emite un informe técnico manifestando que “procurando una mejor gobernabilidad en el territorio” se debe derogar la Ordenanza 038 y “realizar una definición limítrofe con parámetros y consideraciones de orden técnico [...] con la participación de los representantes de las Juntas Parroquiales de Zámbara y Llano Chico”. En mayo del mismo año se decide derogar la Ordenanza y acogerse a los límites estipulados en 1993.

Nuevamente se evidencia como los criterios técnicos esconden correlaciones de fuerza que niegan la voluntad de la comunidad. Si en 2007, la negativa del MAG y la presión ejercida por la directiva comunal, hace que el Municipio asuma sus competencias y colabore en el desarrollo de la consulta comunal, “defendiendo la integridad del territorio”<sup>14</sup> y de esa manera reconociéndolo como sujeto soberano, en 2011 su posición cambia radicalmente. En ninguno de los informes se hace mención a la Comuna y el proceso de aprobación de la derogatoria se lleva a cabo excluyéndola de las reuniones realizadas entre el Municipio y las parroquias. Es como si la problemática se redujera a un mero ajuste de georreferenciación entre los límites de

---

<sup>12</sup> Oficio 1703, Secretaria General del Concejo Metropolitano a los Presidentes de las Juntas parroquiales implicadas, al Presidente de la Comisión de Desarrollo Parroquial, al Presidente de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, a la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos y al Presidente de la Comuna de Cocotog, año 2009.

<sup>13</sup> Oficio 112, De Presidente de la Junta Parroquial de Llano Chico al Ministro de Agricultura, a 01 de febrero de 2010.

<sup>14</sup> Informe elaborado por la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, año 2007.

cada parroquia, negando la existencia de la Comuna en el territorio. Es como si las autoridades municipales hubiesen padecido una especie de amnesia repentina, viéndose incapaces de incluir los antecedentes del conflicto. ¿Esto es lo que entiende el Municipio como “una mejor gobernabilidad en el territorio”?

### **2.1.2. Situación actual**

Durante todo éste último año, he hecho un seguimiento de todas las reuniones realizadas por el Cabildo, tanto a nivel interno de la Comuna como con las demás instituciones estatales. El primer acto en el que fui testigo de que el conflicto territorial seguía latente fue en la Rendición de Cuentas del GAD Parroquial de Zábiza a comienzos del 2015. A la cita acudieron la Dirección de Parroquias Rurales del Municipio, la Junta Parroquial de Zábiza y el Cabildo de Cocotog, además de otros parroquianos y comuneros. La primera parte transcurrió con normalidad y estuvo dedicada a los avances en obras realizadas en el año 2014. En la segunda, el Municipio aprovechó el espacio para plantear el problema de límites que mantiene la Parroquia. Tras una explicación de las “indeterminaciones”, que no conflictos, existentes en el DMQ, contabilizándose un total de 23, el responsable de la Dirección Metropolitana de Juntas Parroquiales, ente municipal que se encarga de mediar entre las comunas y el Municipio, se centró en el caso de Zábiza. En su exposición, argumentó que el trámite pasaba porque la Junta diera el visto bueno a la delimitación de la Parroquia en relación a las de Puembo, Nayón y Tumbaco. La reacción de los asistentes fue de total indignación ya que la situación limítrofe con esas parroquias era clara, dividiéndose por quebradas y señalando que donde realmente residía el problema era con la Parroquia de Llano Chico. Tras una acalorada discusión, a petición del Cabildo se acuerda crear una comisión para reabrir el tema y darle solución. Mientras tanto, se decide no firmar ninguna resolución al respecto.

Un mes después, el Cabildo se entera por medios informales de que el GAD Parroquial de Zábiza y el Municipio han firmado la resolución. Esto motiva a que la Comuna decida retomar la lucha y en Asamblea general se decide volver a convocar a una nueva consulta que resuelva definitivamente la situación. Para ello, el Cabildo solicita al Centro Nacional Electoral (CNE) que se inicie el proceso “para que el pueblo decida la circunscripción

territorial a la cual pertenecer”.<sup>15</sup> El CNE responde<sup>16</sup> que de acuerdo a la “Ley de Límites Territoriales Internos” aprobada en el 2013 (art. 27), las “autoridades ejecutivas de las circunscripciones en conflicto”, es decir, los GAD’s parroquiales, “podrán solicitar al Presidente de la República que convoque a consulta popular”. De no existir acuerdo, continúa, la encargada será la “autoridad ejecutiva de nivel inmediato superior”, es decir, el Municipio.

El punto álgido del conflicto tiene lugar cuando en la Asamblea general del 30 de abril realizada en la Casa Comunal con motivo de la exposición del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para la nueva Vía que se pretende construir (ver capítulo 3.2.2), el Cabildo aprovecha la coyuntura y, al final de la Asamblea, obliga a los presidentes presentes de las juntas que apoyen el proceso de consulta. En medio de la contienda y con la presencia de cientos de comuneros, se evidencia el conflicto histórico identitario entre la comunidad y las juntas parroquiales, haciéndose mención reiteradamente a que éstas últimas siempre han considerado inferiores a los indígenas y que siempre han querido adueñarse de su territorio. Finalmente, se acuerda una nueva reunión para firmar la posición de cada una de ellas. En esta ocasión, el sentido de relación entre el ‘nosotros’ y el ‘ellos’ se modifica. Ya no es Cocotog y Zábiza frente a Llano Chico sino que es la Comuna Indígena unida frente al poder blanco-mestizo instaurado históricamente.

---

<sup>15</sup> Oficio CNE-SG 2015. EXT 2099. De Presidente de la Comuna a Presidente del Consejo Nacional Electoral. 23 de Marzo de 2015.

<sup>16</sup> Oficio 713. De Secretario General del Consejo Nacional Electoral a Presidente de la Comuna de San José de Cocotog. 22 de Abril de 2015.

Figura 3.2. Asamblea en la Casa Comunal. 30 de Abril de 2015



Fuente: Propia

Figura 3.3. Presidente y Vicepresidente del Cabildo pidiendo postura oficial a los Presidentes de los GAD's parroquiales de Llano Chico y Zámbez, acompañados de sus respectivos abogados. 30 de abril de 2015.



Fuente: Elaboración propia

La siguiente y última reunión sobre los límites tiene lugar una semana después. Acompañados de la policía nacional, la Presidenta de Zámbez manifiesta su apoyo a la consulta mientras que el vocal en representación de Llano Chico, niega que exista ningún problema de límites sino que lo que se debe resolver es la pertenencia de Cocotog. De esta manera, se acoge al párrafo 6 del artículo 27 de la Ley de Fijación de Límites que viene a decir que en la consulta solo se debe preguntar si se sienten parte de Zámbez o Llano Chico sin que ello conlleve una modificación de los límites establecidos.

Cuál es el significado de la Comuna, en que interfiere los límites comunales a los parroquiales, no hay ninguna interferencia, nosotros hemos respetado los límites comunales, pero son límites especiales, límites indefinidos, está en la COOTAD. [...] Mira, si la Comuna está entre dos parroquias, la Comuna de Cocotog, tiene dos padres en realidad. [...]. Si la mayor parte deciden irse a Zámbez y no es porque la mayor parte han querido por decisión propia, sino por obligatoriedad porque ha habido bastante influencia también con el Cabildo y con la Liga Barrial de Cocotog. Y por ahí votarás por Zámbez o eres enemigo [...]. Por aquí pasa la línea de autobuses de San José de Cocotog, señores, vayan a Zámbez nada más, por Llano Chico no

me pasan, aquí hay escuela, colegios, viene gente de la Comuna a atenderse aquí, no por favor, que la gente de la Comuna vaya a Zámbriza.<sup>17</sup>

Es evidente que la postura de las dos juntas tiene que ver con los antecedentes históricos acontecidos, prediciendo cual sería el resultado de la consulta si se llegara a producir. La beligerancia de la situación lleva a que Llano Chico no vuelva a acudir a ningún acto oficial más hasta la fecha. En el caso de Zámbriza, será la Tenencia Política quien pase a representar a la parroquia en los nuevos eventos.

Figura 3.4. Asamblea en la Casa Comunal. Autoridades parroquiales acompañadas de la Policía Nacional. 8 de Mayo de 2015



Fuente: Elaboración propia

Agotada la vía del acuerdo con las juntas parroquiales, el Cabildo decide acudir a la Dirección Metropolitana de Parroquias Rurales. En una primera reunión se acuerda avanzar en el proceso de consulta y, mientras tanto, dar solución de forma directa a que la Comuna pase a ser regida por una sola administración zonal. Pese a lo acordado, las reuniones siguientes no tendrán resultados y la Dirección alegará que es el MAGAP quien debe dar solución a ese

---

<sup>17</sup> Presidente GAD Llano Chico, 23 de Julio de 2015.

El Presidente de Llano Chico amenaza de la misma forma que lo hiciera la Teniente Político de la misma parroquia en el 2007 durante la consulta realizada.

problema. Meses más tarde, durante una audiencia realizada entre el Alcalde Mauricio Rodas y al menos 21 representantes de las comunas del distrito, el Municipio ratificará esa misma posición.

Hay que aclarar que de acuerdo a la Ley Orgánica del DMQ (art.8 n°11), el COOTAD (art. 87 n° f) y la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (art.8) se afirma que es competencia del Cantón o el Municipio (en este caso viene a decir lo mismo) crear, modificar y fusionar parroquias dentro de su territorio. Es más, durante el Enlace Ciudadano 434 realizado el 25 de Julio de 2015, el Presidente de la República Rafael Correa afirmará que es competencia del alcalde resolver los límites parroquiales. Todo ello, demuestra una falta de voluntad política para resolver la situación.

Este episodio nos muestra que pese a la declaración de derechos colectivos y el reconocimiento a las comunas como sujetos socioterritoriales autónomos, la micropolítica que el Estado desarrolla en sus diferentes niveles la sigue negando. Se mantiene una concepción del territorio que elude el conflicto social, desplegándose una serie de acciones que, a la vez que lo homogenizan a partir de clasificaciones estándar, basadas en parámetros cuantificables y medibles, lo fragmentan, generando desigualdades que llevan a profundas tensiones entre las familias de la comunidad.

Sin lugar a duda, el proceso de desconcentración y descentralización supone una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y la comunidad. Las políticas asistencialistas ligadas a la implementación de servicios han generado una mayor dependencia hacia las ayudas estatales, convirtiéndose en un arma de negociación muy eficaz. El hecho de que se mantenga la división administrativa hace que tanto el Municipio como las parroquias distribuyan sus recursos en el territorio de forma inequitativa, fomentando la desigualdad entre familias y deslegitimando al gobierno comunal que ve como las directivas barriales o incluso los mismos comuneros de forma individual resuelven sus gestiones con el Municipio de forma más efectiva. El Presidente de la directiva de uno de los barrios señala:

Verás, realmente este tema de ser una comuna nos ha puesto un montón de obstáculos a nivel de gestión porque cuando vas como comuna te piden un sin número de requisitos. Por ejemplo la zona norte a nosotros nos dice de que en una comuna ellos no tienen legislación y que tienen que tener un documento que autorice a que ellos ingresen a la comuna entonces allí hay que hacer un papeleo, tres gestiones, tres documentos, recolectar firmas, autorizar, pedir

autorización al GAD parroquial y allí está el trámite burocrático que cuando vas y dices soy presidente del barrio o morador ingreso el documento y nos sale más rápido.

A esto hay que añadir los efectos provocados por los cambios en el sistema de elección de las juntas parroquiales que, si bien han permitido disputar el espacio de poder parroquial controlado históricamente por una minoría blanco-mestiza, también ha provocado un proceso de institucionalización en las prácticas políticas de la comunidad.

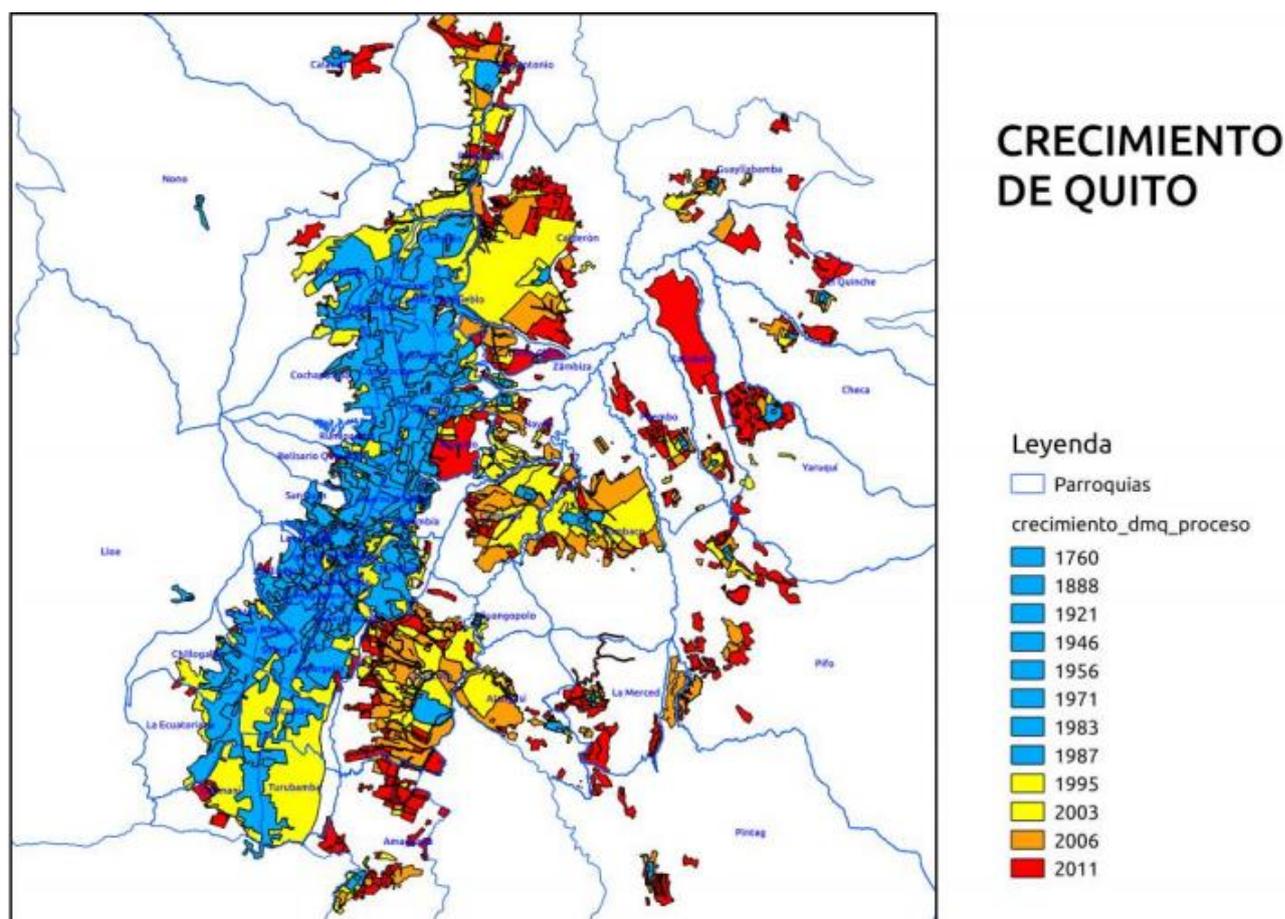
En síntesis, la división, la burocratización, el aumento del asistencialismo del Estado y la institucionalización en el territorio, ha supuesto el debilitamiento de la cohesión identitaria, la organización comunal y las prácticas autónomas de hacer política. A pesar del desgaste organizativo que ha supuesto que el Estado niegue las exigencias proclamadas por la Comuna durante tantos años, sigue persistiendo la disputa por el ordenamiento territorial, siendo las reacciones de las juntas parroquiales durante éste último año un buen ejemplo de ello.

## **2.2. El modelo expansivo de la ciudad-metrópolis: negación comunal y resistencia**

El conflicto generado por el intento de construcción de la Vía que conecta el nuevo aeropuerto con la ciudad atravesando el territorio comunal, es quizá el mejor ejemplo que evidencia como la concepción de una ciudad-región globalizada que trata de ser competitiva a nivel internacional y así atraer mayores capitales, choca directamente con otras formas de entender el ordenamiento territorial y sus formas de vida desarrolladas en él. Hay que recordar que la expansión de la ciudad hacia los valles orientales es un proceso que se inicia en la década de los setenta del siglo pasado. No obstante, el megaproyecto planteado supone una aceleración en la urbanización del territorio.

El siguiente mapa muestra cómo la evolución del crecimiento urbano de Quito en las últimas décadas se enfoca en el valle nororiental de Quito, destacando la zona de Calderón al norte, el Valle de Tumbaco en la mitad oriental y la zona de Alangasí y Sangolquí al sur, más allá de otros núcleos de crecimiento fragmentados como es el caso de la Parroquia de Tababela en donde se ubica el NAIQ.

Mapa 3.5. Crecimiento Urbano de Quito



Fuente: Colectivo Geografía Crítica Ecuador, a través de los datos del Instituto de la Ciudad, Municipio de Quito

En este proceso, cabe destacar cómo las infraestructuras viales son elementos determinantes de la expansión urbana. De acuerdo a Manuel Bayón, quien ha estudiado los efectos urbanizadores generados a través la implementación del NAIQ, entre 2006 y 2011, el 90,3% de las nuevas construcciones en el Valle de Tumbaco, se han situado a menos de un km de las nuevas vías de comunicación (Bayón 2014, 70). Es precisamente en esta zona donde mayor número de comunas existen, contabilizándose un total de 20 de las 49 registradas por el municipio en todo el DMQ. La mayoría de ellas se encuentran en el Cerro Ilaló, inmersas en un proceso de disputa con el municipio a raíz de la propuesta del proyecto municipal AIER Ilaló<sup>18</sup> que, de aprobarse, reduciría la posibilidad de gestión autónoma en el territorio comunal.

<sup>18</sup> El 29 de abril de 2015, la Secretaría de Ambiente y la Secretarías de Territorio Hábitat y Vivienda, publicaron el informe técnico para dar paso a la aprobación al Proyecto de Ordenanza Metropolitana que regularía el Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) Ilaló-Lumbisí. Bajo un discurso conservacionista ligado a la

En Cocotog, la vía de comunicación que más ha influido en el proceso de aceleración de crecimiento urbano es la Simón Bolívar, construida en 2005 para conectar el norte y sur del DMQ. Si bien ha supuesto la transformación del uso de suelo de las cabeceras parroquiales, reduciendo el carácter agrícola de éstas, el auge inmobiliario y el carácter especulativo que trae consigo, ha sido mucho menor que las parroquias de alrededor: al sur, Nayón, Cumbaya y Tumbaco y al Norte, Calderón.

Si hace apenas dos décadas eran las comunas y parroquias rurales las que rodeaban a las cabeceras parroquiales, en la actualidad es la urbe junto a las parroquias las que rodean a las comunas que pasan a ser pequeñas islas incapaces de escapar de la ciudad y las nuevas formas de vida que le acompañan. Las grandes obras como el NAIQ y las vías de comunicación incorporadas, se convierten en el fuelle que aviva el fuego de la conurbación, dejando a su paso todo un mar de cemento homogéneo que termina con la diversidad territorial anterior. La geografía capitalista necesita destruir los obstáculos que le impiden reproducir su lógica de acumulación (Harvey 2007 [2001]).

