



# Autogobierno y territorio: lo comunitario popular en, con y contra el Estado. El caso de las comunas de la ciudad de Quito

Self-government and Territory: the Popular Community In, With and Against the State. The Case of the Communes of the City of Quito.

**Inti Cartuche Vacacela**

Universidad de Cuenca, Ecuador.  
inticartuchevacacela@gmail.com

**Resumen.** En este artículo exploro algunas de las luchas de las comunas organizadas alrededor del Pueblo Kitu Kara asentadas en las periferias de la ciudad de Quito – Ecuador. Para esto uso la idea de lo comunitario popular como una forma de lo político que tiende a la auto regulación política y la reapropiación de la riqueza social. El objetivo de este trabajo es mostrar brevemente cómo sus prácticas de lucha se sitúan más allá de las lecturas dicotómicas de “Estado o autonomía” con las que se suelen leer las luchas comunitarias. En su lugar muestro, desde la idea de lo comunitario popular, cómo existe una práctica política no estado céntrica y a la vez no anti estatal, que se sitúa a la vez en, con y contra el Estado. La realización de este trabajo se basó en un acercamiento etnográfico y de acompañamiento político de las comunas de Quito durante más de cinco años, cuestión que permitió mirar desde dentro las diversas facetas de sus luchas.

**Palabras clave.** comunitario popular, comunas, plurinacionalidad, autonomía

**Abstract.** In this paper I explore some of the struggles of the communities organized around the Kitu Kara people settled in the outskirts of the city of Quito - Ecuador. For this I use the idea of the popular community as a form of politics that tends to political self-regulation and reappropriation of social wealth. The aim of this paper is to show briefly how their practices of struggle are situated beyond the dichotomous readings of "State or autonomy" with which community struggles are usually read. Instead, I show, from the idea of the popular communitarian, how there is a non-state centric and at the same time non-statist political practice, which is situated both in, with and against the state. The realization of this work was based on an ethnographic approach and political accompaniment of the communes of Quito for more than five years, which allowed us to look from the inside at the various facets of their struggles.

**Keywords.** popular community, communes, plurinationality, autonomy

La preservación de la propiedad comunal  
como forma que fomenta las tendencias comunistas en las mentes  
resulta peligrosa tanto para la colonia como para la metrópolis  
K. Marx

## Introducción

En el Ecuador, de forma similar a otras regiones de los Andes, sobreviven formas de organización social territorial que se conocen actualmente como comunas o comunidades indígenas campesinas. Son formas de vida social cuyo origen no es claro, pero que son producto de la confluencia entre el antiguo ayllu andino y la comuna ibérica en el contexto



de la reconfiguración espacial y política de los Andes a partir del siglo XVI (Matos Mar, J. 1976). Estas formas de vida social están diseminadas sobre todo en la región andina del Ecuador, pero también en la Amazonía y la región costanera.

La ciudad de Quito, capital del Ecuador, fundada en 1534 sobre el antiguo territorio indígena denominado Kitu, tiene una particularidad, convive con comunas campesinas o de origen indígena, asentadas en algunas de sus periferias y algunas dentro de la misma urbe. En la actualidad existen alrededor de 70 comunas, la mayoría reconocidas jurídicamente en el Ministerio de Agricultura del Estado. En general, la mayoría funciona con un cabildo y una asamblea como régimen político que se renueva cada año en el mes de diciembre. Tienen un régimen de propiedad del territorio muy variada, se pueden encontrar comunas con propiedad colectiva del territorio, otras con propiedad individual pero dentro de la comuna, algunas con combinaciones de las dos.

El 10 de diciembre de 2015 alrededor de 200 hombres y mujeres, al grito de “Comunas del cerro Ilaló, presentes!”, “luchando, creando poder popular, luchando, creando poder comunal”, se concentraron en las afueras de las oficinas del Municipio del Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito<sup>1</sup>. Eran comunerxs que reclamaban una reunión con el alcalde y exigían el archivo de una ordenanza llamada “AIER Ilaló – Lumbisí” (Área de Intervención Especial y Recuperación), que seis meses atrás había sido aprobada en primer debate. Dicha ordenanza buscaba crear un área de protección ambiental y organización territorial del cerro Ilaló para protegerlo y normar el uso del suelo. El problema, según los dirigentes de las 12 comunas asentadas en el Ilaló, es que dicha normativa las desconocía como gobiernos territoriales. En la realización de la ordenanza municipal y en el primer debate no estuvieron presentes las comunas.

Lo que presento a continuación es un acercamiento a lo comunitario popular en el Ecuador desde las luchas por territorio y autogobierno de las comunas de Quito, para mirar cómo lo comunitario popular puede ser una forma política no estado-céntrica y a la vez poner en marcha una política no anti-estatal. Intento matizar, a partir del acercamiento al estudio de caso, las nociones sobre lo comunitario popular que colocan a ésta como totalmente opuesta a la política estado-céntrica. Dicho en otros términos, intento mostrar ciertas dimensiones de las luchas populares que van más allá de la dicotomía Estado o autonomía.

El presente artículo está basado en un trabajo de campo realizado entre 2018 y 2019 en la ciudad de Quito, en donde pude acompañar algunas reuniones y asambleas de las comunas, así como reuniones de trabajo de éstas con el Municipio. También se basa en diferentes entrevistas que se realizaron a dirigentes comunales en diferentes momentos del periodo de campo, así como en reflexiones colectivas con compañeros comuneros que he podido realizar siendo parte de una de las comunas implicadas en el proceso político de los últimos cinco años. La parte teórica forma parcialmente parte de una reflexión más amplia de mi tesis doctoral en curso.

