

Diego Martínez Godoy
Coordinador

RELACIONES Y TENSIONES ENTRE LO URBANO Y LO RURAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

RELACIONES Y TENSIONES ENTRE LO URBANO Y LO RURAL

© *Diego Martínez Godoy / Coordinador*

Serie Territorios en Debate N° 4

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador
Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-469-8

Depósito legal: 005982

Derechos de autor: 052177

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural / coordinado por Diego Martínez Godoy. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017

176 páginas : cuadros, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate ; 4)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-469-8

DESARROLLO URBANO ; DESARROLLO RURAL ; DESARROLLO LOCAL ;
ECONOMÍA ; POLÍTICAS PÚBLICAS; PLANIFICACIÓN URBANA ; HISTORIA ;
DEMOGRAFÍA ; MIGRACIÓN INTERNA ; CIENCIAS SOCIALES ; ECUADOR

307.1416 - CDD

Índice

Presentación <i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Articulaciones urbano-rurales y desarrollo territorial: Retos para los gobiernos locales de América Latina y Ecuador <i>Diego Martínez Godoy</i>	13
Repensar los gobiernos autónomos para lograr la descentralización y una mejor articulación urbano-rural <i>María Cecilia Alvarado Carrión</i>	41
Desigualdades y formas de gobierno en las articulaciones urbano-rurales <i>Cristina Cielo</i>	75
Reconsiderar los vínculos campo-ciudad en los territorios <i>Luciano Martínez Valle</i>	101
Entre lo rural y lo urbano, una agenda para la acción <i>Andrea Claudia Catenazzi</i>	119
Nuevas espacialidades urbano-rurales en el DMQ: de la producción ancestral del espacio a la ruralidad contemporánea <i>María Susana Grijalva / María Soledad Salazar</i>	139
Una visión esquizofrénica del territorio <i>Edwin Miño Arcos</i>	163

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Congope, presenta a ustedes el **cuarto volumen de la Serie Territorios en Debate: Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural**, a través del cual se busca aportar a los gobiernos autónomos provinciales con reflexiones sobre políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y faciliten el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional.

Para esta reflexión, el Congope ha invitado a especialistas provenientes de la gestión pública local y de la nacional, así como de la academia, para que desde sus distintas perspectivas y conocimientos aborden las relaciones y tensiones existentes entre lo urbano y lo rural.

Hace algunos meses, en el Consorcio abrimos un espacio de reflexión nacional sobre lo que se denominó *la nueva ruralidad*. Allí se expusieron las experiencias de diversos actores políticos y sociales e incluso de la academia. Luego, en el mes de octubre de 2016, tras el Hábitat III que se desarrolló en Quito, los gobiernos provinciales confirmamos lo imperativo que era para la sociedad empezar a cuestionar y analizar el papel que cumple el mundo rural para el bienestar del país en su conjunto.

Para los gobiernos provinciales es prioritario aportar en la construcción de una sociedad más justa, y, en esta tarea, el papel que desempeñemos como gobiernos intermedios es fundamental. Sabemos que es imposible garantizar lo que hace una década denominamos «buen vivir» si desde los gobiernos locales no impulsamos procesos de transformación económica, productiva, social e institucional que armonicen o equilibren la interrelación entre la población rural y la urbana, superando esa visión fragmentada del territorio para empezar a gestionarlo como un todo integrado, complementario e interdependiente.

De la capacidad que tengamos para lograrlo depende el fracaso o el éxito de nuestra gestión y también el bienestar de todos los ecua-

torianos. Es por ello que, lejos de apasionamientos que distorsionen el análisis, más allá de intereses particulares o electorales, hemos abierto este espacio de debate equilibrado, que quizá nos encamine hacia una reconfiguración o deconstrucción de las relaciones urbano-rurales y dé luces a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales sobre el camino que se debe seguir para alcanzar este reto.

A través de la **Serie Territorios en Debate**, el Congope espera seguir aportando en los próximos meses con nuevas reflexiones sobre los temas que son de interés de los GAD provinciales y de la sociedad en general.

Gustavo Baroja
Presidente del Congope

Introducción

A finales de 2015, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Congope, publicó tres libros de la Serie Territorios en Debate, bajo el sello editorial Abya-Yala. La intención fue poner en debate público algunos temas relevantes en la gestión de los gobiernos provinciales. Para esto, convocó a académicos nacionales e internacionales, gestores de política pública nacional y local e incluso a miembros de organizaciones sociales, para que aportaran en el debate. La intención fue aproximar la experiencia de los gestores públicos, el conocimiento de la academia y la percepción de quienes actúan desde la lucha social.

Tres fueron los temas abordados en esa primera fase de publicaciones de la Serie Territorios en Debate, todos en el marco de las competencias de los gobiernos provinciales o asociados a ellas.

El volumen 1 abordó el tema del desarrollo territorial, con la intención de empezar a superar esa dicotomía de lo urbano y lo rural como dos ámbitos de acción fragmentados y diferenciados, y empezar a concebir el desarrollo desde una perspectiva territorial, en la que los dos espacios son complementarios y deben ser pensados y operados como dependientes entre sí.

El volumen 2 abordó el tema de la seguridad alimentaria, la que, si bien no es una competencia de los gobiernos provinciales, sino que es de los aún inexistentes gobiernos regionales, a pesar de ello, se trata de una actividad relacionada directamente con el desarrollo productivo, que sí es competencia de los gobiernos provinciales, y objetivo fundamental de dicho desarrollo.

El volumen 3 abordó el tema del extractivismo, el que, si bien es una competencia del Gobierno Nacional, tiene en todo caso consecuencias directas sobre el territorio y el ambiente, que sí son competencias de los gobiernos provinciales. Este debate se dio en el marco de la política de gobierno de cambio de la matriz productiva, en la que se proponía

iniciar la explotación minera de gran escala como paso inevitable para financiar el cambio productivo propuesto.

Dando continuidad a ese debate público, y como una demostración de que no se trata de una preocupación de coyuntura, sino de un desafío del largo plazo, el Congope presenta, para finales de 2017, tres nuevos volúmenes como parte de la Serie Territorios en Debate.

El primero de esta nueva entrega, y volumen 4 de la serie, aborda nuevamente el tema del desarrollo territorial, profundizando el debate y buscando superar la forma en la que tradicionalmente se ha abordado la relación entre lo urbano y lo rural, presente en Ecuador no sólo en la gestión de la política pública, sino incluso en la academia, la que ha abordado estas temáticas como dos especializaciones del conocimiento diferentes. Entre lo urbano y lo rural existen múltiples relaciones y, por supuesto, también tensiones, muchas veces ignoradas y algunas mal tratadas, lo que, en lugar de complementar, ha confrontado. Los autores/as invitados reflexionan sobre el tema y dan algunas señales de cómo superar esa dicotomía. Bajo la coordinación de Diego Martínez Godoy, que ya coordinó el volumen 1 de la serie, se presenta este libro.

El volumen 5 aborda el tema de los gobiernos intermedios y el desarrollo territorial, asunto preocupante de la gobernabilidad en el Ecuador, toda vez que, aprobadas las enmiendas constitucionales en 2016, una de las cuales postergó indefinidamente la conformación de regiones y gobiernos regionales, quedó el vacío de saber quién asume en los territorios la intermediación entre la gestión local y la gestión nacional e inscribe esa articulación en una perspectiva de desarrollo territorial. Una posibilidad, impulsada desde el Congope, es que esa competencia sea asumida por los gobiernos provinciales, pero no en las condiciones actuales, puesto que sus competencias son muy acotadas y carecen además de los recursos suficientes para constituirse como gobiernos intermedios. Otra posibilidad es que, en plazos más largos, se vayan generando procesos que en algún momento desemboquen en la constitución de nuevas regiones, basadas en alianzas de provincias, alianzas que no sean

el resultado de decisiones tecno-administrativas que no hayan tenido ningún resultado, sino en procesos reales de asociatividad productiva, social y ambiental. Bajo la coordinación de Francisco Enríquez, que ya coordinó el volumen 2 y es el coordinador general de la Serie Territorios en Debate, se presenta este libro.

El volumen 6, y último de esta entrega, aborda un tema de mucha actualidad y que tendrá vigencia en los próximos años: las alianzas público-privadas. Ecuador adoptó en los últimos 10 años un modelo de gestión estatal en el que el Estado se constituyó en su protagonista principal, lo que fue provocado por dos hechos importantes. Uno fue el de la necesidad de reestablecer el rol rector del Estado en el desarrollo del país luego de que, durante 25 años (1981-2006), las políticas neoliberales, aplicadas con mayor intensidad en ciertos gobiernos, dieron al mercado el papel de mano invisible que reemplazó al Estado en su rol regulador. El otro hecho que provocó ese *retorno del Estado* fue el cíclico incremento de los precios de los bienes primarios o *commodities* en el mercado internacional, que se inició a principios del presente siglo, con la demanda principalmente de China, que incorporó a cientos de millones de sus habitantes al mercado como consumidores. Cíclico, dado que, para mediados de la segunda década, esa tendencia se revirtió y redujo la demanda, lo que provocó una caída de ingresos de los países primario-exportadores. En esa medida, surgió la necesidad de no detener el crecimiento económico buscando complementar la disminuida inversión pública, con la inversión privada. De ahí la necesidad de impulsar alianzas público-privadas no solo en el plano del desarrollo nacional, sino inclusive del desarrollo territorial, en el que los gobiernos provinciales y los intermedios tienen un rol proponderante. Bajo la coordinación de Daniela Oleas se presenta este último libro en esta fase.

Con esta nueva entrega, el Congope da continuidad al debate y profundización a los temas que a su entender son de vital importancia para la gestión de los gobiernos provinciales y, más allá de eso, para el desarrollo del país y principalmente para el bienestar de la comunidad ecuatoriana.

Estos libros fueron posibles gracias al interés del presidente del Congope y prefecto provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, el que, preocupado por el desarrollo del país, ha mostrado de manera permanente su interés por debatir estos y otros temas. Gracias también a Edwin Miño, director ejecutivo del Congope, el que, con sus aportes y constancia, ha permitido mantener y dar continuación en el tiempo al debate de los temas tratados. Estos libros son posibles también por el aporte de todos los autores/as, los que, desde Ecuador, Argentina y España, han mantenido un diálogo continuo con los coordinadores de cada libro: Daniela Oleas y Diego Martínez.

Mi agradecimiento también a Marcela Andino, quien desde el Congope ha llevado a cabo la coordinación y el acompañamiento de todo el proceso para la publicación de estos libros.

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador general
Serie Territorios en Debate

Articulaciones urbano-rurales y desarrollo territorial:

Retos para los gobiernos locales de América Latina y Ecuador

Diego Martínez Godoy

Introducción

La Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas por el Hábitat, llevada a cabo en Quito en octubre de 2016, puso en evidencia que, actualmente, las preocupaciones de autoridades de organismos internacionales, gubernamentales, gestores de política pública y planificadores están aún centradas en su gran mayoría en las problemáticas urbanas, sin tomar en cuenta las relaciones existentes con el espacio en su conjunto, el cual posee también espacios rurales y, a su vez, espacios producidos por la interacción de zonas urbanas y rurales.

Por un lado, esto imposibilita reflexionar sobre las posibles consecuencias de las políticas de desarrollo urbano en los diferentes territorios conformados y construidos históricamente a partir de esta conjugación de articulaciones urbano-rurales. Y, por otro lado, no permite dar cuenta de las potencialidades provenientes de lógicas de cooperación territoriales entre ambos tipos de espacios. ¿Están siendo ignoradas, en este sentido, las relaciones urbano-rurales?

Actualmente, tomar en cuenta las dinámicas endógenas de territorios rurales y sus articulaciones con los territorios urbanos es fundamental para alcanzar procesos adecuados y experiencias exitosas de desarrollo territorial en nuestros países. ¿Cómo podemos llegar a comprender mejor a las relaciones e interacciones actuales entre el campo y la ciudad y cómo sacar provecho de estas articulaciones para favorecer la construcción de procesos sólidos de desarrollo territorial en Ecuador? A través de este artículo y del libro en general trataremos de encontrar y analizar algunas pistas de lectura de las diferentes sinergias existentes entre estos dos tipos de espacios para sobrepasar las oposiciones, las tensiones y los conflictos que las caracterizan.

Un mundo dominado por la esfera urbana

Diversos análisis en las ciencias sociales (Stébé y Marechal, 2010; Grafmeyer y Authier, 2011; Hervieu y Purseigle, 2010) coinciden en que el fenómeno del crecimiento de la población urbana a nivel mundial es el resultado de una larga historia caracterizada por éxodos rurales que tuvieron sus inicios en el siglo XVI a raíz de la primera revolución industrial europea. Como bien sabemos, este proceso se manifestó primeramente en Inglaterra para luego extenderse de manera progresiva hacia los demás países del continente europeo y del mundo en general.

La hipótesis de un «mundo completamente urbano» o la de una «urbanización total del planeta» constituye una de las más acertadas predicciones demográficas y es atribuida al sociólogo francés Henry Lefebvre, quien, en 1970, publicó una de sus obras de relevancia, denominada *La revolución urbana*. Efectivamente, a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI, es notorio el aceleramiento de la tendencia de crecimiento de la población urbana, la cual aumenta de manera exponencial (ver gráfico No. 1), provocando procesos de desestructuración tanto de los espacios rurales como de las sociedades campesinas que habitan en estos espacios.

Al día de hoy existe una población mayoritariamente urbana que alcanza los 3 700 millones de habitantes, es decir, aproximadamen-

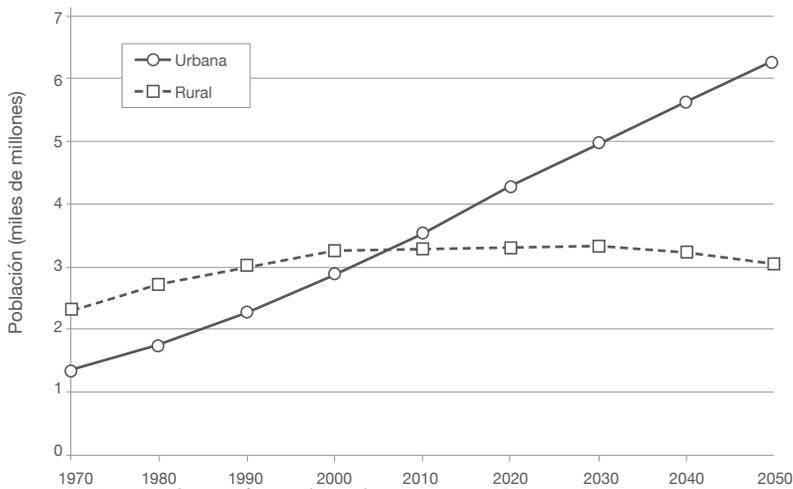
te 54% de la población mundial total (Naciones Unidas, 2014)¹. Sin embargo, es preciso mencionar que, hace poco, las poblaciones rurales fueron mayoritarias. Por ejemplo, es interesante resaltar que a inicios del siglo XX menos del 10% de la población mundial (aproximadamente 147 millones de personas) habitaba en las ciudades (Polese y Shearmur, 2009, p. 14).

Varios de los países en los que se inició este fenómeno de urbanización han logrado en la actualidad frenar en cierta medida esta tendencia y, en algunos casos, inclusive revertir el proceso, entrando de esta manera en una lógica de repoblamiento y creación de nuevas formas de revalorización de los espacios rurales a través de dinámicas económicas diversificadas que van más allá de las funciones agrícolas originales de los territorios. En efecto, es la corriente analítica reciente de la «nueva ruralidad» analizada por Rosas Baños (2013), como aquella que pretende discutir acerca de «nuevas exigencias y formas de vinculación» entre lo urbano y lo rural, llegando de esta manera a romper el esquema de pensamiento tradicional que relacionaba directamente lo rural con la esfera de producción agrícola (2013).

Tanto en Europa como en América Latina surgen de esta manera nuevos debates, los cuales han sido capaces de modificar las líneas de pensamiento y análisis respecto a las transformaciones territoriales fruto del avance capitalista en los espacios rurales y respecto a las migraciones provenientes de los espacios urbanos hacia los rurales. Sin embargo, los estudios son todavía marginales en nuestro medio, en vista de que las regiones pertenecientes a los países emergentes o también llamados países «del sur» son aun las más afectadas por los procesos acelerados de urbanización y en los que las tendencias migratorias tradicionales (rural-urbano) parecerían no frenarse, sino más bien acelerarse.

1 <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

Grafico 1.
Estimación de la población urbana y rural
del mundo, 1970 a 2050

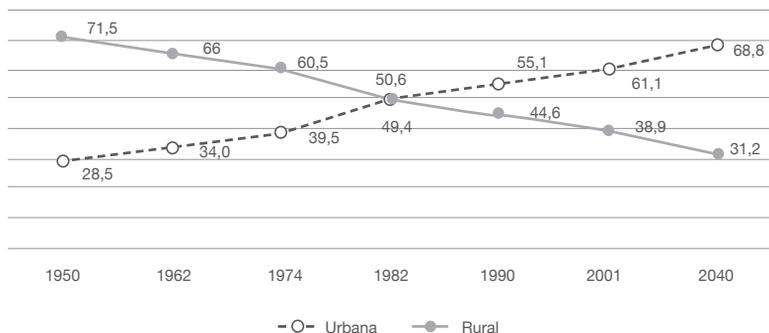


Fuente: *La situación demográfica en el mundo*, Naciones Unidas 2014

Efectivamente está previsto, según las Naciones Unidas (2010), que hasta el año 2030 Asia, África y América Latina sean las regiones que experimenten los niveles de crecimiento poblacional más elevados en el planeta y en las que la población urbana conocería una expansión sin precedentes. Asia, por ejemplo, pasaría de 1 360 millones de habitantes urbanos a 2 640 millones; por su parte, África pasaría de 294 millones a 742 millones, y en América Latina, la población urbana pasaría de 394 millones a 609 millones (Hervieu y Purseigle, 2010).

El caso ecuatoriano no queda excluido de las tendencias descritas anteriormente. Durante más de la mitad del siglo XX, la población fue mayoritariamente rural y es únicamente a partir de inicios de los años 80 que esta población es superada por la urbana. Tal como lo podemos observar en el grafico número 2, entre 1950 y la actualidad la población urbana se duplicó, lo que provoca que actualmente solo un tercio de la población ecuatoriana sea rural.

Gráfico 2.
Población urbano-rural en Ecuador, 1950-2010



Fuente: INEC, *Censos de Población de Ecuador*.

Elaboración: Francisco Enríquez Bermeo.

Sin embargo, sorprende aún que, en un panorama post-reforma agraria durante los años 70 y 80, la tendencia de distribución de la población no se haya atenuado, sino más bien acentuado. En efecto, las tres últimas décadas del siglo XX se caracterizan por un proceso de consolidación del modo de producción capitalista, tanto en el medio rural como en el urbano.

El paradigma de la modernización en América Latina influyó efectivamente en la puesta en marcha de diversos procesos de modernización agrícola que caracterizaron las décadas de los 50, 60 y 70. Casi de manera inmediata, los procesos de apertura económica bajo las lógicas del paradigma neoliberal de desarrollo presente desde finales de los años 70 (Kay, 2000) están en el origen de la profundización de esta tendencia demográfica, la que significó por un lado un incremento de la migración interna y, por otro lado, la aparición de un proceso en el que ciertos espacios rurales conocieron tendencias de despoblamiento considerables. Esto tuvo un impacto notorio a nivel de las grandes ciudades, las cuales vieron aparecer la configuración de nuevos espacios suburbanos caracterizados por la presencia de poblaciones de origen rural en condiciones de marginalidad y exclusión.

En la actualidad, nada parece haber cambiado en un contexto reciente de globalización económica y, pese a encontrarnos en una época «post-neoliberal» (Clark, 2013), el modelo de desarrollo económico productivo planteado en el país no es diferente. Notamos que son más bien los mecanismos de explotación económica y dominación social los que se han transformado. En este sentido, existe únicamente un cambio en la naturaleza del modo de producción capitalista que opera en el medio rural y el cual ha logrado integrar parcialmente a poblaciones campesinas de ciertas zonas del país en sus procesos productivos.

Sin embargo, el objetivo de este modelo continúa centrado en la remuneración del capital económico y está enfocado en la satisfacción de mercados urbanos caracterizados por una expansión constante y aceleradas mutaciones. Pese a esta expansión de los mercados y al aumento considerable de la demanda de productos alimentarios e insumos productivos provenientes de los espacios rurales, los productores campesinos y habitantes de zonas rurales en general siguen ocupando posiciones débiles en las cadenas productivas y no han logrado sobrepasar posiciones de subordinación económica y social, viéndose obligados a reproducir condiciones de desigualdad y estrategias migratorias para su supervivencia.

Todo esto indica que, en el actual modelo de desarrollo, las relaciones entre el campo y la ciudad son funcionales a los actores capitalistas, los que concentran la riqueza en las grandes urbes y han tomado el protagonismo imponiendo sus propias lógicas de articulación económica. Por consecuencia, notamos que las lógicas propias de los espacios rurales no son tomadas en cuenta y esto imposibilita repensar las interacciones e interrelaciones de cooperación entre los dos tipos de espacios desde una óptica común favorable al desarrollo territorial.

¿Están siendo las articulaciones al mundo rural configuradas desde lo urbano?

El Ecuador conoce en este contexto tendencias de crecimiento paralelo de grandes centros urbanos, ciudades medias y a la vez pequeños poblados periféricos y rurales que se desarrollan con base en dinámicas

impuestas desde los centros económicos del país. Con muy pocas o ninguna posibilidad, estos pequeños poblados podrán ver desarrolladas sus dinámicas económico-productivas endógenas, puesto que su rol es únicamente funcional y se limita a cumplir un papel de territorios dormitorio o el de centrales de acopio y abasto de materia prima demandada desde las grandes empresas agroindustriales y agroexportadoras localizadas estratégicamente como interface o entre la urbe y la ruralidad.

Estos tres tipos de espacios configurados e influenciados por lógicas urbanas estarían unidos y articulados en una red, creando así lo que Carrión (2015) identifica como un verdadero «sistema urbano», en el que pequeñas y medianas ciudades logran intermediar entre campo y ciudad, constituyendo de esta manera los «ejes vertebradores del sistema urbano» en Ecuador (2015, p. 22).