El siguiente relato muestra cómo la Comuna de Cócotog se ha convertido en uno de esos limitantes, resistiendo a los constantes embites del Estado para desarrollar una autovía que atravesara el territorio, negándose a hundirse bajo el mar de la ‘megalópolis’ (Mumford 2014 [1961]). Para comprender cómo se han llevado a cabo los intentos por construir la gran infraestructura vial en la comunidad, he decidido dividir el apartado en tres etapas. La primera, se desarrolla entre el 2000 y el 2008 y es la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del DMQ (CORPAQ) quien liderará la negociación. La segunda, entre el 2012 y 2013 pasa a ser gestionada directamente por el Municipio de Quito. Y la tercera, que comienza en el 2015 es capitalizada por el gobierno central. En éstas dos últimas, Promanvial, filial de Herdoisa Crespo Construcciones (HCC) y una de las principales empresas del país, acompañará al Estado en los mecanismos de negociación establecidos.

---

protección ecológica de las áreas protegidas y los corredores ecológicos del DMQ, el proyecto planteaba ordenar el territorio de acuerdo a una nueva zonificación. Sin embargo, las comunas localizadas en el área de intervención consideraron que no hubo ningún tipo de consulta por parte del Municipio y que la aprobación de la ordenanza supondría una pérdida de soberanía comunal a la hora de gestionar el territorio. Tras varias jornadas de movilización se consiguió acordar una audiencia con el Alcalde de Quito a finales de año y éste se comprometió a que no se aprobaría la ordenanza hasta que no hubiera un proceso de participación real.

### **2.2.1. 2000-2008: El inicio del proyecto y las primeras acciones de resistencia**

En el año 2000, la administración municipal dirigida por Paco Moncayo (2000-2009), asume las competencias de la construcción del NAIQ. Para ello, crea la CORPAQ, empresa mixta que se responsabilizará de llevar a cabo el complejo aeroportuario. Dos años más tarde, la Dirección General de Aviación Civil hace una donación de nada menos que 15.933 Ha,<sup>19</sup> las cuales fueron obtenidas en la década de los setenta cuando el Estado estuvo gobernado por dictaduras militares.

Un año después, con tal de barajar los posibles accesos de la nueva centralidad en construcción, los empleados de la CORPAQ, acompañados por algunos ingenieros del Ministerio del Ambiente (MAE), realizan una primera inspección en el territorio comunal. La noticia es tratada en la Asamblea comunal en donde se reflejan los primeros enfrentamientos internos entre una mayoría que se niega rotundamente a la vía y una minoría que plantea como alternativa que la vía pase por la quebrada de Tantaleo, al sur de la Comuna, bordeándola. Además, se advierte que hay comuneros trabajando para la CORPAQ lo que puede alterar los intereses reales de la comunidad. Pese a las diferencias, se decide por consenso que la Comuna se oponga a la vía.

Mientras tanto, los nuevos planes generales de la ciudad impulsados en el año 2004 (Plan Equinoccio 21: Quito hacia el 2015) y 2006 (Revisión PGDT 2000-2020), evidencian una profundización en las políticas de gestión empresarialista (Harvey 2007 [2001]) del gobierno local. En éstas, se considera la necesidad de que Quito se afiance como una ciudad-región y que de esa manera pueda competir en la nueva era global. Para ello, se señala que es necesario aprovechar las economías de escala y aumentar la eficiencia y participación del sector privado, desarrollando, entre otros, un Eje Productivo Oriental que consolide los subcentros metropolitanos de la periferia urbana, integrando el territorio a una red vial articulada con proyectos emblemáticos que permitan aprovechar su potencialidad residencial y productiva, generando efectos económicos multiplicadores (PGDT 2000-2020, 2006, 46). Dentro de este eje productivo se hace mención por primera vez al “Corredor Zábiza-Nuevo Aeropuerto” que, en el caso de realizarse, atravesaría la Comuna por en medio de su territorio. Meses más tarde se aprueba la Ordenanza “Red Vial Básica para la Zona Nororiental” donde se detalla

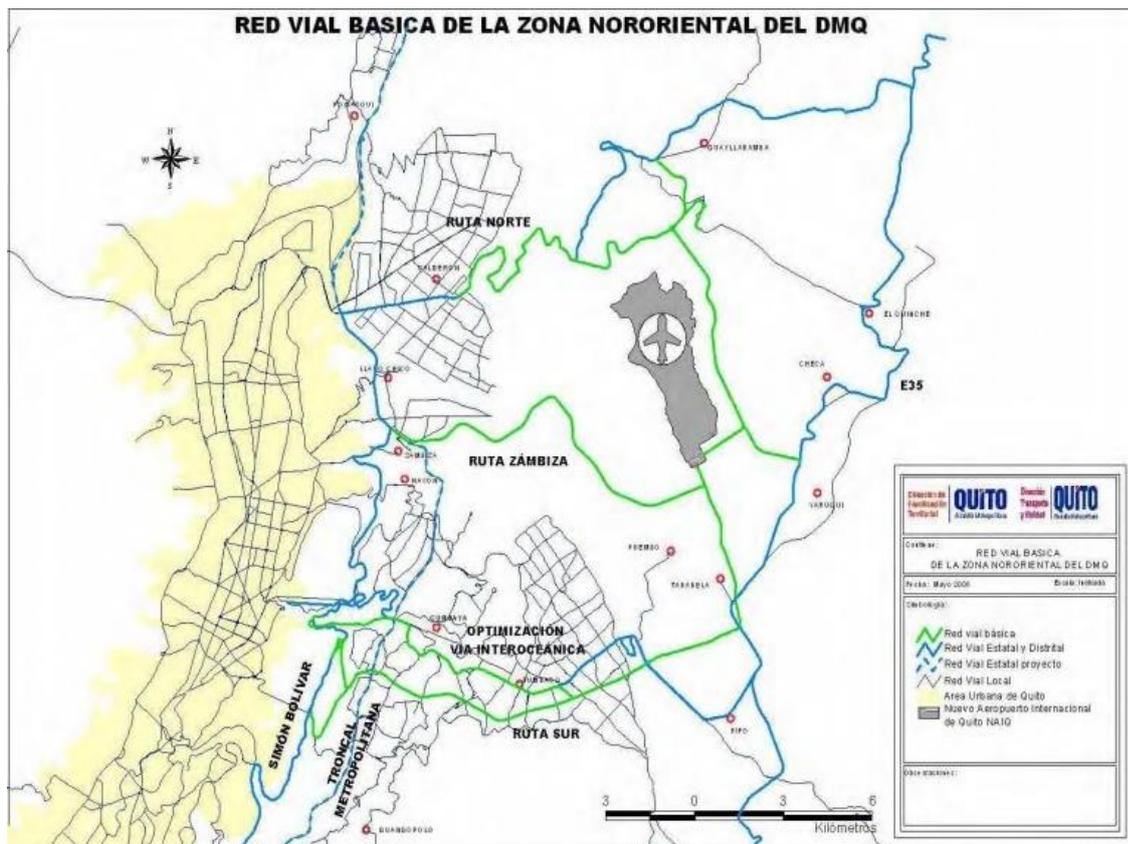
---

<sup>19</sup> Oficio DGAC-k4-0-898-07, de Jefe de Aeropuertos a Consejo Científico Quito. 26 de Noviembre de 2007.

que dicha ruta no es en ese momento la primera prioridad en la red. El objeto de la ordenanza es conciso:

Frente a las perspectivas de crecimiento es necesario identificar y priorizar la construcción de un sistema vial principal que evite la saturación, a corto plazo, de las vías de acceso, que enlace eficientemente la ciudad de Quito, la zona nororiental y el Nuevo Aeropuerto [...] mejorando el nivel de vida de la población asentada en las parroquias nororientales del DMQ.

Mapa 3.6. Red Vial planteada para la Zona Nororiental DMQ



Fuente: Dirección de Planificación territorial y Dirección de Transporte y Vialidad del DMQ, 2006

Sin embargo, los comuneros demuestran su oposición al plan, extrayendo las estacas colocadas para la construcción de la vía en el año 2007. El rechazo a ésta, obliga que la CORPAQ busque nuevos mecanismos de negociación con la comunidad y a mediados de año se realiza la primera socialización del proyecto en la Casa Comunal. Han tenido que pasar cinco años y varios actos de oposición para que ésta socialización se produzca. Durante ésta se vuelve a evidenciar las diferencias entre la directiva y las bases que critican al Cabildo que no haya comunicado al Municipio la oposición de la Comuna a la vía como se había decidido

en anteriores asambleas. Asimismo, se comunica a los ingenieros asistentes que no se aceptará ningún proyecto hasta que no se resuelva la situación limítrofe que afecta a la Comuna.<sup>20</sup>

Frente a la negativa de la comunidad, el Municipio y la CORPAQ amplían los frentes. Por un lado, se comienza a negociar individualmente la indemnización a los afectados por las expropiaciones. Por otro, el Alcalde Paco Moncayo busca obtener el apoyo del Cabildo y en diciembre de ese mismo año se presenta en la Comuna prometiendo una nueva línea de alcantarillado. Esto lleva a que el Presidente de la Comuna, actual vocal del GAD parroquial de Zámbez, muestre un comportamiento mucho más abierto a la negociación de lo que la mayoría de la Asamblea mantiene, llegando a afirmar que la Comuna tiene que ser un socio estratégico de la CORPAQ. Sin embargo, la Comisión de comuneros afectados presenta un documento en oposición a la vía que es aprobado por unanimidad, lo que obliga a que el Cabildo deba entregar finalmente un comunicado a la Presidenta de expropiaciones del Municipio reflejando que: “[...] nuestra comuna por resolución de varias Asambleas Generales Extraordinarias, se opone rotundamente al Proyecto [...], por violaciones constantes a los mecanismos de participación social [...]”.<sup>21</sup> Las diferentes posturas entre el Cabildo y la comunidad son recogidas por la propia CORPAQ que en un oficio al Municipio afirma que pese a la comprensión del Presidente la Asamblea no se permite avanzar. Al preguntarle en una entrevista realizada al por aquel entonces Presidente de la Comuna sobre la situación de la vía, hoy vocal del GAD parroquial de Zámbez, éste expresaba:

[...] algunas gentes me decían que yo ya me había vendido, que yo ya había firmado el convenio para que pase la vía, que yo ya había cogido dinero, que ya tengo una copia del cheque que ya había recibido pero nunca demostraron, si ustedes dicen traigan una copia, al pueblo demuéstrenle y ya ustedes pueden hacer lo que sea y nunca demostraron, es que como voy a ir a decir, demen [sic] algo pasen, nunca pues, yo cómo voy a llegar a hacer esas cosas y no van a llegar a saber ninguna gente. Entonces en diferentes lados infiltrados trabajan en el Municipio, en la CORPAQ, gente que trabajan allí ellos podían saber, sacan la copiecita, ahorcado Don Miguel.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Por ese entonces la Comuna afrontaba la segunda consulta para definir su situación territorial frente a las dos parroquias.

<sup>21</sup> Oficio. De Presidente de la Comuna de San José de Cocotog, Secretario de la Comuna de San José de Cocotog y Comisión de Propietarios a Concejala y Presidenta de la Comisión de Expropiaciones del Municipio de Quito. 22 de Mayo de 2008.

<sup>22</sup> Vocal de la Junta Parroquial y antiguo presidente de la Comuna 2007-2009, 04 de julio de 2015.

Los mecanismos de presión aumentan y a comienzos de 2009 se aprueba el “Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Zábiza-Nayón” que permite transformar los usos de suelo y de esa manera abrir el camino a la urbanización del territorio. En las consideraciones finales de la Ordenanza se plantea: “[...] los predios que se encuentran en sitios potenciales de riesgo, tanto en bordes de quebrada como en cerros [...] se aplicarán medidas de mitigación para la cual dispondrán de un plazo de 12 meses a partir de la sanción de esta ordenanza”. ¿Supone esto una estrategia para apropiarse de los terrenos comunales situados en la zona por la que se pretende que pase la vía?

Asimismo, los actos de resistencia también se intensifican y a finales de año, la organización Inga Samana de Cocotog, ligada a una línea historicista que defiende los orígenes del Pueblo Quito en el territorio, con el apoyo de la Presidenta de la Comuna de Oyacoto, cercana y con lazos históricos, plantean un juicio a los responsables del Municipio, la CORPAQ, la Dirección General de Aviación Civil, el Instituto Nacional de Patrimonio y la Procuraduría del Estado por apropiarse del patrimonio arqueológico del pueblo y no realizar los estudios pertinentes antes de llevar a cabo cualquier tipo de construcción en la zona.<sup>23</sup> A día de hoy, los demandantes mantienen el juicio abierto.

Finalmente, las dificultades para implementar el proyecto llevan a decretar su inviabilidad. En un comunicado publicado en la web del Municipio de Quito<sup>24</sup> en el 2012, el Alcalde Augusto Barrera (2009-2014), por ese entonces concejal, argumenta porque la Ruta Zábiza no se pudiese construir:

- No se dispuso de ninguna empresa constructora capacitada para llevar a cabo una obra de esas dimensiones.
- Existía una gran complejidad arqueológica y arquitectónica para realizarla.
- Se dio una enorme resistencia.

---

<sup>23</sup> Oficio. De Presidenta Comuna Oyacoto, Presidente Inga Samana, Comparecientes y abogados a Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. 14 de Noviembre de 2009.

<sup>24</sup>“¿Por qué no se construyó vía Gualo-Nuevo Aeropuerto?”, *Prensa Quito Alcaldía*, 21 de Junio de 2012, [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/por\\_que\\_no\\_se\\_construyo\\_via\\_gualonuevo\\_aeropuerto--6854](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/por_que_no_se_construyo_via_gualonuevo_aeropuerto--6854).

### **2.2.2. 2012: El replanteamiento del proyecto y las nuevas estrategias de negociación municipal**

Tras tres años de paralización, el Municipio reabre el caso en el 2012, proponiendo un nuevo replanteamiento vial que evita fraccionar a la Comuna de forma tan drástica. De esta manera, el proyecto no plantea enlazar directamente con el nuevo aeropuerto sino que pasa a bordear la comunidad a través del relleno de quebradas, conectando Cocotog con la Ruta Norte a la altura de la Comuna de Oyacoto, Parroquia de Calderón.

Similar a la anterior, esta etapa estará marcada por una gran conflictividad entre la comunidad y el Municipio, siendo de nuevo la negociación con el gobierno comunal una vía para apaciguar las tensiones existentes. Mientras que la CORPAQ fue la encargada en llevar a cabo las negociaciones, será el Municipio (Alcaldía, administraciones zonales y EMMOP), apoyado por la constructora Promanvial, quien pase a asumirlas.

De nuevo, los estudios técnicos se desarrollan sin consultar a la comunidad. De nuevo, son los comuneros quienes directamente impiden la realización de éstas. En un comunicado de Promanvial dirigido a la Superintendencia de HCC, el gerente de la construcción relata:

La ejecución de los trabajos de campo del proyecto han tenido problemas con los moradores de las diferentes comunas y barrios, los mismos que han impedido el normal desenvolvimiento, llegando a sacarnos a la fuerza, amenazándonos con pegarnos y en algún caso<sup>25</sup> tomando parte del equipo de topografía que posteriormente fue devuelto.

Un mes más tarde, las autoridades municipales y Promanvial acuerdan una reunión con la comunidad, repitiéndose una escena similar a la del 2007: mientras el Cabildo busca apaciguar a los comuneros “quienes manifiestan su descontento con gritos y con “NO” durante el desarrollo de la Asamblea”,<sup>26</sup> el Cabildo plantea que no habrá avances hasta que se resuelva la situación de los límites tras la derogación de la Ordenanza de modificación en ese mismo año.

En abril, la dirección de la Comuna envía una nueva propuesta “de menor impacto” al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) considerando que no existe una oposición

---

<sup>25</sup> En el mismo documento se menciona que han ingresado en tres ocasiones, previa conversación con los funcionarios municipales.

<sup>26</sup> Oficio PMV 330, de Gerente General Promanvial a Superintendente General Herdoiza Crespo Construcciones, a 8 de marzo de 2012.

a la fuerza como ha transmitido Promanvial, sino que se debe a una falta de socialización del proyecto. La decisión comunicada al MTOP se justifica a partir de una Asamblea extraordinaria realizada el 10 de abril de 2012.<sup>27</sup> Sin embargo, la nueva propuesta es rechazada por Promanvial quien comunica al MTOP que supondría altos costos y riesgos.<sup>28</sup>

Mapa 3.7. Proyecto planteado (rojo) y nueva propuesta del Cabildo (verde)



Fuente: Promanvial, Oficio al MTOP, junio de 2012

Uno de los momentos decisivos en esta disputa hegemónica por el territorio, se produce en el mes de julio cuando, tras una reunión entre el Alcalde Barrera, sus asesores y el Cabildo, se llega a un primer acuerdo para plantear conjuntamente una alternativa al proyecto original. Paralelamente, en una asamblea realizada en ese mes, se anuncia a la comunidad que se dispondrá del nuevo CDC financiado por el Municipio ese mismo año. Un mes después, el Cabildo envía el siguiente comunicado a Augusto Barrera

[...] al ser una obra de interés nacional, de mucho beneficio al país, [la Asamblea General] resuelve permitir realizar los estudios por la última línea propuesta por la EMMOP (la roja) [...]. Por lo expuesto señor Alcalde, la Comuna va cumpliendo y de igual manera solicitamos

<sup>27</sup> Pese a la búsqueda realizada, jamás encontré dicha acta en el archivo de la Comuna.

<sup>28</sup> Oficio PMV 372, de Gerente Promanvial a Subsecretaria de Delegaciones y Concesiones del Transporte del MTOP, a 11 de Junio de 2012.

igual reciprocidad con la Comuna, mismos que buscan maximar [sic] los beneficios y mejorar soluciones.<sup>29</sup>

Aunque no existen pruebas suficientes para ligar el primer acto con el segundo, es evidente que se da una negociación basada en actos compensatorios que pueden referirse tanto a la construcción del CDC, como a la resolución del problema de límites, a la mejorar de los servicios o a todas ellas.

Una vez más, las diferencias entre las decisiones del gobierno comunal y las acciones llevadas a cabo por los comuneros se vuelven a producir. Mientras los primeros aprueban el acceso de los técnicos a continuar con el estudio del proyecto, algunos comuneros vuelven a boicotear la incursión de la constructora en el territorio. Los testimonios del Gerente de Promanvial ratifican lo anterior: “[...] nos han sacado con barra los polígonos [...] esto significa parar el trabajo, volver a pedir una reunión para que autoricen [...] Me he contactado con el Presidente de la Comunidad [...] y hoy martes [...] habrá reunión”.<sup>30</sup> En un nuevo comunicado entre las mismas partes, el ingeniero de Promanvial se queja del poco apoyo recibido por las instituciones y de su incapacidad de mediar con la comunidad: “Le comunico que estoy actuando completamente solo, no tengo respaldo ni del Municipio de Quito ni del MTOP, no se han asomado a estas reuniones”.<sup>31</sup> A finales de año, se vuelven a paralizar por completo los avances de la obra.