---

<sup>1</sup> Ver Rebelión, 12/12/2015, “Luchando, creando poder comunal: las comunas y comunidades de Quito siguen en pie de lucha”. En línea: <https://rebellion.org/luchando-creando-poder-comunal-las-comunas-y-comunidades-de-quito-siguen-en-pie-de-lucha/>



## Lo comunitario popular como lógica contra el Estado

Parto de concebir lo comunitario como “una relación social de asociación y cooperación capaz de habilitar cotidianamente la producción social y el disfrute de una gran cantidad de riquezas concretas dirigidas a la reproducción más satisfactoria de la vida” (Linsalata, L. 2018, 369). Se trata de una forma de reproducción de la vida social, que en principio no se encuentra determinado previamente por las relaciones capitalistas, aunque, cabe recalcar que, en la realidad concreta e histórica esté tensamente ensamblada a ellas. Lo comunitario se refiere a relaciones sociales que se fundamentan en prácticas concretas que buscan gestionar, garantizar y satisfacer necesidades materiales, simbólicas y afectivas comunes de un grupo social y de sus participantes. Al ser una relación social, lo comunitario no es un hecho dado, sino que es producido continuamente por las diversas relaciones entre las personas. En este sentido, lo comunitario es ante todo una producción continua, colectiva, y renovada de lo común (Gutiérrez, R. y Salazar, H. 2015; Martínez, L. 2002; Linsalata, L. 2015).

Lo comunitario se produce a partir de ciertos mecanismos de inclusión, de regulación y relacionamiento de las personas. Se es parte de lo comunitario en tanto se renueva continuamente los vínculos, las obligaciones, las responsabilidades frente a lo colectivo: el trabajo colectivo y la obligación de participación en las deliberaciones colectivas y en el cumplimiento de responsabilidades colectivamente decididos, que a su vez permiten el disfrute de derechos comunitarios.

Una cuestión importante a resaltar es que lo comunitario tiene un carácter cultural e históricamente heterogéneo, lo que implica que sus formas concretas sean diversas o multiformes. De ahí que se puede decir que lo comunitario no se restringe a las comunidades indígenas, sino que se puede rastrear en otros espacios sociales, tanto rurales como urbanos, más allá de lo específicamente indígena (Linsalata, L. 2015; Tzul, G. 2016; Gutiérrez, R. y Salazar, H. 2015). Entonces lo comunitario no se equipara necesaria ni únicamente con una determinada identidad cultural, sino que sus lógicas y prácticas pueden también encontrarse en sectores populares de las periferias urbanas de varios países de Latinoamérica. En este último sentido se entiende lo comunitario popular.

Otra cuestión a señalar es que lo comunitario popular implica una forma de lo político, es decir, en tanto relación social, tiene la peculiaridad de disponer y producir continuamente una capacidad social de auto regulación de la vida comunitaria en sus diferentes dimensiones, pero sobre todo en relación al uso, gestión, producción y consumo de bienes comunes, o riqueza material disponible o producida colectivamente. La forma política comunitaria popular se caracteriza por dos elementos centrales, aunque no los únicos: el autogobierno y la reapropiación de riqueza material. Si asumimos que las relaciones capitalistas se fundamentan en la expropiación o la separación entre los productores y sus medios de producción, así como en la separación de lo político respecto de lo económico, es decir, en el proceso de producción de una forma política estatal, lo comunitario es tendencialmente anti capitalista y anti estatal (Linsalata, L. 2015; Gutiérrez, R. Navarro, M. y Linsalata, L. 2017).



## Lo comunitario concreto en, con y contra el Estado

Sin embargo, en el nivel histórico concreto, lo comunitario está tensionado y transformado continuamente por las lógicas capitalistas y del Estado, que pugnan por reproducirse en su lugar, poniendo, en algunos casos, en crisis el modelo comunitario (Martínez, L. 2002; Sánchez Parga, J. 2002). Desde este punto de vista, en el nivel concreto histórico, lo comunitario puede ensamblarse con elementos estatales y del capital, que al mismo tiempo desteejen o desfiguren las tramas y el proyecto histórico de lo comunitario. Existe una tensión constante entre lo comunitario y lo estatal y el capital.

En tiempos ordinarios o cotidianos, lo comunitario intenta controlar, e incluso usar elementos estatales para proteger espacios mínimos de autodeterminación respecto del Estado y del capital. En cambio, en los tiempos extraordinarios puede llegar a contraponerse a lo estatal y al capital, expandiendo su propia forma política hacia otros ámbitos o escalas donde cotidianamente no llega. Por ello, lo comunitario concreto se mueve dentro de un campo de fuerzas y antagonismos entre sus lógicas, prácticas y horizontes, y las fuerzas enajenantes del capitalismo y su forma política estatal. Prácticas y subjetividades de dominación y explotación que están todo el tiempo en tensión con aquellas que configuran la vida comunitaria.