Efectivamente, estos poblados urbanos se unen actualmente en una línea continua a través de sus periferias², en donde ya es casi imposible evidenciar no solo límites y fronteras urbano-rurales, sino también algunas de las características rurales “tradicionales” cada vez menos visibles en ciertas zonas del país. Esto no quiere decir que nos hemos alineado bajo un enfoque “descampesinista” (Feder, 1977) sin embargo si es necesarios sobrepasar ciertas caracterizaciones idealistas de las sociedades rurales aun enmarcadas y caracterizadas por el enfoque teórico del *Continuum* rural – urbano (Sorokin y Zimmerman, 1920, citado por Newby, 1982)³. La expansión urbana acelerada ha provocado una especie de transición inevitable de lo rural a lo urbano en donde entran en juego un sin número de características físicas, sociales, y culturales de los territorios. Se trata de la aparición de un nuevo «tejido urbano basado en una red de una o varias ciudades» moldeadas, estructuradas y planificadas según los intereses de los «grandes polos de desarrollo»

2 Para Michel Lussault (2016), las periferias han llegado a imponerse como un “tipo urbano mayor del mundo” casi al mismo nivel que los “centros”.

3 Desde los años 70 este enfoque es considerado como obsoleto y ha sido criticado y contestado por varios autores de la sociología rural contemporánea (Newby, 1982; Entrena Durán, 2005; Romero, 2012).

o «polos de crecimiento» analizados hoy en día por varios expertos de la economía regional (Scott Allen J. y Storper Michael, 2006; Pecqueur, 2000; Courlet, 2008; Meyronin, 2015). De manera general, para el caso ecuatoriano, estos polos o nodos de desarrollo estarían constituidos básicamente por ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca y articulados a ciudades medias como Santo Domingo, Manta, Ambato..., etc., las cuales integran a su vez un sinnúmero de ciudades y poblados pequeños en función de las diversas dinámicas económicas del país.

Es interesante tomar en cuenta la idea que nos encontramos frente a un «nuevo patrón de urbanización en América Latina» (Carrión, 2015), en el que el eje del modelo de desarrollo continúa siendo estructurado por las dinámicas económicas y demandas urbanas. Esta visión jerárquica provoca que, tanto desde el Gobierno central como desde ciertos gobiernos locales, no se logre otorgar aún un lugar importante a los puntos de vista de los actores rurales en la construcción de los diferentes procesos de planificación y dinámicas económico-productivas. ¿Por qué aún queremos y miramos lo rural desde un punto de vista urbano y no en el sentido contrario, es decir, mirar a lo urbano desde un punto de vista rural?

Seguramente una de las explicaciones radica en el hecho de que «la ciudad actual» y «la urbanización» vista como un proceso son hoy en día principios de organización espacial, económica y social dominantes. Salvo raras excepciones, no existen ejemplos ni en Ecuador ni en América Latina que demuestren lo contrario.

En efecto, durante los últimos 50 años, la «urbanización» se ha convertido en sinónimo de modernidad, desarrollo económico y bienestar social. Según Polese y Sheamur (2009), el lazo entre urbanismo y desarrollo económico es estrecho. La urbanización es sin lugar a dudas una consecuencia de la búsqueda imperativa del desarrollo económico como factor eficaz de combate contra la pobreza.

Bajo esta perspectiva, son precisamente las Naciones Unidas (2014) y sus programas para el desarrollo, en la gran mayoría de países emergentes, los que sostienen aún la idea de que «el crecimiento urbano encierra el potencial de mejorar el acceso de personas a la educación,

atención a la salud, vivienda..., etc.», y logra asimismo fomentar oportunidades económicas para las poblaciones y una adecuada gestión del «efecto de la población sobre el medio ambiente».

Este mismo postulado fue absolutamente reivindicado durante la última Conferencia de las Naciones Unidas sobre hábitat (Hábitat III), en la que se dejó en evidencia que las relaciones e interacciones «campo-ciudad» no forman parte aún de la terminología común utilizada por analistas, autoridades políticas o planificadores. En efecto, quedó la impresión de que los espacios rurales son vistos aún como espacios atrasados o, tal como subraya Williams (2001), como el granero de las ciudades, donde el campo ha sido siempre reconocido como un espacio «del que todos... obtenemos lo necesario para vivir y los logros de la sociedad». Justamente, «uno de esos logros constituye la ciudad» (2001, p. 25).

De igual manera, es interesante resaltar que dichas corrientes de análisis y pensamientos favorables a procesos ilimitados de desarrollo urbano no sólo han influenciado fuertemente la esfera política, económica y sociocultural, sino que, al mismo tiempo, han dejado huellas a nivel de los trabajos intelectuales y en ciertas tendencias de las investigaciones en las ciencias sociales durante el siglo XX.

Al revisar brevemente los últimos estudios e investigaciones de las diferentes ramas de las ciencias sociales se puede comprobar una clara supremacía de los estudios urbanos frente a los estudios rurales. Esta tendencia se refleja tanto en número de publicaciones como en número de revistas especializadas y en niveles de demanda de programas de estudio impartidos por los diferentes centros de educación superior del país. Tal como señala Bonnet (2016), la literatura científica es «deficiente» en lo que respecta a estudios de territorios rurales y de sus articulaciones con los «estudios urbanos».

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, si bien la relación entre urbano y rural no constituye aún la preocupación primordial de los planificadores, de la academia ni tampoco de los urbanistas ni de autoridades centrales y locales, se trata todavía de la primera preocupación de millones de personas en el mundo entero (Williams, 2001)

y seguramente de más de un tercio de la población del Ecuador durante este siglo.

En este contexto es importante destacar que para ciertos autores, como Torre y Beuret (2012), al no poder tomar distancias ni establecer una visión crítica frente a estos postulados hegemónicos, tanto autoridades nacionales como gestores de política pública y gobiernos locales pueden ser fácilmente influenciados y encaminados hacia un modelo basado en la continuidad de procesos de urbanización «estándar» e ilimitados, con miras a enfrentar las diversas problemáticas socioeconómicas en los distintos países. Se corre en cierta medida un riesgo latente para la supervivencia de un sinnúmero de territorios rurales vulnerables en donde las posibilidades de construcción de modelos endógenos de desarrollo, basados en una valorización de recursos específicos, estarían limitándose cada vez más.

Para el caso ecuatoriano, notamos que, a nivel de las diferentes instituciones públicas a cargo de la construcción de políticas de desarrollo social y económico, las problemáticas urbanas han sido tradicionalmente separadas de las problemáticas rurales. Es como si se tratase, tanto para especialistas como para técnicos, de dos espacios que funcionan de manera independiente y que no existiese interacción alguna. Hemos escuchado en diversas ocasiones hablar de territorios urbanos o de territorios rurales sin entender que el territorio es una noción compleja que supone una construcción social previa y que va más allá de los límites y las fronteras físicas (Martínez y Clark, 2015). En este sentido defendemos la idea que la interrelación y dependencia de estos dos espacios es más estrecha de lo que los *policy makers* pueden llegar a imaginarse desde un escritorio.

Sin afán de desmerecer los avances notorios en cuanto a infraestructuras de conexión entre espacios rurales y urbanos y en cuanto a políticas de desarrollo social, también hemos sido testigos en la última década de cómo problemáticas de vivienda, salud y nutrición, educación, producción, empleo y seguridad fueron tratadas desde visiones y estándares urbano-desarrollistas construidas desde el Estado central y aplicadas de manera *top-down*. Durante este proceso, es evidente que las

diferentes especificidades locales, las lógicas internas y las problemáticas heterogéneas características de los distintos territorios no fueron tomadas en cuenta el momento de aplicar dichas políticas.

En efecto, la imposición de visiones desarrollistas y el manejo de estándares urbanos de planificación provocaron en este último período político un efecto de «fragmentación» y exclusión de espacios en los que muchos territorios campesinos (haciendo referencia a varios casos de la Sierra central, en donde se concentran los niveles más elevados de pobreza y pobreza extrema) quedaron relegados a funciones de abastecimiento de mano de obra barata y/o de materia prima para los mercados urbanos, incrementando así su vulnerabilidad y su elevada dependencia hacia actores dominantes económicos externos urbanos (Martínez Valle, 2014; Martínez Godoy, 2013 y 2016; Rebai, 2013).

La globalización como factor de transformaciones en las relaciones campo-ciudad

Como acabamos de ver en el apartado anterior, América Latina y el mundo en general se enfrentan a una imposición de visiones caracterizada claramente por la supremacía de lo urbano sobre lo rural. Si bien estos procesos acelerados de urbanización y crecimiento demográfico constante generan un desarrollo exponencial de los mercados urbanos, vistos como fuente inagotable de oportunidades económicas para la subsistencia y el desarrollo de los espacios rurales, este contexto no ha sido aprovechado por los actores rurales tradicionales, sino más bien visto como el escenario óptimo para el incremento de la actividad agroindustrial en el país y la captación de renta constante por parte de los centros económicos.

Sin tomar en cuenta las posibles consecuencias a nivel de la desestructuración de los territorios, queda claro que actualmente no se ha llegado aún a pensar en los límites de la expansión urbana. ¿Cuál es el tamaño óptimo de las ciudades?, ¿hasta donde pueden crecer? ¿Existen o debemos poner límites a los procesos de urbanización? ¿Qué efectos provocan los procesos de urbanización acelerados en los territorios rurales y, a su vez, a nivel de las economías territoriales? Son algunas de

las preguntas que se han intentado responder desde disciplinas como la sociología urbana y rural, la economía regional, la economía de la proximidad y territorial, a través de diferentes análisis que ya se enfocan en la discusión de este paradigma.

Tal y como subraya Williams (2001), no sólo existen transformaciones físicas en los espacios. En efecto, las ciudades y el campo se transformaron físicamente pero, a su vez, el avance y el posterior desarrollo acelerado del capitalismo también modifican las sociedades en cuanto a sus estructuras socioeconómicas y culturales, a través de lo que el autor denomina una «temprana (y progresiva) desaparición del campesinado» (Williams, 2001; Mendras, 1992).

Efectivamente, la urbanización de los países enmarcados en un proceso de expansión de la globalización económica supone la aparición de profundas desigualdades entre los territorios urbanos y rurales de un país. Como subrayan Baudelle et al. (2011), el desarrollo de este proceso estaría provocando dinámicas de «integración/fragmentación» y de «marginalización/exclusión» de los diferentes territorios, lo cual supone la profundización de las dicotomías entre el campo y las ciudades.

Bajo esta misma óptica de análisis, Grafmeyer y Authier (2011) sostienen que la estructuración y la prevalencia de estos principios dominantes «urbanos» no hace más que producir y reproducir las tradicionales lógicas y los procesos de segregación y exclusión de algunos territorios. Los autores señalan claramente que los procesos de urbanización en vías de generalización planetaria afectan de manera puntual a poblaciones y espacios, impregnándose en sus condiciones de existencia formas de vida y mentalidades. Sin duda, los espacios más vulnerables continúan siendo aún estas «comunidades rurales tradicionales», aquellas que para la visión de planificadores convencionales se quedaron «atrasadas» y deben en cierto momento, tarde o temprano, dar el salto hacia una «modernidad» definida aún muy ligeramente y en la que la aparición de nuevos espacios moldeados y configurados según lógicas y estándares urbanos es su principal característica.

Esto se traduce por profundas modificaciones en las que los espacios más vulnerables, sin capacidad de manejar adecuadamente sus procesos de acumulación interna de recursos, tienen muchas posibilidades de ver aparecer fenómenos de desestructuración territorial o de avance de los conocidos procesos de «desterritorialización».

Este proceso debe ser analizado como una consecuencia directa del sistema de globalización económica y del desarrollo de un modelo agrícola productivista en el cual se generan reorientaciones productivas en función de los mercados remuneradores a niveles interno y externo. Durante esta etapa de desestructuración territorial, las estrategias de acción colectiva y las relaciones entre individuos dependen cada vez menos de la voluntad de actores en el territorio y más bien de las decisiones tomadas por actores económicos externos al territorio. Este proceso se manifiesta en el plano económico-productivo, socio-organizacional y cultural (Entrena Durán, 2010; Rieutort, 2009).

Sin embargo, para Entrena Duran (2010), no sólo existe el riesgo de aparición de este tipo de procesos, sino que, actualmente, asistimos además a una lógica acelerada de las transformaciones territoriales. Sin duda, en este contexto, las relaciones campo-ciudad también se redefinen, llegando a provocar por un lado «ciudades de campesinos» (Roberts 1980) y, por otro, los espacios rurales vulnerables en vías de desterritorialización en los que las consecuencias podrían incluso llegar a ser irreversibles.

A partir de las investigaciones que fueron realizadas en el seno del laboratorio Sadapt⁴-AgroParisTech (Martínez Godoy, 2015 y 2016) y en Flacso-Ecuador (Martínez Valle, 2014 y 2015; Rebai, 2014 y 2015) durante los últimos cuatro años, tomando como ejemplo ciertas localidades rurales relacionadas a grandes centros urbanos de la Sierra ecuatoriana (en la provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Azuay), podemos comprobar que existen actualmente diferentes tendencias y ti-

4 Sciences pour l'action et le développement-Activités, produits, territoires (Ciencias para la acción y el desarrollo-Actividades, productos y territorios), del Agro-ParisTech o Instituto de París de Tecnología para las Ciencias de la Vida, Alimentación y Medioambiente.

pos de transformaciones que se generaron en los territorios campesinos que fueron testigos del avance del capitalismo en el medio rural y de una elevada influencia de dinámicas económicas manejadas por importantes actores agroindustriales y desde los grandes centros urbanos del país.

Cambios a nivel del espacio físico rural

Las lógicas productivistas impuestas en los espacios rurales eliminaron el concepto del espacio agrícola diversificado, que se caracterizaba por policultivos diversos, destinados tanto para el mercado interno y el intercambio como para el autoconsumo familiar.

Actualmente, los campos agrícolas son caracterizados por monocultivos rentistas organizados bajo normas y directrices externas y en función de las producciones y mercados más remuneradores (Rieutort, 2009). Los pequeños poblados rurales también se han visto influenciados por las dinámicas económicas externas y reproducen a su vez un estilo de organización espacial más acorde a lógicas urbanas a través la creación de espacios comerciales individuales y desarrollo de espacios habitacionales configurados actualmente como barrios urbanos (Martínez Godoy, 2016). Existen a su vez problemáticas actuales de conflictos de uso de suelo y del espacio (Torre y Darly, 2011) en las que se imponen relaciones de poder donde las comunidades campesinas, al no disponer suficiente capital sociopolítico y económico, limitan sus posibilidades de acción en el «campo social». Efectivamente, se comprobaron en los espacios rurales la presencia de una correlación de fuerzas y la configuración de poderes ajenos a las lógicas locales.

Mutaciones económico-productivas

Existen cambios evidentes en los patrones productivos tradicionales, los que han sido remplazados progresivamente por lógicas productivas funcionales a intereses extra territoriales provenientes de las grandes empresas agroindustriales. En este sentido, es interesante resaltar que el crecimiento de las ciudades trajo consigo un proceso de adaptación

continua de las agriculturas campesinas a las características rentistas de los mercados capitalistas y como consecuencia diversas transformaciones significativas en cuanto al vínculo y la armonía entre agricultura y alimentación en las sociedades rurales, al punto de que algunos autores hablan de un «quiebre en la relación entre la producción agraria, su organización social y espacial, y el desarrollo rural» (Gorenstein 2007, p. 91), o de una drástica «ruptura entre agricultura y territorios» (Favreau y Molina, 2012; Torre, 2005). En varias zonas rurales de las provincias señaladas, la agricultura ya no cumple su principal misión, consistente en la alimentación del grupo familiar y de las poblaciones locales, sino que se convirtió en un mecanismo para responder a demandas externas controladas por los actores agroindustriales.

Transformaciones sociales y culturales

Este cambio y esta mutación hacia las lógicas productivistas en los espacios rurales conllevan también una pérdida tanto de los diversos tipos de identidades campesinas como de las prácticas tradicionales organizativas específicas, las que eran capaces de mantener lógicas de cooperación y reciprocidad en los territorios, es decir, los ingredientes fundamentales de la acción colectiva y el desarrollo territorial. En la actualidad, la pérdida de «sentimientos de pertenencia y similitud» (Torre y Beuret, 2012) al espacio rural por parte de las nuevas generaciones constituye un hecho real. Los jóvenes en el campo tienen puestos sus ojos en las ciudades, sintiéndose efectivamente atraídos por nuevos valores y prácticas de consumo urbano y obligados a buscar oportunidades laborales fuera de sus territorios, fuera del espacio rural.

Transformaciones demográficas no resueltas

Como acabamos de señalar, la migración interna (o, más precisamente, migraciones del campo hacia la ciudad) constituye uno de los mayores problemas que ha enfrentado históricamente el Ecuador. Si bien existen diferentes actividades económico-productivas y un notorio

desarrollo en infraestructura en zonas rurales..., el problema aún no ha sido combatido desde su raíz.

En algunos casos, las políticas favorables al desarrollo agroindustrial han llegado a atenuar parcialmente estas tendencias en algunos territorios rurales, entre los cuales podemos destacar espacios rurales característicos de ciertas provincias como Pichincha y Cotopaxi, donde tanto la agricultura de contrato como la presencia de los agronegocios lograron captar y emplear la mano de obra joven de aquellas zonas (Martínez Godoy, 2016; Martínez Valle, 2015). Sin embargo, esta atenuación del problema es únicamente temporal y se encuentra condicionada a factores externos, en los cuales los actores locales y las autoridades de Gobierno central no poseen el control de las cadenas productivas. En este sentido, se trata de empleos temporales y vulnerables relacionados con la exportación de commodities, como son por ejemplo los empleos creados en el campo de la floricultura, el brócoli, la palma africana, los biocombustibles, etc.

En otros casos, como los de las provincias de Tungurahua y Azuay, son más bien las políticas locales de fomento a la producción las que generaron resultados positivos respecto a las migraciones campo-ciudad. Efectivamente, allí se construyeron diferentes políticas locales de fomento al desarrollo de actividades productivas diversificadas, las cuales proporcionaron a los actores locales nichos de mercado especializados y estables no sólo en el ámbito agrícola y alimentario, sino también en el artesanal, el textil, etc.

A partir de lo señalado en este apartado, es claro que no se puede concebir un desarrollo territorial ignorando las consecuencias y los efectos producidos en los espacios vulnerables que, en este caso, se concentran en la ruralidad. Pero, entonces, tomando en cuenta que el reto del desarrollo territorial radica justamente en la integración de las articulaciones y relaciones campo-ciudad, nos preguntamos ¿en qué sentido deben construirse estas relaciones para favorecer la erradicación de espacios de exclusión y marginalidad? ¿Cómo repensar en nuevas articulaciones campo-ciudad? ¿Desde qué niveles de gobierno se debe abordar y tratar esta problemática?

Las nuevas perspectivas territoriales para sobrepasar tensiones y favorecer interacciones cooperativas entre el campo y la ciudad

Tomar en cuenta las relaciones campo-ciudad dentro de los planes de desarrollo locales constituye hoy en día un reto y un factor importante para el desarrollo territorial en Ecuador. Es evidente que son las escalas políticas de los programas y proyectos de desarrollo económico y social en el país las que han venido constituyendo un importante freno y limitante al establecimiento de lógicas de cooperación entre lo urbano y lo rural. Favorecer un proceso de consolidación de estas lógicas requiere sobrepasar las imposiciones centralistas y caminar hacia un nivel de concepción, ejecución y gestión de la política pública desde niveles de gobiernos próximos a las problemáticas territoriales.

Como ya hemos señalado anteriormente, ciertos grandes proyectos estratégicos agroproductivos poseen limitaciones el momento de su aplicación por no considerar problemáticas y factores específicos de desarrollo territorial. En este sentido, sostenemos que un primer deber fundamental consiste en llegar a comprender, desde los distintos niveles de gobierno, la especificidad de los diferentes espacios y territorios para planificar y establecer prácticas de gobernanza adecuadamente y adaptadamente (Bonnet 2016, p. 33).

Esto tampoco supone de manera simplista deslegitimar el modelo de desarrollo planteado en los grandes centros urbanos. Sin llegar a un estado de subordinación al capital económico, se trata de comprender que estos espacios representan aún los principales aliados potenciales en términos de oportunidades comerciales y de innovación para los espacios y poblados rurales.

Es interesante resaltar cómo desde la perspectiva de una economía diversificada ya no son sólo las grandes urbes las que ofrecen oportunidades de desarrollo para las áreas rurales, sino también el surgimiento de asentamientos urbanos medios. Como señalan algunos autores, las ciudades «medias» o «intermedias» también pueden llegar a constituir un motor para el desarrollo tanto de la agricultura familiar como de los

territorios rurales en América Latina y en el Ecuador (Canziani y Schejtman 2015; Rebai, 2015).

La importancia de los mercados locales para la cooperación urbano-rural bajo las lógicas de la economía de la proximidad

El gremio de los grandes fabricantes de bebidas y alimentos en Ecuador⁵, sostiene que la responsabilidad en cuanto al abastecimiento de alimentos para las ciudades debe concentrarse en grandes cadenas de distribución aprovisionadas por los grandes actores agro-industriales del país. De esta manera minimizan la importancia de los mercados locales y los circuitos alimentarios de comercialización y distribución alternativos. Sin embargo, en la actualidad es imprescindible un cambio de lógica capaz de innovar para alimentar a las ciudades, llegando a promover un mejor protagonismo de los pequeños productores rurales en las principales cadenas de valor agroalimentarias. Esto es favorable para sobrepasar tensiones y mejorar articulaciones en favor de las poblaciones históricamente excluidas de las dinámicas económicas del país.

Más allá del potencial que representan los grandes mercados urbanos en términos de alianzas campesino-empresariales, existen también grandes posibilidades y oportunidades escondidas en la dinamización de los mercados locales a través de la creación tanto de sistemas productivos locales como de sistemas agroalimentarios localizados (Sial), al igual que de la valorización de productos específicos del territorio en el marco de una economía de proximidad.

Para lograr este efecto, las relaciones de proximidad son imprescindibles en la redefinición de los lazos entre productores rurales y consumidores. Efectivamente, la construcción y el uso de las proximidades territoriales pueden favorecer en este sentido el proceso de producción de herramientas que faciliten y estimulen la coordinación no mercantil (Torre y Beuret, 2012, p. 5), al igual que pueden ser movilizadas y reac-

5 Entrevista realizada a Christian Wahli, presidente ejecutivo de Anfab.

tivadas por los actores para favorecer lógicas endógenas de desarrollo (Martínez Godoy, 2015, p. 10).

Las proximidades en los territorios son dinámicas que han sido debilitadas o desaparecidas con el desarrollo de las industrias agroalimentarias y la desestructuración de los espacios rurales (Torre y Beuret, 2012). Por su parte, Pecqueur y Zimmermann (2004, citado por Martínez Godoy, 2014, p. 10) sostienen la idea de que las proximidades son favorables a la conservación de relaciones de confianza y a la creación de redes de innovación a nivel local.