### **2.2.3. 2015: La última apuesta del Estado**

Han transcurrido dos años desde que el NAIQ comenzara a funcionar. Durante el proceso de construcción, todas las vías articuladas a éste fueron realizadas excepto una, la ruta que atraviesa la Comuna de San José de Cocotog que, debido a la resistencia mostrada por sus pobladores, impidió la realización de ambas propuestas planteadas: Ruta Zámbriza-Nuevo Aeropuerto y Autovía Gualo-San José de Cocotog-Oyacoto.

---

<sup>29</sup> Oficio CSJC 17, de Presidente de la Comuna de San José de Cocotog a Alcalde del DMQ, a 6 de Agosto de 2012.

<sup>30</sup> Oficio PMV 411, de Gerente Promanvial a Superintendente General Herdoiza Crespo Construcciones, a 11 de Septiembre de 2012.

<sup>31</sup> Oficio PMV 413, de Gerente Promanvial a Superintendente General Herdoiza Crespo Construcciones, a 14 de Septiembre de 2012.

Sin embargo, a partir de abril se llevará a cabo una nueva ofensiva del Estado. Con tal de cumplir el Proceso de Participación Social (PPS) establecido en la Ley de Gestión Ambiental, una funcionaria del MAE se pone en contacto con el Presidente de la Comuna y se acuerda la apertura del proceso de participación, a partir del cual se establecerá una mesa de información durante dos semanas en la Casa Comunal, además de la realización de una asamblea conjunta con todos los comuneros para finales de mes. Durante la reunión se pregunta sobre la actual disposición de los comuneros y el Vicepresidente, Presidente durante la segunda etapa del proyecto, afirma que es positiva, excepto unos pocos que mantienen un juicio, refiriéndose al iniciado en el 2009.

Una semana antes de la asamblea se hace público el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) “Proyecto Gualo-Cocotog-Oyacoto” con el objetivo de que sea “socialmente aceptable y ambientalmente factible” (EIA, 2015, 2). En éste se informa que la carretera contará con 11,63 km de longitud y un total de seis carriles, sumando un total de 234,4 m de ancho (EIA, 2015, 57). El fin de la misma es: 1) Prestar servicios de transporte terrestre rápidos, seguros y de bajo costo 2) Condicionar racional y eficientemente el ordenamiento territorial y uso del suelo (EIA, 2015, 1). El área intervenida tiene una extensión de 81 Ha lo que afectaría a 307 propietarios de los cuales solo 150 de ellos posee escrituras individuales. Debido a que no se cuenta con información catastral sobre las tierras comunales, el avalúo de las propiedades se fijó mediante investigación de mercado, estipulándose valores de 13 dólares el metro cuadrado. De aquí surge las primeras dudas: ¿Cómo serían indemnizadas aquellas propiedades que no cuentan con escrituras? ¿Qué posibilidades tienen los comuneros para comprar otras tierras cuando la indemnización es tan reducida?

Sobre el área de estudio se afirma que los remanentes de vegetación nativa son aislados y están ubicados en las laderas, quebradas y zonas inaccesibles (EIA, 2015, 103), desconociendo los usos atribuibles a éstas, siendo la Quebrada de Tacpichupa, zona con más diversidad ecológica, una de las más afectadas por la construcción. De nuevo, conviene preguntarse, ¿Dónde quedan los derechos a la naturaleza, la gestión compartida de los recursos naturales y la protección de quebradas recogidas en las leyes constitucionales, provinciales y municipales?

En lo que se refiere al estudio socioeconómico del área afectada, se toman como referentes las parroquias de Llano Chico y Calderón cuando en realidad las poblaciones más afectadas son la Comuna de Cocotog y las otras comunas situadas en la Parroquia de Calderón (Llano

Grande, San Miguel del Común, La Capilla y Oyacoto). Además, se complementa con una encuesta realizada a 70 personas a las que se les pregunta sobre aspectos socioeconómicos y organizativos, destacando que únicamente el 1,51% afirma que la directiva de la comuna es la organización más importante e incluye un apartado en el que se manifiesta que el 65,2 está de acuerdo con el proyecto. Poniéndonos en el caso de que los resultados sean reales, ¿qué representatividad tiene una encuesta que refleja únicamente el 2,2% de la población que vive en Cocotog, no teniendo en cuenta otras comunas aledañas?

Otra sección a destacar es en la que se diseña una tabla de actores afectados. En él, se afirma que se enfatizará en los actores que puedan oponerse (EIA, 2015, 139). Sin embargo, es curioso que de las 30 organizaciones (EIA, 2015, 141-143), en las que se incluye Municipio, parroquias, comunas de Calderón, barrios e incluso instituciones educativas y organizaciones de transporte, no se incluya la Comuna de San José de Cocotog. ¿Tiene esto hecho que ver precisamente con que la Comuna constituye la principal oposición al proyecto?

Paradójicamente, en la introducción se afirma que en el diseño de la autovía, se tuvo en cuenta las consideraciones realizadas en la etapa preliminar, consensuado con la comunidad, especialmente de Cocotog, las cuales definieron el trazado de la vía (EIA, 2015, 28). ¿Cuál es la función de realizar un PPS cuando se está planteando de entrada que ya hubo un acuerdo anteriormente con la comunidad?

Partiendo de éste análisis, se realiza la asamblea el 30 de abril. En ella asisten los técnicos de participación del MAE y los responsables del MTOP quienes sustituyen al Municipio como actores encargados de llevar a cabo las negociaciones con la comunidad. En parte responde a que desde 2014, el gobierno municipal pasará a ser dirigido por uno de los grupos opositores a Alianza País, partido en el gobierno central. Durante la reunión, a la que asisten cientos de comuneros (ver ilustración 3.6), el Presidente del Cabildo entrega un documento haciendo alusión a algunos de los puntos que ya traté en el análisis del EIA e incluye toda una serie de compensaciones necesarias como son acceso a la vía en el caso de que se realice y complementación de la cobertura de servicios básicos para la comuna. El evento se cierra nuevamente con gritos masivos en oposición a la vía, derivando en el enfrentamiento con las juntas parroquiales ya mencionado.

Tras no recibir ningún tipo de contestación del informe entregado al MAE, en mayo se vuelve a mandar un nuevo oficio dirigido a los ministerios implicados y a la empresa constructora, alegando que no se puede, de acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental, aprobar el PPS hasta

que no se tengan en cuenta las observaciones planteadas. La última comunicación recogida hasta el momento se lleva a cabo por Promanvial el 18 de Junio de 2015, manifestando que “el proyecto fue consensuado en su totalidad, se acataron todas las disposiciones y sugerencias emitidas por la Comunidad de Cocotog”, haciendo referencia a los acuerdos realizados en el 2012 con la directiva de ese momento. Llama la atención que en los anexos del documento, aparece una serie de fotografías que pretenden dar cuenta del proceso de socialización llevado a cabo en las poblaciones afectadas y, entre ellas, destaca una efectuada en febrero de 2015, dos meses antes de que se retomara el contacto oficial con la Comuna, donde aparece el Vicepresidente del Cabildo con un funcionario del Estado.

Figura 3.5. Vicepresidente del Cabildo reunido con funcionario

Foto 2. Entrevista con vicepresidente del Cabildo de Cocotog, Sector Cocotog, 26-02-2015. Hora 9H00.



Fuente: MAE, Informe Vista previa PPS, año 2015

¿Qué conclusiones se pueden extraer de los acontecimientos narrados? Primero de todo, se evidencia que existe una planificación hegemónica presentada a través de un modelo de ciudad difusa en constante expansión que establece una forma de vida ligada a los grandes desplazamientos diarios y al uso del transporte privado que supone la negación de otras territorialidades y posibilidades de concebir y habitar la ciudad. El Quito del NAIQ como plataforma ideada para la atracción de capitales, invisibiliza los otros Quitos constituidos por las comunas. En este sentido, el ejemplo de la vía demuestra cómo la Comuna como sujeto de derecho, puede llegar a constituirse como un obstáculo territorial en la reproducción de los flujos de capital, reflejando así las limitaciones del Estado por establecer un orden espacial determinado. En una entrevista realizada al técnico de participación social del MAE, inmiscuido en el proceso desde el comienzo, me confesaba:

A nivel del municipio inclusive se llegó a hablar de qué tan conveniente era esto de mantener la Ley de Comunas porque es una Ley que a la Comuna en sí le da bastantes prioridades, derechos que deben ser respetados. Había una discusión. Si bien hablábamos de una Comuna, por la cercanía que está en Quito en cambio ya no tenía esa característica como tal. Esa Comuna hubiera sido bueno recién se conformó porque son comunas conformadas hace mucho tiempo cuando Quito estaba muy lejos todavía de aquí pero Quito está creciendo y abarcando estas comunas. [...] Lógicamente que la Ley de Comunas les da un montón de derechos y justamente en base a esos derechos adquiridos en nombre de una comuna es que no se pudo hacer esa vía, porque ellos se opusieron y no dejaron hacer esa vía.<sup>32</sup>

El segundo elemento a considerar tiene que ver con las formas de gobernabilidad del Estado y sus tácticas para excluir a la comunidad de los planes de transformación territorial. Esto se evidencia en las dos primeras etapas ya que, sin ningún tipo de mediación previa, se decide intervenir. Al encontrarse con la oposición frontal de la comunidad, el Municipio busca negociar individualmente con las familias afectadas por las expropiaciones y, paralelamente, con la directiva comunal, lo que provoca una fragmentación de la propia organización comunitaria. De nuevo, la promesa de implementación de servicios es el medio por el que se pretende lograr la aprobación del proyecto. A esto se suma la introducción de un discurso de inevitabilidad fundamentado en que la vía es considerada como “interés nacional” por el Estado, argumento que va calando en el sentido común de los comuneros. Sobre este tema, el funcionario del MAE plantea:

Estaba lindo que no se hiciera, pero como usuario quiteño digo que cuando salga cada vez para Carapungo<sup>33</sup> y esté atorado ahí, habiendo un proyecto que decía que nos daba facilidad, que nos ahorra tiempo. Son cosas que uno no puede decir, me opongo a esto, no quiero que esto ocurra. Va a ocurrir, y en esos casos lo que se puede hacer es proyectos sociales que la gente de acá medio cambie su actividad y veo otras formas pero no hay más. O sea decir que no se va, al menos yo pienso que sería más bien un crimen que no se haga la obra. Entonces hacer con todos los cuidados, respetando a la mayoría de la población pero lastimosamente los afectados tienen que poner ese granito de entendimiento, nadie busca eso, nadie busca afectar a nadie pero es el mismo crecimiento de la ciudad, el mismo crecimiento de Cocotog.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Técnico de acompañamiento socialización proyectos MAE, 08 de Mayo de 2015.

<sup>33</sup> Barrio de la Parroquia de Calderón al norte de la Comuna que se destaca por ser uno de los puntos principales de comunicación del valle nororiental con la ciudad.

<sup>34</sup> Técnico de acompañamiento socialización proyectos MAE, 08 de Mayo de 2015.

Es significativo que el testimonio recogido provenga de la persona encargada de llevar a cabo el PPS con la comunidad. Precisamente ésta será la última estrategia de negociación planteada por el Estado. A diferencia de las anteriores etapas, se establece un mecanismo legal de participación que, a la vez que informa sobre el proyecto y cuál es el impacto generado sobre el área, permite recoger las observaciones de los comuneros. No obstante, hay que preguntarse si el PPS es verdaderamente una consulta a la comunidad o es meramente un mecanismo de legitimación institucional que hace que el derecho de participación pase a ser un mero trámite para confirmar decisiones ya tomadas.

Tanto en el EIA como en el último comunicado que Promanvial envía al Cabildo, se afirma que ya hubo un consenso previo con la comunidad y que por tanto, todas las objeciones planteadas ya fueron discutidas anteriormente y carecen de validez. Al mismo tiempo, el criterio técnico se proyecta como el único legítimo, imponiendo un código, un tipo de lenguaje que excluye a la gran parte de la comunidad, convirtiéndoles en participados más que en participantes.

El hecho de que en la Comuna esté instaurada una forma colectiva de toma de decisiones a través de la Asamblea, ha dificultado normativizar el proceso y generar mecanismos de exclusión. Sin embargo, los intentos del Estado por tutelar a la directiva comunal da pie a que se produzcan prácticas clientelares “basadas en el intercambio de apoyo político a cambio de la mediación de recursos políticos dentro de una relación jerárquica que genera dependencia entre el cliente subordinado y el patrón”<sup>35</sup> (Jessop 1982, 230), en un intento por establecer un orden frente a la ingobernabilidad de las prácticas comunitarias.

### **2.3. Nuevas formas de control socioterritorial: El CDC como caso paradigmático**

La forma más visible en la que el Estado tiene presencia en el territorio comunal es a través del CDC, ahora denominado por la nueva administración “Casa Somos”, instalado en la Comuna desde 2012. Como mencioné anteriormente, la construcción del espacio se produjo como resultado de las relaciones clientelares que se dieron entre la antigua directiva comunal y la administración de Augusto Barrera. En estas negociaciones, no solo participó el

---

<sup>35</sup> Traducción propia.

expresidente de la Comuna sino también el presidente del grupo cultural de Cocotog Ñucansi kawsay quien ha manifestado en varias ocasiones que la construcción del CDC fue a cambio de que la organización participara activamente en la campaña política de Barrera llevada a cabo en el año 2009. En este sentido, este caso vuelve a demostrar cómo la implementación de servicios en el territorio comunal por parte del Estado, especialmente Municipio y parroquias rurales, se ha podido realizar gracias a la capacidad de gestión individual de algunos comuneros, más que como resultado de un derecho que se debe brindar sin condicionantes para ello. Pero, ¿qué son los CDC?, ¿en el marco de qué políticas se inscriben?, ¿cómo es su funcionamiento?, ¿qué efectos ha tenido para la comunidad?

En la anterior administración, junto al proyecto Regula Tu Barrio creado en el 2010 como forma de agilizar la legalización de barrios en la periferia de la ciudad, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana desarrollará el proyecto de los CDC. Estos se presentan como espacios comunitarios barriales que permiten dar un servicio sociocultural cercano, evitando desplazamientos a los grandes centros culturales de la ciudad, planteando como objetivo central: “promover espacios de desarrollo social integral que permitan potenciar capacidades de la población con criterios de inclusión y equidad”.<sup>36</sup> En esta época se llegarán a establecer 42 CDC en todo el territorio distrital repartidos entre las administraciones zonales, quienes se encargarán de gestionar los centros adscritos a su sector. De acuerdo a la actual responsable de los CDC en el DMQ, el desembolso realizado durante esa época llegará a los 35 millones de dólares. Con la nueva administración de Mauricio Rodas (2014-2016) la Secretaria ha seguido manteniendo en funcionamiento los centros y en la actualidad existen 39, 20 de ellos situados en las parroquias rurales y 19 en las urbanas.

De todos ellos, el único que se encuentra en territorio comunal es el de San José de Cocotog ya que la propia lógica de implementación de servicios centro-periferia hace que la mayoría de ellos se localicen en las cabeceras parroquiales. La singularidad que reviste la Comuna responde sin duda al intercambio de favores comentados. El lugar donde se edificó es justo en frente de la Casa Comunal que, pese a ser un espacio de uso gestionado por la comunidad, se asienta sobre suelo municipal. Pese a que ya lleva en funcionamiento tres años, las actividades que se han venido desarrollando distan mucho de lo acordado por el Municipio y el Presidente de la Comuna en ese momento:

---

<sup>36</sup> En <http://www.quito.gob.ec/secretarias/secretaria-de-coordinación-territorial-y-participación> . Consultada el 25 de Febrero de 2015.

El objeto del CDC cuando estuvo Augusto Barrera y hubo oportunidad de estar con el directamente es el rescate de parte de nuestra cultura, ahí tiene que hacer el museo de sitio, para que tengas algo que exponer a la gente [...] situaciones que hay en la administración se siguen dilatando, tallercitos de aquí, allí, y las cosas no eran así.<sup>37</sup>

El centro es gestionado por dos personas. Una es la responsable quien se encarga de gestionar las actividades que se desarrollan al interior y otra la promotora que tiene la función de difundir las actividades a la población receptora del servicio. El tipo de actividades están ligadas al ocio y el tiempo libre y van dirigidas a toda clase de público aunque quienes más participan son niños y mujeres. Una de las actividades que más público reunía era el apoyo escolar que con la nueva administración se decidió eliminarla. Para la realización de todos los talleres implementados se cuenta con un presupuesto transferido por la administración zonal correspondiente, pero además cuenta con apoyo de otras secretarías del Municipio y organizaciones como Servicio, Paz y Justicia del Ecuador (SERPAJ) o Cuerpo de Paz, ligada a los programas de cooperación del gobierno de EEUU quien realizó un taller ligado a desarrollo comunitario.

Uno de los aspectos que más destaca el Municipio es la necesidad de que los CDC se integren con la comunidad a través de la adaptación concreta a las necesidades de cada población en donde están asentados. Muestra de ello son las actividades que se han realizado de forma conjunta con la organización de jóvenes de la Comuna, la reina de la Comuna y el Cabildo. Además, el espacio ha servido para realizar reuniones de las diferentes comisiones existentes en la organización comunal.

Pese a la buena voluntad de los trabajadores encargados, el proceso de integración ha sido muy complicado debido a que la estructura interna del programa está concebido de una manera que imposibilita que la comunidad se adueñe del espacio. La primera dificultad tiene que ver con el tipo de contratación existente ya que se limita a un año lo que obliga a que se tenga que dar un recambio constante en la plantilla de los CDC que dificulta establecer lazos con la comunidad. La propia responsable del CDC a nivel metropolitano reconocía:

---

<sup>37</sup> Vicepresidente del Cabildo, Director del Centro de Salud de la comunidad, expresidente de la Comuna 2000, 2010-2013 y antiguo presidente del GAD de Zámboza, 20 de julio de 2015.

Tú debes saber que si tú trabajas con la gente, al comienzo es difícil que te acepten y con el paso de los días te vas ganando su confianza, su respeto, incluso la colaboración con la misma. Y saber que después de unos meses ya se va a ir y viene otro, realmente rompe ese camino.<sup>38</sup>

La segunda dificultad que presenta la implementación de este servicio administrado por el Municipio es que se concibe como un servicio ajeno, en una relación ofertante-cliente. La propia lógica del servicio hace que exista una gran centralización por parte de la administración zonal y la secretaria central que lleva a la estandarización de objetivos lo que se contradice con el discurso instaurado en el que se pretende que el programa se adopte a las singularidades de cada territorio. Uno de los casos en Cocotog es ilustrativo: mientras un grupo de jóvenes de la comunidad pretendía conformar una organización para llevar a cabo actividades al margen de los espacios religiosos, que abarcan casi todas las actividades en la comunidad, el responsable del CDC decidió crear un grupo propio de jóvenes con tal de cumplir con los objetivos anuales propuestos por la administración y sin tener en cuenta las propias iniciativas en la comunidad.

La reducida independencia con la que cuenta el responsable del centro hace que se deban adaptar constantemente a las directrices impuestas por la Secretaría. Un ejemplo que da cuenta de lo anterior es la campaña que el CDC tuvo que realizar con motivo de la visita del Papa denominada “La Gran Minga Quiteña” en la que se pedía la colaboración de toda la comunidad para “limpiar y poner linda nuestra querida capital”.<sup>39</sup> Paradójicamente, el CDC nunca apoyó al cabildo en las mingas que se convocaron durante todo el año.