De acuerdo a esto, es importante señalar que, cuando se dice que lo comunitario puede ser antagónico a las relaciones del capital y del Estado, no significa necesariamente que, en la realidad histórica concreta, sea anti estatal. En determinadas circunstancias, la trama comunitaria puede llegar a usar al Estado (leyes y disposiciones constitucionales) para sostener ciertos requerimientos colectivos, como pueden ser derechos sociales, servicios básicos e incluso proteger ámbitos de autodeterminación comunal. En este sentido, se puede decir que el modo de acción comunitario no es necesariamente anti estatal. Esto implica que lo comunitario no puede pensarse por fuera de las relaciones estatales, pues si consideramos que la política de los sectores populares o subalternos forman parte de un orden social de dominación, al cual contestan (Gilly, A. 2006; Guha, R. 2002; Roseberry, W. 2002), lo comunitario concreto no se sitúa en un exterior del campo de dominación sino que está tensamente insertado dentro del campo estatal y del capital. Aunque su lógica o su forma de lo político, caracterizada por la (re) apropiación colectiva de la riqueza y el autogobierno, sea opuesta a la lógica de las relaciones estatales y capitalistas, esto no significa que esté aislada históricamente de ellas. Lo comunitario concreto, comunidades o comunas histórica y socialmente situadas, son parte del Estado como relación social. Lo comunitario por tanto, no solamente se ha enfrentado históricamente a las relaciones estatales, también ha negociado continuamente ámbitos de autodeterminación, usando incluso la misma institucionalidad estatal. En este sentido, podemos decir que disputa al Estado, está dentro de él, y en ciertos momentos lo usa para ir contra él.

Las luchas comunitarias en el Ecuador no se han llevado a cabo desde una política de autonomía radical, sino más bien desde una autonomía intermitente. Esta idea trata de nombrar una práctica política que implica una disputa continua en, con y contra el Estado. Esto significa que lo comunitario ha luchado por inscribir ciertos derechos en los marcos institucionales y jurídicos del Estado, ha usado los ámbitos estatales para proteger ámbitos de autodeterminación comunitaria, y al mismo tiempo, en ciertos momentos despliega una política contra el Estado. La autonomía intermitente, como práctica política de lo



comunitario concreto, implica una lógica que no piensa ni actúa en términos de exclusión o cierre. Lo hace más bien desde una lógica cultivada en la experiencia histórica y no tanto desde esquemas predeterminados. La experiencia de lucha de lo comunitario le da una lógica ambivalente, es decir, la posibilidad de convivencia tensa con lo estatal, siempre y cuando esto garantice condiciones óptimas de reproducción a través del tiempo. En este sentido lo comunitario concreto y su política de autonomía intermitente no es necesariamente contradictoria a lo estatal.

Visto desde otro punto de vista, las relaciones entre lo comunitario y lo estatal capitalista pueden pensarse también como relaciones de “gestión de cercanías y distancias”<sup>2</sup>, en el horizonte del cuidado, desarrollo y fortalecimiento de ámbitos de autodeterminación de su reproducción. Se genera cercanía en tanto esto permita llevar a cabo esos objetivos, es decir, en tanto el Estado pueda garantizar cierta protección contra sí mismo y contra las agresiones del capital. Se genera distancia, y en el extremo confrontación directa, en tanto aquel interviene autoritaria e inconsultamente sobre los ámbitos comunitarios o cuando ya no responde a los objetivos planteados: el cuidado, el cultivo y la producción de lo comunitario. En este sentido, se puede decir que el modo de acción de lo comunitario concreto entraña una “política en femenino” (Gutiérrez, R. 2015, 87), en la medida en que su finalidad es garantizar condiciones óptimas de reproducción del colectivo. Una política que, efectivamente no está centrada en lo estatal, y sin embargo, eso no comporta necesariamente una política anti estatal, es decir, que ignore las relaciones con el Estado, y el estar en parte dentro de él. De ahí que, lo comunitario concreto no implica necesariamente autonomía absoluta de lo estatal, sino una práctica política que intenta constantemente gestionar esa relación, sin olvidar el cuidado y reproducción de su núcleo social.

La relación entre lo comunitario y lo estatal se puede pensar como modos de acción, los cuales intentan, en diferentes espacios-tiempos, la sujeción, el veto, o la disolución de lo estatal. Sujeción cuando lo comunitario intenta negociar y manejar ciertos ámbitos estatales (sus instituciones, leyes, recursos, etc.) para beneficio de la comunidad. Se presenta en los momentos ordinarios de la vida comunitaria. En éstos, existe la posibilidad de una alianza comunitaria–estatal (o comunitaria–pública), en donde el Estado no es visto como lo totalmente contrario a lo comunitario, sino como algo que puede complementarlo bajo ciertas condiciones. Esto significa que, respecto del Estado, existe un horizonte de autodeterminación comunitaria, pero no de autosuficiencia. Se espera que el Estado “ponga o haga su parte”<sup>3</sup>, mientras la comunidad hace la suya. En este sentido, lo comunitario intenta mantener el control y la soberanía sobre sus metas, acciones y deseos colectivamente acordados, pero sin rechazar una relación con lo estatal.

Cuando lo estatal amenaza o en efecto se impone autoritariamente sobre la comunidad, poniendo en serio riesgo su reproducción, existe la posibilidad de que entre en acción una relación de veto. Sería el momento de la defensa explícita por la movilización y la confrontación, pero aún puede usar los mecanismos estatales (derechos, leyes, etc.) en combinación con un momento inicial de lucha.

---

<sup>2</sup> Una expresión que ciertas compañeras feministas usan para nombrar las relaciones entre hombres y mujeres.

<sup>3</sup> Esta expresión la he escuchado una y otra vez en diferentes comunidades y en diversas circunstancias en relación al papel de las autoridades y gobierno estatales en ciertas actividades comunales que por su envergadura han requerido la participación del Estado. Hay una voluntad de autodeterminación o de sujeción de lo estatal, lo que no implica necesario rechazo, sino presencia sujeta al control de lo comunitario.