En una lógica económica de proximidad no sólo se trata de aprovechar la proximidad física entre dos espacios complementarios, sino también de favorecer proximidades relacionales, las que se generan a través de las relaciones comerciales directas, o también llamadas «circuitos cortos de comercialización», de diversos tipos de productos concebidos, tratados y producidos por poblaciones locales que habitan los espacios rurales.

Fijémonos, por ejemplo, en el caso del cantón Cayambe como centro agroindustrial de elevada importancia no sólo para la provincia de Pichincha, sino también para el Ecuador. Sin embargo, la proximidad geográfica (o física) con el Distrito Metropolitano de Quito constituye un factor dado de oportunidad, el que ha sido más aprovechado y explotado por actores capitalistas externos al territorio, como las empresas agroindustriales y agroexportadoras. Por su lado, los productores campesinos locales se encuentran frente a una potencialidad subutilizada (en términos de economía de proximidad), debido a los procesos de subordinación productiva que se produjeron históricamente en la zona desde la época de la hacienda.

Para lograr favorecer lógicas económicas de proximidad territorial se requieren sólidos niveles de organización en los pequeños productores, así como también procesos de revalorización de recursos específicos, entre los cuales se encuentran «una casi olvidada agricultura tradicional» y la recuperación de prácticas no monetarias de intercambio de trabajo e insumos favorables a la reproducción de las economías

domésticas. Este nuevo contexto facilitaría la identificación de problemas socioprodutivos comunes a los actores locales y la puesta en marcha de la construcción de proyectos endógenos de desarrollo territorial, inclusive a una escala de mancomunidades.

Es necesario también tomar en cuenta, desde una perspectiva más amplia de diversificación económica, que actualmente las relaciones campo-ciudad ya no constituyen únicamente relaciones entre espacios agrícolas productivos y espacios urbanizados. En efecto, en un contexto global, el debate en torno a las articulaciones campo-ciudad trasciende la asociación tradicional de lo rural a la producción agrícola, tal como señalan Campagne y Pecqueur (2014): «El territorio rural (construido a partir de relaciones no lineales y cambiantes)... ya no constituye únicamente un territorio agrícola». En ese sentido, ciertas reflexiones aportan criterios a una nueva visión del potencial sociocultural de los espacios rurales en su interacción con los espacios urbanos a través de una revalorización de las diversas formas de dinámicas territoriales específicas en las que los saberes locales, el patrimonio material y el inmaterial constituyen las bases principales de un modelo económico territorial exitoso. De esta manera, por ejemplo, se encuentran posibilidades de revalorización de los espacios rurales a través de los innumerables potenciales en donde, bajo la lógica de *basket of goods* (Pecqueur *et al.*, 2008), se pueden llegar a materializar y articular varios circuitos productivos artesanales, alimenticios, turísticos, agroturísticos y ecoturísticos que marcan una nueva tendencia y un abanico de oportunidades para los GAD, con el fin de consolidar nuevos y sólidos procesos de desarrollo territorial.

El aporte de los autores a la reformulación del pensamiento de las articulaciones urbano-rurales

A partir de lo analizado anteriormente, queda claro que siempre será un reto tomar en cuenta el punto de vista de las minorías campesinas. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la población rural es aún importante, pues representa un tercio de la población nacional. Se trata de una población históricamente marginada y excluida que ha tenido poca

voz tanto en la política como en la economía. En este sentido, es fundamental promover la rearticulación del discurso respecto a las interrelaciones urbano-rurales desde un enfoque territorial. Esto constituye una oportunidad real de desarrollo, la cual debe ser liderada por los niveles intermedios de gobierno, con miras a poner un punto final a los efectos de integración funcionalista a sistemas de acumulación capitalista y de segregación de espacios y territorios vulnerables en el Ecuador.

El artículo de María Cecilia Alvarado se inscribe en esta tendencia y traslada de manera acertada la lectura de las articulaciones y conflictos urbano-rurales a la de las diferencias y tensiones existentes entre los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno central. Uno de los principales aportes de Alvarado es sin duda el de desmitificar la idea de que los municipios deben concentrar sus esfuerzos en lo urbano y las prefecturas y los GAD parroquiales en lo rural. En este artículo, a partir del ejemplo de la provincia del Azuay, se llega a demostrar el carácter ilógico de esta separación de competencias elaboradas desde una visión lejana a las realidades territoriales. Como señala la autora, actualmente, las competencias y las funciones son interpretadas «en clave urbana», y esto resulta hasta contraproducente cuando existen municipios en los que la mayoría de sus lógicas económicas, sociales y culturales son construidas aún desde la ruralidad. Mantener este tipo de errores profundiza el clivaje entre los espacios urbanos y rurales, imposibilitando y poniendo trabas a la llegada de modelos de gobernanza territoriales exitosos.

Bajo esta misma óptica analítica, pero desde la perspectiva teórica de la geografía de la dominación (Harvey, 2008), así como de la ecología política y la economía feminista, Cristina Cielo realiza un diagnóstico oportuno sobre las desigualdades socioeconómicas a niveles urbano y rural en América Latina, a través del cual deja en evidencia la persistencia de una brecha creciente no combatida ni modificada, pese a una mejora real a nivel de políticas redistributivas en la región. Tal como menciona Cielo, es fundamental resaltar a partir de este diagnóstico que, a mayor reducción de pobreza en los países de la región, el impacto es mayormente absorbido por las urbes y mayor es la disparidad en términos de pobreza urbana y rural. Esta constatación permite que la autora analice a

las dinámicas urbanas como funcionales al «sistema de acumulación del capital» y poner en tela de duda tanto el paradigma de desarrollo neoliberal predominante en América Latina, como las formas desarticuladas de gobernanza que actualmente poseen los diferentes niveles de gobiernos locales en el Ecuador. En efecto, a partir del ejemplo boliviano, Cielo demuestra cómo la articulación entre niveles de gobiernos locales, sumada a una participación activa de la sociedad en las diferentes dinámicas territoriales, puede llegar a favorecer de manera concreta la disminución de desigualdades socioeconómicas en los territorios urbano-rurales.

Por su parte, Luciano Martínez Valle propone incorporar los conceptos de territorio y proximidad territorial al análisis de las relaciones urbano-rurales para, de esta manera, llegar a sobrepasar la idea de que los espacios rurales no son únicamente una reserva de las áreas urbanas. Se plantean en este sentido nuevos factores para la comprensión tanto de las lógicas de organización social de los actores como de las diferentes dinámicas «desplegadas por los actores en un territorio determinado» frente a las transformaciones y los retos en términos de articulaciones entre campo y ciudad.

Para el autor existen varias limitaciones respecto a uso del criterio poblacional del INEC para definir lo urbano y lo rural. Apoyarse en este criterio es, según Martínez Valle, forzar las realidades de varias localidades del país que aún conservan rasgos predominantemente rurales lo que impide tener un criterio «integral del territorio» y limita a su vez sobrepasar la visión tradicional sobre las relaciones campo ciudad.

En una lógica de estudio de potencialidades se señala la importancia de mover el análisis de las interacciones urbano-rurales hacia una dimensión relacional en la que los actores puedan ser capaces de apropiarse de los espacios y llegar a implementar lógicas alternativas de valorización de recursos. Para este efecto, las ciudades pequeñas son fundamentales, puesto que se constituyen en ejes dinamizadores de los espacios rurales a partir del desarrollo de iniciativas productivas diversificadas no únicamente agrícolas. De igual manera, para el autor, las dinámicas generadas en estos centros poblados pequeños y medios son

vitales para retener a la población joven en el territorio y combatir de manera estructural la migración rural-urbana.

Desde otro ángulo, Andrea Catenazzi nos habla de una interdependencia cada vez mayor entre espacios urbanos y rurales y de constantes transformaciones en el tipo de relaciones. La autora insiste en que para entender estas mutaciones es necesario siempre mirar al territorio desde el ángulo de «las relaciones de poder que aumentan o reducen distancias materiales y simbólicas» entre los actores. Bajo este enfoque de análisis, el artículo plantea la construcción de una nueva agenda capaz de integrar nuevos conflictos característicos en las interacciones urbano-rurales en épocas globales. Esta propuesta novedosa recomienda principalmente, por un lado, tal como habíamos mencionado antes en el texto, sobrepasar las lógicas de las políticas «sectoriales» (centralistas) para caminar hacia la construcción de lógicas y políticas territoriales y, por otro lado, integrar niveles de coordinación horizontal entre los actores a través de modelos de gestión de «proximidad para enfrentar las problemáticas locales».

Finalmente, a esta discusión se suma la contribución de María Susana Grijalva y María Soledad Salazar, para quienes el modelo de urbanización heredado de la Colonia es el que impone en nuestra región una clara separación entre el campo y la ciudad, definiendo de esta manera la marcada oposición y la frontera física y relacional aún vigente entre lo urbano y lo rural o, más precisamente, como subrayan Grijalva y Salazar, entre lo «civilizado» y lo «salvaje».

El artículo presentado es interesante y novedoso para los estudios urbano- rurales, ya que propone mirar cómo en la actualidad, pese a enfrentarnos a un proceso de urbanización generalizado y homogéneo en América Latina, los espacios rurales no son afectados de la misma manera y pueden también ser testigos de formas distintas de integración y/o desestructuración con efectos diferentes debido a las características específicas (físicas, sociales y culturales) de cada territorio.

Efectivamente, a partir de un estudio de caso comparado, las autoras muestran cómo en los espacios rurales a proximidad de la capital ecuatoriana existen aún territorios que han llegado a conservar algunas «di-

námicas socioespaciales originales» o «formas orgánicas de ordenamiento espacial», debido a la existencia marcada de particularidades de orden geográfico y territoriales, lo cual se suma a niveles de gestión y coordinación horizontal entre los niveles de gobierno más pequeños, como los GAD parroquiales y las iniciativas provenientes de la sociedad civil organizada.

Se trata en efecto del caso de dos parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en las que la articulación a la ciudad capital se constituye de manera diferenciada, dando paso al establecimiento de nuevas alternativas de desarrollo ligadas a la valorización de los espacios rurales desde lógicas no agrícolas en el interior del paradigma de la nueva ruralidad.

Conclusiones

Sin duda, una de las grandes ventajas de olvidar a las articulaciones urbano-rurales en eventos de tinte hegemónico como Hábitat III, fue la aparición de espacios alternativos de reflexión, discusión y propuestas a partir de iniciativas como la que se encuentra materializada en esta contribución colectiva promovida por el Congope.

Al cabo de este breve análisis, el reto pertenece ahora a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales, ya que son estos los que se encuentran cercanos a las problemáticas locales y deberán de manera organizada y articulada integrar los elementos presentados en cada uno de los artículos del libro, antes olvidados y no tomados en cuenta en la construcción de las interacciones campo-ciudad.

Repensar las relaciones entre los espacios urbanos y los rurales pasa necesariamente por la construcción de economías territoriales menos vulnerables, economías diversificadas basadas en lo «específico» y tomando en cuenta que siempre habrá algo urbano en lo rural, sin que esto sea predominante, lo cual permitirá valorizar mejor a lo rural en lo urbano.

Para esto se debe pasar necesariamente por un equilibrio de las relaciones de poder en los territorios en favor de las poblaciones locales, llevando a cabo acciones desde los gobiernos autónomos descentrali-

zados capaces de incrementar y mejorar las disponibilidades de capitales económico, social y cultural en los actores. Esto supone la puesta en marcha de acciones coordinadas desde distintas esferas, académicas, económico-productivas, socio-organizativas y culturales.

Es seguro que estas acciones de dinamización de los espacios rurales se materializan a partir de un mejor protagonismo de las poblaciones rurales en las cadenas de valor económico, fomentando planes de desarrollo endógenos y sobrepasando abusos provenientes del centralismo, evitando así, nuevamente, caer en una clara imposición de programas de desarrollo económico *top-down*.

Esto ha permitido, por ejemplo, que en los países «desarrollados» los paradigmas relativos al «fin del campesinado» (Mendras, 1992) o a la «desertificación y desestructuración de los espacios rurales» (Torre y Filippi 2005) sean desmitificados o revertidos de manera exitosa. Efectivamente como lo ha señalado de manera acertada Bruno Jean (2011, p. 257), “el mundo rural no desaparece, se reconfigura, se transforma”, dejando paso de esta manera a la aparición de nuevas lógicas de re-invencción de lo local y de re-valorización de lo rural. Esto ha provocado la emergencia de ciertas tendencias favorables a un repoblamiento del campo por nuevos actores dispuestos a acoplarse a lógicas endógenas de desarrollo, ya sean estas de origen urbano y/o actores económicos capaces de insertarse en los diversos sistemas plurales de gobernanza territoriales específicos.

Referencias bibliográficas

- Baudelle, G., Guy, C. y Merenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*. Editions Presses Universitaires de Rennes.
- Bonnet, Frédéric (2016). Elogio des différences et des ressources de la ruralité. *Tous urbains*, 14.
- Carrión, Fernando (2015). Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. En J. Canziani y A. Schejtman (Eds.), *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Perú: Fondo Editorial PUCP.

- Campagne, Pierre, y Pecqueur, Bernard (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. París: Editions Charles Léopold Mayer.
- Clark, Patrick (2013). Food sovereignty, post-neoliberalism, campesino organizations and the state in Ecuador. En *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. Yale, CT.
- Courlet, Claude (2008). *L'économie Territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Entrena Duran, F. (2010). Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización. *Estudios Sociológicos* [on-line], XXVIII (septiembre-diciembre).
- Favreau, Louis, y Molina, Ernesto (2011). *Economie et société. Pistes de sortie de crise*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Feder, Ernest (1977). Campesinistas y descampesinistas. Tres enfoques (no incompatibles) sobre la destrucción del campesinado. *Comercio Exterior*, 27(12), 1439-1446. México.
- Grafmeyer, Y., y Authier, J. (2011). *Sociologie Urbaine*. París: Armand Colin.
- Gorenstein, S., Napal, M., y Olea, M. (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas: reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. *Eure*, 33(100), 91-113. (Santiago).
- Harvey, David (2008). *Géographie de la domination*. París: Les prairies ordinaires.
- Hervieu, Bertrand, y Purseigle, François (2013). *Sociologie des mondes agricoles*, París: Armand Colin.
- Jean, Bruno (2011). Les régions qui gagnent. La prospective mise au défi de comprendre les dynamiques rurales contemporaines. Dans Cary, P. et Joyal, A., *Penser les territoires, en hommage à Georges Benko*, Presses universitaires de Quebec.
- Kay, Cristóbal (2000). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En Francisco García Pascual (Coord.), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Serie Estudios. España: Universitat de Lleida, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Lefebvre, Henry (1970). *La révolution urbaine*. París: Gallimard.
- Lussault, Michel (2016). Le rural, de l'urbain qui signore? *Presses Universitaires de France*, 14, 36- 43.
- Marchal, Hervé, y Stebe, J.M. (2010). *La sociologie urbaine*. París: Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je?».
- Martínez Godoy, Diego (2013). La asociación lechera: ¿desarrollo local o subordinación productiva? El caso de la comunidad La Chimba, Cayam-

- be. *Ecuador Debate*, 89, 119-133. CAAP.
- _____ (2016). *Agriculture contractuelle et déterritorialisation dans les Andes Equatoriennes*. Thèse de doctorat en Sciences sociales, Université de Paris Saclay-AgroParisTech.
- Martínez Godoy, Diego, y Clark, Patrick (2015). *Desarrollo territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas*. Quito: Abya-Yala, Congope.
- Martínez Valle, Luciano (2014). La heterogeneidad de las agriculturas familiares en el Ecuador. En Craviotti et al., *Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- _____ (2015). *Asalariados rurales en territorios del agronegocio: flores y brócoli en Cotopaxi*. Serie Cuadernos de Trabajo. Quito: Flacso.
- Mendras, Henry (1992). *La fin des Paysans*. Babel: París.
- Meyronin, Benoît (2015). *Marketing Territorial, Enjeux et Pratiques*. París: Editions Viubert.
- Naciones Unidas (2014). *La situación demográfica en el mundo*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Nueva York.
- Newby, Howard (1982). El desafío de la sociología rural en la actualidad. *Comercio exterior*, 32, 347-356.
- Pecqueur, Bernard (2000). *Le développement local*. París: Editions La Découverte Syros.
- Pecqueur, Bernard, y Zimmerman, Jean-Benoît (2004). *Economies de proximités*. París: Lavoisier.
- Pecqueur, Bernard, Mollard, A. et al. (2008). From the Basket of Goods to a More General Model of Territorialized Complex Goods: Concepts, Analysis Grid and Questions. *Canadian Journal of Regional Science*, 31(2), 241-259. Canadian Regional Science Association.
- Polese, M., y Scheamur, R. (2009). *Economie urbaine et régionale: Introduction à la géographie économique*. París: Economica.
- Rebaï, Nasser (2014). Mutaciones de la agricultura familiar y retos para el desarrollo territorial en los Andes del Ecuador. *Ecuador Debate*, 93, 123-140.
- _____ (2015). Crecimiento urbano, agricultura familiar y desarrollo territorial en los Andes del Ecuador. En Martínez Godoy y Clark, *Desarrollo territorial en Ecuador, situación actual y perspectivas*. Quito: Abya-Yala.
- Rieutort, Laurent (2009). Dynamiques rurales françaises et reterritorialisation de l'agricultura. *L'Information géographique*, 1(73), 30-48.
- Roberts, Bryan (1980). *Ciudades de campesinos: La economía política de la urba-*

nización en el tercer mundo. Siglo Veintiuno Editores.

- Romero, Juan (2011). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas*, 1, 8-31.
- Rosas-Banos, Mara (2013). Nueva ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: economía ambiental y economía ecológica. *Polis [on-line]*, 34.
- Scott, Allen J., y Storper, Michael (2006). *Regions, Globalization, Development. Regional Studies*. Taylor & Francis Journals, 41(sup.1), 191-205.
- Torre, André, y Filippi, Maryline (2005). *Proximités et changements sociaux économiques dans les mondes ruraux*. París: INRA Editions.
- Torre, André, y Darly, Segolène (2011). Conflits d'usage et partage des ressources entre ville et agriculture en Île de France. En P. Cary y A. Joyal, *Penser les territoires, en hommage à Georges Benko*. Presses Universitaires de Quebec.
- Torre, André, y Beuret, Jean-Eudes (2012). *Proximités Territoriales*. París: Editions Economica.
- Williams, Raymond (2001). *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Editorial Paidós

Repensar los gobiernos autónomos para lograr la descentralización y una mejor articulación urbano-rural

María Cecilia Alvarado Carrión

Introducción

Este artículo se escribe teniendo presentes los debates de la Nueva Agenda Urbana¹ (ONU Hábitat, 2016), el llamado a la Acción de la Conferencia de las Partes Cop22 de Marrakech (Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2016), con los Objetivos de Desarrollo Sostenible² (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2016) en el tablero, y el convencimiento de que a pesar de todo es posible un desarrollo sustentable, todo en medio de una campaña electoral en el Ecuador³ en la que las palabras menos escuchadas en el

-
- 1 La nueva agenda urbana, texto aprobado en Hábitat III, en Quito, octubre 2016. Hábitat es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible que se llevó a cabo por primera vez en Vancouver, Canadá, en 1976; luego, en 1996, Estambul, en Turquía, fue la sede de Hábitat II.
 - 2 Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en reemplazo de los Objetivos del Milenio y constituyen las metas mundiales en las que el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) se concentra desde enero 2016 hasta 2030.
 - 3 Elecciones nacionales 2017, en las que se designan presidente, vicepresidente,

pobre debate político han sido *descentralización, gobiernos autónomos, desarrollo rural y derechos*.

Los promotores de esta publicación plantean la discusión sobre las tensiones y relaciones entre los territorios urbanos y los rurales. Con ello, en el caso ecuatoriano se considera que este tema se traslada a las relaciones y tensiones entre los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y a entre éstos y el Gobierno central. Es el debate sobre la concepción del Estado descentralizado, el modelo de desarrollo territorial en general y las apuestas sobre el desarrollo rural en particular y, en consecuencia, sobre las prioridades y el tamaño de los presupuestos de los GAD.

Con este texto se pretende, en una primera parte, dejar unas pinceladas sobre la realidad de los municipios, gobiernos provinciales y parroquiales a la luz de la división territorial entre urbano y rural, la que podría resumirse en la frase: «Municipios son para lo urbano, prefecturas y gobiernos parroquiales son para lo rural».

En la segunda parte se plantea por convicción que es un imperativo ético un acercamiento a la lectura del problema de las tensiones entre lo urbano y lo rural desde la mirada de las mujeres, y, aunque quien escribe es una mujer más urbana que un semáforo, se atreve, por una pequeña experiencia, fruto del caminar en comunidades rurales y el interés por las vivencias de las mujeres, a identificar cómo estas tensiones y las visiones del desarrollo rural merecen especial interés cuando esa lectura se la hace desde las sandalias, las botas o los tacones de la mujer rural.

Se recogen en un tercer momento, a manera de conclusiones, propuestas para entender mejor el rol de los territorios y sus gobiernos, la articulación entre niveles de GAD y Gobierno central que permitan que la conclusión planteada como irreversible de la urbanización del planeta no se cumpla en el caso ecuatoriano, cuando menos si es que somos capaces de aceptar que el destino de las ciudades no es recibir una oleada migratoria de los campos, sino construir relaciones sostenibles que permitan que la migración a la ciudad no sea obligación, sino

asambleístas nacionales y parlamentarios andinos.

opción, y que los territorios rurales sean territorios de prosperidad, no sólo para el que se refugia huyendo de la ciudad, sino también para el que nació y creció ahí, para nuestro ciudadano rural.

Vale la pena acotar que este texto se escribe y se siente desde el Azuay, un territorio en el que la palabra *descentralización* está muy presente y en el que se puede afirmar, con ejemplos concretos, que la descentralización no sólo es posible, sino además indispensable para dar mayor eficiencia al Estado, para lograr democracia territorial, para «empoderar a los ciudadanos» sobre los temas de interés público y para lograr políticas públicas que se sostengan, más allá de las visiones partidarias de las administraciones locales de turno.

Municipios ¿urbanos? La división urbano-rural y las competencias de los GAD

La Constitución vigente⁴ (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) hizo un esfuerzo por ordenar las responsabilidades en el territorio y evitar la duplicidad de funciones, organizando un sistema de competencias que debían entenderse como la posibilidad de trabajo articulado, sin dejar «cabos sueltos» (ni temas, ni territorios), para lograr el ansiado equilibrio territorial, de desarrollo policéntrico, equitativo y de distribución de riqueza⁵.