---

<sup>38</sup> Responsable metropolitana CDC, 3 de julio de 2015.

<sup>39</sup> De acuerdo al historiador y antropólogo ecuatoriano Eduardo Kingman (1992), la instrumentalización del sistema de mingas se viene produciendo desde la década de los treinta del siglo pasado cuando el municipio instauró ésta práctica como forma de cubrir gratuitamente los servicios de la ciudad.

Figura 3.6. Octavillas repartidas por el CDC con el motivo de la visita del Papa



Fuente: Municipio de Quito

Dentro de la rendición de cuentas que el Municipio pide a cada CDC está el registro de todas las actividades realizadas y la identificación de todos los participantes en ellas. Si participas en la actividad de un taller, te tienes que registrar. Si utilizas las instalaciones, te tienes que registrar. Si propones una actividad, te tienes que registrar. Tanto es así que en una ocasión que fui a plantear una actividad para llevar a cabo en el recinto, me comunicaron que era necesario tomarme una fotografía para dar cuenta al Municipio. De ésta manera, se configura un dispositivo de identificación y control que imposibilita la apropiación autónoma del espacio. Otra muestra de las restricciones impuestas al uso del espacio se produjo durante la realización de un concierto de hip-hop organizado por parte de la organización de jóvenes de la comunidad con el apoyo del Cabildo. Antes de empezar el acto, la policía del GAD parroquial de Zámbriza se presentó en el espacio compartido con la Casa Comunal y el CDC alegando que no se podía llevar a cabo la actividad al desarrollarse ésta en un espacio público por lo que requería la solicitud de un permiso.

Figura 3.7. Momento de la petición del oficio por parte de la policía del GAD parroquial de Zábiza en la Casa Comunal de Cocotog



Fuente: Elaboración propia

Contrario al discurso integrador que proclama el Municipio, lo que demuestra el caso de estudio es que la construcción del centro municipal ha generado la pérdida de soberanía del espacio administrado por la comunidad históricamente. Si a esto sumamos las políticas culturales homogeneizantes formuladas por el municipio central, no es extraño que exista un desapego de la comunidad hacia el espacio.

Por otro lado hay que incluir los efectos que el CDC ha generado en la organización comunal. Si anteriormente comenté que el hecho de que las juntas parroquiales comenzasen a gestionar su propio presupuesto había derivado en una mayor dependencia a la hora de llevar a cabo las actividades colectivas desarrolladas por la Comuna, la instauración del CDC ha supuesto la penetración de un nuevo agente estatal en el territorio al cual asociarse para la realización de fiestas de la comunidad, reduciéndose la autonomía ejercida anteriormente.

Además, el CDC representa toda una serie de valores culturales hegemónicos que se insertan en la subjetividad de los comuneros. Cuando el vicepresidente del Cabildo afirma que el objetivo de la creación del CDC era hacer un museo para rescatar parte de la cultura, está

expresando una concepción de “cultura” entendida como algo arcaico, fija en el tiempo y que se ha perdido, por lo que es necesario exponerla para que los comuneros, y fundamentalmente los turistas, aprecien lo que fue en su momento “La Comunidad”. De este modo, se mercantiliza la cultura a través de su folclorización, negando la vitalidad y el carácter cambiante de ésta. Asimismo, el Municipio fortalece esta concepción al desarrollar toda una serie de eventos culturales que tienden a teatralizar las prácticas culturales sin que sean apropiadas por la propia comunidad.

Un ejemplo de lo anterior se produjo durante los preparativos para el Encuentro de Comunas 2015, organizado por el Municipio de Quito en la Comuna San Juan de la Tola. Una semana antes de la realización, la Administración Zonal Norte pidió al Presidente de la Comuna de San José de Cocotog que participase. Para ello, se requería que fueran vestidos con los trajes típicos, portando una bandera de la Comuna y, si era posible, el bastón de mandos, ya que durante el evento, se haría una demostración de cómo se transmite el poder comunal. El comportamiento del Municipio no puede ser más paradójico ya que, a la vez que lleva a cabo toda una parodia sobre el significado histórico del bastón de mandos, niega en su cotidianidad la autoridad del gobierno comunal sobre el territorio.

A lo anterior hay que añadir el discurso hegemónico de la “capacitación” incorporado en la mayoría de talleres ofrecidos. Hay que capacitar a los padres de familia para que aprendan a educar a los niños, hay que capacitar a los niños para que mejoren su comportamiento frente a los padres, hay que capacitar a las organizaciones para que fortalezcan sus liderazgos, hay que capacitar a los comuneros para que aprendan métodos higiénicos en la crianza de animales...Es en definitiva una vía para imponer un sistema único de valores, una percepción concreta del mundo, que impide que se desarrolle una comunicación intercultural, proyectando un discurso impositivo de arriba abajo que niega la diferencia. Capacitar significa que el receptor no está capacitado, no sabe, y por tanto hay que enseñarle, tutelarle, transmitiendo una percepción de subordinación que es incorporada en el sentido común de los comuneros. Este no es un discurso proyectado únicamente por los diferentes “gestores culturales” o funcionarios que se dan cita en la Comuna sino que se expresa en el propio discurso diario de los comuneros, infravalorando sus propios saberes. Un ejemplo de ello es la constante demanda de talleristas externos o, en su defecto, profesionales internos que no son valorados por lo que aprenden de “dentro”, es decir, los saberes y conocimientos comunales, sino por lo que aprenden de “afuera”, refiriéndose a los saberes oficializados por el Estado.

## **2.4. Conclusiones**

El proceso de metropolización de Quito es resultado de la expansión urbana y la ampliación del cuerpo burocrático estatal en el territorio, expresado en el proyecto de descentralización estatal y local. La implementación de servicios se ha convertido en la estrategia de negociación fundamental, generando procesos de legitimación estatal en el territorio. Esto ha supuesto la reconfiguración del orden comunal marcado por nuevas relaciones de dependencia clientelar que limitan el ejercicio de autonomía comunal.

Los casos anteriores demuestran que pese al reconocimiento constitucional de las comunas como sujeto socioterritorial, sigue existiendo una relación paternalista por parte del Estado en sus diferentes niveles que caracteriza al sujeto colectivo, gobierno comunal, y al individuo, comunero-comunera, desde la irracionalidad. Es así como las prácticas gubernamentales se basan en la imposición de un sistema de valores ligados a una concepción del territorio homogéneo, cuantificado, tecnificado que niega otros saberes, órdenes y apropiaciones existentes, es decir, el ejercicio de la autonomía basado en la práctica de la diferencia.

Sin embargo, las experiencias relatadas dan muestra de la incapacidad del Estado por generar un orden hegemónico comunal. Pese a los intentos de división espacial, organizativo y neutralización de la protesta a través de prácticas asistencialistas, la comunidad sigue resistiendo, dando lugar a situaciones de ingobernabilidad que impiden el desarrollo de los proyectos planteados por la dupla Estado-Capital.

## **3. La construcción de la hegemonía comunal**

El ejercicio de autonomía en la Comuna está condicionado por las formas en que se manifiesta la hegemonía tanto en su dimensión estatal como comunal. En el anterior capítulo analicé las diferentes expresiones en las que el poder se manifiesta en el territorio. Como se pudo constatar, en este proceso la comunidad no responde como un sujeto socioterritorial unificado sino que se generan pugnas internas y diferentes intereses en disputa que modifican el orden establecido. En mi opinión, concebir a la Comuna como sujeto socioterritorial es útil para entender su relación con el Estado y analizar los mecanismos de inclusión y exclusión que se producen en las diferentes etapas históricas, pero supone un limitante si se quiere

analizar cómo se lleva a cabo el proceso de construcción de la hegemonía comunal y las formas en que se forja la autonomía. Asimismo, analizar la comunidad desde una mirada estrictamente estadocéntrica supone negar la agencia autónoma del sujeto ya que pareciera que sólo en el accionar en la esfera pública, en su interpelación con el Estado, estuviese construyéndose como tal. Es necesario poner atención a las prácticas y discursos ocultos (Scott 1990) que construyen sujetos, crean territorio, lo ordenan y ejercen autonomía sobre él, dejando de lado la mirada negativa que la define según sus carencias, la exclusión o la marginación (Zibechi 2011).

El objetivo de este capítulo es romper con ciertas visiones totalizadoras y románticas del sistema comunal que impiden comprender las relaciones jerárquicas y desiguales existentes. Éstas no han partido de las condiciones materiales sino de otros criterios más simbólicos que analizaré a continuación. En parte se ha debido a que los predios familiares han sido pequeños, no superiores a la hectárea, lo que ha impedido acumular la tierra en pocas manos. Además, las condiciones de clase y étnicas han supuesto que la capacidad adquisitiva de las familias haya sido escasa. Es quizás, en estos últimos años, en que la tierra ha comenzado a percibirse como un bien de especulación y la nueva generación profesional ha comenzado a adquirir una mayor suma salarial, cuando la distinción entre las familias ha aumentado. Sin embargo, aquí el elemento diferencial fundamental, el que permite a ciertos comuneros tener mayor capacidad de decisión y por tanto estar más legitimados, no ha sido tanto el capital económico sino el capital simbólico, es decir, ciertos títulos de propiedad que dan derecho a ventajas de reconocimiento (Bourdieu 2000 [1987]) tanto al interior como al exterior de la Comuna. En el siguiente capítulo me centraré en analizar, a través de prácticas concretas, quienes son los que toman las decisiones, de qué forma lo hacen, que sistemas de clasificación se construyen en torno a formas de inclusión, exclusión y cohesión y, en definitiva, cómo se construye el orden comunal.

### **3.1. La estructura del sistema comunal: familia y organización comunitaria**

Ya apuntamos en el marco analítico que para entender cómo se lleva a cabo el cuestionamiento, legitimación y redefinición de las relaciones de poder y significados culturales en la Comuna (Mallon 2003), es necesario atender a los pilares básicos sobre los que se sostiene su estructura, la familia y la organización comunitaria. Este capítulo presenta

las bases necesarias para explicar cómo posteriormente se conforman las relaciones de poder en la micropolítica comunal.

### **3.1.1. Estructura espacial de parentesco comunal**

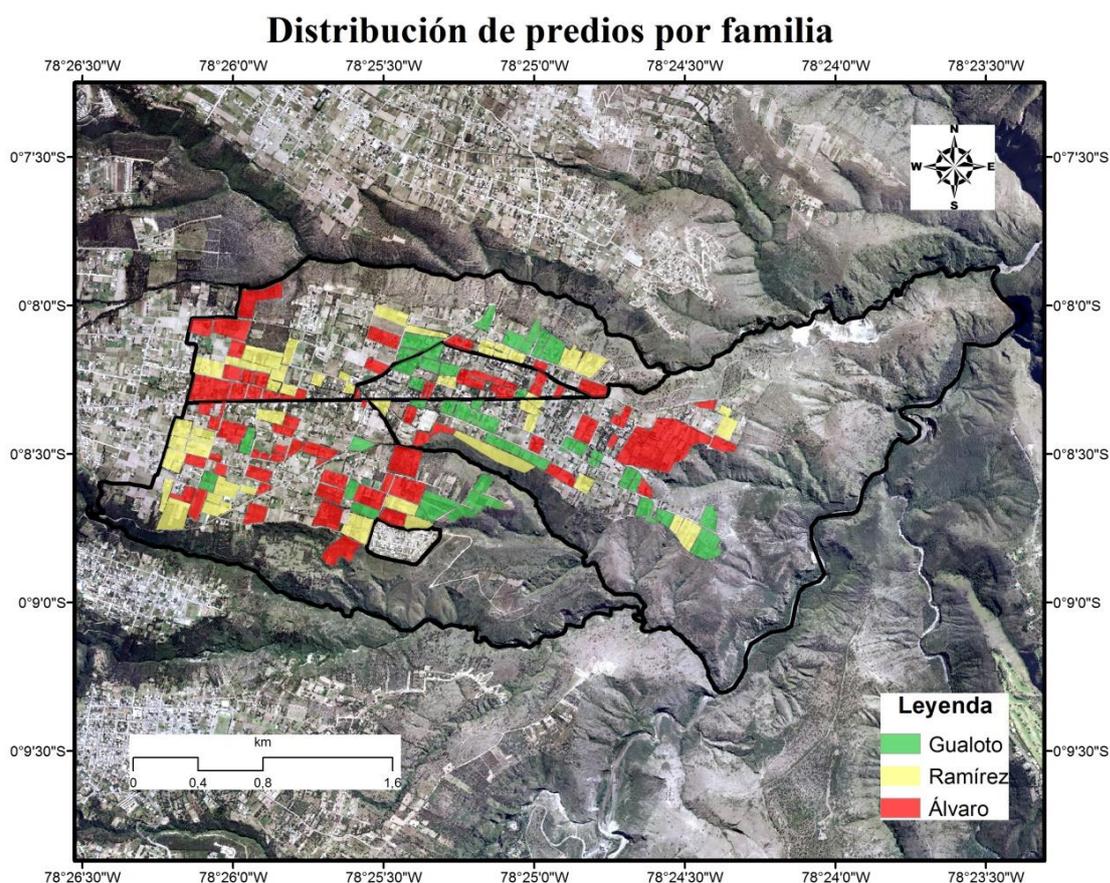
Para entender la disposición de las familias en el territorio es necesario desarrollar un análisis de la estructura espacial de parentesco (Sánchez-Parga 1984) en la comunidad. Como se sostuvo anteriormente, el régimen de propiedad de Cocotog se ha logrado mantener pese a las fuertes transformaciones urbanas de las últimas décadas. A modo de recapitulación, recordar que el curazazgo de Zámbriza, posteriormente convertido en parroquia, pudo conservar en gran medida su orden interno gracias al colaboracionismo del Curaca Don Pedro de Zámbriza durante la conquista. Este orden se basaba en relaciones consuetudinarias basadas en un régimen de traspaso de la tierra determinada por las relaciones hereditarias de la familia ampliada en las que el Estado colonial y posteriormente el republicano no incidieron apenas. La Constitución de la Comuna será un medio para fortalecer este sistema y en vez de transformar la propiedad a un título global, el cabildo se encargó de defender el régimen de propiedad familiar anterior. El hecho de que se mantuviese un sistema de propiedad basado en la costumbre y no en el derecho republicano, hizo que la mayoría de las propiedades no estuviesen titularizadas por el Estado. Así que cuando se llevó a cabo la Reforma Agraria, muchas de las tierras fueron adquiridas por el IERAC, llevándose a cabo un proceso de expropiación encubierto, ya que no sería hasta el momento de hacer algún traspaso de propiedades que las familias afectadas se percatarían que sus títulos habían pasado a manos del Estado. Pese a ello, las prácticas territoriales no se vieron alteradas y los comuneros mantuvieron los mismos usos que le habían dado hasta entonces. La situación cambiará a finales de siglo XX, cuando la tierra comience a percibirse como valor de cambio, es decir como mercancía con la que se comercia e incluso especula. Esto llevará a que los procesos de tramitación para la regulación de tierras con el INDA y, posteriormente, con la Secretaría de Tierras, se multiplique, dando lugar a una intensificación en las transacciones en las que el cabildo cada vez tendrá menos decisión.

La incorporación del hombre al mercado laboral de servicios a partir de la década de los setenta, así como de cada vez más mujeres, y la transición de una producción agropecuaria extensiva a una intensiva, han supuesto que muchas de las tierras dejen de ser de uso agropecuario. Sin embargo, el aumento del espacio improductivo no se ha traducido en una gran intensificación de la presión inmobiliaria, a diferencia de otros territorios de la región

nororiental mencionados anteriormente. Si hay que destacar algún factor externo que ha influido en la recomposición espacial de la Comuna, mencionarían dos. Por un lado, la necesidad que tuvieron muchas familias de vender sus tierras para costearse los viajes durante la gran ola de migración, principalmente a España. Este fenómeno desarrollado durante la crisis de finales de los noventa y comienzos del 2000, supuso la desestructuración de muchas de las familias de Cocotog. Por otro, la codicia de algunas familias comuneras que vieron en el tráfico de tierras una manera de hacer negocio, fenómeno que ha generado grandes conflictos en el interior de la Comuna.

Con la finalidad de que el lector pueda comprender la disposición del régimen de propiedad actual, he realizado un mapa que representa la estructura espacial de parentesco. Para ello, he contado con la inestimable ayuda del Presidente de la Comuna Wilmer Guachamín quien me pudo guiar en esta difícil tarea ya que, al no existir datos catastrales sobre las comunas del DMQ, el registro de la distribución de predios comunales se tuvo que realizar a través del ejercicio etnográfico. Hay que aclarar dos aspectos antes de extraer las interpretaciones correspondientes. Primero, muchas de las divisiones parcelarias las he obviado con objeto de que la distribución fuese más ilustrativa. Segundo, he decidido exponer únicamente a las familias con mayor disposición de terreno en la Comuna ya que consideraba que era una muestra suficientemente significativa para demostrar la composición espacial de las familias ampliadas, representando éstas gran parte del territorio. Si existe un mayor interés por saber el resto de familias que componen el territorio y el área aproximada de la que disponen, consultar el anexo 5.

Mapa 3.8. Estructura espacial de parentesco en el territorio comunal



Fuente: Elaboración propia

A partir de una primera lectura, uno puede observar cómo se establece la ampliación familiar en el espacio. El traspaso de tierras a través de herencias para la conformación de nuevos núcleos familiares, ha sido el procedimiento lógico de la distribución de propiedades en la comunidad. A esto, hay que añadir otros factores explicativos como son las relaciones matrimoniales o la compra y venta de terrenos entre los propios comuneros.

En cuanto a las relaciones matrimoniales, históricamente el esposo ha sido el que ha tenido la potestad sobre la posesión parcelaria, lo que ha supuesto grandes cambios en la propiedad familiar para aquellos casos en que éste pasaba a vivir en la parcela heredada por la esposa. A modo de ejemplo, si había una relación matrimonial entre la señora Guamán y el señor Gualoto, los terrenos heredados de la señora Guamán pasaban a ser propiedad del señor Gualoto quien decidiría que uso darle a los terrenos adquiridos. Esta lógica patriarcal comenzaría a cambiar hace apenas dos o tres décadas, cuando la salida masiva del hombre a la ciudad en el proceso de metropolización descrito en el capítulo 2.2., vino acompañado de que las propiedades comenzasen a registrarse a nombre de la mujer quien adquirió mayores responsabilidades en el cuidado y gestión del territorio familiar.

La compra y venta de propiedades familiares en la comunidad se ha caracterizado por su composición endógena, es decir, por una transacción de propiedades entre familias de la propia comunidad. Siendo una norma establecida por el gobierno comunal y asumida en el sentido común de los comuneros, éste proceder se mantuvo hasta el conflicto territorial del barrio Yurac Alpaloma a mediados de los noventa del siglo pasado cuando la parcelización indiscriminada de la tierra y la venta a terceros evidenció una ruptura de las normas comunales hasta ese momento respetadas. La incapacidad del gobierno comunal a la hora de resolver los litigios de propiedad entre las familias y la profundización del conflicto, hasta ahora irresuelto, hizo que el cabildo no volviera a interferir en los temas de propiedad, dejando libertad a las familias sobre cómo gestionar la compra y venta de terrenos.