Sin embargo, cuando se alcanza un mayor nivel de confrontación existe la posibilidad de que aparezca un deseo de modificación profunda, de negación o incluso disolución de las relaciones estatales (el orden de mando obediencia, su legitimidad, etc.). Disolución que en lo posterior puede solidificar en nuevas leyes, instituciones y maneras de relación Estado-comunidad, que se suponen beneficiosas. Este modo corresponde a los momentos más álgidos de las luchas, a los momentos de rebelión abierta de lo comunitario.

### **Las comunas de Quito: más allá de lo indígena y lo campesino**

La ciudad de Quito, capital del Ecuador, tiene en sus periferias alrededor de 70 comunas y 3 que se encuentran dentro de la urbe. Cada una de ellas está gobernada por un cabildo y una asamblea, que se renueva año tras año mediante elecciones o algunas veces por consensos. Cada una de las comunas dispone de un territorio en donde las formas de propiedad de la tierra son variadas. Existe tenencia colectiva, individual o privada y pública, incluso dentro de una misma comuna (Rayner, J. 2019).

Los procesos políticos y sociales que el movimiento indígena ecuatoriano ha llevado a cabo a nivel nacional han tenido efectos sobre procesos de reconstitución identitaria de varios pueblos de origen indígena (Guerrero, F. y Ospina, P. 2003). Uno de ellos es el caso de las comunas de Quito. Desde 2003, varias de estas comunas decidieron articularse y reconstituir el denominado "Pueblo Kitu Kara"<sup>4</sup> (PKK), bajo la idea de autodeterminación de sus territorios comunales (Gómez, R. 2008). El Pueblo Kitu Kara entró a formar parte de Ecuarunari (organización regional de los pueblos kichwas del Ecuador) y de la Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador).

Las luchas indígenas y comunitarias en el Ecuador han logrado inscribir ciertos derechos colectivos, y a partir de 2008, el reconocimiento de la plurinacionalidad como parte del Estado ecuatoriano. Esto en términos concretos significa que existen ciertas normativas que garantizan derechos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Entre los más importantes se refieren al reconocimiento de territorios indígenas y al gobierno comunitario, la propiedad colectiva de la tierra, y la calidad de sujetos de derechos a las comunas. El carácter plurinacional del Estado implica que las instituciones estatales y todas las normativas deben adecuarse a dicho carácter.

La lucha por reconstituir el Pueblo Kitu Kara desde las comunas no se ha fundamentado en la identidad étnica, pues la cercanía a la capital ha provocado una pérdida profunda de los elementos indígenas originales. A esto hay que sumar que la migración interna ha hecho que sea difícil homogenizar la comuna a una sola identidad étnica. De hecho, en varias de ellas se pueden encontrar personas de diferentes procedencias, incluso extranjeras. De ahí que el proceso de reconstitución haya optado por poner en el centro a la comuna. Uno de sus dirigentes decía por ejemplo que

En [el] proceso de reconstitución es fundamental la importancia que adquiere la comuna o la comunidad, como eje a partir del cual se reconoce un pasado histórico. La estrategia del colectivo

---

<sup>4</sup> La denominación responde a la reivindicación del antiguo pueblo indígena que habría habitado los territorios de lo que hoy es la región de Quito en el momento de la conquista.



Pueblo Kitu Kara ha sido poner en el centro de la discusión el tema de la comuna, más allá de si se reconoce como indígena, ancestral u originario. (Cabascango, F. 2019, 18)

**Lo que define el proceso de articulación de las comunas kitu karas no es por tanto la identidad en términos étnicos, es decir como comunas indígenas, sino más bien –como decía un dirigente del Pueblo Kitu Kara– en términos territoriales, a partir del cual se articula la memoria y la definición como pueblo indígena**

[...] reconocer a las comunas, más allá de lo indígena y de lo campesino, ha permitido aceptar que existe una jurisdicción territorial que se asienta sobre el territorio histórico kitu kara, pese a que existen fenómenos migratorios y comuneros de diverso origen étnico y cultural, y pese que las comunas están asentadas en medio de la ciudad de Quito. Por consiguiente, la comuna es un territorio constituido por autodeterminación, y como territorio vivo tiene diferentes formas y realidades. (Cabascango, F. 2019, 18)

De tal forma, la ecuación comuna = pueblo indígena, asociación generalmente aceptada como sentido común, queda sobrepasada bajo esta idea. De hecho, como decía más arriba, una de las particularidades de estas comunas es que en la mayoría de los casos no se definen exclusivamente como indígenas. Al poner en el centro a la comuna, como estructura de gobierno territorial, se sobrepasa la visión étnico-cultural que se tiene de lo comunitario. Y este paso, que parece sencillo, implica un descentramiento importante de las concepciones etnicistas con las que se han entendido a los movimientos indígenas tanto desde las instituciones globales como de cierta academia. Pone en su centro la disputa política económica en su máxima expresión: autogobierno y territorio.