El sistema de competencias debía ser el sistema por el que se cumpla lo que dispone el Art. 1 de la Constitución (2008), cuando dice que somos un Estado de «gobierno descentralizado»⁶. Hoy, ocho años des-

4 La Constitución de la República Ecuador fue aprobada por Referéndum el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro oficial el 20 de octubre del mismo año. El régimen de competencias está descrito dentro del Título V Organización Territorial, capítulo cuarto, artículos del 260 al 269.

5 Constitución de la República del Ecuador, Art. 3 Son deberes primordiales del Estado: 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

6 Constitución de la República del Ecuador, Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente,

pués de la vigencia de la norma suprema, una de las mayores críticas que se hace al desarrollo normativo posconstituyente es que la descentralización en el país no avanzó.

Varios temas se quedaron flotando y el sistema de competencias se ha ido enredando con cada decisión del Consejo Nacional de Competencias, organismo técnico encargado de llevar adelante el proceso de descentralización, según detalla el Art. 269 de la Constitución (2008), y en donde, a pesar de los delegados de los GAD, ha primado la visión centralista y la interpretación a la norma siempre en el sentido más restrictivo hacia los gobiernos autónomos.

Los ejemplos de las leyes y sus reformas en contra de las competencias exclusivas de los GAD son varias. A más de que generan excesiva burocracia a través de instancias cuyas funciones bien podrían desarrollarse entre el Ministerio rector y los gobiernos autónomos, es evidente por citar algunos ejemplos que instancias como el Consejo Técnico o la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo⁷ (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016) vienen a limitar el ejercicio de la competencia de planificación territorial y control de uso de suelo de los GAD cantonales, o que la Autoridad Única del Agua, la Senagua, tiene atribuciones otorgadas por la Ley de Recursos Hídricos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014) que bien podrían trabajarse en lo tocante a agua potable con los municipios y en lo que respecta a riego y otros usos productivos con los GAD provinciales.

El mejor ejemplo de las limitaciones a todas las competencias de los niveles subnacionales es el que llega con la interpretación que hizo

unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

7 Organismos creados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Véanse artículo 92 y siguientes.

la Corte Constitucional al Art. 313 de la Constitución (2008) respecto de los «sectores estratégicos» y la facultad privativa del Estado central⁸. Los «sectores estratégicos» se han convertido en un verdadero dique que impide el ejercicio integral de las competencias y que, lastimosamente, es utilizado de manera abusiva para imponer la visión del Gobierno central frente a las decisiones territoriales que determinan sus usos de suelo, sus planes de desarrollo y el cuidado de sus recursos naturales, particularmente el agua.

A más de esta batalla perdida por la descentralización, sostenemos que otro problema esencial es que, en la comprensión común de los ciudadanos y lamentablemente también de los servidores públicos, asambleístas, etc., impera la visión simplista e ignorante de que las municipalidades tienen las competencias en las «ciudades» y las prefecturas, en las «zonas rurales», y a partir de esta falsedad se legisla se interpretan normas y, lo que es peor, se asignan presupuestos.

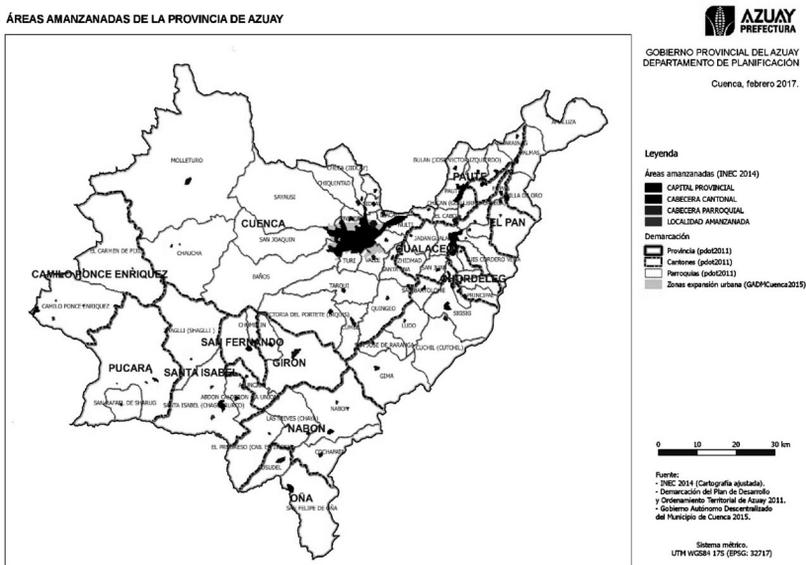
Esta asociación casi natural ha limitado aún más la comprensión del alcance de las competencias y una visión integral del rol de los gobiernos autónomos y su peso en la hora de tomar decisiones (cuando éstas son divergentes entre el Gobierno central y el descentralizado), así como, por supuesto, la comprensión del territorio rural, históricamente minimizado.

Las competencias exclusivas de los GAD municipales y provinciales se contemplan en los artículos 263 y 264 de la Constitución del Ecuador (2008). Al revisarlas constatamos que, de todas las competencias municipales, sólo una, la vialidad, hace referencia expresa a la limitación en el área urbana y coincide con la excepción que tienen los gobiernos provinciales. Las demás competencias tienen que ejercerse en todo el territorio cantonal, tanto en zonas urbanas como en rurales. En

8 Siempre que la Constitución de la República del Ecuador use de manera indistinta el término Estado, en él se encuentran todos los niveles de gobierno, desde el central hasta el parroquial; salvo el caso del Art. 313, en el que, a criterio de funcionarios del nivel central, por la sentencia No. 001-12-SIC-CC de enero de 2012, se debe entender de manera restrictiva solo al Estado central.

el país, existen algunos municipios que no tienen parroquias rurales, lo que no significa que no tengan áreas rurales. En el caso del Azuay, por ejemplo, de los 15 cantones que conforman la provincia, dos no tienen parroquias rurales⁹, sin embargo, 14 de ellos, con excepción de Cuenca, tienen amplias zonas calificadas como áreas rurales de las cabeceras cantonales, pues son territorios rurales que no se encuentran dentro de ninguna parroquia rural.

Gráfico 1.
División política de la provincia del Azuay



Fuente: Departamento de Planificación del Gobierno Provincial del Azuay, 2017.

En el caso de las prefecturas, la gestión de sistemas de riego po-

9 Guachapala y Camilo Ponce Enríquez son los cantones azuayos que no tienen parroquias rurales. En el caso de Camilo Ponce Enríquez, hasta que no se expida la ley con los límites cantonales, resultado de la solución de los conflictos de límites internos, sigue en indefinición la parroquia El Carmen de Pijilí, que, según la resolución del Consejo Provincial del Azuay, se mantendría dentro del cantón Santa Isabel.

dría entenderse como exclusivamente rural, sin embargo, se dan situaciones en las que los sistemas de riego sirven o atraviesan zonas que se encuentran dentro de las áreas «urbano-parroquiales», o incluso atraviesan centros cantonales, con lo que se puede afirmar que, salvo la vialidad, todas las otras competencias no tienen una división territorial entre lo urbano y lo rural.

A pesar de eso, esta apreciación de facto de que los municipios son urbanos y las prefecturas rurales es falsa: las competencias y, peor aún, las funciones, salvo el caso de los gobiernos parroquiales rurales, no pueden aplicarse bajo la lógica de la división territorial, en el sentido geográfico del término.

El nivel municipal tiene territorios urbanos y rurales y, aunque el ejercicio de sus competencias se interpreta en clave urbana, es hora de que la legislación y las herramientas de planificación sean capaces de deshomogenizar los municipios y acercarse más a la realidad de los municipios pequeños, de esos a los que podríamos llamar «municipios rurales», no por desconocer sus centros urbanos, sino porque la mayoría de su territorio y su población pertenezcan en gran parte a la ruralidad y, además, porque los factores y especificidades culturales, sociales y ambientales marcan una diferencia con el modo de vida urbana, planteando retos interesantes en la hora del ejercicio de las competencias.

Vale mencionar que en los núcleos urbanos más consolidados de todo cantón podríamos encontrar «zonas rurales», por sus características de uso de suelo y sus modos de vida. Esto, si aceptamos que, además de las variantes de densidad poblacional, existen otros factores culturales y sociales que son gravitantes en la hora de calificar un territorio como urbano o rural.

Las competencias de los gobiernos provinciales, más que la de vialidad rural, como hemos señalado, no pueden entenderse sólo como una competencia para los territorios rurales. La competencia más importante, la de fomento de las actividades productivas, de la que se desprende la competencia de fomento agropecuario (de la que se desprende a su vez la de riego), no puede pensarse, menos ejercerse, sin

la integridad del territorio urbano y el rural. Más aún si los gobiernos municipales no tienen entre sus competencias nada con relación al fomento productivo.

¿Cómo se podría realizar el fomento de las actividades productivas sin contar con los territorios y los habitantes urbanos? Fomentar la producción agrícola, por ejemplo, sin entender que el principal mercado está en la ciudad o el centro urbano más cercano, es un absurdo. O que la competencia de gestión ambiental provincial sea posible de ejercerse dividiendo el territorio urbano del rural...

Hay que reconocer que la larga historia de asociación: municipio = urbano y prefectura = rural, nos deja como consecuencia una legislación con varios vacíos, la que, a más de dividir el territorio y evitar la comprensión integral y la interdependencia de lo urbano con lo rural, ha abonado en la minimización de las actividades asociadas al campo, como si hablar de alimentos, agua, tierra o bosque fuese menos importante que hablar de industria, transporte o mercados.

Insistimos en la competencia de «fomento de actividades productivas», pues, al leer el Art. 135 del Cootad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), que describe el ejercicio de esta competencia, se hace evidente que el legislador se encuentra en un debate interno entre si la competencia abarca a todo el territorio o se limita al territorio rural y la asociación a la producción agropecuaria.

El inciso segundo del citado artículo dice:

A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de las estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e

impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

Acometer con todo lo enunciado en este inciso es una tarea que no distingue territorios urbanos o rurales. Sin embargo, los párrafos que siguen parecen limitar el accionar a las áreas asociadas con la producción agraria; el artículo 135 continúa:

Para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micro y pequeños productores.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán delegar el ejercicio de **esta competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales cuyos territorios sean de vocación agropecuaria**. Adicionalmente, éstos podrán implementar programas y actividades productivas en las áreas urbanas y de apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. (El resaltado nos corresponde).

¿A qué competencia se refiere como posible de delegar a los municipios? El artículo 135 aborda de manera conjunta la competencia de fomento de actividades productivas (que es general) con la competencia de fomento de actividades agropecuarias (que es particular). El inciso segundo parece hablar de manera integral del fomento productivo, pero los dos siguientes, transcritos líneas arriba, parecen limitarse al fomento agropecuario, en el que, ciertamente, por su naturaleza, el énfasis del territorio rural es evidente, pero no completo, pues, como bien se reconoce, la comercialización de los productos se lleva a cabo en las zonas urbanas.

Este problema de dividir el territorio en urbano y rural, sin mirar su interrelación ni su complementariedad, en este tema de producción en concreto, parecería limitar a que en los territorios rurales (sin que aquí podamos dilucidar la delimitación geográfica de dónde termina lo urbano, como están reconocidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial PDOT, hay nichos urbanos en medio de zonas

rurales, y a la inversa) sólo se incentiven actividades agrarias, como si la población de esas zonas no tuviera otras vocaciones ni otras necesidades. Vocaciones como las artesanales, las turísticas, las gastronómicas..., y necesidades de servicios y bienes de la más diversa índole.

Por otro lado, al no tener los municipios la competencia para el fomento productivo, ¿significaría que las prefecturas no pueden, por ejemplo, respaldar a organizaciones urbanas en sus emprendimientos? Nada más alejado. El fomento de las actividades productivas debe entenderse como el *modelo de desarrollo económico*, para ser coherentes con competencia de «planificar el desarrollo provincial», pues de nada serviría el salto que significó pasar de un Plan de Ordenamiento a un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Tanto se confundió el rol de los gobiernos provinciales limitado al territorio rural, que hace pocos meses el Consorcio Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (Conagopare) presentó una propuesta para cambiar la Constitución para que las autoridades ejecutivas de prefectura y viceprefectura sean electas sólo por los ciudadanos de las áreas rurales, justificando su postura en que los gobiernos provinciales, al ser electos por la votación de toda la provincia, destinan recursos para las áreas urbanas, en las que se concentra la mayor cantidad de población.

Adicionalmente, ¿cuántos municipios, de los 224 que tiene el país, se podrían calificar como verdaderamente urbanos? Municipios con menos de 30 mil habitantes, con un amplio territorio rural, con vocaciones agrarias y artesanales, con núcleos urbanos pequeños y dispersos entre sí, ¿calzan realmente dentro de esta asociación de municipio con ciudad, con urbanismo? De manera personal se sostiene que no, y, de aceptarse esta afirmación, hará falta reinventar conceptos y permitirnos plantear nuevas formas de urbanismo compatibles para las «ciudades chicas» o para los asentamientos urbanos en medio de realidades rurales.

No se trata, bajo ningún modo, de quitar la categoría de cantón a ningún territorio, pero sí de incluir dentro del «municipio» diversos tipos de ciudades, más compatibles con nuestra realidad y, en consecuen-

cia, entender mejor el rol de los gobiernos provinciales y de los propios gobiernos parroquiales rurales. En este sentido, es pertinente leer las competencias de manera integral, para lograr una valoración económica real y, por tanto, fortalecer a los GAD en su capacidad de ejecución.

Todo lo dicho evidencia que «se piensa en clave urbana», con el agravante de que se asocia a los municipios espontáneamente con la urbanidad, con la «ciudad», como si ellos no tuvieran territorios, ergo, ciudadanos, costumbres, culturas, modos de relación, rurales.

Este «dominio» del pensamiento urbano, a la hora de planificar, construir política pública y asignar presupuestos, ha provocado que, en el caso ecuatoriano, la participación de los GAD en el presupuesto general del Estado se exprese de la siguiente manera:

Tabla 1.
Presupuesto general del Estado 2016

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2016	\$ 29 835 098 321
Total de ingresos permanentes y no permanentes para distribución	\$ 13 889 674 520,00
21% ingresos permanentes para distribución a GAD:	\$ 2 811 831 649,00
10% ingresos no permanentes para distribución a GAD:	\$ 50 000 000,00
Total de asignación a gobiernos autónomos descentralizados	\$ 2 861 831 649,00
GAD municipales: 67%	\$ 1 917 427 204,96
GAD provinciales: 27%	\$ 772 694 545,28
GAD parroquiales: 6%	\$ 171 709 898,95

Fuente: Acuerdo N° 0053 del Ministerio de Finanzas, Ecuador (17-03-2016)

Los montos asignados a prefecturas y parroquias equivale al 50% de lo asignado a municipios, y, del total de la asignación a GAD muni-

pales, el 33% corresponde a las asignaciones de los tres municipios más grandes del país: Quito, Guayaquil y Cuenca¹⁰.

El sistema de competencias que se ha establecido en el caso ecuatoriano no plantea diferencias entre los GAD municipales, que son el nivel de gobierno descentralizado más heterogéneo, si se analizan las competencias exclusivas asignadas constitucionalmente, la comprensión urbana que generalmente se les asigna y su capacidad de ejecutarlas en función de su presupuesto y población. Si bien es cierto que es posible establecer «mancomunidades» para el ejercicio compartido de una o más competencias, las experiencias de mancomunidades entre municipios pequeños (y generalmente con poca conectividad efectiva entre ellos) no han resultado del todo exitosas, pues no se trata de una sumatoria simple de población para lograr que el costo de la prestación de un servicio sea sostenido, precisamente por la falta de consideración de otros factores socio- económicos, como los modos de vida, las costumbres y las oportunidades (ingresos) que tiene la población rural.¹¹

Resulta interesante encontrar el texto del Parlamento Rural Europeo¹² (Parlamento Europeo, 2015) y constatar las coincidencias en los planteamientos, en las necesidades y el reclamo a la atención de las zonas rurales, con la misma voz de alerta: los jóvenes abandonan la ruralidad por la falta de oportunidades...

10 Según el mismo Acuerdo N° 0053 del Ministerio de Finanzas, Ecuador (17-03-2016), Quito recibe \$309 735 828,90; Guayaquil, \$ 270 104 700,67, y Cuenca, \$ 49 845 635,37.

11 Un caso para ejemplificar es el de la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de los Cantones de Gualaceo, Chordeleg, Sígsig, Guachapala y El Pan, que, a la fecha del planteamiento de este artículo, se encuentra solicitando su liquidación, por la imposibilidad de continuar presentando los servicios. Más allá de las fallas administrativas que seguramente existirán, es posible que el fracaso se deba a la imposibilidad del cobro de una tarifa de recolección de basura en cantones con amplia población rural, lo que demanda gastos de operación elevados y dificultad en el cobro del servicio.

12 El Manifiesto Rural Europeo se elaboró en el II Parlamento Europeo, celebrado en la ciudad austríaca de Schärding, los días 4, 5 y 6 de noviembre de 2015.

El documento del Parlamento Rural Europeo (2015) parece coincidir con esta necesidad de entender la diversidad de lo que en Ecuador serían los municipios, cuando habla del rol de las «pequeñas ciudades» en el desarrollo de la vida rural. Las pequeñas ciudades, los pequeños municipios, que son los que interactúan más directamente con los territorios rurales, constituyen esos «nodos de articulación territorial», como los llamaría la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) en Ecuador. Esos municipios o ciudades difícilmente calzarían en el esquema de las «*smart cities*» o ciudades tecnológicas, y toda la discusión que abunda en los foros internacionales, lo cual confirmaría la tesis de que, cuando se habla de ciudades, en Ecuador y en el mundo, se hace referencia a un tipo de ciudades: intermedias o grandes, dejando de lado las «ciudades pequeñas», es decir, los municipios que se debaten entre lo urbano y lo rural sin encontrar respuestas en la legislación vigente.

En este sentido, es interesante parafrasear a Magaly Quezada, alcaldesa de Nabón¹³, en su intervención en el Encuentro de Mujeres Autoridades desarrollado en Cuenca¹⁴ como discusión previa a Hábitat III, en el que mencionó que se comete un error al homogenizar todos los municipios, sin ninguna valoración a las condiciones propias de su realidad.

Precisamente, las cifras hablan solas. Parece absurdo que nuestra legislación mire por igual un municipio de más de medio millón de habitantes (por excluir los dos polos urbanos más grandes del país) y a uno de menos de 20 mil. Pero las diferencias no son sólo de número de habitantes o de extensión de territorio: una de las diferencias más grandes tiene que ver con las condiciones de vida urbana o rural, las que marcan los hábitos de vida, la vocación territorial, la integración de los centros poblados, es decir, el uso de suelo. Por esto, la legislación debe

13 Nabón, cantón azuayo con la mayor cantidad de población indígena en la provincia, según el censo del INEC de 2010 proyectado a 2016, tiene 17 084 habitantes.

14 En el camino hacia Hábitat III, en el país se organizaron varios foros preparatorios. Entre ellos, se desarrollaron dos espacios: uno en Cuenca y otro en Quito, enfocados en «Las mujeres autoridades de los gobiernos autónomos». Su declaratoria final se puede encontrar en: <http://www.azuay.gob.ec/imagenes/uploads/File/Declaratoria%20Mujeres.pdf>.

permitir mayor flexibilidad para que las competencias sean comprendidas según las realidades de cada territorio.