A la hora de la distribución de propiedades por familias, se puede afirmar que existe un predominio de tres (Álvaro, Ramírez y Gualoto) ya que sumando todas sus propiedades constituyen la mitad de las propiedades existentes en el territorio comunal (ver Anexo 5). Fundamentalmente, los Álvaro destacan por ser la más extendida en el territorio. Sin embargo, como veremos en la subcapítulo 3.2, no existe una relación causal entre posesión territorial en acceso al poder comunal. Si comparamos las familias con un mayor de predios en el territorio comunal y aquellas que han participado históricamente del gobierno comunal, veremos cómo el hecho de tener un mayor número de propiedades no es un factor a tener en cuenta a la hora de formar parte de los grupos hegemónicos predominantes en la Comuna.

En cuanto al resto de propiedades, se puede afirmar que siguen correspondiendo a las familias históricamente asentadas en el territorio y sólo es en la zona más cercana a Llano Chico donde algunas familias mestizas (Santiana o González) han comenzado a adquirir una mayor extensión de terrenos (ver Anexo 6). Las propiedades comunales se ven reducidas a dos únicos espacios: el cementerio comunal y la casa comunal. Ésta última, aunque fue donada al Municipio, se ha mantenido históricamente gestionada por el gobierno comunal aunque, en los últimos años, ha ido perdiendo el control, como se analizó en el apartado dedicado a los efectos de la implementación del CDC.

### 3.1.2. Organización comunitaria

El otro pilar sobre el que se asienta el sistema comunal es el tejido organizativo existente. Durante mi investigación etnográfica, he centrado mi análisis en los espacios institucionales de la Comuna, tanto en los procesos de debate como de ejecución. Sin embargo, es necesario incluir a otras organizaciones que tienen un gran peso en el devenir organizativo de la comunidad, sin las cuales no se pueden comprender en profundidad como operan las relaciones de poder en el territorio.

Por espacios institucionales, me refiero a los establecidos por la Ley de Comunas de 1937 y que el gobierno supuestamente reconoce. Con el objetivo de explicar cuáles son los órganos que la componen y las funciones establecidas para cada uno de ellos, me basaré en el Reglamento Interno aprobado en el año 2013 y la información recopilada a través de la observación realizada.

En comparación con el Reglamento de 1994, el contenido es prácticamente calcado. Ambos tienen referencias constantes a la Ley de Comunas, y únicamente se diferencian en sus artículos primeros donde se define a la Comuna. Tal como viene recogido, pasa ésta de ser concebida como “una organización campesina formada por agricultores” a “un pueblo de raíces ancestrales y Multiétnico formada por todos los habitantes de San José de Cocotog”.<sup>40</sup> Las modificaciones establecidas tienen que ver con los cambios en el discurso político del gobierno. Mientras en 1994 se redacta un reglamento interno influido por un discurso ligado a la modernización del agro, concibiendo a las comunas como meras organizaciones productivas, en 2013 existe una clara referencia a los nuevos marcos constitucionales y al reconocimiento de derechos colectivos establecidos. Esto nos muestra, por una parte, cómo los cabildos deben adaptar sus normativas internas de acuerdo a los cambios políticos existentes a nivel estatal ya que deben ser aprobados por el MAGAP y, por otra, la influencia que los nuevos discursos establecidos tienen en la construcción de la propia identidad comunera. Como consecuencia de ello, pasan de ser organización campesina de agricultores a pueblo ancestral de habitantes en un proceso de redefinición de los sujetos.

De acuerdo con los reglamentos comunales, el primer órgano de decisión comunitaria es la asamblea. Ésta elige al cabildo anualmente, aprueba el ingreso de nuevos comuneros y la

---

<sup>40</sup> Reglamento Interno de la Comuna de San José de Cocotog, año 2013.

exclusión de los sancionados, crea las comisiones que acompañan al cabildo, aprueba el reglamento interno y controla las actividades realizadas por el órgano ejecutor, es decir, el cabildo. De manera ordinaria, se reúne, además del día de elección a finales de año, dos veces más. Una, durante la toma de posesión del nuevo cabildo y el establecimiento de comisiones que apoyarán a éste durante el año de gestión, y otra, a mitad de año en el que el cabildo debe rendir cuentas de las actividades realizadas hasta la fecha, generando de esa manera un mecanismo de control. Además, se realizan asambleas extraordinarias que tienen que ver con temas de urgencia a resolver.

Entre las diferentes atribuciones que tiene el cabildo, sin duda, las más importantes son “establecer y mantener un sistema de control que garantice la seguridad, el orden y tranquilidad de los comuneros y de sus propiedades” y “representar judicial y extrajudicialmente a la Comuna, debiendo defender también la integridad de su territorio”.<sup>41</sup>

El cabildo se compone de cinco cargos, además de los vocales que actúan como suplentes de los primeros. El presidente representa oficialmente a la Comuna y es el que mayor responsabilidad asume tanto hacia la asamblea como hacia el Estado. Además, tiene la competencia de convocar a asambleas y cabildos ampliados cuando lo considere necesario. El vicepresidente, se encarga de asumir el cargo de máxima representación en caso de ausencia del presidente. El secretario registra y documenta todas las actividades del cabildo tanto a nivel interno como externo, esto incluye actas de asambleas, reuniones con el municipio, GAD's parroquiales, etc. El síndico, es llamado a velar por el cumplimiento de la ley, auspiciada por la Ley de Comunas de 1937, y hacer cumplir las resoluciones tomadas por la asamblea. Finalmente, el tesorero es quien debe llevar al día las cuentas de la comuna y ser lo más transparente posible hacia la asamblea.

A estos cinco cargos elegidos, le complementan las comisiones quienes se conforman con el objetivo de dar apoyo en la gestión del gobierno comunal. Hay que considerar que los cargos directivos no reciben ningún tipo de apoyo económico<sup>42</sup> y muchas veces, por cuestiones laborales, carecen de tiempo suficiente para atender todas las demandas requeridas. Las comisiones se conforman de acuerdo a las principales necesidades existentes para cada año y, aunque tienen relativa autonomía, deben dar cuenta de sus decisiones tanto al cabildo como a

---

<sup>41</sup> Reglamento Interno de la Comuna San José de Cocotog, año 2013.

<sup>42</sup> En el Reglamento Interno se anota que pese a que los cargos elegidos son de manera “honorífica [...], se podrá considerar una bonificación del 10% de los fondos de la Comuna”. En la práctica, nunca se ha considerado esta disposición.

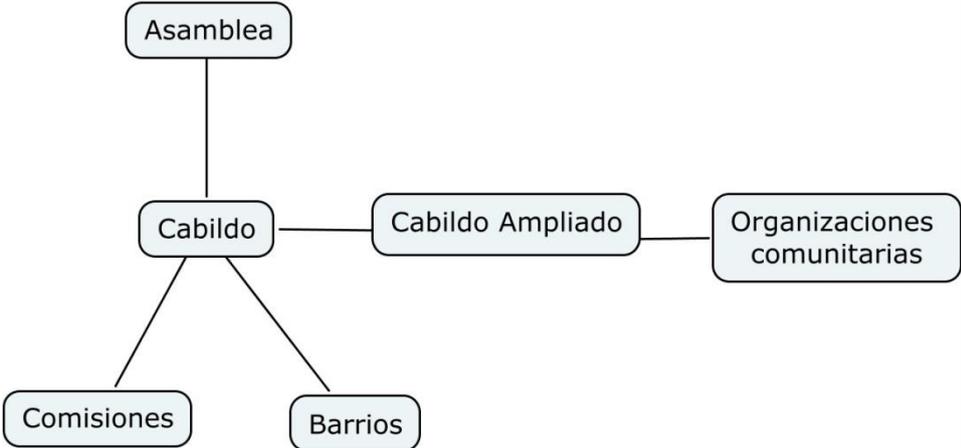
la asamblea. Durante el año 2015, las comisiones constituidas fueron: cementerio, deporte, cultura, salud, transporte, cultura y proyecto vía Gualo-Oyacoto.

Finalmente, las directivas barriales completan la estructura organizativa de la Comuna. Tienen la misma disposición de cargos que el cabildo y se encargan de dar respuesta a las necesidades locales de cada barrio. En principio, deberían funcionar como un órgano desconcentrado del cabildo, aunque en la práctica se han convertido en representantes directos del territorio hacia las instituciones estatales. Centran sus funciones son la obtención de servicios básicos para el barrio, el apoyo en las fiestas oficiales de la Comuna, haciendo de prioste (responsable de organizar la celebración) según el año, y trata de apoyar a las familias a través de las redes de solidaridad existente. En el reglamento interno de la Comuna, no hay ningún tipo de mención a esta institución. Esto se debe a que el MAGAP niega que puedan existir barrios dentro de las comunas.

La unión entre el cabildo y el resto de organizaciones de la comunidad se realiza a partir de la convocatoria a cabildo ampliado, en la que, además de dar un informe de las actividades realizadas, se pretende llegar a consensos en torno a necesidades conjuntas y que necesita el apoyo del resto de organizaciones.

De acuerdo a lo anterior, ésta sería la estructura organizativa del sistema de gobierno comunal:

Figura 3.8. Sistema de gobierno comunal



Fuente: Elaboración propia

Además de la parte institucional, existe toda una red de organizaciones comunitarias que cumplen con diferentes funciones en la comunidad. Entre ellas, las más destacadas son la Liga de fútbol comunitaria, compuesta por equipos familiares de la comunidad, y las iglesias, tanto

la católica como las evangélicas, éstas últimas, con un arraigo cada vez mayor en el territorio. Además, existen otras asociaciones como las cajas solidarias, a las que ya hicimos referencia en el capítulo 2.2.2, cooperativas de transporte, instituciones educativas u organizaciones culturales. Si existe interés en conocer todas las organizaciones, se incluye un listado en el anexo 6.

### **3.2. La operatividad del poder en el gobierno comunal**

En muchas ocasiones, la democracia comunal o directa se ha presentado como un ejemplo de horizontalidad, autonomía, opuesto al carácter delegativo y representativo propio de las democracias liberales, constituyéndose inclusive como un modelo antisistémico y liberador (Ospina y Guerrero 2003). Sin embargo, el hecho de que reúna condiciones potencialmente emancipadoras, no supone que éstas se den por sí mismas. Para ello se requiere de un análisis profundo que sólo se puede realizar desde un enfoque etnográfico. Sólo desde la acción se puede comprender cómo se articulan las diferentes dimensiones estructurales, evitando de esa manera, posiciones esencialistas que poco aportan al debate sobre como plantear formas de hacer política más autónomas e igualitarias.

Como se apuntó anteriormente, el gobierno comunal está compuesto por dos núcleos fundamentales: la Asamblea, órgano en donde se deliberan y consensuan la agenda de acción, y el Cabildo, brazo ejecutor de las decisiones tomadas. Sin embargo, los casos anteriores demuestran que en la práctica esta división no es tal y que el Cabildo no siempre acata las decisiones tomadas en la Asamblea. En los párrafos siguientes se analizarán los diferentes factores que condicionan el ejercicio de poder del gobierno comunal.

#### **3.2.1. El proceso de elección de cargos comunales y el perfil de la directiva comunal**

A partir de la experiencia obtenida por medio de la observación llevada a cabo en los espacios de decisión del gobierno comunal, uno de los primeros factores que he considerado, ha sido entender cómo se daba el proceso de elección de la directiva comunal. De esta manera, es necesario tener en cuenta el momento histórico en que se da la elección y a partir de allí

investigar quien ocupa los cargos y en base a qué criterios. Hay que recordar que, de acuerdo a la Ley de Comunas de 1937, el proceso de elección se lleva a cabo bajo la tutela de la tenencia política y el MAGAP, procedimiento que se sigue respetando. La tenencia política, en este caso de Zámbriza, se encarga de controlar el proceso de elección desde que se conforma la comisión electoral elegida por la Asamblea, hasta el acto de posesión del nuevo Cabildo. Tiene un valor simbólico especial que, después de casi doscientos años, el actor estatal que sigue dando validez a la autoridad comunal siga siendo la tenencia. El MAGAP complementa este proceso de legitimación estatal y se encarga de registrar al nuevo cabildo.

El papel de la comisión electoral es conformar el padrón de la Comuna, decidir el formato de elección que se llevará a cabo y transmitir los resultados a las autoridades del Estado. Pese a que en alguna ocasión el formato de elección ha sido a través de listas previamente establecidas, en la mayoría de los casos ha sido por medio de elección nominal directa durante la Asamblea. Éste es un escenario idóneo para comprender cómo se gestan las alianzas políticas entre familias y a la vez sus disputas. Igualmente, se muestra quién tiene legitimidad para ser nombrado y, más importante aún, para nombrar, los que tienen el “monopolio de la nominación legítima” (Bourdieu 2000 [1987], 138). Éstos últimos son los que verdaderamente ejercen y se disputan el poder hegemónico del gobierno comunal.

Un ejemplo representativo de las disputas por el gobierno comunal, se produjo en la elección para el Cabildo del 2008, cuando los dos comuneros que más años habían ocupado el cargo de la presidencia, mantuvieron una discusión sobre quién debía formar la nueva directiva. En este acto se evidenciaba una lucha histórica entre dos grupos de poder en la Comuna. El primero simbolizaba la generación pasada, descendiente directa de los fundadores de la Comuna y con un claro sentido de pertenencia comunal, opuesto al poder parroquial. El segundo es contemporáneo al proceso de metropolización, caracterizado por un carácter de mediador técnico menos confrontativo. Con el apoyo mayoritario al segundo, se evidencia el traspaso de poder a ésta nueva generación que se consolida como ‘grupo hegemónico’ en el gobierno comunal (ver Anexo Directiva Comunal 1948-2015).

La disputa entre los dos grupos de poder más representativos en la Comuna se volvería a producir cuatro años después. Tras la convocatoria de una asamblea paralela, la antigua dirigencia decidió enviar un oficio al MAGAP firmado como Comuna de San José de Cocotog, denunciando irregularidades en la elección del Cabildo 2012. Irregularidades cometidas por el nuevo grupo hegemónico establecido en la dirigencia comunal al que se le

acusaba de manipular los nombramientos en el acta oficial presentada al MAGAP, órgano que se encarga de registrar a la nueva directiva. Sin embargo, su presión no fue lo suficientemente efectiva y revelaría cómo la correlación de fuerzas se decantaba de nuevo en beneficio de la nueva generación establecida en gobierno comunal. El oficio expresaba lo siguiente:

El pueblo y la comunidad no podemos seguir soportando estos abusos y arbitrariedades de nuestros seudos dirigentes y su contubernio con sus amigos y compadres. Luego de varias intervenciones de los concurrentes, la Asamblea General RESOLVIÓ a los moradores de nuestra Comuna para que presentemos la presente solicitud de VACANCIA Y ACEFALÍA DEL CABILDO de conformidad con el Art.13 de la Codificación de la Ley de Organización de las Comunas.<sup>43</sup>

Más allá de las vinculaciones familiares, que también se dan, lo que caracteriza a este nuevo grupo hegemónico es su perfil profesional. Si analizamos la profesión de los presidentes del cabildo desde la conformación de la Comuna en 1948, al menos todos de los que he podido registrar, han trabajado para el Estado, ya sea en ministerios del gobierno central o para el Municipio de Quito. Sin embargo es a partir de la última década del siglo XX cuando estos comienzan a tener un perfil profesionalizado (profesores, médicos, técnicos) y ya no empleados sin estudios, aunque se sigan combinando estas dos formas. Otro hecho a destacar de esta nueva generación es su relación con la Junta Parroquial de Zámbriza ya que como indiqué anteriormente, desde que a ésta se elige a través de voto popular, los comuneros comienzan a interesarse por ocupar cargos que les permitan transferir recursos a la Comuna. Muestra de ello es que los presidentes del cabildo de 2007 a 2013 han tenido algún cargo del GAD parroquial (Ver Anexo Directiva Comunal 1948-2015). Si comparamos las familias que componen el grupo hegemónico con las que disponen de una mayor cantidad de propiedades en el territorio comunal (mapa 3.8), comprobaremos que no es el hecho de disponer de tierras, y sí el de ser funcionario y tener un mayor acceso a las redes estatales, lo que determina el criterio fundamental a la hora de elegir los representantes de la Comuna.

Producto del proceso de metropolización, el nuevo criterio social hegemónico de legitimación social es el del profesional. Si eres ingeniero, licenciado o doctor, adquieres un atributo social que permite ser valorado y reconocido colectivamente.

---

<sup>43</sup> Oficio 001, de los firmantes en la Asamblea convocada (65) al Director del Área Técnica de Pichincha del MAGAP, 26 de octubre de 2012.

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

El nuevo grupo hegemónico responde a estos nuevos criterios clasificadores. Si no quiere renunciar a los privilegios adquiridos en su integración al nuevo contrato social, debe renunciar a los elementos identitarios comunales que le han permitido vivir en la diversidad social, reduciendo sus prácticas autónomas y antisistémicas. Es el precio de ser ciudadano.

### **3.2.2. Participación, toma de decisiones y relaciones de inclusión y exclusión**

Una vez elegido el Cabildo, ¿cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones en el gobierno comunal? ¿quién participa? ¿quién decide? ¿quién tiene legitimidad para ello?. Lo primero que hay que tener en cuenta es que la Asamblea, órgano máximo de decisión del gobierno comunal, ha perdido peso frente al Cabildo. La institucionalización del ejercicio de gobierno comunal ha supuesto que cada vez se tomen menos decisiones en el espacio asambleario y que los comuneros adopten una posición más delegativa-pasiva en contraposición a la propositiva-activa anterior.

Esto no quiere decir que el rol de la Asamblea como máximo órgano de decisión de la Comuna haya desaparecido. Sigue siendo un espacio esencial de control gubernamental y de toma de decisiones como se demostró en el conflicto de la Vía. El número de participantes varía según la temática a la que se convoca. Así, en asambleas de elección de cabildo o convocatorias para casos extraordinarios como son el caso de los límites o de la vía, la concurrencia es mayor, llegando a darse una participación de alrededor de medio millar de comuneros y comuneras. En el caso de las más rutinarias, dedicadas a la rendición de cuentas o a resolver asuntos cotidianos de la organización comunitaria, el número de asistentes no es mayor a los cien comuneros. Si uno revisa las actas históricas, observa que la participación ha mantenido cifras similares pese al incremento poblacional de los últimos años, lo que hace indicar que son las nuevas generaciones las que menos asisten. De hecho, la media en las asambleas ronda los cincuenta años pese a que aproximadamente un setenta por ciento de la población es menor de cuarenta (ver capítulo 3.1.1). A nivel de género, existe una asistencia

más o menos equitativa. No obstante, al igual que no existe casi ninguna mujer en la directiva comunal y cuando es así, siempre ocupando un cargo menor, su participación durante la deliberación es siempre reducida. Si a esto se une el peso que ejerce el grupo hegemónico, la decisión pasa habitualmente entre no más de diez y quince personas. En síntesis, son las personas mayores de cincuenta años, varones y pertenecientes al grupo hegemónico quienes toman la mayoría de las decisiones.