La otra cuestión que generalmente se atribuye a las comunidades y comunas indígenas en el Ecuador es la propiedad colectiva de la tierra, casi como una esencia de lo comunal o de lo indígena. De hecho, en la Ley de Comunidades de 1937 se define así a una comuna. Pero la realidad actual de las comunas kitu karas de Quito, y en general de muchas en otras regiones de Ecuador, es que la propiedad colectiva no es determinante y generalizada (Martínez, L. 2002; Sánchez Parga, J. 2002). Más bien hay una heterogeneidad de situaciones de tenencia del territorio. Para las comunas de Quito es el territorio lo que importa, más allá de las diferentes formas de tenencia de la tierra.

en la actualidad, la tenencia colectiva o común de la tierra no es un elemento determinante para definir qué es o no una comuna. Por ejemplo, la comuna San Juan La Tola de la parroquia Pintag se constituyó jurídicamente como tal en 1953 a partir de las propiedades individuales [...] En este caso, la comuna no se definió desde la propiedad colectiva de la tierra como sucede en otras [...] los elementos que se deben tomar en cuenta al momento de definir el carácter de las comunas [son]: 1) el territorio, que puede estar constituido por propiedades individuales o propiedades colectivas de la tierra; 2) la autoridad territorial. (Cabascango, F. 2019, 17).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La cuestión de si la propiedad colectiva o individual de la tierra determina si existe o no una comuna, sin tomar en cuenta el territorio y el gobierno comunitario, no es banal. De hecho, uno de los argumentos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) para no reconocer la existencia de comunas es que ya no tienen propiedad colectiva sobre la tierra (F. Cabascango, comunicación personal, diciembre de 2018).



## **Autogobierno y territorio: las tensiones entre las comunas kitu kara y el Municipio de Quito (DMQ)**

A pesar de que la Constitución de 2008, establece el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, y reconoce la propiedad comunitaria, el sentido común general es que las únicas formas de propiedad son la pública o privada. No hay otra posibilidad. Bajo esta premisa el Estado, en este caso, el DMQ ha desconocido la propiedad comunitaria y por ende la existencia de comunas dentro de sus catastros territoriales, y en sus diferentes entes administrativos, jurídicos e institucionales.

Uno de los mecanismos que el Municipio usa para promover la desarticulación de las comunas es el no reconocimiento de la propiedad comunitaria. Como no se puede hacer inversión pública en propiedad privada, según los marcos legales del Estado ecuatoriano, entonces se niega el acceso a servicios básicos a las comunas. Cuando estas reclaman el acceso, el Municipio les dice que deben convertirse en barrio, lo cual implica titulación y fragmentación de la propiedad comunitaria del territorio. Algunas comunas optan entonces por convertirse en barrio para acceder a agua potable y luz eléctrica.

La otra forma que el Estado ha usado para dismantelar las comunas es el reconocimiento de escrituras de propiedades privadas dentro de territorios comunales, lo que ha llevado a múltiples conflictos y a la larga al peligro de disolución de la comuna. Estas son formas de ir estatalizando el territorio o dicho de otra forma de ir descomunalizando el territorio. Convertirse en barrio significa que al interior de la comuna se forma un comité pro mejoras que a la larga termina sustituyendo al gobierno comunitario o cabildo. Entonces la descomunalización del territorio va de la mano del despojo de la capacidad de gobierno de las comunas sobre el territorio. Se puede decir que, en este caso, el Estado ejerce una estrategia de arrinconamiento de lo comunitario por medio de la privación de los servicios básicos a las comunas, lo que a su vez, hace que la gente viva la experiencia comunitaria como una desventaja frente a ser barrio.

En el caso de las comunas urbanas la cuestión es más paradójica ya que el Municipio a pesar de que les niega o dificulta la dotación de servicios, como en el resto de la ciudad, cobra esos costos en las planillas que pagan los comuneros. Es decir, el argumento municipal más común de no tener competencia sobre los territorios comunales, sólo sirve al momento de negar los servicios, pero no para cobrar impuestos.

Por ejemplo, cuando un comunero pide un medidor de agua más para su casa, para un segundo piso, el municipio te dice que necesitamos una división horizontal, o sea propiedad horizontal, pero nosotros no tenemos escritura. Entonces te dicen que tenemos que escriturizarnos, o que paguemos el predio...y dicen 'es que se van a beneficiar porque no pagan impuestos' ¿acaso no vamos a pagar del agua? ¡Vamos a pagar!, igual te cobran impuestos en las planillas. Entonces es un negocio más, te venden el agua que nace en los ojos de agua de las mismas comunas. Las comunas durante cientos de años hemos cuidado los páramos como en Santa Clara o Lumbisí, y que sigue permitiendo que no solamente las comunas se beneficien sino toda la ciudad. Que te toque pagar por el agua que has mantenido por años, solamente porque el agua de nuestras





acequias y ojos de agua le pongan en una tubería y luego metan a tu casa con un medidor. Eso no se entiende<sup>6</sup>

Estas problemáticas, entre muchas otras, han estado todo el tiempo en la mesa de discusión de las comunas y del Pueblo Kitu Kara. En 2015, el Municipio del DMQ había aprobado en primer debate una ordenanza llamada AIER Ilalo – Lumbísi (Área de Intervención Especial y Recuperación). Esta buscaba crear un área de protección ambiental y organización territorial del cerro Ilaló, donde existían territorios comunales. El problema, según los dirigentes del Pueblo Kitu Kara y de las 13 comunas implicadas, es que dicha ordenanza desconocía los gobiernos territoriales. Nunca habían sido consultadas, ni mucho menos participado en la elaboración de la normativa que iba afectar directamente sus territorios. Por ello realizaron una movilización hacia las oficinas del Municipio a mediados de diciembre de 2015<sup>7</sup>. Fruto de ello lograron establecer unas mesas de diálogo con el Municipio, donde se presentó un documento llamado “Propuesta de las Comunas del Ilaló frente al Proyecto de Ordenanza AIER Ilaló – Lumbísi”. Este documento, en términos de lo que interesa aquí, ponía en el centro de la problemática la cuestión de la autoridad sobre el territorio comunal y la disputa por el control territorial en relación a la propiedad (Pueblo Kitu Kara 2015b; 2015a; Salcedo, I. y OCARU 2018).