Se revisa a continuación la proyección de población para el año 2016 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, 2010):

Tabla 2.
Cantones con población mayor a 100 000 habitantes

					13%
Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016
Guayaquil	2 617 349	Riobamba	252 865	Chone	132 041
Quito	2 597 989	Esmeraldas	210 833	Otavalo	119 123
Cuenca	591 996	Ibarra	207 907	Libertad	110 426
Santo Domingo de los Tsáchilas	426 910	Quevedo	200 217	Lago Agrio	109 408
Ambato	369 578	Latacunga	194 423	Rumiñahui	104 311
Portoviejo	310 582	Milagro	189 289	Guaranda	103 884
Durán	285 609	Santa Elena	172 278	El Carmen	103 731
Machala	276 669	Babahoyo	169 523	Cayambe	100 129
Loja	253 625	Daule	152 276		
Manta	253 441	Quinindé	138 826		

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Tabla 3.
Cantones con población entre 30 000 y 99 999 habitantes

					32%
Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016
Mejía	98 193	Sucre	61 553	Cotacachi	43 333
Tulcán	97 664	Pedernales	61 193	Santa Lucía	43 284
Montecristi	92 234	El Guabo	58 915	Baba	42 721
Samborondón	87 986	Balzar	58 792	Mocache	42 072
Orellana	86 117	Huaquillas	56 336	Santiago de Pillaro	42 042
Naranjal	84 983	San Lorenzo	54 584	Puebloviejo	41 959
Salinas	84 531	El Triunfo	54 071	Naranjito	41 836
Pasaje	83 079	Guamote	53 571	Tosagua	41 524
El Empalme	82 787	Shushufindi	52 951	Pedro Moncayo	39 604
Azogues	81 212	Playas	52 607	La Joya de los Sachas	39 405
Vinces	79 398	Morona	51 880	Paján	37 929
Santa Rosa	78 218	La Maná	51 366	Rocafuerte	36 470
Pujilí	76 795	Antonio Ante	50 588	Catamayo	34 451
Buena Fe	75 988	Atacames	50 319	Montúfar	33 388
Pastaza	75 870	Valencia	50 283	Saraguro	32 855
Jipijapa	74 804	La Concordia	49 435	Urdaneta	31 842
Ventanas	72 964	Pedro Carbo	49 182	Arenillas	31 250
Tena	72 499	Santa Ana	48 920	Muisne	30 680
Yaguachi	72 021	Gualaceo	47 411	Pichincha	30 546
La Troncal	68 317	Guano	47 028	Zamora	30 355
Cañar	66 372	Colta	45 897	Camilo Ponce Enríquez	30 204
Salcedo	64 657	Alausí	45 647	Ríoverde	30 152
San Pedro de Pelileo	63 613	Bolívar	44 434	Archidona	30 050
Urbina Jado	63 493	Eloy Alfaro	44 077		

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Tabla 4.
Cantones con población menor a 30 000 habitantes

					56%
Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016
Simón Bolívar	29 856	San Miguel de Urcuquí	17 097	San Cristóbal	8 890
Calvas	29 684	Nabón	17 084	San Pedro de Huaca	8 556
Alfredo Baquerizo Moreno	29 646	Puyango	16 133	Balsas	8 350
Sigsig	29 630	Cumandá	16 012	Centinela del Cóndor	7 706
Saquisilí	29 361	Celica	15 805	Palora	7 598
24 de Mayo	29 305	Pedro Vicente Maldonado	15 594	Arajuno	7 566
Piñas	29 039	Bolívar	15 375	Sozoranga	7 438
San Miguel	28 957	Caluma	15 333	El Piedrero	7 312
Paute	28 246	Mera	15 236	Cuyabeno	7 301
Montalvo	27 296	Patate	15 109	Mocha	7 241
Zaruma	25 584	Espíndola	14 803	Penipe	7 018
Colimes	25 531	Chordeleg	14 360	Las Naves	7 008
Jama	25 448	Cascales	13 977	Chaguarpamba	7 006
Flavio Alfaro	24 862	Espejo	13 944	Logroño	6 972
Manga del Cura	24 585	Zapotillo	13 774	Nangaritza	6 879
San Miguel de los Bancos	24 524	Tisaleo	13 635	Yacuambi	6 740
Jaramijo	24 302	Putumayo	13 587	Quijos	6 722
Balao	24 258	Echeandía	13 552	Las Golondrinas	6 710
Paltas	24 180	Portovelo	13 547	Déleg	6 662
San Vicente	24 139	Pimampiro	13 428	Sevilla de Oro	6 604
Pangua	23 997	Isidro Ayora	13 181	Atahualpa	6 323
Nobol	23 847	Girón	13 157	Marcabelí	6 048

Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016	Cantón	Población 2016
Taisha	23 584	Chunchi	13.035	Suscal	5.998
Palenque	23 573	Chambo	13.019	Paquisha	5.126
Loreto	23 568	Coronel Marcelino Maridueña	12.938	Las Lajas	5.007
Yantzaza	23 525	Mira	12 338	San Juan Bosco	4 635
Puerto Quito	23 455	General Antonio Elizalde	12 305	Olmedo	4 589
Puerto López	23 342	Pallatanga	12 233	Quilanga	4 358
Baños	23 273	Gonzanamá	11 939	Carlos Julio Arosemena	4 201
Sigchos	23 220	El Tambo	11 413	San Fernando	4 183
Biblián	23 074	Huamboya	10 875	Aguarico	4 179
Lomas de Sargentillo	22 074	Pucará	10 601	Santa Clara	3 983
Sucúa	21 973	Santiago	10 601	Oña	3 982
Quero	20 429	Limón Indanza	10 377	Guachapala	3 750
Santa Isabel	20 298	Chinchipe	10 283	Sucumbíos	3 709
Macará	20 215	Olmedo	10 275	El Pan	3 140
Junín	19 300	El Pangui	10 189	Isabela	2 765
Quinsaloma	19 076	Pindal	9 939	Chilla	2 480
Gualaquiza	19 060	Gonzalo Pizarro	9 599	Pablo VI	2 458
Santa Cruz	18 517	Palanda	9 493		
Palestina	17 795	Tiwintza	9 393		
Chillanes	17 504	El Chaco	9 366		
San José de Chimbo	17 106	Cevallos	9 340		

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Con lo expuesto se puede observar que más del 50% de cantones en el Ecuador tiene menos de 30 mil habitantes. El cantón abarca territorio urbano y rural, lo que significa que la población total del cantón no es solamente urbana.

A la luz de estos datos, y a pesar de que han transcurrido treinta años desde la publicación del informe «Nuestro futuro común»¹⁵ (Cuervo, 1987), en el Ecuador y en el mundo sigue imperando una visión urbanista del desarrollo. La muestra más reciente fue la discusión en torno a «La nueva agenda urbana», dada en Quito en la Cumbre de Hábitat III. Ahí, los «gobiernos intermedios»¹⁶ fueron actores secundarios, casi «metidos a la fuerza». El texto de «La nueva agenda urbana», suscrito en Quito, que ventajosamente transitó favorablemente desde la primera versión del «borrador cero» hacia el acuerdo final bastante mejorado, logró incorporar en algunos párrafos y en el concepto de la «agenda» (aunque no deja de llamarse «urbana») la necesaria interrelación entre lo urbano y lo rural.

La postura de los gobiernos intermedios en los pocos espacios en los que fue posible tener un espacio insistió en que la solución a muchos de los problemas urbanos no puede encontrarse sin trabajar decidida-

15 La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió en 1983 conformar una comisión para abordar el tema de ambiente y desarrollo. El informe de la comisión “Nuestro futuro común”, publicado en 1987, fue el resultado de un arduo trabajo y, entre otros valiosos aportes, estableció el concepto de desarrollo sustentable como aquel «que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades», insistiendo en que el desarrollo y el cuidado del medio ambiente eran dos caras de una misma moneda, que no podían tratarse por separado.

16 Gobiernos intermedios, término acuñado para identificar los niveles de gobierno autónomos que se encuentran entre el Gobierno Nacional y los municipios. Aunque su denominación es variada (estados, diputaciones, departamentos, provincias, distritos, etc.), el común denominador será su rol «intermedio» entre el gobierno local (utilizado para gobiernos municipales y parroquiales) y el Gobierno Nacional. Los gobiernos intermedios en el mundo son los que integran territorio urbano y rural.

mente en los territorios rurales¹⁷. Esto coincide con el famoso Informe de la Comisión de Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1987).

La migración forzada del campo a las ciudades es la causa de los asentamientos informales y todo lo que esto implica en términos de sanidad, cobertura de servicios básicos, transporte, seguridad y planificación. Para los gobiernos intermedios, la respuesta está en la prioridad que debería darse a las zonas rurales: mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo en las propias comunidades rurales como la medida más efectiva para solucionar los graves problemas urbanos.

Lastimosamente, los discursos de Hábitat III empezaron y terminaron poniendo en el centro del debate las ciudades y la cantidad de habitantes que hoy habitan en ellas, concluyendo casi como destino fatal que las ciudades necesitan prepararse para la continua llegada de miles de habitantes rurales, sin que se pudiera «girar» la discusión ni la mirada (y, por tanto, la inversión de los recursos) hacia lo que ocurre fuera de los límites urbanos. El mismo formato de discusión se repitió en Marrakech, en la cumbre climática.

Si desde 1987 los Estados hubieran caminado decididamente hacia un modelo de desarrollo sustentable, poniendo énfasis en las zonas rurales, seguramente hoy no se estarían evidenciando de manera alarmante procesos de abandono del campo, de crisis climática y de problemas relacionados a la urbanización sin planificación.

A la luz de estas reflexiones, nos atrevemos a plantear que, en el Ecuador en donde el centralismo sigue siendo un problema enquistado, que impide generar un modelo de desarrollo auténticamente democrático, sustentable, uno de los principales argumentos a desbaratar es

17 La posición de la Organización de Regiones Unidas (ORU-Fogar) como el organismo mundial que reúne las regiones y gobiernos intermedios; la del Congope como agrupación de los GAD provinciales en el Ecuador, e incluso la Declaración de las Mujeres autoridades del Ecuador pusieron énfasis en esta lectura. Véase revista Territorios, del Congope, No. 4, enero 2017, Especial Hábitat III, que recoge los planteamientos desde los GAD provinciales.

el que los gobiernos autónomos no están listos o no son capaces para asumir más poder y más recursos, y replantear el rol de los gobiernos provinciales como los motores del desarrollo local, integrando los territorios urbanos y rurales.

¿Podría estar la clave para desmontar el centralismo en una redefinición de los GAD y una comprensión urbano-rural más cercana a la realidad? ¿Tendremos que deshomogenizar los municipios para que en ellos quepan los «municipios rurales»? ¿Podremos fortalecer los gobiernos provinciales sin debilitar a los gobiernos municipales?

Al revisar el proceso de los intentos de descentralización en el Ecuador se reafirma la idea de que constantemente estos han sido estructurados desde una visión municipalista homogénea, es decir, desde las voces de no más de una decena de municipios en un país que a la fecha tiene 224 cantones¹⁸. Por otro lado, la voz de los gobiernos provinciales ha estado ausente, hasta ahora, que parecería que su rol empieza a mirarse no sólo como un complemento o ayuda para los municipios pequeños, sino también como un nivel de gobierno, por encima del cantonal, con el que deben articularse inclusive los municipios capital de provincia.

La tarea, sin embargo, es aún muy grande, pues, como hemos dicho insistentemente, existe una asociación de los gobiernos provinciales con la ruralidad, a la que se suma la comprensión urbana de los municipios, acentuada en los municipios capital de provincia, y, además, una subvaloración del campo frente a la urbe, lo que termina traducándose en que el municipio (urbano) es más importante política e institucionalmente que el gobierno provincial (rural).

Cabe mencionar que tanto el pensamiento como el debate relativo al rol de los gobiernos provinciales han sido escasos en el país, de tal manera que en la Asamblea Constituyente de Montecristi se impulsó la creación de un nuevo nivel de gobierno capaz de generar una bisagra entre el nivel central y gobiernos locales. Se trata de «las regiones», que

18 Recientemente se han creado los cantones de La Concordia y La Manga del Cura, producto de la resolución de conflictos de límites internos.

encuentran su justificación en la existencia de una gran diversidad de municipios pequeños y en el desarrollo inequitativo del país, sin reparar que ese rol lo cumplen los gobiernos provinciales y que, posiblemente por ello, hasta la fecha ninguna región se haya conformado o esté en camino de hacerlo.

La voz de las parroquias rurales ha sido aún más difícil de escuchar: los municipios, asimilados como urbanos, no entienden la relación natural entre parroquias y provincia.

El que hoy se cuente con un gobierno parroquial y el que sus representantes, proporcionalmente, sean integrantes del Consejo Provincial constituyen un avance importante, aunque no suficiente, para otorgar poder a los ciudadanos rurales y mejorar la comprensión de sus necesidades y aspiraciones¹⁹.

Los gobiernos parroquiales, limitados en funciones y presupuestos, son un pilar fundamental para el trabajo de los gobiernos provinciales, en los que, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, son el territorio y la ruralidad los que los unen.

Queda claro que el Gobierno (poder central) ha sido siempre cauto en mantener la idea que la descentralización constituye un proceso lento..., tan lento que desde 1979 a la fecha no se podría identificar con claridad si han habido avances o no. Existe prácticamente un consenso nacional al reconocer que el modelo planteado en la Constitución de 1998 se trataba de una «descentralización a la carta», que impedía la construcción auténtica de un Estado descentralizado. Por ello, la Constitución vigente definió el sistema de competencias, mas, penosamente, como hemos dicho, ha sido truncado en el desarrollo normativo secundario.

En nuestro criterio, el centralismo es simplemente incompatible con un modelo de desarrollo sustentable, que sea capaz de una com-

19 Los GAD parroquiales surgieron en 1997 y, progresivamente, se han ido consolidando a partir de la construcción de una figura legítima de un gobierno más cercano al territorio, en el que aún persisten la participación y el trabajo en «minga» con sus mandantes.

prensión integral del territorio urbano y el rural, en la que la participación ciudadana no sea un enunciado, sino una práctica constante de cogobierno, que, por lo mismo, propicie la corresponsabilidad en un modelo en el que los políticos, los tomadores de decisión, no sean más que una herramienta de la democracia, obligados a hacer de la política el ejercicio pedagógico de tomar decisiones por los intereses de la mayoría, por encima de los intereses particulares y grupales. En resumen, hacer posible un modelo de desarrollo sustentable es inviable sin un modelo descentralizado profundo que promueva la democracia territorial, para lo cual hay que saldar la deuda con el campo.

Mirar la ruralidad y el desarrollo rural desde lo femenino

En la introducción se mencionó que es un imperativo ético incluir en este texto una mirada desde lo femenino, pues, lastimosamente, aún hace falta insistir en dar a toda reflexión o acción un «enfoque de género», de lo contrario, parecería ser que lo que de manera natural y espontánea se logra tiende a ser claramente machista y a invisibilizar la particularidad de las mujeres.

¿Por qué sería necesaria una mirada femenina a los planteamientos de los GAD y la comprensión de sus roles?

- Porque la incomprensión de la ruralidad y de los GAD que trabajan en ella ha pasado una factura alta sobre todo a las mujeres y a la naturaleza.
- Porque son las mujeres, en mayor medida, las transmisoras de la cultura. Los componentes culturales y sociales que marcan la ruralidad tienen relación directa con las mujeres y sus modos de vida.

Hay que reconocer que no en vano se ha acuñado el término «ecofeminismo»²⁰ (D'eaubonne, 1994), (Puleo, 2008), (Fernández Gue-

20 La teoría del ecofeminismo fue nombrada por primera vez a finales de 1970, por la socióloga francesa Françoise D'Eaubonne.

rrero, 2010), (Rodríguez & Herrero López, 2010), y, aunque existen visiones distintas, en lo medular coinciden: las luchas del feminismo son hermanas de las luchas ambientales: feminismo y ecología luchan por revertir un modelo en el que lo femenino ha sido menospreciado y se ha impuesto una visión androcéntrica que naturaliza la violencia, violencia que, llevada hacia la naturaleza, explica una forma de relación del ser humano con su entorno, en el que el «hombre» no se entiende «parte de», sino «dominador» o «dueño de».

La violencia que menosprecia el aporte de las mujeres. La violencia que menosprecia los aportes de la naturaleza. Ambas, mujeres y naturaleza, sufren de lo mismo: no sirven si no aportan monetariamente, y a la sociedad le sigue costando hasta ahora reconocer el valor monetario a todo lo que las mujeres aportan economía del cuidado²¹ (Rodríguez, 2007) y todo lo que la naturaleza nos aporta y que no podríamos comprar ni con todo el dinero del mundo. Como si la «misoginia» se trasladara también a la naturaleza, al campo.

Nuestra sociedad aprecia la industria, la agroindustria, pero no valora el trabajo agrícola del campesino; aprecia la tecnología, pero no la sabiduría milenaria de nuestras comunidades; se emociona con batir récords con construcciones civiles, pero no aprecia el valor de las áreas naturales protegidas, o las zonas de reserva de biósfera. No se trata del idealismo romántico de los «ecologistas infantiles», como se diría en nuestro país, se trata de valorar la ruralidad, la naturaleza, no sólo de explotarla y visibilizar todo lo que nos aporta.

Más allá de los conceptos de la matriz femenina de la naturaleza y de la afinidad con las mujeres por compartir la posibilidad de dar vida

21 Dentro de lo que se denomina «economía del cuidado» se encuentran todas las actividades indispensables para la reproducción y el cuidado de la vida, las que son generalmente asumidas por mujeres, sin que se reconozcan como un trabajo que aporta a las cuentas familiares y, por tanto, a las cuentas nacionales. Cuando una mujer, por ejemplo, deja de realizar las tareas de la casa, generalmente se contratarán los servicios de una persona, por lo general, otra mujer, a la que se paga por la actividad que antes se la realizaba sin costo para la familia.

o de cuidar, lo cierto es que, en la práctica, las mujeres de todas las latitudes, particularmente las mujeres rurales, tienen una relación diferente a la del varón con la naturaleza, una relación en la que se han cuidado y han dependido mutuamente.

Las mujeres rurales son las guardianas de las semillas, las cuidadoras de las fuentes de agua, son las portadoras de las facultades curativas de las plantas, son las transmisoras de una serie de rasgos culturales que tienen que ver con los usos de los alimentos, animales y espacios que los rodean.

Por otro lado, son las mujeres rurales las primeras afectadas cuando se secan las fuentes de agua, cuando los efectos del cambio climático alteran sus ciclos de cultivos, cuando la migración a las ciudades o al exterior les encargó actividades en las que los hombres tenían una presencia mayor. Esta es la razón por la que, en los hechos, a pesar de las asimetrías entre hombres y mujeres en nuestra población rural, son las mujeres las que han asumido el liderazgo en la hora de defender la naturaleza: historias de mujeres defensoras de la selva, los páramos, los bosques, se multiplican en el mundo.

Si a esto se suma que la pobreza mundial sigue teniendo rostro de mujer, podríamos coincidir además con algunas activistas que insisten en que no basta decir que es el rostro de mujer, sino que lo es de mujer rural, sea mestiza o negra, y en muchos casos de mujer indígena. La «feminización de la pobreza» (Cobo & Posada, 2006), (Silva, 2017) tiene varias explicaciones, sin embargo, una de las más contundentes tiene que ver con la división sexual del trabajo, en la que los hombres, en mayor medida, han podido desarrollar actividades fuera del hogar y recibir una remuneración por ello, mientras que las mujeres se han quedado en el no reconocido trabajo doméstico, que en el caso de las mujeres rurales significa no sólo el trabajo de la casa y el cuidado de los hijos, sino además el cuidado de la huerta, la crianza de los animales, que son la fuente principal de la alimentación familiar (Grupo de Acción interinstitucional sobre la mujer rural FAO, FIDA y PMA, 2000).

La encuesta sobre uso de tiempo de hombres y mujeres en el Ecuador (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012) determina

que las mujeres empleamos en promedio 18 horas semanales más que los hombres para las tareas del hogar y las mujeres rurales, 25 horas y media semanales más. Es decir, más de media jornada laboral más que los hombres en atender aspectos indispensables para la convivencia familiar. Esto sería, según varios estudios, la razón por la que para las mujeres es mucho más difícil encontrar un trabajo remunerado fuera de la casa y, en consecuencia, recibir ingresos monetarios que le permitan independencia económica.

De ahí que, si hablamos en términos generales sobre que la falta de comprensión e inversión en el medio rural ha privado a sus habitantes de una vida digna y de mejores oportunidades, al hacer un *zoom* a las mujeres, la realidad es aún más alarmante y las consecuencias también: las mujeres rurales están en franca desventaja frente a sus pares masculinos. Así evidencian las cifras de propiedad de la tierra y de medios y herramientas para la producción; la cantidad de mujeres que trabajan en actividades agrícolas con una remuneración, en comparación a los hombres que tienen un empleo en el área; el tipo de trabajo que realizan las mujeres en el campo, y la remuneración que reciben

En caso de migrar a la ciudad: mientras al varón rural que migra la ciudad en busca de empleo se le presentan cuando menos opciones de obrero de construcción o de fábrica, las oportunidades para la mujer se reducen en muchos casos a la de comerciante informal (ventas de productos agrícolas o de comida) o actividades de labores domésticas. En el primer caso, un «autoempleo» y, en el segundo, si bien se catalogaría como un trabajo remunerado, sigue siendo la extensión de las tareas de cuidado.

Basta una mirada rápida a las «vendedoras ambulantes» de las ciudades para reconocer en gran medida rostros de mujeres y, como es «normal», con sus hijos a cuestas, convirtiéndose en esa estampa tan urbana que refleja la pobreza y la inequidad de la mujer rural, para la que la ciudad no es una opción, ni un derecho²².

22 Se recomienda revisar el documento completo “La mujer rural y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, que evidencia las cifras mundiales sobre las condiciones

Si la cobertura de agua potable y alcantarillado es deficiente en el sector rural, además de todos los problemas de esta carencia, significa también que las mujeres dedican mucho más tiempo y esfuerzo en conseguir agua limpia para sus familias; si los servicios de educación o de salud no están cercanos, significa un esfuerzo mayor de las mujeres por conseguir que sus hijos asistan a la escuela o puedan beneficiarse de atención en salud, o, peor aún, un servicio deficiente en salud en el embarazo y el parto significa engrosar los datos de muerte materna e infantil.

Si el llamado de alerta ha sido sobre el imperativo de invertir en lo rural y de fortalecer los GAD, la insistencia es además de generar políticas con enfoque de género: ser capaces de mirar el impacto que se tendría en la comunidad el momento que se trabaje con y para las mujeres y la sostenibilidad que pueden alcanzar los proyectos en los que ellas son consideradas.

En el Ecuador se estima que, a pesar del proceso de urbanización, aún el 70% de nuestra alimentación proviene de los agricultores y pescadores²³. En el caso del Azuay, que no es una provincia agroexportadora, el 23% de la población económicamente activa (PEA)²⁴ se dedica a tareas agrícolas, siendo el sector que mayor ocupación genera. Con ello, poner los ojos en el desarrollo agrícola es trabajar en la soberanía alimentaria del país pero, además, generar fuentes de empleos directos, dignos, con alta incidencia en la población femenina.

Hoy, que vivimos una contienda electoral en la que la economía familiar (la generación de empleo) está en el centro del debate, es triste constatar que no existe, o al menos no se ha promocionado, una estrategia concreta que hable de la política agropecuaria del país, que plantee desde la visión del desarrollo rural fuentes de empleo rurales, con énfasis

de la mujer rural, que, a pesar de los avances, aún son una realidad lacerante. <http://www.un.org/womenwatch/feature/ruralwomen/documents/Es-Rural-Women-MDGs-web.pdf>

23 Datos constantes en el documento que define la política pública para el fomento de la agricultura en la provincia del Azuay, Empresa Mixta AgroAzuay.

24 Ibidem.

sis en los jóvenes y mujeres; mejoras en los rendimientos a través de la tecnificación y concentración, limitando la frontera agrícola y armonizando la estrategia ambiental con la producción.

A manera de conclusiones

Sin perjuicio de las conclusiones a las que llegue el lector, planteamos que superar el reto de la tensión entre los espacios urbanos y rurales pasa por:

- **Reconocer el rol de los gobiernos autónomos descentralizados para desmontar el centralismo.** La consecuencia lógica de una real comprensión del rol de los GAD debería llevarnos a caminar con paso firme hacia la descentralización real: deshomogenizar los GAD, entender el rol del nivel intermedio representando en los gobiernos provinciales, legislar sin reserva por el fortalecimiento de los territorios.

El Estado obeso, que duplica funciones, que compite con los GAD, que tiene cientos de «oficinas buzón» en todo el territorio para disfrazar burocracia innecesaria con «desconcentración», debería terminar si se tiene la capacidad en primer lugar de respetar la institucionalidad y, por tanto, de asumir que quien dirige un GAD desde el nivel parroquial hasta el nivel provincial es la autoridad electa, y, en consecuencia, el trato que corresponde no es el de coideario u opositor político, sino el de autoridad, que representa un territorio y que tiene bajo su responsabilidad unas competencias. Es evidente que, en un modelo presidencialista y centralista como el que impera en el Ecuador, existe una relación de poder y de dependencia de los GAD hacia el Gobierno central. Por eso, como en toda la relación de poder, se deben precautelar los derechos de la parte más débil. Por eso, se entiende, el Art. 6 del Cootad es enfático en la defensa de la autonomía y el Art. 425 de la Constitución, al establecer la jerarquía normativa, identifica bien la supremacía de la norma local en caso de regular competencias exclusivas.