Éstas prácticas se han aceptado ya como un hecho normalizado, de sentido común, lo que dificulta la integración de otros grupos poblacionales en la Comuna. En el caso de los jóvenes, no es sólo el desarraigo del sentir comunal lo que explica el poco interés mostrado, sino también son las barreras que se generan en el propio proceso de participación.

El hecho de no vincularnos tanto a las reuniones es porque no acogen nuestras ideas, todavía no tienen un peso aquí. Para que voy a ir si tú opinas y nadie te pone atención. Porque los que opinan son adultos y se hace lo que ellos dicen. A veces como joven tú ves que están equivocados. Para empezar, hay cosas que dicen que no tienen coherencia, pero si tú dices algo no te toman importancia.<sup>44</sup>

Verá, casi los jóvenes no han participado [...]. Solamente están sentados, ríen pero nadie participa en alguna decisión o alguna cosa que se ha hecho. Los que han hecho son las personas mayores, personas que ya saben interpretarse.<sup>45</sup>

Además de las relaciones de exclusión e inclusión referente al género y la edad, existe otra que tiene que ver con el criterio con el cual se define al comunero. Este viene determinado por el elemento de origen, es decir, aquellas familias asentadas históricamente o bien las incorporadas a ellas a través de relaciones matrimoniales y de compadrazgo. Los que no forman parte de la red familiar tienen menos acogida. Asimismo, no puede pasar desapercibido el elemento étnico ya que no recibe la misma acogida el migrante indígena de Otavalo que el migrante mestizo de Cuenca. En mi caso, la diferenciación todavía fue mucho mayor ya que al ser considerado en la comunidad como “el gringo” o “el español”, sólo a través de la amistad mantenida con el Presidente y mi implicación en las actividades de la comunidad, pude integrarme en la vida comunitaria e ir rompiendo barreras y prejuicios mutuos.

---

<sup>44</sup> Organización comunitaria de jóvenes Somos de Acá, 2 de julio de 2015.

<sup>45</sup> Vocal de la Junta Parroquial y antiguo presidente de la Comuna 2007-2009, 4 de julio de 2015.

Dentro de estos procesos de inclusión y exclusión quizá el caso paradigmático es el del barrio Yurac Alpaloma. Como previamente expuse, el barrio fue creado a partir de la inmigración de familias provenientes de diferentes provincias del Ecuador a finales de siglo XX y que vieron en la venta de pequeñas parcelas, producto de las irregularidades cometidas por algunas familias de la Comuna, una oportunidad para adquirir terrenos poco costosos y cercanos a la ciudad. Los conflictos generados a partir de entonces entre las propias familias de la comunidad y los nuevos habitantes, que en mucho de los casos habían ingresado a través de escrituras falsificadas por los vendedores, ha hecho que el proceso de integración se haya dificultado. Pese a que la Comuna les reconoce como barrio a partir de 2007 y que se ha demostrado su disposición para integrarse participando en la mayoría de eventos desarrollados en la Comuna, su papel en las decisiones del gobierno comunal sigue siendo escaso. Un ejemplo que evidencia las dificultades en su integración es que sigue en discusión si pueden hacer uso del cementerio comunal en las mismas condiciones que el resto de comuneros. Sólo para dar cuenta hasta qué punto se dan los procesos de inclusión y exclusión en la comunidad es que en el propio barrio de Yurac, la directiva sólo considera moradores y con derecho a participar en las reuniones colectivas a aquellos que tienen legalizadas las escrituras. De esta manera, a la exclusión de género, edad, consanguineidad y etnia, se le suma la de legalidad.

### **3.2.3. Las condiciones legitimadoras del Gobierno comunal**

Como se ha venido señalando a lo largo del análisis empírico, la influencia de ciertos valores urbanos, las prácticas estatales sobre el territorio o la disputa organizativa en la misma comunidad, ha supuesto la pérdida de legitimidad del gobierno comunal. A estos hay que añadir, los elementos internos que nos permiten medir cuál es el grado de legitimidad y apoyo con el que cuenta el cabildo en la comunidad.

El indicador más importante es quizá el de las fiestas, en especial, las celebradas con motivo del aniversario de la fundación de la Comuna. Si tienen éxito, el cabildo obtendrá cierto apoyo para el resto del año, en cambio, si no hay una buena acogida, será puesto en cuestión. Con un conocimiento previo de los actores implicados en las tramas de poder, las fiestas se convierten en el escenario más proclive para entender las relaciones entre familias y con las propias instituciones estatales. En este sentido, el ritual que se desarrolla constituye uno de los

principales espacios del ejercicio de la política del gobierno comunal en donde se llevan a cabo las relaciones clientelares entre el Cabildo y las autoridades parroquiales y municipales, allí se negocian y gestionan las transferencias de servicios para la comunidad.

Otro indicador a tener en cuenta es la acogida que tienen las mingas convocadas por el cabildo. A partir de la profundización de las políticas asistencialistas del Estado comentadas, esta actividad colectiva, considerada históricamente como una de las principales vías de cohesión interna de la comunidad, ha venido a menos, siendo en la actualidad una labor más asociada a la familia o a organizaciones eclesiósticas.

Como consecuencia de lo anterior, un último elemento que permite apoyar o cuestionar el ejercicio del gobierno comunal por parte de los comuneros, es la capacidad de gestionar recursos con las instituciones del Estado para el desarrollo de obras en la comunidad. Otros temas, ya sea la situación del proyecto de la Autovía o problemáticas que hacen parte de los discursos ocultos (Scott 1990), son secundarios o no son tenidas en cuenta. Uno de los anteriores presidentes del Cabildo, ahora vocal del GAD de Zámbriza y responsable en gestionar la transmisión de recursos al territorio comunal, afirmaba en una de las entrevistas realizadas: “si usted no tiene obras es como si no existiera pueblo”.

La asimilación de una concepción hegemónica de desarrollo pasa a formar parte del sentido común, como producto inmediato (C.Geertz en Guerrero 2010, 166), y se convierte en el modus operandi del gobierno comunal. La intermediación política como vía para “obtener desarrollo” se constituye como la principal tarea del cabildo y, perdido en la maraña burocrática del Estado, éste ignora otros elementos en la ordenación del territorio.

Uno de los fundamentales es la pasividad en el proceso de lotización de terrenos y la compra y venta de éstos, generando graves conflictos al interior de la Comuna. Desde que ésta emprendiera un juicio en 1995 contra ciertas familias que se estaban apoderando de zonas de pastoreo común para intereses especulativos, el Cabildo no ha vuelto a intervenir en la resolución de conflictos de propiedad. En ese momento se pidió al MAG que las tierras en conflicto pasaran a ser de propiedad comunal pero el Ministerio decidió no intervenir al considerarlas como tierras no comunales. La permisividad del Ministerio y el Municipio para aprobar licencias de construcción y los conflictos durante esa época, han sido dos factores fundamentales para que el cabildo se haya mantenido al margen. Sin embargo, esto no ha servido para reducir el enfrentamiento y hasta hoy en día existen juicios abiertos entre las familias afectadas.

Son problemas que ya como Comuna no quisiera meternos porque eso nos trajo mucha cola, muchas enemistades, incluso familiares porque siendo descendientes de una familia. Sí, eso quiere decir, que todos somos familias. Aquí en Cocotog estamos hablando de un noventa por ciento que somos familiares, sino que somos familiares un poquito lejanos pero por nuestras venas corre la misma sangre. Entonces con mucha gente de ellos que constituye nuestros familiares tuvimos que tener problemas, por defender las propiedades y que eso sea constituido como bien común.<sup>46</sup>

En definitiva, se puede afirmar que lejos de constituirse como una alternativa al ordenamiento hegemónico instituido por el Estado, el ejercicio de gobierno comunal ha desarrollado prácticas funcionales al dogma desarrollista imperante. Es lo que Bob Jessop (1982) conceptualizó como “selectividad estructural”: la habilidad del Estado capitalista para que los sujetos subalternos reproduzcan prácticas favorables. La definición de la agenda comunal está construida de acuerdo a los temas, tiempos y espacios establecidas por el Estado.

A pesar de ello, la micropolítica reproducida en el territorio contiene toda una serie de formas de ‘resistencia cotidianas’ (Korovkin 2002) que siguen siendo un impedimento para la acumulación de capital privado y estatal. En las entrevistas realizadas a los diferentes niveles de gobierno estatal que operan sobre el territorio (Secretaría de Coordinación territorial y Participación Social, administraciones zonales y juntas parroquiales), una de las preguntas realizadas tenía que ver sobre cuál era su concepción de Comuna. Los calificativos que se repitieron fueron: “obstáculo”, “dificultad”, “no contribución”, “reacios a vincularse”, “complejidad”, “no unidad”, “desinformación”, “mala educación”, “desagradables”, “miedo” o “mundo aparte”. Y es que, como afirma el geógrafo catalán Pere López Gabriel:

Quejarse del desorden, entusiasmarse por el orden, representa en el fondo, reconocer la ingobernabilidad [...]. Exclamando el desorden se reconoce una autonomía en el otro lado social, ya que ésta se niega, con esa actitud irreconciliable, a aceptar hábitos y reglas de juego que atenten contra sus maneras de vivir (Sánchez 1993, 108).

---

<sup>46</sup> Presidente de la Liga de fútbol y expresidente de la Comuna 1994-1999, 05 de julio de 2015.

### 3.3. Desterritorialización e irrupción de la Iglesia Evangélica como elementos de reconfiguración de la hegemonía comunal

El proceso de metropolización ha supuesto la desterritorialización de muchas de las prácticas cotidianas de los comuneros y comuneras. Existe una tendencia a pasar más tiempo en la ciudad lo que provoca la inclusión de nuevos patrones culturales que transforman la relación que se tiene con la comunidad; se sustituye el trabajo en la chacra<sup>47</sup> y la participación en asambleas y mingas por el trabajo en la oficina y el consumo en los centros culturales de la ciudad. Todo ello provoca la construcción de nuevos lazos sociales transitando de una identidad comunera a una identidad ciudadana, del colectivo al individuo. Este proceso no es definitivo y, como analizamos anteriormente, las formas de vida periurbanas se caracterizan porque hay una superposición de ambas realidades, un abigarramiento (Zavaleta 1986).

Si antes, las actividades ligadas al gobierno comunitario permitían establecer fuertes lazos de cohesión interna, en la actualidad, el debilitamiento de éstas ha permitido que nuevas organizaciones ocupen el vacío creado. La institución que ha ocupado este vacío es la Iglesia Evangélica cuya influencia se ha extendido desde finales del siglo pasado. Ante la falta de recursos económicos de muchas familias y el desapego hacia el gobierno comunitario, el proyecto evangélico ha conseguido generar nuevos elementos de identidad asociados a una nueva “visión”<sup>48</sup> proyectada en la comunidad. La adhesión a ésta ha permitido beneficiarse de la labor social que realiza, prestando asistencia médica gratuita a embarazos prematuros, apoyo escolar, comedor social o la ayuda de familias extranjeras a través del acto de “apadrinar” niños, esto es, otorgándoles regalos y concediéndoles viajes durante algunos días al año. La financiación proviene de *Compasión Internacional*,<sup>49</sup> fundación ligada a una red evangélica mundial denominada *Movimiento Juntos por la Niñez* que agrupa a otras fundaciones como *Asociación Paz y Esperanza* o *Visión Mundial*. Para mantener la ayuda económica, reciben a un grupo de evaluadores externos que verifican si las iglesias cumplen la “visión” encomendada:

---

<sup>47</sup> Terreno cultivable familiar el cual también es utilizado para la crianza de animales menores.

<sup>48</sup> Cuando la Iglesia Evangélica habla de “visión” se refiere a una nueva manera de entender las relaciones comunales basada en una militancia plena ligada a las tareas encomendadas: asistencia diaria a la Iglesia y difusión de la palabra, es decir, tratar de congrega a nuevos fieles.

<sup>49</sup> En su programa web aseguran que asisten a un total de setenta mil niños en todo el Ecuador. Ver <http://www.compassionecuador.org/>.

Pastor de la Iglesia Evangélica Belén y expresidente del Cabildo 1982-1983: Ellos hacen la fiscalización cada seis meses de las bendiciones que proveen. Es algo bastante interesante. Por ejemplo, si tú no hiciste bien ese asunto, simple y llanamente ya no están, se van. Pero si lo haces bien, ellos continúan. Y para honra y gloria de Dios, como nosotros por la gracia de Dios, nosotros no robamos plata, no perjudicamos, no estamos engañando a nadie, entonces nosotros tenemos 27 años de proyecto.

Entrevistador: ¿Y para ellos que significa “hacerlo bien”?

Pastor de la Iglesia Evangélica Belén y expresidente del Cabildo 1982-1983: Primero, hablar cosas de Dios, porque eso cambia la vida de un joven, adulto, de una familia [...]. Segundo, quiero que los jóvenes estén en relación, en comunión, en comunidad.

Pese a que la organización comunal ha estado ligada desde tiempos de la Colonia a la religión cristiana, el proyecto evangélico supone una reconfiguración del orden comunal. Quizá el elemento de ruptura más importante es el que tiene que ver con las festividades. La moralidad evangélica condena las prácticas católicas ligadas al consumo de alcohol, lo que genera una separación de los espacios de cohesión. Hay que comprender que en las festividades sincréticas de la Comuna se produce un ritual que permite un determinado canal de comunicación, un lenguaje, una determinada codificación (Echeverría 2010), que expresa un pilar básico para la reproducción de las prácticas comunitarias. En ellas se concentra la familia ampliada, piedra angular de la comunidad. Con la irrupción de las instituciones evangélicas se produce una ruptura del orden anterior, un cuestionamiento a la hegemonía comunal. Como afirma el pastor: “nuestra Iglesia ha transformado la Comuna”. De esta manera se demuestra como “las relaciones de poder funcionan como elemento condicionador del proceso de producción y difusión de las formas de saber, de los códigos de representación, de los procesos de apropiación espiritual de la realidad” (Acanda 2007, 208).

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

### **3.4. Conclusiones**

La influencia de la metrópolis en la vida comunal, la inserción del Estado en la Comuna y la expansión de las prácticas evangélicas sobre el territorio, ha supuesto una redefinición en las relaciones de poder y una transformación del orden comunal. Esto ha llevado a que el gobierno comunal como autoridad que rige el territorio pierda legitimidad. Los elementos cohesionadores como eran las fiestas, las mingas o la participación asamblearia se han reducido y las prácticas autónomas ligadas a la gestión colectiva han sido sustituidas por otras más delegativas. El nuevo grupo hegemónico del gobierno comunal, caracterizado por su perfil profesional, se ha destacado por un carácter funcional-estructural, asumiendo las reglas marcadas por las parroquias y el municipio y dedicándose a gestionar reducidas parcelas otorgadas por el Estado que amplían la distancia entre el “arriba” (dirección comunal) y el “abajo” (asamblea) del gobierno comunitario. Esto ha llevado a que el trabajo autónomo de base haya quedado en un segundo plano. Si a esto sumamos las barreras participativas existentes, definidas por criterios de clasificación considerablemente excluyentes, supone un reto para la organización comunal pensar en nuevas formas que permitan generar procesos de inclusión más amplios en que las mujeres, los jóvenes y los nuevos comuneros se sientan partícipes.

## Conclusiones Finales

El caso presentado analiza la construcción histórica de la comunidad de San José de Cocotog en su relación con el Estado y la ciudad. En este sentido, no se puede concebir el ejercicio de autonomía comunal sin tener en cuenta cómo se articulan las prácticas sociales de la Comuna en su relación con las cabeceras parroquiales y la ciudad. Prácticas que están fundamentadas en la desigualdad, la subordinación, la exclusión y la negación. Sin embargo, el dominio estructural acaecido sobre la comunidad, no debe ser un condicionante totalizador que nos limite la comprensión de los procesos hegemónicos marcados por relaciones de negociación y resistencia paralelas.

Una de las conclusiones a las que he llegado tras el proceso de investigación es que desde la época de la conquista se han llevado a cabo pactos entre el poder comunitario y el poder estatal, marcados por su carácter desigual a la vez que funcional. Solo así se puede entender que la comunidad de Cocotog conservase el orden territorial y las formas de control sobre la tierra de sus antepasados. La alianza entre el Curaca Don Pedro de Zámbriza, nombrado primer alcalde de naturales, y la Colonia, es una muestra de cómo el poder local se adapta a las nuevas relaciones de dominación, manteniendo de esta manera ciertas cuotas de poder. Este 'clientelismo originario' tendrá diferentes expresiones dependiendo de la articulación comunal-estatal. Sin duda, la creación en los primeros tiempos de la República de la figura del teniente político parroquial, es un elemento clave para entender la transformación de las relaciones políticas entre la comunidad y el Estado. El proceso de secularización traerá consigo la expansión del Estado en el territorio, adquiriendo la cabecera parroquial un papel de control territorial mucho más importante y constituyéndose en el brazo de control directo del Municipio de Quito sobre la comunidad hasta finales de siglo XX, momento en que adquiere una mayor autonomía frente a éste. Así pues, el caso analizado concuerda con la posición de Andrés Guerrero (2010b), al afirmar que el teniente político se constituye como el cuerpo burocrático del Estado en la periferia, restándole capacidad de control territorial al curaca, varajuc o cacique local. A esto hay que añadir que en el contexto analizado, el nuevo rol del funcionario estatal responderá a los intereses directos del gobierno de la ciudad.

Con el proceso de institucionalización comunal a partir de la creación jurídica de la Comuna en 1948, y siguiendo con el hilo argumentativo, se da un nuevo cambio en las relaciones de poder entre la comunidad y el Estado. Pese a que el carácter ventrílocuo del teniente político

se mantiene, el reconocimiento del gobierno comunal por el Estado permitirá que la disputa entre la comunidad indígena y el poder blanco-mestizo de la cabecera parroquial se intensifique. A la vez, los dispositivos de control estatal sobre la comunidad se ampliarán y la demanda de servicios comenzará a ser una constante, constituyéndose, por un lado, en un frente de lucha de la Comuna y, por otro, en una estrategia del Estado para producir nuevas relaciones de dependencia, principalmente hacia el Municipio, estableciendo un nuevo marco clientelar.

La última etapa que caracteriza las relaciones entre el poder local y comunal llega a partir de la década de los noventa del siglo pasado en que las reivindicaciones autonomistas del Movimiento Indígena, el proceso de desconcentración-descentralización del Estado y la metropolización, generarán una nueva configuración del sistema de poder. Estos últimos 25 años son sin duda la ofensiva más fuerte por estatalizar el territorio. Esta se basa en tres elementos: la desconcentración del Municipio a través de la creación de las administraciones zonales, la descentralización del Estado por medio de la incorporación de las juntas parroquiales al sistema de elección representativo (parroquialización) y la incorporación del Movimiento Indígena a la estructura estatal. La combinación de todos ellos supondrá una transformación radical de las dinámicas organizativas de la comunidad, sustituyendo las prácticas autónomas basadas en la autogestión y la búsqueda de soluciones de forma colectiva, por prácticas dependientes basadas en la mediación institucional, la gestión de recursos y la negociación de cuotas de poder que llevarán a un debilitamiento de la organización comunal y una reproducción ampliada de las formas de clientelismo político, corroborando alguna de las tesis planteadas por Ospina (2003) y Bretón (2007).