La estrategia de lucha adoptada por las comunas fue exigir el archivo de la ley, es decir establecieron una especie de “veto” a las intenciones estatales de desconocer su autoridad sobre sus territorios. Pero al mismo tiempo obligaron al Estado –el Municipio del DMQ– a establecer una mesa de “diálogo” donde presentaron una serie de discusiones y temas respecto de la relación que el Municipio tenía con las comunas. Entre algunas de las más centrales estuvieron:

- Delimitación Territorial.

- Reconocimiento del Territorio Comunal: inclusión, dentro de las instancias municipales políticas-administrativas, de los límites de los territorios comunales ya geo-referenciados, con la finalidad de que esos territorios se consideren y respeten en la construcción de política pública y planificación del Municipio.

- Autoridad del Gobierno Comunitario: respeto por parte del Estado a la autoridad del cabildo, consejos de gobiernos comunitarios, y a su máxima órgano de decisión sobre el territorio comunitario que es la asamblea (Pueblo Kitu Kara 2015b; Salcedo, I. y OCARU 2018).

**En efecto, en una entrevista con un dirigente de las comunas, éste afirmaba que:**

Hay dos temas, por lo menos aquí en Quito, el tema del territorio y en este la cuestión de la propiedad. Como no hay información del municipio, en este caso el catastro, entonces parecería que son territorios baldíos, y en otros casos propiedad privada. Esto lleva a que en los casos que están registrados [los territorios comunitarios] como propiedad privada tengan dificultades al acceso a servicios. Y el otro tema es el del gobierno. No se respeta que las comunas tienen capacidad de control sobre su territorio, y autoridad jurisdiccional...Las comunas que ejercen el derecho de los permisos [se refiere a los permisos sobre uso del suelo] son sancionadas por el Municipio. No hay un catastro que diferencie que hay una jurisdicción en cierto territorio o ciertas tierras. Hay un nivel de control, querer ejercer la autoridad que tiene el DMQ como si fuera otro

<sup>6</sup> Víctor Collaguazo, entrevista por el autor, Quito, enero de 2019.

<sup>7</sup> Ver “Boletín de prensa Pueblo Kitu Kara” del 10 de diciembre de 2015. En línea: <https://conaie.org/2015/12/10/boletin-de-prensa-pueblo-kitu-kara/>



barrio sin diferenciar de que las comunas y comunidades tienen derechos colectivos, que tienen una categoría de autoridad. Y ahí lo que hemos planteado es una coordinación con todos los niveles del Estado<sup>8</sup>.

La otra cuestión central, unida a lo anterior, es el gobierno comunitario. El Estado, y todas sus instituciones en diferentes niveles, no reconoce en la práctica la existencia de las comunas como gobiernos territoriales comunitarios, las niegan sistemáticamente. A lo sumo, son consideradas como entes culturales o de identidad, o en el plano catastral del DMQ como “simples puntos” considerados como propiedades privadas. Además, existe una especie de control de lo comunitario expresado en la pretensión de tutelaje estatal sobre la capacidad política de las comunas. Esto se puede ver sobre todo en las épocas de cambio de autoridades comunales. Un ex presidente de una comuna nos decía, por ejemplo:

el día de ayer eran elecciones en la comuna Santa Clara. La Ley de Comunas dice que el periodo de duración de un cabildo es un año. Y dice que, para validar, o para que sea legal o legítimo un procedimiento de cambio de cabildo tiene que estar un representante del Ministerio de Agricultura (MAG) y el teniente político, o el jefe político. Entonces es contradictorio porque el ejercicio de los derechos colectivos viene desde las comunidades, no desde el Estado, en muchas comunidades no venía siendo necesaria la presencia del teniente político, ni del representante del MAG, porque son asuntos internos de la comuna. Pero como está planteado en esa ley [de Comunas] no es avalado si no está el teniente político, o su informe o su firma, certificando que ha participado en el proceso de cambio de cabildo<sup>9</sup>.

La presencia de los representantes estatales como únicos sujetos con capacidad política de decidir sobre los asuntos de las comunas, implica en el fondo una limitación por parte del Estado de la capacidad política de lo comunitario. Según aquellos, las comunas no podrían gobernarse a sí mismas, es necesaria la tutela, la presencia del Estado, como ente monopolizador de lo político y la política. Frente a eso, las comunas no han respondido solamente desde el veto al Estado, sino que han visto la necesidad de cambiar la Ley de Comunas, de tal forma que esté a la par de lo que dice la Constitución del 2008 sobre los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y el Estado plurinacional. En este sentido, la salida a los problemas de las comunas que el Pueblo Kitu Kara está dando no va por el camino de la autonomía total del Estado, sino por la disputa territorial y política de ámbitos institucionales y jurídicos del Estado para defenderse e ir más allá de él. Es decir, las comunas usan los canales legales de los derechos colectivos y el carácter plurinacional del Estado reconocidos en la Constitución del 2008 para sostener un ámbito de autodeterminación territorial.

El presidente del Pueblo Kitu Kara lo plantea así:

Yo creo que el Estado debe homologar las normativas para garantizar la característica de plurinacionalidad donde se reconozca que hay otros sistemas y otras formas de planificar, ordenar y controlar el territorio. Si no, podemos hablar de agendas políticas de igualdad, planes de desarrollo interculturales, pero que tienen una matriz colonial... la esencia de la plurinacionalidad es pensar, no solamente desde lo cultural, sino que debe estar cargado de un contexto político económico, social de recambio. El Estado sigue en esa lógica de que [las comunas] son netamente espacios folclóricos. Dice que para reconocer la plurinacionalidad hay que fortalecer el idioma, la vestimenta,

<sup>8</sup> Fernando Cabascango, entrevista por el autor, Quito, diciembre de 2018.