Desmontar el centralismo significa un trabajo articulado entre Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, no entre ministerios y subsecretarías. Del ahorro que se produciría por la reducción del Estado obeso se obtendrían los recursos para fortalecer los gobiernos autónomos y el cumplimiento de sus competencias. El Gobierno Nacional, relacionado de manera directa con las autoridades territoriales, tendría una visión más democrática, más cercana, más sensible de la realidad local, pues la información y la retroalimentación no vendrían de un funcionario jerárquicamente imposibilitado de contradecir decisiones ministeriales o presidenciales, sino de las autoridades locales y los ciudadanos. Es indiscutible que un modelo centralista es mucho «más fácil». La democracia no es sencilla, exige madurez y, para un gobernante, respeto a la diversidad de criterios, si su objetivo es la concentración de poder, no es bueno.

Desde el Gobierno central siempre se acusa a los GAD por su dependencia, por ser incapaces de asumir sus competencias y de generar sus ingresos y de sólo exigir al Gobierno Nacional. Somos convencidos que, si el Ecuador se plantea de manera seria un modelo descentralizado, de GAD fortalecidos y de respeto a las decisiones locales, nos sorprenderíamos de los distintos modelos de gestión que cada GAD, de acuerdo a su territorio, a su gente, a su modo de vida, implementaría para cumplir con sus indicadores y demostrar que a veces no es posible hacer grandes cambios en grandes territorios, pero que pequeñas acciones, trabajadas sólidamente con la población, logran solucionar los problemas y ser sostenibles.

- **Dar énfasis al desarrollo rural, que no es desarrollo agrario per se ni urbanización.** Corolario lógico de estas reflexiones debería ser que, al comprender la integralidad del territorio, al reconocer la interdependencia de lo urbano con lo rural y entendernos en nuestra ruralidad, visualicemos que varias de las respuestas a los problemas que nos afectan están en brindar mayor atención al sector rural.

Volver la mirada a la ruralidad significa dar una alternativa real a los jóvenes... Así coincide el llamado del Parlamento Rural Europeo (en donde seguramente las condiciones de vida campesina son bastante distintas de las que se viven en Ecuador o un país latinoamericano) o del Parlamento de Jóvenes de la Provincia del Azuay. Los jóvenes necesitan encontrar ese «sueño rural», esa aspiración de ser feliz, sin abandonar su tierra, su campo, su pueblo..., y sin que eso signifique una vida de limitaciones y rezagados de la tecnología o las comunicaciones. Un sueño rural que sea compatible con las aspiraciones de los jóvenes, de hombres y mujeres, que, en justicia, no quieren la vida de limitaciones y de esfuerzos que vivieron sus padres o sus abuelos, y para los que hasta ahora la única respuesta que la sociedad les ha dado es abandonar su tierra para instalarse en las ciudades del país o el mundo.

Permear nuestras políticas públicas con un enfoque de género, que sea capaz de diferenciar los impactos positivos de trabajar por y con las mujeres y los negativos de no hacerlo, que supere la misoginia no sólo contra la feminidad de la población, sino también de la naturaleza.

Nadie pretende deshacer el urbanismo. No se trata de combatir a las ciudades o de negar la transcendencia que han tenido en la vida misma de los seres humanos y las mejoras en la calidad de vida. Se trata de no negar la importancia del campo, de atrevernos a entender la lógica de la vida rural y ser capaces de dar a los habitantes rurales mejores alternativas de vida, que no los expulse de sus territorios, sino que, por el contrario, atraiga a aquellos que lo abandonaron.

Los derechos no pueden ser privilegio de la vida urbana. Los derechos tienen que llegar a la vida rural y hacer posible que el territorio rural no sólo sea una opción económica para los «urbanos que desarrollan emprendimientos en el campo», sino además para los propios habitantes, para los jóvenes, para las mujeres. Es preocupante constatar que muchos territorios rurales se convierten en una especie de paraíso para invertir, de ciudadanos urbanos, nacionales o extranjeros, en actividades generalmente vinculadas al sector turístico (hospedaje, gastro-

nomía, etc.), sin planificación alguna ni regulación que no ahuyente al inversor, pero que tampoco ahuyente el habitante nativo.

No sólo que no es posible que todos los habitantes del planeta vivamos en ciudades, no es deseable, no es sustentable. Ya lo decía con claridad el documento de «Nuestro futuro común»: no se trata de que los países «pobres» sigan el camino de los países «ricos», sino que ambos, ricos y pobres, debíamos encontrar un nuevo camino, en el que entendamos que no está confrontado el tema del desarrollo económico con el cuidado ambiental.

Los discursos que se sostienen en cuántos habitantes están hoy en las ciudades y cuántos estarán en el futuro nos plantean un planeta urbanizado sin reversión. Se rechaza ese discurso que posiciona las ciudades como destino de toda la población y que, por ende, las coloca en la prioridad de la inversión pública para «alistarse» a la llegada de más habitantes, en lugar de privilegiar la inversión en el sector rural, para dar derechos y oportunidades de una vida digna al habitante rural.

En la provincia del Azuay se ha construido la Estrategia Azuaya frente al Cambio Climático (Gobierno Provincial del Azuay, 2016). Esta estrategia, que nace desde el área ambiental del Gobierno Provincial, pone en el centro el *modelo social de la producción*, es decir, la apuesta de desarrollo económico, evidenciando que hay un debate falso cuando se quiere volver incompatible el bienestar con el cuidado ambiental y los derechos de la naturaleza.

Nadie niega hoy (salvo el flagrante presidente de EEUU) la necesidad de actuar frente al cambio climático. Es indispensable que:

- **Cada quien asuma su responsabilidad.** No es posible seguir evadiendo responsabilidad por la omisión o la negligencia de otros. La actitud de «yo no cambio» mientras el otro (el que más contamina, el más grande, el más poderoso) no lo haga, es insostenible. Está demostrado que pequeñas acciones en favor del ambiente no pueden revertir los efectos globales del incremento de temperatura, pero sí pueden dar a la localidad en

la que se aplican mejores condiciones de vida: de adaptación, mitigación y hasta reversión.

- **Actuar ahora.** La coherencia se refleja en acciones concretas. No es admisible seguir hablando de cambio climático y seguir actuando en contra del ambiente. Hay que exigir acciones concretas, directas, decisiones inequívocas en favor del desarrollo sustentable. Por eso, en el Azuay existe la negativa a la extracción minera en fuentes de agua y ecosistemas frágiles y amenazados. No se va a permitir que un territorio en donde la industria, el comercio, el turismo, la artesanía y los servicios que se han desarrollado retroceda en su modelo, imponiéndonos una de las actividades humanas más contaminantes y, además, ubicándola en zonas de alta fragilidad como son los páramos andinos, con una posible afección a las fuentes de agua.
- **Invertir en el campo.** Casi como necesidad se verá en este texto la exigencia de invertir en el sector rural. Mientras no haya la capacidad de mirar el territorio integralmente y se deje de invertir en función del número de habitantes, no se podrá generar un modelo sostenible, y estaremos siempre cayendo en la trampa de mirar al campo sólo como territorio de explotación de materia prima de donde se extrae todo, pero se devuelve nada, o casi nada.

Invertir en la ruralidad quizás sea el mejor negocio para las ciudades.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Asamblea Nacional*. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador (Octubre de 2010). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de <http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/02/C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-de-Organizaci%C3%B3n-Territorial-Autonom%C3%ADa-y-Descentraliza>

- ci%C3%B3n-COOTAD.pdf
- _____ (Agosto de 2014). *Asamblea Nacional*. Recuperado el diciembre de 2016 de <http://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/LEYD-E-RECURSOS-HIDRICOS-II-SUPLEMENTO-RO-305-6-08-204.pdf>
- _____ (Julio de 2016). *Asamblea Nacional*. Recuperado el diciembre de 2016 de <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/38803-ley-organica-de-ordenamiento>
- Cobo, R., & Posada, L. (Junio de 2006). *Mujeres en red*. Recuperado el 10 de enero de 2017 de <http://www.mujiresenred.net/spip.php?article620>
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2016). *Cop22.ma*. Obtenido de http://cop22.ma/wp-content/uploads/2016/11/marrakech_action_proclamation.pdf
- Cuervo, L. E. (1987). *Nuestro futuro común*. Recuperado el diciembre de 2016 de <http://www.sustainwellbeing.net/Espanol-/WCED.shtml>
- D'Eaubonne, F. (1994). *The time for ecofeminism*. Key concepts in critical theory: Ecology. París.
- Fernández Guerrero, O. (2010). Cuerpo, espacio y libertad en el ecofeminismo. En Nómadas, *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*.
- Gobierno Provincial del Azuay (2016). Documento interno para definir la política pública de la Empresa AgroAzuay EP.
- Grupo de Acción Interinstitucional sobre la Mujer Rural FAO, FIDA y PMA (2000). *Observatorio de Mujeres: mujeres rurales*. Recuperado el enero de 2017 de <http://www.un.org/womenwatch/feature/ruralwomen/documents/Es-Rural-Women-MDGs-web.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2012). *Uso del tiempo en Ecuador*. Recuperado el 18 de enero de 2017 de http://www.inec.gob.ec/sitio_tiempo/presentacion.pdf
- _____ (2010). *Ecuador en cifras*. Recuperado el diciembre de 2016 de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web->
- ONU Hábitat (Octubre de 2016). *Nueva agenda urbana - Hábitat III*. Recuperado en diciembre de 2016 de <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>
- Parlamento Europeo (Noviembre de 2015). *Red Española de Desarrollo Rural*. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de <http://www.redr.es/es/portal.do?TR=A&IDR=1&identificador=718>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2016). *PNUD*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

- Puleo, A. (2008). Libertad, igualdad, sostenibilidad. Por un ecofeminismo ilustrado. Isegoría, *Revista de Filosofía, Moral y Política*, 47-51.
- Rodríguez, C. (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico. En A. Girón, y E. Correa, *Del sur hacia el norte: economía política del orden económico* (pp. 229-240). Buenos Aires: CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, M., y Herrero López, Y. (2010). *Ecofeminismo, una propuesta para repensar el presente y construir el futuro*. Obtenido de [http://www.mapama.gob.es/es/ceneam/articulos-de opinion/2010_06pascual y herrero_tcm7-141782.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/ceneam/articulos-de-opinion/2010_06pascual-y-herrero_tcm7-141782.pdf)
- Silva, M. D. (Enero de 2017). *Economía feminista*. Recuperado el febrero de 2017 de <http://economiafeminista.com/feminizacion-de-la-pobreza-la-pobreza-tiene-rostro-de-mujer/>

Desigualdades y formas de gobierno en las articulaciones urbano-rurales

Cristina Cielo

FLACSO Sede Ecuador

Introducción

La fragmentación funcional entre la administración urbana y la rural se basa en el poco reconocimiento de las interdependencias entre la ciudad y el campo. Como bien advierten los gobiernos provinciales, la gobernanza separada de los municipios y las zonas rurales dificulta la gestión de la reproducción social que integra ambos territorios y sus espacios intermedios. Pasar por alto la mutua dependencia entre las zonas urbanas y las rurales ha llevado, entre otros efectos, a la duradera estructura socioeconómica que perjudica a los pobladores vulnerables rurales y urbano-marginales. Con la intensificación de la urbanización en América Latina, desde la segunda mitad del siglo XX, las ciudades estuvieron en el centro de las estrategias desarrolladoras de los Estados y de las esperanzas y expectativas de sus ciudadanos. Perduran, desde entonces, disparidades significativas entre las oportunidades de empleo en las ciudades y en el campo y entre las condiciones urbanas y las rurales de educación, salud e infraestructura social y productiva.

Las políticas redistributivas de la última década en Ecuador han tenido un impacto importante en las desigualdades sociales. Pero, como veremos abajo, no ha disminuido la brecha urbano-rural. ¿Cómo com-

prender la persistencia de estas disparidades? En este capítulo, argumentaré que las brechas rurales-urbanas que persisten se deben a una perspectiva demasiado estrecha del desarrollo socioeconómico. Ampliar esta perspectiva significa reconocer con mayor claridad no sólo la interdependencia entre las dinámicas rurales y urbanas, sino también la interdependencia entre los procesos productivos y reproductivos. En este sentido, la gobernanza integral de los territorios debe tomar en cuenta las formas sociales y organizativas que vinculan los elementos de la productividad y la reproducción de la vida. Es decir, la función de la administración política institucionalizada es comprender y fortalecer las mutuas dependencias que fundamentan nuestra sustentabilidad colectiva.

Para desarrollar este argumento, nos será útil considerar el concepto de «formas de gobierno» del filósofo boliviano Luis Tapia (2009). Al referirse con este concepto a las maneras en que nos organizamos con el fin de reproducirnos socialmente, Tapia lleva la idea del gobierno más allá de la gobernanza. Enfatiza, más bien, la articulación fundamental entre la gestión social y política de un colectivo, por una parte, y nuestras interdependencias mutuas entre unos y otros y con la naturaleza misma, por otra. En lo que sigue, incorporamos los hallazgos analíticos de la geografía y la ecología crítica y de la economía feminista para indicar la manera en que una perspectiva ampliada de las «formas de gobierno» es fundamental para trazar políticas que fomenten nuestra convivencia más digna, justa y sostenible.

En el primer apartado, revisamos datos sobre las desigualdades socioeconómicas rurales-urbanas en el contexto de los cambios de las transformaciones económicas en la región. El segundo apartado revisa explicaciones de esta brecha rural-urbana en las críticas de las perspectivas del desarrollo. Empezamos con los análisis de geografía crítica (Harvey, 1990; Brenner, 2013), que nos ayudan ver el rol de la acumulación del capital en la subordinación de los sectores rurales. Esta mirada es similar al de la ecología política (Bellamy Foster, 2014), que considera nuestra relación con la naturaleza para comprender la explotación del campo y de los recursos naturales. Estas ideas, en conjunto con perspectivas de la eco-

nomía feminista (Carrasco et al., 2001), nos señalan las limitaciones del paradigma de desarrollo vigente, en tanto este solo concibe el intercambio en los procesos productivos, pasando por alto la interdependencia de la producción con la reproducción del medioambiente y de la vida misma.

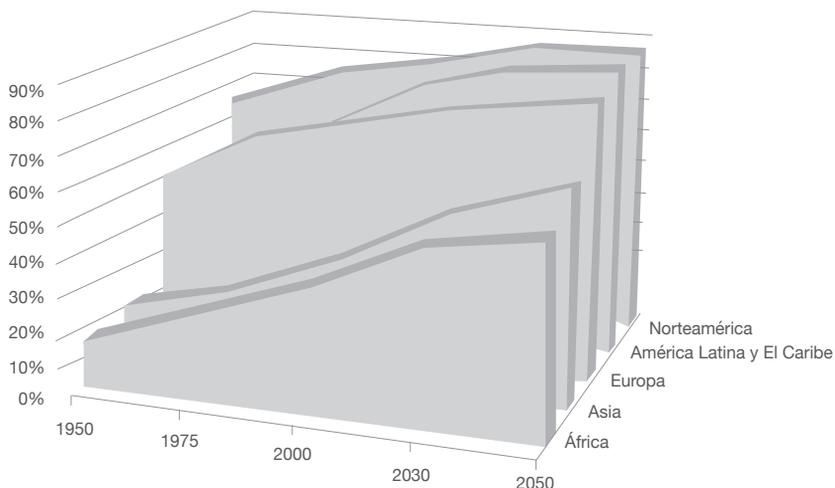
El tercer apartado revisa estudios andinos sobre la territorialidad de esta reproducción y analiza las implicaciones de las perspectivas teóricas consideradas. Reflexiona sobre estudios que relacionan la participación y las desigualdades, para argumentar que, cuanto más se acerca la gobernanza a la organización interdependiente de la reproducción social, menos inequidad se produce. Concluimos el capítulo con un llamamiento a la administración y a las políticas públicas. Para contrarrestar el modelo de desarrollo desigual actual, estas deben ampliar su concepción de la gestión de lo económico a la inclusión de la consideración de la reproducción colectiva y sus formas organizativas.

Las desigualdades concretadas en la división campo-ciudad

Sabemos que América Latina es una de las regiones más urbanizadas en el mundo. La única región en el mundo más urbanizada que América Latina y el Caribe, que en 2014 tenía una población urbana de 82%, es América del Norte (incluye Bermuda, Canadá, Groenlandia y los Estados Unidos), con una población urbana en 2014 de 80%. Las otras regiones del sur global son mucho menos urbanizadas: en 2014, 40% de la población en África vivía en ciudades, y 48% de la población de Asia vivía en ciudades. El gráfico 1 demuestra el crecimiento de la población urbana en cada región, desde 1950 hasta las proyecciones para su crecimiento hasta 2050.

Gráfico 1.

El crecimiento urbano en las regiones del mundo, 1950-2050



Elaboración: la autora.

Fuente: Datos de DESA-UN (2006) y Population Reference Bureau (2015).

Además de ser una de las regiones más urbanizadas en el mundo, América Latina es también una de las regiones más desiguales. Una manera de medir desigualdades es el indicador Gini. El coeficiente Gini es un número entre 0 y 100 que describe la desigualdad; en el caso que miramos, la desigualdad de ingresos. Un índice de 0 representaría equidad perfecta, en la que cada persona en el país goza del mismo ingreso. Un índice de 100 representaría inequidad total, en la que una persona en el país recibe todos los ingresos. El siguiente gráfico 2 del Banco Mundial mapea estas desigualdades: los países en azul más oscuro son más desiguales, los países en color más claro son más equitativos.

Gráfico 2.
Niveles nacionales de desigualdades, 2013



Fuente: Banco Mundial en Myers (2015)

Estas desigualdades de ingresos se manifiestan en disparidades urbano-rurales, que se articulan a su vez con otras formas de desigualdad. En 2014, un trabajador rural latinoamericano ganaba un promedio de 32% menos que su par urbano. Además, si era mujer en zona rural, tenía menos posibilidad (44%) de estar económicamente activa que una mujer urbana (51%), representando una brecha entre mujeres y hombres rurales más grande que el de mujeres y hombres urbanos (OIT 2015). El hecho de que Ecuador tiene una proporción de población rural más alta que el promedio latinoamericano 36% de su población vivía en el campo en 2014 significa que disparidades urbano-rurales afectan a número mayor o en mayor medida a pobladores del campo. De acuerdo al censo de 2010, 83% de la población rural ecuatoriana se encontraba en condiciones de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, en contraste con solo 46% de la población urbana (INEC ,2010).

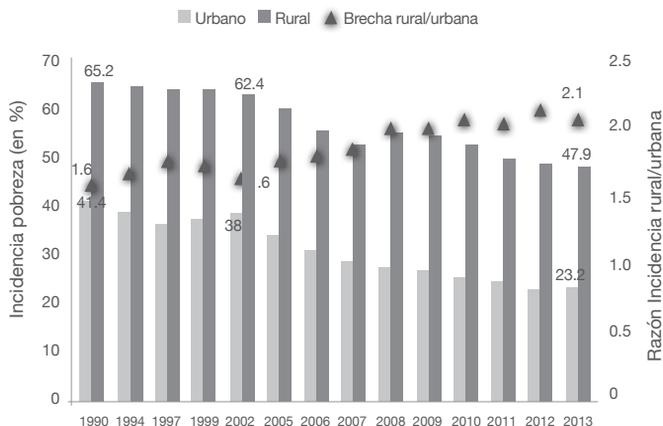
Tanto a nivel regional como a nivel nacional, las desigualdades sociales aumentaron en las décadas de los 80 y los 90, con las políticas de ajuste estructural enfocadas en la liberalización del intercambio y la esta-

bilización macroeconómica a costa de los programas sociales y el salario real. El número de personas pobres en América Latina alcanzó su máximo en 2002, con 225 millones de personas pobres, representando 44% de los latinoamericanos. Pero en la década de los 2000, gracias a mayor crecimiento económico y políticas redistributivas en países latinoamericanos, tanto la desigualdad como la pobreza disminuyeron. La incidencia de pobreza regional cayó a un mínimo de 28% en 2012. Sólo en 2015 empezó a subir ligeramente, reflejando el impacto de la crisis económica mundial y la baja de los precios de exportaciones primas (Cepal, 2015).

Pero, a pesar de esta caída continua de los niveles de pobreza durante los últimos 15 años, la brecha en la incidencia entre la pobreza rural y la pobreza urbana ha aumentado. Natalie Gómez (2015) elabora los siguientes dos gráficos para demostrar esta tendencia. El gráfico 3 muestra tanto la caída de la pobreza urbana y la pobreza rural, como el crecimiento de la diferencia entre la pobreza urbana y la pobreza rural: en 2002, el porcentaje de la población rural que vivía debajo de la línea de pobreza era 1,6 veces más que la incidencia de la pobreza urbana; en 2012, la incidencia de pobreza rural llegó a ser más del doble que la incidencia de pobreza urbana.

Gráfico 3.

Cae la pobreza y crece la brecha rural-urbana en América Latina, 1990-2013



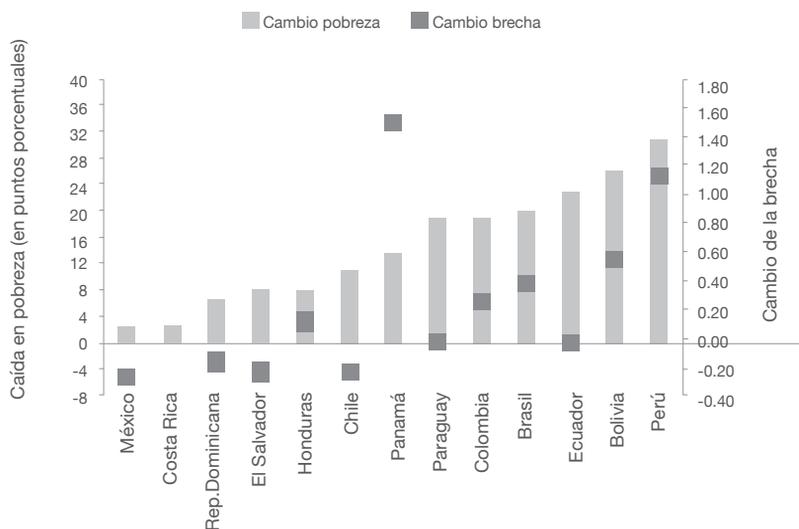
Fuente: Gómez 2015, con base en datos de Cepal 2014.

¿Por qué este aumento en la brecha rural-urbana cuando se reduce la pobreza? Las personas, viviendo en ciudades, experimentan de manera más intensa variaciones en la economía nacional. Por las economías de escala en la provisión de servicios públicos y el *clustering* del sector de servicios que incrementa la productividad, un aumento en ingresos a nivel nacional tiene mayor impacto en las ciudades que en el campo.