Ya no existe la necesidad de un ventrilocuo externo, representado en el arquetipo del funcionario blanco mestizo, para asegurar la reproducción de las prácticas de dominación y control, sino que la propia directiva indígena, caracterizada por un perfil profesional-técnico funcional, asumirá esta función, incorporando en su sentido común las percepciones de progreso y desarrollo hegemónicas bajo una falsa conciencia de integración al sistema y renunciando, de esa manera, a los elementos identitarios anteriores. De ahí la frase que da título al capítulo histórico: de señoríos étnicos a funcionarios.

La transición de formas de gobierno autónomas a nuevas prácticas asistencialistas, supone la fragmentación de la organización interna, distanciándose el cabildo de la base y asumiendo un comportamiento más delegativo. De las prácticas convivenciales basadas en la resolución de

conflictos en común, se pasa a que sean otros quienes resuelvan sus necesidades. Estos otros son los nuevos funcionarios surgidos de la reestructuración estatal comentada, que comienzan a administrar el territorio desde otras formas de racionalidad espacial, fragmentando y segregando las relaciones sociales comunitarias a través de nuevos criterios clasificadores.

La transformación de las formas de vida comunal lleva consigo una desterritorialización caracterizada por una mayor dependencia a la ciudad, adaptando los tiempos al ritmo de la urbe. De esta manera, la Comuna comienza a concebirse como un asentamiento-dormitorio más de la metrópolis. Esta transformación no es inmediata ni totalizadora, sino que es más bien una tendencia definida por la combinación de prácticas comunales y urbanas donde las segundas van prevaleciendo, definiendo el carácter periurbano de las mismas. En este proceso, no solo se ha dado un fraccionamiento organizativo sino también familiar. Si bien desde la Colonia se consideró a los comuneros indígenas de Cocotog como fuerza de trabajo para cumplir con los servicios requeridos por el gobierno de la ciudad, con el proceso de metropolización tardío de los noventa, se regulariza esta relación y los comuneros son contratados por las empresas públicas municipales. A raíz de la situación laboral de los hombres, la mujer pasa a ser la única responsable de la producción agropecuaria familiar, manteniendo el fuerte arraigo hacia el territorio y consolidándose como la “cuidadora” de la comunidad. Esta división del trabajo por género, parece no ser tan notable en las nuevas generaciones, que tienden a integrarse a las dinámicas urbanas, potenciando el desarraigo hacia el territorio.

Así como los cambios en las formas de vida no son definitivos sino que conservan su carácter abigarrado, combinando prácticas y valores tradicionales y modernos, las prácticas de gobierno comunal tampoco. El funcionalismo estructural de los nuevos cabildos se intercala con situaciones de tensión y disputa. Mientras que el Estado busca generar mecanismos de control a través de negociaciones cerradas con el cabildo, el mantenimiento de la lógica asamblearia y otras resistencias cotidianas de la comunidad, rompen con la lógica de representación requerida, profundizando el carácter contestatario de la comunidad. La disputa con las juntas parroquiales por el control del territorio y la oposición a la Vía ligada al NAIQ, son experiencias que demuestran la ingobernabilidad del Estado sobre el territorio y su incapacidad por imponer un nuevo orden hegemónico. Es en la negación de los nuevos hábitos y la reafirmación de las prácticas comunitarias donde se desarrolla el carácter autónomo y el potencial emancipador de la comunidad.

A nivel teórico, uno de los aprendizajes que se puede extraer de lo anterior es que la autonomía no se puede entender de acuerdo al grado de reconocimiento del Estado o al número de competencias transferidas por éste, sino que es en las prácticas diferenciadoras opuestas a los valores culturales hegemónicos, al sentido común funcional, cuando la autonomía se lleva a la práctica. No existe un proceso de autonomía real en el manejo de cuotas de poder estatales que son utilizadas para seguir reproduciendo las mismas lógicas de dominio y reproducción capitalista. De esta manera, es necesario desprenderse de la idea de autonomía como una meta definida por un nuevo estado superior venidero, y reafirmar su concepción ligada a la acción inmediata, como un medio para transformar las condiciones de dominación y desigualdad existentes, y como condición para reapropiarse del territorio y desarrollar el pretendido autogobierno.

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

El estudio de las comunidades periurbanas andinas desde el análisis de poder interno planteado y la redefinición de los sujetos individuales y colectivos adoptada, sigue siendo un campo todavía poco explorado por la academia. Para ello, es necesario realizar investigaciones con una mayor profundidad etnográfica que nos permita entender cómo se construye la micropolítica, aquella que relaciona los espacios institucionales comunales con las prácticas cotidianas. Considero que una de mis limitaciones ha sido precisamente consolidar mejor ésta articulación. Esto se ha debido a las dificultades que he tenido para

acceder al campo doméstico, a las redes intra e inter familiares y, sobre todo, a la traducción de los códigos de poder reproducidos en la comunidad, a esa semiótica que Cusicanqui denomina como “artes chismográficas” o juego de rumores. Es allí donde reside uno de los elementos centrales para entender la redefinición de las relaciones de poder y los significados culturales.

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

¿Acaso la comunidad es común? El caso presentado ha demostrado que no, que existen fuertes relaciones desiguales basadas en criterios de exclusión. Sin embargo, lejos de caer en un escepticismo nihilista, sigo creyendo que en las prácticas comunitarias es en donde se mantiene vive la llama de la autonomía. La crisis social y natural que vivimos en la actualidad nos debe llevar a atender hoy más que nunca que los saberes y conocimientos de las comunidades son el camino para cuidarnos íntegramente. Cuando subo en el autobús hacia Quito y veo la mancha de luces instalada en la noche del valle, reflexiono sobre las realidades escondidas entre la selva de cemento. Nuestra lucha es porque todas estas ausencias no sean eliminadas, permitiendo un sistema basado en la diversidad, en las diferencias, sin negar otras formas de vida, otras identidades. En definitiva, otras formas de construir nuestras comunidades.



## Anexo 2

### Técnicas y objetivos complementarios al análisis etnográfico

Técnica	Fuentes revisadas
Revisión Documental	Planes de Ordenamiento Territorial Parroquiales y Municipales, Planes de Uso y Gestión de Suelo (Municipales), Ordenanzas municipales, Oficios, Actas del Cabildo (1948-2014), estatutos internos, notas de prensa y declaraciones públicas
Entrevistas	15 entrevistas realizadas a entes ministeriales, secretarías municipales, administraciones zonales, juntas parroquiales y directivas indígenas. 8 entrevistas individuales y una grupal realizadas a diferentes actores involucrados en los procesos organizativos de la comuna: cabildo, liga de fútbol, iglesia, barrios, caja solidaria y escuela.
Talleres	3 talleres coordinados por el Cabildo y otras organizaciones externas (IEE, CENEDET, Comuna del Guambi y Pueblo Kitu Kara)

ENTREVISTAS CARGOS ESTATALES					
Sexo	Edad	Institución	Cargo	Lugar	Fecha
Hombre	Joven	MAGAP_Dirección de fortalecimiento	Director	Sede MAGAP	02.07.2015
Mujer	Adulta	MAGAP_Dirección de fortalecimiento	Técnica	Sede MAGAP	02.07.2015
Hombre	Joven	MAE	Técnico de acompañamiento socialización proyectos	Casa Comunal Cocotog	08.05.2015
Mujer	Joven	Secretaría de Coordinación y Participación Ciudadana DMQ	Directora Metropolitana de Parroquias Rurales	Sede Secretaría de Coordinación y participación DMQ	04.06.2015
Mujer	Joven	Secretaría de Coordinación y Participación Ciudadana DMQ	Responsable metropolitana CDC	Sede Secretaría de Coordinación y participación DMQ	03.07.2015
Mujer	Joven	Administración Zonal Calderón	Responsable de Comunas Calderón, Área de	Sede Administración Zonal Calderón	30.06.2015

			Participación		
Hombre	Joven	Administración Zonal Calderón	Responsable de Comunas Calderón, Área de Participación	Sede Administración Zonal Calderón	30.06.2015
Hombre	Adulto	Administración Zonal Eugenio Espejo	Técnico	Sede Administración Eugenio Espejo	03.07.2015
Hombre	Adulto	GAD Zábiza	Vocal de la Junta Parroquial y antiguo presidente de la Comuna 2007-2009	Casa Entrevistado Cocotog	04.07.2015
Mujer	Adulta	GAD Zábiza	Presidenta de la Junta Parroquial 2014-2019	Sede GAD Zábiza	23.06.2015
Hombre	Adulta	GAD Llano Chico	Presidenta de la Junta Parroquial 2014-2019	Sede GAD Llano Chico	23.07.2015
Hombre	Joven	Casa Somos Cocotog	Responsable	Sede CDC Cocotog	05.06.2015
Hombre	Joven	Pueblo Kitu Kara	Presidente	Centro de trabajo Quito	29.06.2015
Hombre	Adulto	CONAIE	Secretaria Articulación Política	Centro de trabajo Quito	08.06.2015

#### ENTREVISTAS COMUNEROS Y COMUNERAS

Tipo de entrevista	Sexo	Rango de edad	Rol en la comunidad	Lugar	Fecha
Individual	Mujer	Adulta	Expresidenta del Pueblo Kitu Kara, exdirigente de la comuna y socia de la Caja Solidaria	Casa de la entrevistada Cocotog	22.07.2015
Individual	Hombre	Adulta	Vicepresidente del Cabildo, Director del Centro de Salud de la comunidad, expresidente de la Comuna 2000, 2010-2013 y antiguo presidente del GAD de	Casa entrevistador Cocotog	20.07.2015

			Zámbiza		
Individual	Hombre	Adulta	Presidente de la Liga de fútbol y expresidente de la Comuna 1994-1999	Cementerio Comunal	05.07 .2015
Individual	Hombre	Joven	Presidente Barrio San Miguel	Tienda Barrio de San Miguel, Cocotog	14.07 .2015
Individual	Hombre	Adulta	Presidente Barrio Yurac Alpaloma	Casa Comunal Cocotog	24.06 .2015
Individual	Hombre	Adulta	Pastor de la Iglesia Evangélica Belén y expresidente del Cabildo 1982-1983	Iglesia Evangélica Belén, Cocotog	11.07 .2015
Individual	Hombre	Adulta	Director del Colegio Fiscal Jacinto Collahuazo	Escuela Jacinto Collahuazo, Cocotog	29.07 .2015
Grupal	4 Mujeres y 3 hombres	Jóvenes	Organización comunitaria de jóvenes Somos de Acá	Casa Comunal Cocotog	02.07 .2015

### Anexo 3

<b>Año</b>	<b>Presidente</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Tesorero</b>	<b>Síndico</b>	<b>Secretario</b>
1948	Mariano Simbaña. (E)	Álvaro	Álvaro	Álvaro	Simbaña
1949	Mariano Simbaña. (E)	Ramón Álvaro	Miguel Álvaro	Miguel Narváez	Andrés Loachamín
1950	Mariano Simbaña. (E)	Romualdo Ramírez	Juan Manuel Álvaro	Martín Álvaro	Andrés Loachamín
1951	Miguel Álvaro	Romualdo Ramírez	José Miguel Álvaro	Antonio Gualoto	Andrés Loachamin
1952	Mariano Simbaña. (E)	José Manuel Gualoto Bonilla	José Miguel Álvaro	Pedro Cóndor	Manuel Mesías Simbaña
1953	Mariano Simbaña. (E)	Mariano Gualoto	Ramón Álvaro	Juan Tituaña	Romualdo Ramírez
1954- 1956					
1957	Mariano Simbaña. (E)	Martín Álvaro	Mariano Gualoto	Luis Loachamín	Francisco Gualoto
1958- 1971					
1972	Alfonso Simbaña. (E)	Gregorio Hinostroza	José Miguel Álvaro	Luis Loachamín	Vicente Romero
1973	Alfonso Simbaña. (E)	Gregorio Hinostroza	José Miguel Álvaro	Alberto Simbaña	Vicente Romero
1974	Alfonso Simbaña. (E)	José Mariano Gualoto	Francisco Gualoto	José Rafael Tipán	Miguel Ángel Álvaro
1975	Miguel Ángel Álvaro	Alfonso Simbaña.(E)	Juan Pedro Álvaro	José Miguel Álvaro	Pedro Gualoto.(E)
1978	Alfonso Simbaña (E)	Vicente Romero	Miguel Álvaro	José Miguel Flores	José Loachamín
1979	Alfonso Simbaña (E)	Miguel Ushiña	José Miguel Flores	José Miguel Álvaro	José Amores Loachamín.(E)
1980	Alfonso Simbaña (E)				
1981- 1982					
1983	Manuel Pumisacho	Elías Simbaña	Juan José Gualoto	Alfonso Simbaña	Cesar Guamán.(E)
1984	Manuel Pumisacho	Miguel Ushiña	Carlos Narváez	Luis Víctor Betancourt	Cesar Guamán.(E)
1985	Luis Eduardo Loachamín	José Miguel Gualoto.(E)	Francisco Gualoto Ushiña	Luis Víctor Betancourt	José Ángel Camalle
1986	Juan Elías Simbaña	Juan José Gualoto	Segundo Daniel Ushiña	Francisco Álvaro	Manuel Viente Romero

		Loachamín			
1987	Alfonso Simbaña. (E)	Agustín Alvarado	Miryam Loachamín	Juan José Hinostrroza	Raúl Acero
1988	Carlos Narváez	Luis Víctor Betancourt	Manuel Ramírez	Elías Simbaña	Cesar Guamán.(E)
1989	Gonzalo Guamán. (E)	Carlos Tituaña	Jorge Loachamín	José Manuel Gualoto.(E)	Ramón Ramírez
1990	Gonzalo Guamán. (E)	Manuel Gabriel Álvaro	Romualdo Ramírez	Carlos Narváez	Ramón Álvaro
1991	Alfonso Simbaña. (E)	Miguel Ushiña	Esther Collahuazo	Víctor Loachamín	Luis Gonzalo Álvaro
1992					
1993	Alfonso Simbaña. (E)	Matías Córdor	Ángel Oswaldo Acero	Luis Narváez	Oswaldo Loachamín
1994	Cesar Guamán. (E)	Segundo Guanoluisa	Geovanny Guamán	Luis V. Loachamín	Miguel Tipán (E) (J)
1995	Cesar Guamán. (E)	Segundo Guanoluisa	Geovanny Guamán	Víctor Loachamín	Miguel Tipán (E) (J)
1996	Cesar Guamán. (E)	Ramón Ramírez	Esther Collahuazo	Enrique Loachamín	José Loachamín
1997	Cesar Guamán. (E)	Miguel Ángel Tipán Gualoto.(E)	Segundo Ushiña Loachamín	Manuel Loachamín Álvaro	Alex René Sinchiguana
1998	Cesar Guamán. (E)				
1999	Cesar Guamán. (E)	Cesar Alfredo Guanoluisa	Miguel Ángel Romero	Luz María Gualoto	Luis Alberto Tipán
2000	Miguel Ángel Tipán. (E)	José A. Ramírez	José Miguel Flores	José Manuel Gualoto	Rosa E. Ramírez
2001	José Gualoto Ushiña.(E)				
2002	José Gualoto Ushiña.(E)	Alex Pillalaza			Enrique Loachamín
2003	Wilson Chiliquina Ramírez.(E)	Matías Córdor Gualoto	Jorge Guamán Loachamín.(E)	Alirio Silcango Álvaro	Juan Carlos Chiliquina
2004	Wilson Chiliquina Ramírez.(E)	Matías Córdor Gualoto	Alino Lincango	María Elena Ramírez	Manuel Pumisacho
2005	José Amores Guachamín Ramírez.(E)	Jorge Guamán Loachamín	Francisco Álvaro Gualoto	Ángela Narváez Gualoto	Alfredo Taipe
2006	Wilson Chiliquina Ramírez.(E)	María Gualoto Álvaro	Luis Alberto Tipán Gualoto	Luis Salvador Betancourt	Blanca Loachamín
2007	José Miguel Gualoto Gualoto. (E)(JP)	Juan Elías Simbaña Ramírez	Luis Alberto Tipán Gualoto	Manuel Pumisacho Narváez	Jimmy Guamán Guamán

2008	José Miguel Gualoto Gualoto. (E)(JP)	Jimmy Guamán Guamán	Luis Alberto Tipán Gualoto		
2009	José Miguel Gualoto Gualoto. (E)(JP)	Matías Córdor Gualoto	María Pumisacho Pillajo	Manuel Pumisacho Narváez	Luis Gonzalo Álvaro Guamán
2010	Miguel Tipán. (E)(JP)				
2011	Miguel Tipán. (E)(JP)				
2012	Miguel Tipán. (E)(JP)	Raúl Acero	Víctor Buñay	Esther Collahuazo.	Gloria Guamán
2013	Miguel Tipán. (E)(JP)		Víctor Buñay		Gloria Guamán
2014	Wilmer Guachamín.(E)	Miguel Ángel Tipán.(E) (JP)	Jorge Guamán Loachamín.(E)	Isabel Collahuazo	Nila Vera
2015	Wilmer Guachamín. (E)	Miguel Ángel Tipán (E)	Silvia Álvaro	Reinaldo Arias. (JP)	Alex Sinchiguano

Color gris= Grupo  
hegemónico

E= Empleados del Estado

JP= Cargo en la Junta  
Parroquial

**Anexo 4**

<b>COMPETENCIAS</b>	<b>Constitución 2008</b>	<b>COOTAD 2010</b>	<b>Ley Orgánica de Régimen para el DMQ 1993</b>	<b>Ley de Organización y Régimen de Comunas 1937</b>
<b>Estado</b>	Art. 3. n°6: Fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización			
<b>Gob. Provincial</b>	Art.238: GAD's. Autonomía política, administrativa y financiera	Art.42: Competencias en sistema vial de zonas no urbanas c-f) gestión ambiental		
<b>Municipio</b>		Art.55: a) uso del suelo urbano y rural b) control y ocupación del suelo c) servicios de agua potable, alcantarillado, aguas residuales f) transporte g) equipamiento de educación y salud y deportivo h) patrimonio cultural i) catastros inmobiliarios urbanos y rurales Art.87: f) crear, modificar o fusionar parroquias, determinar sus linderos y usos de la tierra.	Art.2: 1) Uso y ocupación del suelo 3) Transporte Art. 6: Desconcentración. Zonas. La creación, fusión o supresión corresponde al concejo Art.8: 11) Fijar límites; crear, fusionar y suprimir las zonas y parroquias	
<b>Parroquias rurales</b>	Art.249: Facultades reglamentarias Art.267: (...) n°1: ordenamiento territorial en coordinación con el gob. cantonal y provincial; n°2: infraestructura	Art.64: g) fomentar inversión y desarrollo económico agricultura, ganadería, artesanía y turismo Art.65: a) Ordenamiento territorial coordinado, b) infraestructura con presupuestos participativos c) vialidad Art.146: coordinación con cabildos y comunas		

<b>Comunas</b>	<p>Art.57n°2: (...) “Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras están exentas del pago de tasas e impuestos”. n°6: preservación de recursos naturales; n°9: autoridad propia; n°12: saberes; n°13: patrimonio cultural e histórico; n°14: educación bilingüe n°15: organización n°16: participación planes del Estado.  Art.60. Sin tierra comunal no es comuna  Art 171: Justicia indígena</p>	<p>Art.100: administración áreas protegidas  Art.103: Como el art.52n2 constitución  Art. 308: Organización y Ley de Comunas</p>		<p>Art 14: El cabildo representa judicialmente y extrajudicialmente a todos los actos y contratos de la Comuna  Art17: e) Adquirir bienes colectivos</p>
----------------	--	--	--	--

**\* Ley para la fijación de los límites territoriales internos (2013):**

Art.3 g) Buena fe: Las comunas pueden hacer los procedimientos que consideren idóneos para resolver tales conflictos.