<sup>9</sup> Juan Cabrera, entrevista por el autor, Quito, diciembre de 2018.



pero no se reconoce la propiedad comunitaria y la economía comunitaria, te siguen viendo como el ornamento al que hay que mantener porque es parte del Estado y también se ve bonito<sup>10</sup>.

De ahí que la relación con el Municipio del DMQ sea concebido como una disputa de poder que se asienta en este caso en la disputa “por quien manda” en los territorios comunitarios, en “la posibilidad que colectivos, sujetos de derechos, puedan también desde sus lógicas resolver sus problemáticas, planificar sus vidas”<sup>11</sup>, cuestión que el Estado ha tratado continuamente de desconocer y pasar por alto, como en la intención de aprobar una ordenanza municipal sobre un territorio habitado por comunas.

En octubre de 2019, en el marco del estallido social general en el Ecuador y como parte del movimiento indígena, las comunas y el Pueblo Kitu Kara se sumaron a las movilizaciones. Varios accesos a la ciudad de Quito fueron cerrados por sus integrantes en los últimos días del estallido. Pero no sólo eso. También movilizaron sus recursos comunales para apoyar y sostener la llegada y la estadía de otros manifestantes que desde las provincias del norte del país llegaban a la capital. Así, pusieron a disposición casas comunales, dotaron de alimentación a los marchantes. En esta ocasión, lo comunitario popular se enfrentó directamente al Estado, en el marco del levantamiento general contra las medidas neoliberales impuestas por el gobierno nacional. Frente a la represión estatal, las comunas y el Pueblo Kitu Kara se hicieron eco de los “estados de excepción” en territorios indígenas, realizados por otras organizaciones del movimiento indígena. Estos instaban a parar la represión y, bajo el paraguas de los derechos colectivos, la Constitución del Estado, las normativas internacionales –es decir con los instrumentos que el Estado ofrece– advertían con no permitir la entrada de personal militar en sus territorios, asumiendo de facto el autogobierno territorial. De hecho en la Comuna San Miguel del Común, ubicada en la salida norte de la ciudad de Quito, existió retención de personal policial y militar durante el levantamiento de 2019<sup>12</sup>.

En este caso, lo comunitario popular, apoyándose en los derechos colectivos garantizados por el Estado plurinacional, rebasaron las fuerzas coercitivas del mismo Estado. En cierto sentido, pusieron en suspenso al Estado en sus territorios, recuperando para sí la capacidad de autogobierno sobre sus territorios. Lo comunitario popular puso en marcha su dimensión anti estatal, aunque para ello haya tenido que usar lo estatal.

## Conclusiones

Como se ha visto brevemente, lo comunitario, en la práctica política concreta, no se restringe a la autonomía total del Estado, o a una contraposición frente a él. Más bien, en el caso ecuatoriano, lo comunitario también disputa el Estado, para protegerse de él y ejercer un nivel de autodeterminación comunitaria que garantice su reproducción óptima dentro de los límites que impone las relaciones capitalistas y estatales. Por tanto, lo que caracteriza lo comunitario es una lógica ambivalente, pero no contradictoria en tanto puede convivir

<sup>10</sup> Fernando Cabascango, entrevista por el autor, Quito, diciembre de 2018.

<sup>11</sup> Juan Cabrera, entrevista por el autor, Quito, diciembre de 2018.

<sup>12</sup> Ver al respecto “Caminantes de Cayambe salen de San Miguel del Común”. <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/indigenas-peregrinacion-alimentos-actualidad-nacional-3181129.html>. También <https://www.elcomercio.com/actualidad/bloqueos-escombros-personas-vias-quito.html>.



tensamente con las formas estatales, para garantizar su propia reproducción. De ahí que lo comunitario popular en el nivel concreto de la vida social no implica necesariamente una política ni estado-céntrica ni anti estatal. Al contrario, se despliega una política que parte de concebirse como parte del Estado, usa los derechos alcanzados por las propias luchas en el Estado, para contraponerse a él. Lo comunitario popular despliega una acción en, con y contra el Estado.

En las décadas recientes, el campo político a lo largo de Latinoamérica ha puesto sobre la mesa del debate el papel del Estado y los movimientos populares. Debate que, en términos generales, ha sido abordado en una forma dicotómica como Estado vs autonomía, discusión ya en cierto sentido añeja, pero que, en el marco de las disputas entre los gobiernos progresistas y las izquierdas y movimientos populares críticos, ha revivido. La experiencia de los movimientos populares ecuatorianos, tanto a nivel nacional con el accionar de la Conaie, como a nivel local como el caso de las comunas y el Pueblo Kitu Kara, expuesto brevemente aquí, ha sobrepasado el debate “Estado si Estado no” (Dinerstein, A. 2005), o del anti estatalismo de ciertas miradas afectas a la autonomía radical, y del estado centrismo de ciertos movimientos políticos cercanos a los progresismos.