En la misma lógica, Ponce y Vos (2014) demuestran que en el período de la crisis económica de 1999-2001 en Ecuador, desigualdades en la ciudad (medidas por el coeficiente Gini) aumentaron bruscamente, pero en el campo no hubo un aumento de inequidad. Cuando crece la economía nacional, los ciudadanos se benefician más que los campesinos. Cuando hay crisis económica nacional, los ciudadanos son más vulnerables que los campesinos a la caída del salario real y al aumento de la pobreza. Castells-Quintana y Royuela (2015) corroboran la correlación entre el desarrollo nacional y las desigualdades espaciales y personales. Estudiando 51 países a lo largo del período 1970-2007, observan que, en los países menos desarrollados, la urbanización (la concentración espacial) y la inequidad (la concentración personal) acompañan al crecimiento económico (medido por aumento de ingresos).

El beneficio desigual del que gozan las ciudades en períodos de crecimiento económico nacional se refleja en la comparación nacional que realiza Gómez (2015). Aquí se desagrega el análisis arriba mencionado de la relación entre la reducción de la pobreza y la disparidad rural-urbana, comparando esta relación entre países latinoamericanos en el período de la reducción de la desigualdad de 2002-2012. El autor encuentra que en los países en los que más se ha reducido la pobreza en este período, más han crecido las disparidades en pobreza rural y urbana (gráfico 4).

Gráfico 4.
Relaciones nacionales entre cambios en la pobreza y la brecha rural-urbana, 2002-2012



Fuente: Gómez 2015, con base en datos de Cepal 2014.

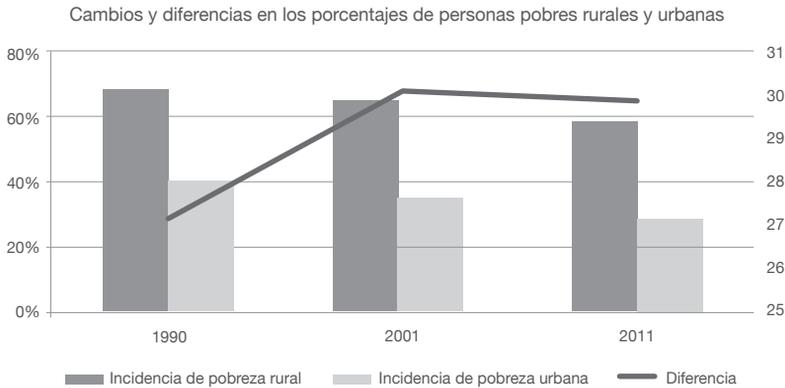
En Perú, el porcentaje de personas pobres cayó de 54% en 2002 a 34% en 2012. En este mismo período, la brecha rural-urbana creció: en 2002, la incidencia de pobreza rural era 1,8 veces más que la incidencia de pobreza urbana; en 2012, era 2,9 veces más. Del mismo modo, se puede ver en el gráfico que los países en los que se ha disminuido la brecha rural-urbana (México, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Chile) son los países en los que menos se redujo la pobreza en ese período (Gómez, 2015).

Cómo se ve en el gráfico anterior, Ecuador es uno de los casos excepcionales. En el período de 2002-2012, en Ecuador hubo una importante reducción en la pobreza sin un aumento en la brecha rural-urbana. Pero, aunque no haya habido un aumento en la brecha rural-urbana en ese período, ésta sigue siendo considerable. Esto se remite a las altas des-

igualdades históricas rural-urbanas que han existido en el país (Larrea, 2013). El gráfico 5, que sigue, muestra el notable crecimiento de la disparidad rural-urbana en la década de los 90. La incidencia de pobreza urbana se disminuyó en 6,1 puntos porcentuales (de 41,3% en 1990 a 35,2% en 2001), pero la incidencia de pobreza rural bajó sólo 3,3 puntos porcentuales en el mismo período (de 68,5% en 1990 a 65,2% en 2001). Aunque posteriormente esta brecha rural-urbana sí ha disminuido ligeramente, el alto nivel de desigualdad rural-urbana que hubo se ha mantenido. Tanto al principio como al final de la década de los 2000, la incidencia de pobreza rural fue alrededor de dos veces más alta que la incidencia de pobreza urbana.

Gráfico 5.

Reducción de la pobreza y crecimiento de la desigualdad en Ecuador, 1990-2010



Elaboración: la autora.

Fuente: Senplades 2013.

Hay, por tanto, un impacto diferenciado de las variaciones económicas a nivel nacional para las poblaciones urbanas y rurales. Estos datos y los demás descritos en este apartado se evidencian en nuestras realidades y experiencias cotidianas. Exigen que consideremos las razones de que el modelo de desarrollo que prioriza el crecimiento económico paradójicamente sigue produciendo desigualdades.

Territorios para la acumulación del capital y la reproducción vital

Para explicar las inequidades territoriales persistentes, es necesario replantear la perspectiva desde la cual comprendemos la relación entre diferentes espacios territoriales y sus procesos sociales y productivos. En este apartado, revisamos las teorías de la geografía crítica, la ecología política y la economía feminista. Estos acercamientos analíticos nos ayudarán comprender el sesgo urbano de los modelos de desarrollo económico.

En las últimas décadas, geógrafos como David Harvey (1990) han aportado importantes teorías para nuestra comprensión del rol del espacio en procesos económicos, y, en particular, en los procesos de la acumulación del capital. En su muy clara revisión de esta literatura, Pancho Hurtado (2017) señala que uno de estos geógrafos, Neil Brenner, «resalta la necesidad de sustituir el análisis de las tipologías de los asentamientos urbanos (ciudad, ciudad región, megaciudad, conurbación u otros) por el análisis de procesos socioespaciales de urbanización que configuran los heterogéneos paisajes del capitalismo moderno» (Hurtado, 2017, 24). Es decir, las dinámicas urbanas se deben analizar en términos de su rol específico en el sistema más amplio que determina lo que consideramos desarrollo y economía, o sea, el sistema de la acumulación del capital. Desde esta perspectiva de geografía marxista, no tiene sentido analizar de manera fragmentada los territorios ni las ciudades ni los espacios nacionales, ya que son los elementos concretos de cada espacio y sus recursos que se incorporan, aprovechan y expropian en la lógica de acumulación de capital (Brenner, 2013).

Desde el mismo trabajo de Marx, de hecho, hay un interés en el intercambio necesario entre la producción y la reproducción humana y la naturaleza. Para Marx, el suelo y el trabajador son «las fuentes originales de toda riqueza» (1967, 506), y el intercambio entre la sociedad con la naturaleza es mediado socialmente por el trabajo y la producción. María Cristina Vallejo, economista ecuatoriana que estudia el intercambio desigual en términos de los flujos de materiales biofísicas, explica:

Tal como los sistemas biológicos toman sus nutrientes, el oxígeno y el agua de la naturaleza para funcionar, la economía se alimenta de la materia y la energía existentes en la naturaleza. Estos recursos sirven como insumos de los procesos productivos... Asimismo, los sistemas biológicos, tras procesar sus alimentos y entrar en funcionamiento, generan desperdicios que se depositan en el medio ambiente, (2009, p. 3).

Lo que esto quiere decir para el análisis de las ciudades es que no se puede comprender la productividad sin los recursos naturales, no se pueden comprender las dinámicas económicas de la ciudad sin tomar en cuenta su metabolismo con el campo.

Los acercamientos de ecologistas urbanas aterrizan el análisis de estas interdependencias urbano-rurales. En su texto fundamental: *El metabolismo de las ciudades* (1965), Abel Wolman mide los flujos materiales necesarios para el sostenimiento de una ciudad ideal y sus pobladores. Fundamental a los elementos que la ciudad absorbe desde fuera de sus territorios son el agua, los alimentos y el combustible; arroja hacia fuera las aguas residuales, los desechos sólidos y los elementos de la contaminación del aire¹. Poco después, se empezaron a identificar métodos para el estudio de los flujos urbanos materiales y energéticos (Unesco 1970). Desde entonces, se han profundizado y se han complejizado esas primeras discusiones, debatiendo, por ejemplo, otros tipos de flujos (poblacionales, informáticos, culturales, etc.) que mantienen a las ciudades o la necesidad de discutir el metabolismo urbano en relación a la sostenibilidad medioambiental global (Conke y Ferreira, 2015; Delgado, 2015).

El concepto del metabolismo nos lleva a considerar los procesos necesarios para el mantenimiento y la reproducción de la vida. Estos procesos no son sólo físicos y químicos, sino también sociales y afectivos. Economistas feministas desde los años 70 (Dalla Costa, 1972,

1 Wolman analiza una ciudad hipotética estadounidense, de 1 millón de habitantes, para medir los insumos básicos que requiere y los residuos centrales que produce a diario en las categorías arriba señaladas. Cada día, la ciudad requeriría 2 000 toneladas de alimentos, 320 000 toneladas de agua y 11 500 toneladas de combustibles, y produciría 1 600 toneladas de residuos sólidos, 3 000 000 de toneladas de aguas residuales y 25 000 toneladas de aguas residuales.

Meillassoux, 1977) insisten en la necesidad de reconocer el trabajo de reproducción como un elemento fundamental de las relaciones de producción. Tal como un enfoque economicista invisibiliza el rol esencial del campo en la reproducción biofísica del territorio, también pasa por alto el trabajo de cuidado necesario para reproducir la misma fuerza de trabajo del que depende la acumulación del capital.

Aunque Marx no se detuvo ni profundizó en el carácter esencial de la naturaleza y del cuidado en su análisis del capital, ecologistas políticos y economistas feministas demuestran que existe en este análisis el reconocimiento tanto de nuestro medio ambiente como del trabajo reproductivo. John Bellamy Foster (2014) señala que el uso del concepto de metabolismo en Marx fue «una tentativa de fundamentar su crítica de la economía en forma materialista en una comprensión de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza procedente de la ciencia natural de su época» (4). Por su parte, Galcerán (2006) cita al mismo Marx:

...la producción de la vida, tanto de la propia en el trabajo, como de la ajena en la procreación, se manifiesta inmediatamente como una doble relación de una parte como una relación natural y de otra como una relación social; social en el sentido de que por ella se entiende la cooperación de diversos individuos [...], de donde se desprende que un determinado modo de producción [...] lleva siempre aparejado un determinado modo de cooperación que es, a su vez, una «fuerza productiva». (Marx 1845/1846, p. 30 en Galcerán 17).

En esta línea, Federici (2010) demuestra históricamente que la escisión entre las esteras productivas y reproductivas es esencial para el establecimiento y la institucionalización de la lógica capitalista. Es precisamente con base en esta división que perspectivas economicistas ocultan elementos y procesos de la reproducción social y material. La expropiación de los trabajos de cuidado (Vega y Gutiérrez 2014) y del trabajo afectivo (Narotzky, 1991) e inmaterial (Negri, 2001) comparte las lógicas de externalización de costos y transferencia de valor que la expropiación de las economías campesinas y familiares (Carrión y Herrera, 2012) y la explotación de los recursos naturales.

El menosprecio de estos tipos de actividades y de economías nos lleva precisamente a las desigualdades que se revisaron en el primer apartado. Para amortiguar las inequidades entre el campo y la ciudad, se deben considerar el funcionamiento integral y la sostenibilidad interdependiente de nuestras ciudades y zonas rurales. Se ha argumentado en este apartado que esa consideración exige un replanteamiento de las perspectivas de desarrollo economicista que «posicionan las actividades económicas no capitalistas en función de las actividades económicas capitalistas» (Cameron y Gibson-Graham, 2003). Hemos visto que es esa perspectiva que permite la apropiación y la explotación de los recursos a través de relaciones asimétricas de intercambio. Cambiar ese acercamiento significa considerar las maneras en que nos organizamos para sostenernos. A partir de esta consideración pasamos al siguiente apartado.

Organización social y formas de gobierno para la reproducción

Las desigualdades rural-urbanas presentadas en el primer apartado provienen de una falta de reconocimiento de los procesos interdependientes necesarios para el sostenimiento de la vida humana. Debemos, por tanto, «desplazar el núcleo analítico del mercado a las personas; de las necesidades que implica la producción de mercancías y el beneficio, a la satisfacción de las necesidades humanas» (Carrasco et al. 2001, p. 212). El establecimiento de la sostenibilidad de la vida como categoría analítica plantea necesariamente una reconsideración de la organización social y de las formas de gobierno que lo gestionan.

Vemos un ejemplo empírico del replanteo de la organización social a nivel local en el análisis de la forma «multilocal» (Cielo y Antequera, 2012) de sustentar la producción y la reproducción de una familia. Nelson Antequera (2011) argumenta que familias y comunidades bolivianas buscan incorporarse a un máximo de estratos socioeconómicos, tipos de actividades y territorios para la sostenibilidad colectiva. Mientras la madre de una familia trabaja en la ciudad, el papá puede ser maestro rural, con unos hijos estudiando en la ciudad y la abuela cuidando a los más pe-

queños en el pueblo natal. Esta multilocalidad productiva, organizativa y social se reproduce en otra escala en las diásporas andinas y comunidades dispersas que se estudian en la migración internacional (Jorgensen, 2011).

Estas dinámicas también se evidencian en Ecuador. Poinot (2004) estudió comunidades en la provincia de Bolívar para identificar sus formas de organizarse para aprovechar de los territorios ecológicamente diversos. Entre los años 1940 y 1970 surgió para estas comunidades la posibilidad de comprar tierras, por lo que empezaron a migrar a la Costa para ganar en las plantaciones el capital necesario para esa compra. En la Costa, conocieron los métodos agrícolas para cultivar productos tropicales, lo que permitió que compraran y trabajaran tierras desde sus altas tierras de origen hasta aquellas en valles más cálidos.

En las partes más altas podían cultivar habas o papas. Más abajo, entre 2 000 y 2 800 metros de altura, podían pastear ganado de origen europeo. En el valle, entre 1 400 y 2 000 metros de altura, había la posibilidad de criar bovinos de raza criollo. Finalmente, entre 300 y 1 400 metros de altura, en los valles cálidos, podían cultivar productos tropicales como caña de azúcar, plátano, café, cacao, naranja, piña y yuca. Dice Poinot:

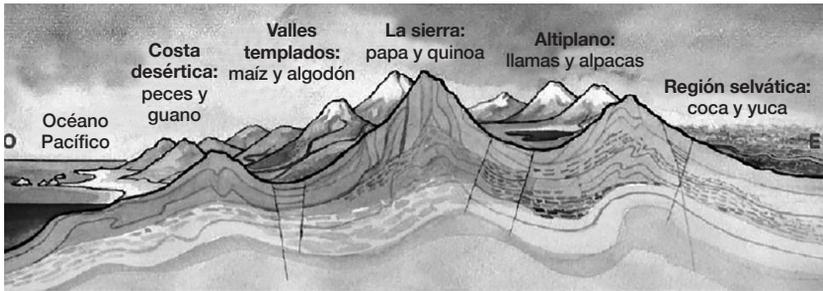
Constituían así explotaciones multizonales, en 80% de los casos, siguiendo un sistema de producción nuevo en el cual las tierras altas tradicionalmente indígenas proveían la alimentación de base, mientras que aquellas que acababan de adquirir estaban dedicadas a producciones comercializables. Los ingresos monetarios provenientes de estos nuevos cultivos permitían comprar abono, productos fitosanitarios, semillas seleccionadas para las tierras frías, lo que indica bien que aquellas conservaban un carácter vital en la economía familiar. (Poinot, 2004)

Tanto el trabajo de Antequera como el trabajo de Poinot emergen de los estudios arqueológicos de John Murra, quien analizó la organización social, económica y política de los Andes precoloniales. En su importante artículo sobre «El control vertical de un máximo de pisos ecológicos» (1972), Murra demostró que la organización económica de la zona andina se basó en las relaciones entre asentamientos y zonas productivos de distintos pisos ecológicos en el paisaje vertical andino.

Es decir, dadas las distintas posibilidades de cultivo, caza y recolección en las variadas ecologías andinas, las sociedades andinas precoloniales se organizaron como archipiélagos, con una noción dispersa de territorialidad, contrapuesta a la visión moderna del Estado-nación con su definición unificada y delimitada de un territorio político.

Gráfico 6.

Los pisos ecológicos aprovechados por las sociedades andinas



Tomado de historia1-42.blogspot.com

Los territorios políticos dispersos de la sociedad andina que estudió Murra permitieron que el conjunto de sus miembros satisficiera sus necesidades en colectivo. La gestión política para la satisfacción equitativa de nuestras necesidades requiere mayor reconocimiento de la importancia a la productividad y al desarrollo de la esfera que reproduce la sostenibilidad vital, cuya importancia ahora se encubre.

René Zavaleta (1986), sociólogo boliviano, estudió la historia del Estado boliviano para demostrar el desfase entre la élite política gamonal, dependiente de las tierras delimitadas de sus haciendas, y la organización social de los campesinos andinos, cuyas formas de producir y reproducirse en el espacio se oponían a la forma nación del nuevo Estado boliviano. De acuerdo a Luis Tapia (2009), estas últimas maneras locales de transformar la naturaleza no han cambiado en Bolivia, ni han cambiado las formas organizativas del ayllu o sus autoridades. Es esta orquestación entre los modos materiales, sociales y subjetivos de reproducirse que Tapia llama «formas de gobierno»: «... un tipo de articulación y dirección global de los diferentes aspectos de la vida social y, en

este sentido, también el modo de transformación de la naturaleza... Estas dos dimensiones, la de la institución de lo social y la reproducción de lo social [son en las que] intervienen las formas políticas» (2009, p. 38).

Gobierno, en este sentido, es más que gobernanza, es más que gestionar y administrar. Es la forma de organizarnos socialmente para la producción y la reproducción de la vida colectiva. El sistema de autoridades y la política, en este sentido, definen los procesos y los modos de la transformación de la naturaleza. En cuanto una forma de gobierno está más articulada orgánicamente a la forma en que un colectivo se reproduce materialmente y socialmente, más podrá responder a las necesidades del colectivo y de sus miembros. Por tanto, menos desigualdades habrá.

En la medida, entonces, en la que la gestión y la administración territorial reconocen las dependencias e interdependencias que son necesarias para la sostenibilidad de la vida colectiva dependencias e interdependencias que ahora se ocultan, mejor podrá responder a sus constituyentes. Profundizando en el concepto de «Estado aparente» de Zavaleta, Tapia describe que «el Estado es aparente cuando no se ha producido el proceso de separación de lo político de manera endógena o local» (2002, 307), es decir, cuando «un poder político jurídicamente soberano sobre el conjunto de determinado territorio... no tiene relación orgánica con aquellas poblaciones sobre las que pretende gobernar» (p. 307).

Esta afirmación se comprueba a nivel nacional por estudios que demuestran la correlación entre la igualdad política en términos de democratización y las distribuciones más equitativas de ingresos. Consideramos, en los casos que siguen, que una relación más «orgánica» en los términos que propone Tapia (2002)² se representa por mayor participación o más democratización. Mueller y Stratmann (2002), por ejemplo, demuestran en su estudio comparado que el nivel de participación ciudadana nacional tiene un impacto directo negativo en la desigualdad de ingresos. Aunque siempre complejos los debates y cautelosas las conclusiones sobre la relación entre democracia y equidad (Sirowy e Inkeles,

2 La relación «orgánica» entre el Estado y la sociedad civil que explora Tapia se basa tanto en sus lecturas del trabajo de René Zavaleta como las teorías de Antonio Gramsci.

1990), la base de datos del Banco Mundial de 1996 (Deininger y Squire, 1996) fue una de las primeras que permitió comparaciones fiables internacionales. Análisis basados en esta base de datos han concluido reiterada y consistentemente que más democracia se correlaciona con más equidad (Rueschemeyer et al., 1992; Timmons, 2010).

Para los países de América Latina también se han confirmado estos hallazgos. Usando el coeficiente Gini para medir desigualdades, Huber et al. (2006) comparan 18 países de la región a lo largo del período entre 1970 y 2000 para demostrar que, cuanto más tiempo de democracia ha tenido un país latinoamericano, más equitativa será la sociedad. La inversión estatal en el gasto social y en políticas redistributivas sólo tienen un impacto de disminuir la desigualdad en condiciones de democracia sostenida; en lugares en los que la tradición democrática es más débil, el gasto social no significa menos desigualdad (Huber et al., 2006). De manera parecida, Balcázar (2016) encuentra que cohortes latinoamericanas que han vivido más años bajo regímenes democráticos tienen más bajos niveles de desigualdad económica.

Tomando esta evidencia empírica a nivel nacional en conjunto con el razonamiento más teórico y más localmente anclado de Tapia, vemos que, cuanto menos articulada es una forma de organización política con las formas organizativas de reproducción social, más serán sus desigualdades. Es decir, la forma de gobierno menos articulada se relaciona a más desigualdades. Esta articulación depende de la participación subjetiva y organizativa de los sujetos en la gestión de los procesos que les incumben. Esto, como hemos visto arriba, no pueden delimitarse ni a la esfera productiva ni al territorio urbano.

Vemos estas dinámicas de manera más aterrizada en un estudio de métodos mixtos sobre las formas de participación política y las desigualdades sociales en barrios periurbanos de la ciudad de Cochabamba, Bolivia (Cielo y Céspedes, 2008). A partir de una etnografía de barrios marginales de la ciudad, se identificaron lógicas subjetivas y organizativas muy distintas de organizarse en colectivo. A pesar de encontrarse dos de los barrios en la misma zona periférica de la ciudad, y de com-

partir muchos de los mismos problemas de escaso acceso a servicios públicos y de precariedad laboral, encuestas representativas mostraron niveles de participación muy distintos según la relación que tenía la dirigencia y sus decisiones barriales con los vecinos.