Art.8: GAD cantonal: resolver los conflictos de límites internos que se presenten en las parroquias rurales.

Art.20: f) proyecto de ley que remitirá a la Asamblea nacional para su tratamiento y aprobación.

h) comunas: intervenir en las instancias participativas de los procedimientos de solución que se iniciaren.

Art.27: Consulta popular: solicitar al Presidente y el CONALI identificará el área territorial y el CNE levantara el censo.

## Anexo 5

<b>Familias con propiedades en la Comuna de San José de Cocotog</b>	<b>Suma de áreas (m<sup>2</sup>)</b>
Álvaro	802985
Ramírez	471432
Gualoto	398864
Santiana	198652
Cevallos	195866
Acero	159494
Zámbiza	154547
González	154257
Cóndor	142643
Yurac	102940
Ramírez-Cóndor	79132
Pulupa	69743
Simbaña	65320
Pumisacho	50865
Narváez	40836
Romero	35618
Lincango	30824
Guamán	30274
Taipe	20893
Camalia	20035
Ortega	19039
Cementerio Comunal	13541
Casa Comunal	13531
Ullana	12256
Sinchiguano	11590
Peña	9003
Lachamín	8397
Gualo	8069
Tipán	8069
Inca	6973
Loachamin	6973
Junia	6572
Escuela Fiscal	6210
Caiza	4668
Ushiña	4500
Tupiza	1167
<b>Total</b>	<b>3365775</b>

## Anexo 6

<b>Listado organizaciones Comuna San José de Cocotog</b>
Cooperativa de camionetas
Cooperativa de Transportes Interparroquial SJ Cocotog
Liga Mixta El Semillero
Cooperativa 17 de Marzo
Iglesia Católica
Iglesia Evangélica Jerusalén
Iglesia Evangélica Bautista Belén
Iglesia Evangélica Siloé
Grupo de Jóvenes "Somos de Acá"
Caja Solidaria Santa Ana
Caja Solidaria San Miguel
Caja Solidaria Jesús del Gran Poder
Grupo cultural Ñucansi kawsay
Banda de Músicos Jesús del Gran Poder
Grupo de danza ancestral
Organización Inga Samana
Escuela Fiscal Mixta Jacinto Collahuazo
Jardín de Infantes Lucila del Salvador
Guardería Nuevo Amanecer
Liga barrial Comuna San José de Cocotog

## Anexo 7

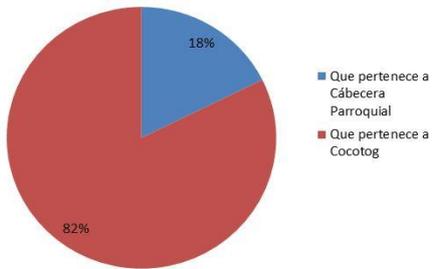
### Documentos de prensa

- “La autonomía”, *El Comercio*, 25 de Julio de 1990
- “Borja dice no a la pretendida autonomía”, *Hoy*, 22 de Agosto de 1990
- “El sociólogo Andrés Guerrero, la Ley Agraria y la cultura. La Comunidad en peligro”, *Hoy*, 22 de junio de 1994
- “Descentralización y pueblos indígenas. Entrevista Luis Macas”, *Hoy*, 12 de marzo de 1995
- “Indígenas llegan hoy a Quito para participar en la Asamblea nacional”, *Expresso*, 12 de octubre de 1997
- “Plurinacionalidad: nada de mini estados” *El Comercio*, 30 de octubre de 1997
- Ileana Almeida “La autonomía indígena”, *Hoy*, 20 de Noviembre de 1999
- “Los indígenas diseñan su justicia” *El Comercio*, 08 de Julio de 2002
- “Chimbó bloqueó cuentas del Codenpe”, *Universo*, 21 de julio de 2004
- “Pugna indígena por el control de la CODENPE”. *Hoy*, 09 de Agosto de 2004
- “Una CONAIE paralela se cocina a fuego lento”. *Hoy*, 03 de Julio de 2005
- “¿Por qué no se construyó vía Gualo-Nuevo Aeropuerto?”, *Prensa Quito Alcaldía*, 21 de Junio de 2012

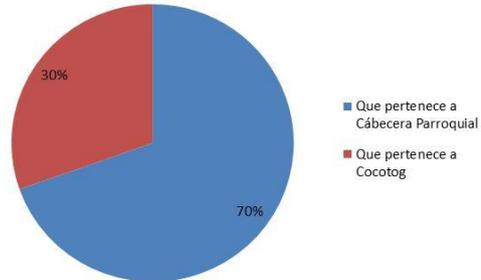
[http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/por\\_que\\_no\\_se\\_construyo\\_via\\_gualonuevo\\_aeropuerto--6854](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/por_que_no_se_construyo_via_gualonuevo_aeropuerto--6854)

## Anexo 8

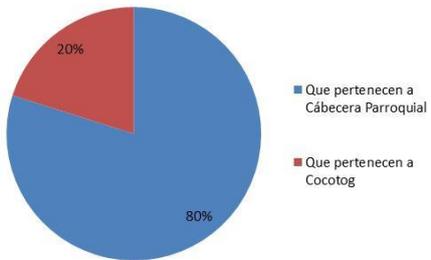
### Superficie de Zábiza



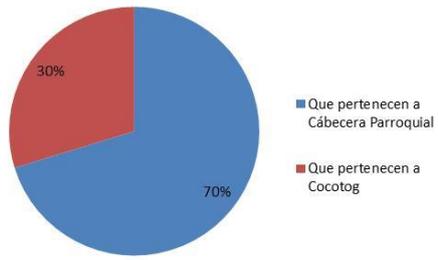
### Superficie de Llano Chico



### Habitantes de Llano Chico



### Habitantes de Zábiza



## **Lista de siglas y acrónimos**

Área Metropolitana de Quito (AMQ)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Centro de Desarrollo Comunitario (CDC)

Centro Nacional de Estrategia para el Desarrollo al Territorio (CENEDET)

Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE)

Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE)

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE)

Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

Empresa Municipal de Agua Potable (EMAP)

Empresa Municipal de Obras Públicas (EMOP)

Federación Ecuatoriana de Indios (FEI)

Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's)

Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)

Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA)

Ministerio de Ambiente (MAE)

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP)

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Población Económicamente Activa (PEA)

Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPIME)

Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas (SENPLADES)

## Referencias citadas en texto

- Acanda, Jorge Luis. 2007. *Traducir a Gramsci*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación editora nacional.
- Althusser, Louis. 1976. *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Medellín: La Oveja Negra.
- Arias, María Mercedes. 2000. «La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones.» *Investigación y Educación en Enfermería XVIII*, nº 1: 13-26.
- Ávila, Héctor. 2005. «Líneas de investigación y el debate en los estudios urbano-rurales.» En *Lo rural y lo urbano, ¿nuevas experiencias territoriales?*, de Héctor Ávila, 19-60. CLACSO.
- Bayón, Manuel. 2014. *Hegemonía y dialéctica territorial: Las políticas públicas vinculadas al NAIQ como garantes del capital frente al derecho a la ciudad*. Tesis de Maestría, Flacso-Ecuador.
- Benjamin, Walter. 2008. *El concepto de la historia*. Vol. 1. 2 vols. Abada: Madrid.
- Bogdan, Robert, y Steve J. Taylor. 1987 [1984]. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós Básica.
- Bourdieu, Pierre. 2000 [1987]. «Espacio social y poder simbólico.» En *Cosas dichas*, 127-142. Barcelona: Gedisa.
- Bretón, Víctor. 2007. «A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: la experiencia de Prodepine o los límites del multiculturalismo neoliberal.» *Íconos*: 95-104.
- . 2005. *Capital social y etnodesarrollo en los Andes: La experiencia de Prodepime*. Quito: CAAP.
- Bretón, Víctor, y David Cortez. 2014. «En busca del Sumak Kawsay.» *Íconos*, nº 48: 9-24.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli. 2010. «Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina.» En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, de Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T., 63-94. Quito: Flacso-sede Ecuador.
- Cabrera, Ximena. 2013. «El proceso de rururbanización del Distrito Metropolitano de Quito y su incidencia en la comuna indígena de San José de Cocotog.» *Questiones Urbano Rurales Vol.1*: 173-195.
- Cantalapiedra, Santiago. 2014. «Desarrollo, bienestar y buen vivir.» *Papeles*, nº 128: 5-10.

- Carlos, Manuel , y Lois Sellers. 1972. «Family, kinship structure, and modernization in Latin America.» *Latin American Research Review* 7, n° 2: 95-124.
- Carrión, Fernando. 1987. «La política urbana del municipio de Quito.» En *El proceso urbano en el Ecuador*, 181-210. Quito: ILDIS.
- CONAIE. 1994. *Proyecto Político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
- Coronel, Valeria. 2013. «Justicia laboral y formación del Estado como contraparte ante el Capital transnacional en Ecuador.» *Revista Illes i Imperis* n° 15: 171-183.
- Costales, Ximena. 1997. «De lo comunitario a lo urbano.» En *Identidades indígenas en las ciudades*. Quito: Fundación Hanns Seidel.
- Cueva, Agustín. 1997 [1988]. «El reformismo juliano.» En *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Colombia: Planeta.
- Cusicanqui, Silvia Rivera. 1987. «El potencial epistemológico y teórico de la historia oral: de la lógica instrumental a la descolonización de la historia.» *Temas sociales*, n° 11: 49-64.
- Díaz-Polanco, Héctor. 1996. «La autonomía de los pueblos indios en el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal.» *Senado de la República* n°2.
- . 2009. *La diversidad cultural y la autonomía en México*. Mexico DF: Nostra Ediciones.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2009. *Fortalecimiento de centralidades urbanas: una estrategia de desarrollo para el DMQ*. Quito: TRAMA.
- Echeverría, Bolívar. 2010. «El juego, la fiesta y el arte.» En *Definición de la cultura*, 174-195. México: Ítaca.
- Fals Borda, Orlando. 1978. *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Federación Indígena Pichincha Runcunapac Riccharimui. 1993. *Historia de las organizaciones indígenas en Pichincha*. Quito : Abya-Yala.
- Focault, Michel. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Gnecco, Cristobal, y Herinaldy Gómez. 2011. *El ojo del etnógrafo*. Libro inédito: Última modificación Agosto de 2011.
- Gómez, Álvaro. 2009. «Pueblos originarios, comunas, migrantes y proceso de etnogénesis del Distrito Metropolitano de Quito: nuevas representaciones sobre los indígenas urbanos en América Latina.» Tesis de Maestría, Flacso-Ecuador.
- González, Miguel, Araceli Burguete, y Pablo Ortíz. 2010. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Flacso-Ecuador.

- Guerrero, Andrés. 2010a. «El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura. Del tributo de indios a la administración de poblaciones en el Ecuador, siglo XIX.» En *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Lima: Flacso-Ecuador.
- . 2010b. «Curagas y tenientes políticos: la ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875).» En *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*, 17-98. Lima: Flacso-Ecuador.
- Harvey, David. 2007 [2001]. «De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío.» En *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Holloway, John. 2002. *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Buenos Aires: Herramienta.
- Ibarra, Hernán. 2004. «La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial.» *Ecuador Debate*, n° 63 : 185-206.
- Instituto de Estudios Ecuatorianos. 2014. «Mapeo temático de las comunas metropolitanas de Quito, DMQ».
- Iturralde, Diego A. 2006 [1980]. «Las comunas indígenas y los anejos.» En *Pensamiento Antropológico Ecuatoriano*.
- Jacomé, Victor. 2011. *Economía política e identidad en las comunas periurbanas de Quito*. Tesis de Maestría: Flacso-Ecuador.
- Jessop, Bob. 1982. *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson & Company Ltd..
- Kingman, Eduardo. 1992. «Comunas quiteñas: el derecho a la diversidad.» En *Quito: comunas y parroquias*. Quito: Municipio de Quito.
- Kingman, Eduardo, y Ana María Goetchel. 1989. «La participación de los indígenas en las obras públicas y los servicios de la ciudad de Quito en el último tercio del siglo XX.» En *Las ciudades en la historia*, de Eduardo Kingman, 197-404. Quito: Ciudad.
- Korovkin, Tania. 2002. *Comunidades indígenas, economía de mercado y democracia en los Andes ecuatorianos*. Quito: Abya Yala.
- Lafargue, Paul. 1881. «L'Autonomie.» *L'Egalité*, Diciembre.
- Lefebvre, Henri. 1972 [1971]. *Contra los tecnócratas*. Buenos Aires: Granica Editor.
- . 1974. «La producción del espacio.» *Papers*: 219-229.
- . 2013 [1974] *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- López y Rivas, Gilberto. 2011. «Autonomías indígenas, poder y transformaciones sociales en México.» En *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y al Estado*, de Claudio Albertani, y otros, 103-114. México: Bajo Tierra.

- López, Francisco. 2011. «Las autonomías indígenas en América Latina.» En *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y al Estado*, de Jóvenes en resistencia alternativa, 67-102. México : Bajo Tierra.
- Luxemburgo, Rosa. 1969. «Problemas de organización de la socialdemocracia Rusa.» En *Teoría marxista del partido político*. Mexico: Cuadernos del Pasado y Presente.
- Mallon, Florencia. 2003. «Hegemonía comunal y nacionalismos alternativos: contingencias históricas y casos limitantes.» En *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*, de Florencia Mallon, 421-458. México: CIESAS.
- Mesías, Manuel, y Frank Salomon. 2007. *Historia, cultura y música ancestral de Zambiza*. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Modonesi, Massimo. 2011. «El concepto de autonomía en el marxismo contemporáneo.» En *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y el Estado*, de Jóvenes en Resistencia Alternativa, 19-47. México: Bajo Tierra.
- . 2010. *Subalternidad, antagonismo y autonomía. Marxismos y subjetividad política*. Buenos Aires: CLACSO.
- Moraña, Mabel. 2015. *Territorios y forasteros. Retratos y debates latinoamericanos*. Guayaquil: Artes Ediciones.
- Mumford, Lewis. 2014 [1961]. «El mito de megalópolis.» En *La ciudad en la historia: Sus Orígenes, transformaciones y perspectivas*, de Lewis Mumford, 875-944. Logroño: Pepitas de Calabaza,.
- Municipio de Quito. 1967. «Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito.» Quito.
- . 1980. «Plan Quito 1980.» Plan Director, Quito.
- . 1973. «Quito y se área metropolitana. 1973-1991.» Plan Director, Quito.
- Naranjo, Álex. 2012. *Fronteras de la ciudad, encrucijadas para el campo: interfaces urbano-rurales en zonas de periurbanización. Un estudio de caso en la Parroquia de Cumbaya, Quito*. Tesis de maestría, Flacso-Ecuador.
- Oberem, Udo. 1981. «"Indios libres" e "indios sujetos a haciendas" en la Sierra ecuatoriana a fines de la Colonia.» En *Contribución a la etnohistoria ecuatoriana*, de Segundo Moreno y Udo Oberem, 343-354. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Ojeda, Lautaro. 2000. *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.
- Ortíz, Alfonso. 1989. «Visión general y del urbanismo colonial español en el territorio de la antigua audiencia en Quito.» En *Las ciudades en la historia*, de Eduardo Kingman, 161-186. Quito: Ciudad.

- Ortiz, Santiago. 2008. *Juntas Parroquiales* (10 de Noviembre).
- Ospina, Pablo , y Fernanado Guerrero. 2003. *El poder en la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires-Quito: CLACSO-IEE.
- Ospina, Pablo. 2010. «Estado plurinacional y autogobierno territorial: demandas indígenas en Ecuador.» En *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, de Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T., 201-218. Quito: Flacso-sede Ecuador.
- Ramón, Galo. 1989. «El territorio y los asentamientos en las sociedades norandinas.» En *Las ciudades en la historia*, de Eduardo Kingman, 81-134. Quito: Ciudad.
- Rebolledo, Lorena. 1985. *Tierras, indígenas, transformaciones: El caso de Lumbisí durante la colonia*. Santiago de Chile: Flacso-Ecuador.
- Rousseau, Juan Jacobo. 2013. *El contrato social o principios de derecho político*. Plutón.
- Salomon, Frank. 2011. *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas*. Quito: Instituto Metropolitano de Quito.
- Sánchez, Pere López. 1993. «El desorden del orden.» Editado por Acàcia. *Papers del Centre per a la Investigació dels Moviments Socials*, nº 3: 97-111.
- Sánchez-Parga, Jose. 1984. «Estructuras espaciales del parentesco en los andes.» En *Estrategias de supervivencia en la comunidad andina*, de Jose Manuel Sánchez-Parga, Manuel Chiriboga, Galo Ramón y Andrés Guerrero, 154-202. Quito: CAAP.
- Santos, Boaventura De Sousa. 2003. «Reinventar la democracia.» En *La caída del ángelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, de Boaventura De Sousa Santos, 271-305. Bogotá: ILSA.
- Scott, James C. 1990. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era.
- Simbaña, Carla. 2014. *Periurbanización y territorio. El caso de la ex-comuna de San Francisco de Tanda y Pelileo en la Parroquia suburbana de Nayón*. Tesis de Maestría, Flacso-Ecuador.
- Simbaña, Floresmilo. 2005. «Plurinacionalidad y derechos colectivos. El caso ecuatoriano.» En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO,.
- Soja, Edward W. 2008 [2000]. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficante de Sueños,.
- Thompson, Edward Palmer. 1981. *Miseria de la teoría*. Barcelona: Crítica.
- Thwaites, Mabel. 2011. «La autonomía: entre el mito y la potencia emancipadora.» En *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y el Estado*, de Jóvenes en Resistencia Alternativa, 145-207. México: Bajo Tierra.

- Trotsky, León. 1921. «Las lecciones de la Comuna.» *Zlatoouste*, Febrero.
- Velasco, Fernando. 1979. *Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la sierra*. Quito: El Conejo,.
- Villasante, Tomás. 2014. «El debate sobre el buen vivir y los problemas-caminos para medir los avances en la calidad de vida y la sustentabilidad.» *Papeles*, nº 128: 61-78.
- Wallerstein, Immanuel. 2005. *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI.
- Williams, Raymond. 2003. *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Zambrano, Carlos. 2006. *Ejes políticos de la diversidad cultural*. Bogotá: Siglo del Hombre
- Zanafria, Jorge. 2010. *Comuna de San José de Cocotog*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Zavaleta, René. 1986. *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo XXI.
- Zibechi, Raúl. 2011. «Las zonas grises de las dominaciones y las autonomías.» En *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y al Estado*, de Jóvenes en Resistencia Alternativa, 239-254. México: Bajo Tierra.
- . 2011. *Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Málaga: BALADRE, CGT, Ecologistas en Acción, Zambra.