Me parece que, en lugar de eso, la práctica y las propuestas políticas –como la de la plurinacionalidad– de los movimientos indígenas ecuatorianos, tanto locales como nacionales, abren un campo para pensar la acción y el horizonte emancipatorio más allá de la dicotomía Estado o autonomía. En su lugar colocan una fórmula que se podría resumir como poder social + mínimo estatal, que en términos resumidos significa movilizar lo comunitario popular, sus lógicas y prácticas políticas junto a ciertos ámbitos estatales mínimos (como por ejemplo normativas de protección de derechos) para garantizar formas de reproducción social que ponen en el centro la vida digna. Esto implica que no se delegan las capacidades políticas propias en el Estado, pero tampoco se niega la importancia de ciertos ámbitos estatales para la lucha misma.

La crisis y los límites de los progresismos latinoamericanos a la hora de profundizar los procesos de transformación han abierto la discusión sobre el papel del Estado y de los movimientos populares, de la sociedad en general. La experiencia ecuatoriana es un campo rico aun por explorar con el objetivo de recoger prácticas y horizontes políticos alternativos al progresismo estado centrista y a los de la derecha conservadora o neoliberal.

## Referencias

- Cabascango, Fernando. 2019. «Prólogo». En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por J. Rayner y J. Mérida Conde, 1º, 15-20. Quito: IAEN.
- Dinerstein, Ana. 2005. «Entre el éxtasis y el desencuentro: el desafío de la insubordinación». En *Marxismo Abierto. Una visión europea y latinoamericana*, editado por A. Bonnet, J. Holloway, y S. Tischler, 1a, 147-86. Buenos Aires - Puebla: Herramienta - BUAP.
- Gilly, Adolfo. 2006. *Historia a contrapelo. Una constelación*. 1a. Ciudad de México: ERA.



- Gómez, Ricardo. 2008. «Indígenas urbanos en Quito: el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara». En *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, editado por F. García, 1º, 107-19. Quito: Abya Yala - Ministerio de Cultura.
- Guerrero, Fernando., y Pablo Ospina. 2003. *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guha, Ranahit. 2002. «Aspectos elementales de la insurgencia campesina en la India colonial». En *Las voces de la historia y otros estudios subalternos*, 1º, 95-112. Barcelona: Crítica.
- Gutiérrez, Raquel. 2015. *Horizonte comunitario-popular. Antagonismo y producción de lo común en América Latina*. 1º. Cochabamba: Autodeterminación - Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos (SOCCE).
- Gutiérrez, Raquel, Mina Navarro, y Lucia Linsalata. 2017. «Repensar lo político, pensar lo común. Claves para la discusión». En *Modernidades alternativas*, editado por D. Inclán, L. Linsalata, y M. Millán, 1a, 377-417. México DF: UNAM - Ediciones del Lirio.
- Gutiérrez, Raquel, y Huascar Salazar. 2015. «Reproducción comunitaria de la vida. Pensando la transformación social en el presente». *El Apantle. Revista de estudios comunitarios*, n.o 1: 15-50.
- Linsalata, Lucia. 2015. «A manera de introducción. Lo comunitario popular en Bolivia. Una perspectiva». En *Cuando manda la asamblea. Lo comunitario-popular en Bolivia: Una mirada desde los sistemas comunitarios de agua de Cochabamba*, 11-48. La Paz: SOCEE - Autodeterminación - Fundación Abril.
- Linsalata, Lucia. 2018. «Repensar la transformación social desde las escalas espacio-temporales de la producción de lo común». En *Comunalidad, tramas comunitarias y producción de lo común. Debates contemporáneos desde América Latina*, editado por R. Gutiérrez Aguilar, 1a, 365-76. Oaxaca: Colectivo Editorial Pez en el Árbol – Casa de las Preguntas.
- Martínez, Luciano. 2002. *Economía política de las comunidades indígenas*. 2º. Quito: Abya Yala - ILDIS - FLACSO - OXFAM.
- Matos Mar, José. 1976. «Comunidades indígenas en el área andina». En *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, editado por J. Matos Mar, 2º, 179-218. Perú problema 3. Lima: IEP.
- Pueblo Kitu Kara. 2015a. «Declaración política de las comunas y comunidades pertenecientes al Pueblo Kitu Kara».
- Pueblo Kitu Kara. 2015b. «Propuesta de las comunas del Ilaló, frente al proyecto de ordenanza AIER Ilaló-Lumbisí».
- Rayner, Jeremy. 2019. «La lucha por las comunas de Quito: negociando la propiedad y la ciudadanía en el Ecuador plurinacional y posneoliberal». En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por J. Rayner y J. Mérida, 1º, 37-70. Quito: IAEN.
- Roseberry, William. 2002. «Hegemonía y lenguaje contencioso». En *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, editado por G. Joseph y D. Nugent, 1º, 213-26. México DF: ERA.
- Salcedo, Isabel, y OCARU. 2018. «“Las Comunas y Comunidades del Pueblo Kitu Kara, herederas de la lucha de nuestros mayores”, Fernando Cabascango, Presidente del Pueblo Kitu Kara.»



Página web. Observatorio del Cambio Rural (OCARU). 20 de diciembre de 2018. <https://ocaru.org.ec/2017/01/19/las-comunas-y-comunidades-del-pueblo-kitu-kara-herederas-de-la-lucha-de-nuestros-mayores-fernando-cabascango-presidente-del-pueblo-kitu-kara/>

Sánchez Parga, José. 2002. «Descomunalización de la comuna indígena». En Crisis en torno al Quilotoa: mujer, cultura y comunidad, 1°, 105-30. Estudios y análisis. Quito: CAAP.

Tzul, Gladys. 2016. Sistemas de gobierno comunal indígena. Mujeres y tramas de parentesco en Chuimeq'ena'. 1°. Guatemala: SOCEE - Tz'ikin - Maya' Wuj.