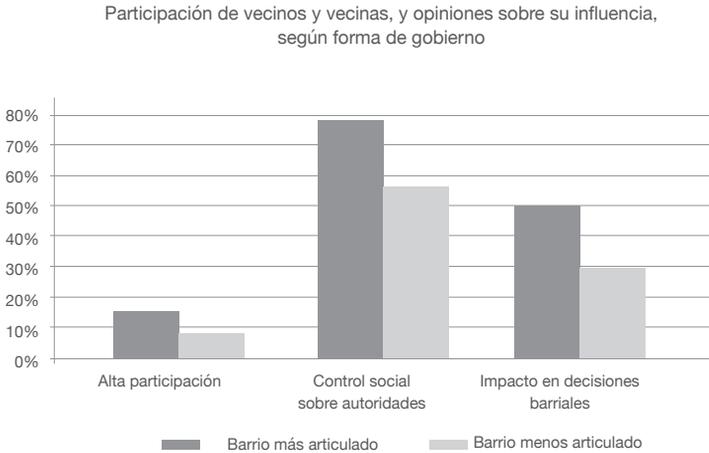
En el primer barrio, las decisiones que se tomaban por el colectivo se decidían en pequeños grupos de manzanas, en reuniones íntimas en las que las preocupaciones y actividades del sustento familiar se volvían asuntos para tratar colectivamente. Llamamos la forma de gobierno de este primer barrio *más articulada*, puesto que la forma política responde de manera significativa a la organización colectiva para la satisfacción de las necesidades de los habitantes. En el segundo barrio, en cambio, los dirigentes se elegían por ser profesionales, y tomaban sus decisiones para los asuntos barriales en reuniones en las que participaban pocos vecinos. Este segundo barrio era más eficiente y más efectivo, en términos de fomentar el desarrollo productivo y lograr respuestas municipales a sus demandas barriales. Sin embargo, como veremos, también tenía una forma organizativa que respondía menos a las preocupaciones cotidianas de los vecinos. Llamamos la forma de gobierno de este segundo barrio *menos articulada*, puesto que la forma política de gestión responde menos a la organización colectiva para la satisfacción de las necesidades de los habitantes

La diferencia en la participación en los dos barrios se ve en el gráfico 7, que muestra los resultados de encuestas sobre participación y condiciones en los barrios³. Casi el doble de los vecinos del barrio más articulado respondió que tenía un alto nivel de participación en los asuntos y las actividades colectivas que en el barrio menos articulado. También fue significativa la diferencia entre los vecinos en cada barrio que pensaban que se podía ejercer un control social sobre sus dirigentes y que pensaban que sus opiniones tenían un impacto importante en las decisiones barriales. En cada caso, los vecinos del barrio con la forma de gobierno más articulada es decir, con más coherencia entre la organización política y la reproductiva más participaban y más opinaban que su participación tenía un impacto significativo.

3 Para más información metodológica, datos y hallazgos del estudio, ver Cielo, 2010.

Gráfico 7.

Cuanto más articulada la forma de gobierno, mayor y mejor participación



Elaboración: la autora.

Fuente: Datos en Cielo 2010.

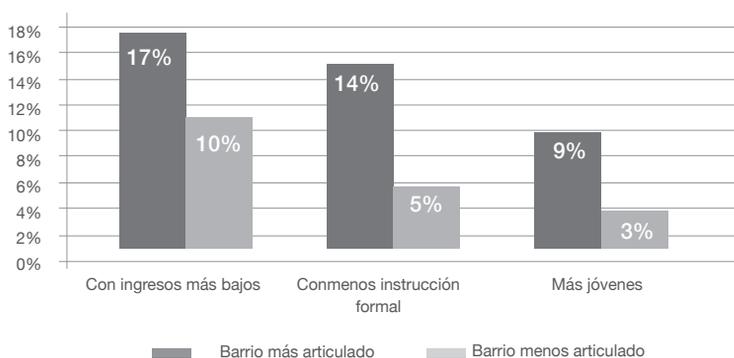
No solamente había más participación en el barrio que mejor respondía a sus habitantes, sino que, además, esa participación era más equitativa. En el siguiente gráfico 8, vemos que los vecinos más vulnerables del barrio aquellos con menos ingresos, menos educación formal y más jóvenes tenían niveles de participación más altos que en el barrio cuya dirigencia se distanciaba más de la vida cotidiana de los vecinos. En el primer barrio, con más articulación de su organización política y reproductiva, 17% de los vecinos con ingresos más bajos tenían un alto nivel de participación en las actividades colectivas, comparado con solo 10% de los vecinos con ingresos bajos en el barrio con menos articulación entre la organización política y la reproductiva. Entre los vecinos vulnerables por educación y por edad, alrededor de tres veces más de ellos participaban altamente en el barrio más articulado que en el barrio menos articulado. En el barrio más articulado, 14% de los vecinos con menos instrucción y 9% de los vecinos con menos de 30 años de edad tenían una alta participación. En el barrio menos articulado, solo 5% de

los vecinos con menos instrucción formal y 3% de los vecinos jóvenes participaban de manera significativa.

Gráfico 8.

Cuanto más articulada la forma de gobierno, más equitativa la participación

Vecinos vulnerables con altos niveles de participación,
según forma de gobierno



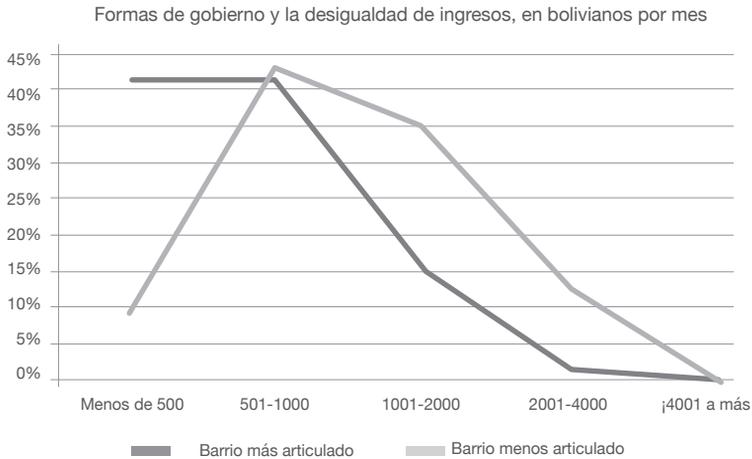
Elaboración: la autora.

Fuente: Datos en Cielo 2010.

El efecto de la forma de gobierno sobre las desigualdades también se puede ver en la diferencia en la distribución de ingresos en los dos barrios. Estos datos reproducen a nivel micro los estudios arriba citados, que encontraron que, a más participación y más democracia, más equidad económica. En el estudio en Cochabamba, el barrio con más participación, cuya forma de gobernanza y las prácticas cotidianas de reproducción más se articulaban, menos amplio era el rango de ingresos económicos de sus habitantes (ver gráfico 9). En ese período, la gran mayoría (83%) de ellos ganaba menos de 1 000 bolivianos por mes; solo 16% de los habitantes ganaba entre 1 000 y 2 000 bolivianos. En el barrio con menos participación y con menos coherencia entre la gobernanza administrativa y la vivencia cotidiana del colectivo, los ingresos eran más dispersos y desiguales. Casi el mismo número (42%) de

los habitantes en cada barrio ganaba entre 500 y 1 000 bolivianos por mes. En el barrio menos articulado, sin embargo, los demás habitantes se encontraban en tres distintos niveles de ingresos: 9% ganaba menos de 500 bolivianos por mes; 35% ganaba entre 1 000 y 2 000 bolivianos por mes, y 13% ganaba entre 2 000 y 4 000 bolivianos cada mes.

Gráfico 9.
Cuanto más articulada la forma de gobierno,
menos dispersos y desiguales los ingresos



Elaboración: la autora.

Fuente: Datos en Cielo 2010.

Se observó en este estudio que el incremento de ingresos y de desarrollo económico del que gozaba el barrio menos articulado no significó mayor equidad. Más bien, lo que hemos argumentado a lo largo de este capítulo es que las desigualdades sociales, territorialmente materializadas en las brechas rural-urbanas, son producto del poco reconocimiento de las dinámicas integrales y extendidas de la sostenibilidad de la vida. Esta falta de reconocimiento de los procesos metabólicos e interdependientes necesarios para sostener a la vida humana y natural se refleja en la relación poco coherente entre las autoridades y el grupo

social. En el caso nacional, la relación más o menos articulada era entre el Estado y la sociedad civil. En el caso de la gestión territorial provincial que nos interesa en este libro, la relación más o menos articulada será entre los gobiernos provinciales y los territorios rural-urbanos. Cuanta menos participación de los habitantes diversos en cada nivel socioespacial, más desigualdad entre sus miembros.

Conclusiones

En este capítulo hemos explorado la imposibilidad de concebir la vida urbana o rural y el desarrollo económico sin los vínculos territoriales y sociales que la mantienen y que la reproducen. Si bien ha caído la pobreza en Ecuador en los últimos 15 años, la brecha rural-urbana sigue siendo sustancial. La explicación que hemos dado para esta brecha tiene dos puntos principales. Primero, argumentamos que las persistentes desigualdades rurales-urbanas se deben al poco reconocimiento de la interdependencia metabólica entre la ciudad y los procesos productivos, por un lado, y el campo, la naturaleza y las actividades reproductivas, por otro. Ese poco reconocimiento de la interdependencia necesaria para sostener la vida colectiva se traduce en formas de gobernanza y de organización política que no responden a la organización social para la satisfacción de las necesidades cotidianas. Nuestro segundo punto principal fue demostrar que la poca articulación entre formas organizativas políticas y reproductivas lleva a mayores desigualdades.

Si queremos mejorar la gobernanza de los territorios integrales rurales-urbanos, no es suficiente el hecho de que se formulen e implementen nuevas y mejores políticas públicas. Es necesario, como hemos visto en este capítulo, reconocer las dinámicas cotidianas e interdependientes necesarias para la productividad y el desarrollo e incorporar como elemento esencial la participación activa de los habitantes en la construcción de políticas que les afectan. Asimismo, las formas de gobierno que articulan la administración política de un territorio y las dinámicas sociales para la reproducción vital se podrán relacionar orgánicamente. Es así que podremos empezar a caminar hacia un horizonte

más sostenible y equitativo, en el que las categorías de ruralidad y urbanidad sirvan para reconocer y fortalecer su mutua dependencia.

Referencias Bibliográficas

- Antequera, Nelson (2011). Itinerarios urbanos. Continuidades y rupturas urbano rurales. En Antequera y Cielo (Coords.), *Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano-rural en Bolivia* (pp. 23-40). La Paz: PIEB, Cides-UMSA.
- Balcázar, Carlos Felipe (2016). Long-run effects of democracy on income inequality in Latin America. *Journal of Economic Inequalities*, 14, 289-307.
- Bellamy Foster, John (2014). Marx y la fractura en el metabolismo universal de la naturaleza. En *Herramienta web* 15. <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-15/marx-y-la-fractura-en-el-metabolismo-universal-de-la-naturaleza>.
- Brenner, Neil (Ed.) (2013). *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.
- Cameron, Jenny, y Gibson-Graham, Julie-Katherine (2003). Feminising the economy: metaphors, strategies, politics. *Gender, Place and Culture: A Journal of Feminist Geography* 10(2), 145-157.
- Carrasco, Cristina, Domínguez, Mario y Mayordomo, Maribel (2001). Hacia una metodología para el estudio del trabajo: propuesta para una EPA alternativa. En Cristina Carrasco (Coord.), *Tiempos, trabajos y género* (pp. 111-128). Barcelona: Edicions Universitat.
- Cielo, Cristina (2010). *The City Effect: Urban Institutions, Peripheries and Political Participations in Bolivia*. Tesis doctoral, University of California, Berkeley.
- Cielo, Cristina, y Antequera, Nelson (2012). Ciudad sin frontera: la multilocalidad urbano-rural en Bolivia. *Eutopía*, 3, 11-29.
- Cielo, Cristina, y Céspedes, Redner (2008). *Participaciones periurbanas: Del control social a los movimientos sociales*. Cochabamba: Plural Editores.
- Council on Hemispheric Affairs (COHA) (2011). "Inequality and Poverty in Latin America: Can the Decline Continue?" Recuperado de <http://www.coha.org/inequality-and-poverty-in-latin-america-can-the-decline-continue/>
- Department of Economic and Social Affairs (DESA-UN) (2006). *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. Nueva York: United Nations.

- Galcerán Huguet, Montserrat (2006). Producción y reproducción en Marx. En *Laboratorio Feminista. Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista: producción, reproducción, deseo y consumo* (pp. 13-26). Madrid: Ediciones Tierra de Nadie.
- Gómez Arteaga, Natalie (2015). *La tiranía de los promedios 2.0: el desbalance rural-urbano en la transformación de América Latina*. PNUD Nicaragua. <http://www.ni.undp.org/content/nicaragua/es/home/presscenter/articles/2015/11/11/la-tiran-a-de-los-promedios-2-0-el-desbalance-rural-urbano-en-la-transformaci-n-de-am-rica-latina.html>.
- Harvey, David (1990). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Huber, Evelyne, Nielsen, François, Pribble, Jenny y Stephens, John (2006). Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean. *American Sociological Review*, 71, 943-963.
- Jorgensen, Kaylen (2011). El archipiélago vertical andino. El control vertical de pisos ecológicos y dinámicas contemporáneas de migración. En N. Antequera y C. Cielo (Coords.), *Ciudad sin fronteras*. Multilocalidad urbano-rural en Bolivia (pp.71-92). La Paz: PIEB, Cides-UMSA.
- Lazzarato, Maurizio, y Negri, Antonio (2001 [1991]). Trabajo Inmaterial. *Formas de vida y producción de subjetividad*. Río de Janeiro: DP&A Editora.
- Mueller, Dennis, y Stratmann, Thomas (2003). The economic effects of democratic participation. *Journal of Public Economics*, 87, 2129-2155.
- Murra, John (1972). Andean Societies. *Annual Review of Anthropology*, 13, 119-141.
- Myers, Joe (2015). Five maps on the state of global inequality. *World Economic Forum*. 25 November 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/5-maps-on-the-state-of-global-inequality/>
- Narotzky, Susana (1995). La renta del afecto: ideología y reproducción social en el cuidado de los viejos. En Prat, Contreras, Martínez y Moreno (Eds.), *Antropología de los pueblos en España* (pp. 464-473). Madrid: Taurus.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ponce, Juan, y Vos, Rob (2014). Redistribution without Structural Change in Ecuador: Rising and Falling Income Inequality in the 1990s and 2000. En *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lesson*. Oxford: APA.

- Population Reference Bureau (2015). *La brecha entre el medio urbano y rural en materia de salud y desarrollo*. Washington DC: PRB-IDEA-Usaid.
- Sirowy, Larry e Inkeles, Alex (1990). The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review. *Studies in Comparative International Development*, 25(1), 126-157.
- Tapia, Luis (2002). *La producción del conocimiento local: historia y política en la obra de René Zavaleta*. La Paz: Cides-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo y Muela del Diablo Editores.
- _____ (2013). Lo nacional-popular y la forma primordial: desarrollos a partir de Gramsci. *Estudios Latinoamericanos*, 32, 85-99.
- Timmons, Jeffrey (2010). Does Democracy Reduce Economic Inequality?. *British Journal of Political Science*, 40: 741-757.
- Vega, Cristina, y Gutiérrez Rodríguez, Encarnación (2014). Nuevas aproximaciones a la organización social del cuidado. *Iconos*, 50, 9-26.
- Zavaleta, René (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo XXI Editores.

Reconsiderar los vínculos campo-ciudad en los territorios

Luciano Martínez Valle

Frente a la crisis del modelo tradicional de crecimiento económico basado en la industrialización asentada en los ejes urbanos y el posterior proceso de crecimiento de las ciudades hacia el entorno territorial próximo, denominado «periferización urbana» (Lussault, 2016), existe actualmente una preocupación tanto en los países desarrollados como en los del sur por analizar las actuales configuraciones territoriales que surgen de nuevas dinámicas productivas. Por supuesto, esto implica repensar las relaciones entre el campo y la ciudad, superando la matriz sectorialista que dividía artificialmente el territorio entre urbano y rural y, más bien, tratar de mirar los procesos de construcción del espacio rural más allá de la visión de la periurbanización, tal como ha sido la tónica predominante en los estudios territoriales. Supone también superar la visión del campo como «reserva de la ciudad», en la medida en que deja de ser un territorio productivo y se transforma en reserva de tierra, materias primas, alimentos, agua y espacios de diversión (Panerai, 2016, p. 50).

Ello exige un esfuerzo teórico en el procesamiento de las transformaciones del medio rural que no siempre obedecen a procesos de expansión urbana, sino también a dinámicas productivas vinculadas ya sea al mercado mundial o a nuevos cambios experimentados por la misma sociedad rural. No está por demás retomar la advertencia de Henri Lefebvre (1978) de no interpretar los procesos de ocupación del suelo a

la americana, es decir, a partir de las ciudades, sino considerar los procesos históricos que conforman la base de la ocupación del espacio¹.

En este artículo se privilegia esta dimensión, es decir, analizar las relaciones campo-ciudad desde el espacio rural, lo que permitirá tener otra óptica de los cambios de la configuración del territorio, especialmente el surgimiento de pueblos y pequeños conglomerados «artificial y apresuradamente» calificados como urbanos con base en criterios puramente demográficos². Para esto, se utiliza como herramienta teórica privilegiada *la teoría de la proximidad* (Torre, 2009, 2014; Bouba-Olga y Grossetti, 2008), que permite comprender la articulación del espacio físico y social basado en las iniciativas desplegadas por los actores sociales en un territorio determinado. Se trata, en todo caso, de una reflexión preliminar que se aventura a plantear algunas tendencias alternativas sobre las relaciones entre el campo y la ciudad a partir una lectura objetiva de lo que se podría denominar como el «dinamismo rural» en territorios específicos en el caso de un país pequeño como el Ecuador.

La «proximidad» en un país pequeño como el Ecuador

El Ecuador es uno de los países más pequeños de Sudamérica, con solo 283 560 km². No obstante, es uno de los más poblados (16,7 millones de habitantes)³, con una densidad de 65 habitantes por km², la más alta de Sudamérica. Si bien su población se ubica mayormente en las ciudades, un importante porcentaje se encuentra todavía en el sector rural (36,3%)⁴. Estas son las condiciones estructurales básicas sobre las

-
- 1 Según Lefebvre, por ejemplo, en «Europa, la agricultura ha precedido a la industria, y la ciudad se ha desarrollado en un medio campesino». Pero, «en América el campo recibe sus modelos culturales (*patterns*) de la ciudad» (1978, p. 65).
 - 2 Así, por ejemplo, en el Ecuador, los poblados de más de 2 500 habitantes adquieren automáticamente el estatuto de urbanos, sin considerar si la población se dedica o no a actividades agropecuarias y, sobre todo, cuál es su caracterización social. En un país como Francia, existe actualmente una preocupación por los criterios de clasificación estadística de los espacios rurales muy influenciados por una visión demográfica y económica de la población rural, lo que ha conducido a una cuasi desaparición estadística del espacio rural (Deshayes et al., 2016).

cuales habría que pensar creativamente sobre la «proximidad» en el país.

La teoría de la «proximidad» ha sido conceptualizada como una categoría que busca explicar no sólo la dimensión geográfica o física, sino también la dimensión social u organizada existente en un territorio. Según Torre y Beuret (2012, p. 10), se trataría en el primer caso de la «distancia entre los actores», es decir, de la distancia geográfica entre ellos, lo que depende de la «disponibilidad de infraestructuras de transporte», pero también de las «características morfológicas de los espacios, dentro de las cuáles se desarrollan las actividades». La proximidad «organizada», en cambio, se refiere a «las diferentes maneras que poseen los actores para estar próximos» y que se basan tanto en una «lógicas de pertenencia» como en una «lógica de similitud» (2012, p. 12). La primera hace alusión a la pertenencia a una misma red de relaciones sociales, mientras que la segunda se refiere al hecho de que las personas comparten valores comunes que pueden ir desde el lenguaje, la cultura y la religión, hasta las normas sociales y las lógicas de reciprocidad. (2012, p. 10). En este sentido, estos autores señalan que la proximidad puede generar «herramientas que faciliten la coordinación no mercantil», lo que permite pensar que en un territorio puede perfectamente existir «la construcción de proximidades entre actores que escapan parcialmente o totalmente al juego del mercado» (2012, p. 6).

En la medida en que se trata de dos categorías que no son independientes, es un hecho que la proximidad geográfica facilita enormemente la proximidad organizada. Torre y Beruet (2012, p. 15) indican que la sumatoria de la proximidad geográfica y la organizada conformaría la base de una definición de «proximidad territorial».

Los vínculos campo-ciudad en un país pequeño como el Ecuador pueden ser analizados creativamente desde la perspectiva de la proximidad tanto geográfica como organizada, puesto que entre los dos tipos

3 Según las proyecciones del INEC, el Ecuador tiene actualmente una población de 16 437 560 habitantes.

4 Datos que corresponden a las proyecciones del INEC hacia 2017. www.ecuadorencifras.gob.ec

de proximidad no hay una relación de causa-efecto, sino más bien de complementariedad. En este sentido, el proceso de apropiación de los territorios por parte de los actores, depende de las condiciones de proximidad especialmente «organizada», porque permite la apropiación en un primer momento del espacio y luego el desarrollo de estrategias para valorizar los recursos actuales y potenciales que existen en el territorio.

Uno de los elementos centrales del desarrollo territorial consiste precisamente en la valorización tanto de los recursos genéricos (es decir, que pasan por la valorización del mercado) y especialmente los recursos específicos que se basan en «saberes no reproductibles y que escapan parcialmente a una concurrencia del mercado» (Gumuchian y Pecqueur 2007, 39). Esta base teórica que proviene de la socioeconomía y de la geografía social (Campagne y Pecqueur, 2014; Gumuchian y Pecqueur, 2007; Davezies, 2008; Di Meo, 2008) permite mover el «foco de análisis» desde una visión estática de las relaciones campo-ciudad hacia una dimensión «relacional» en al menos una doble dimensión:

- a) Las relaciones que se dan entre varios actores (públicos y privados) a nivel del territorio.
- b) Las relaciones con los gobiernos locales y con el Estado.

En resumen, la teoría de la proximidad, al privilegiar la dimensión relacional, abre nuevas pistas de análisis para sobrepassar la visión institucionalista o geográfica de la relación campo-ciudad y focalizar en las estrategias de los actores sociales los cambios que experimentan los territorios.

La importancia de las «pequeñas ciudades y pequeños poblados» en el desarrollo territorial

Actualmente hay un interés en la academia, principalmente de los países europeos, por revalorizar el rol de las pequeñas ciudades en el medio rural. Varios estudios realizados en el caso francés señalan, por ejemplo, la importancia de considerar el estrecho vínculo que existe entre las pequeñas ciudades y el entorno rural, sobre todo si se encuentran alejadas geográficamente de las grandes concentraciones urbanas (Du-

buc 2004). Estas pequeñas ciudades se han constituido en centros de dotación de servicios y de actividades productivas que no necesariamente tienen relación con las actividades agrícolas tradicionales. Es más, en los territorios de baja densidad de población en los que se han realizado estos estudios, se «confirma la necesidad de diversificación de recursos de la población rural fuera de la agricultura para conservar la población en el campo» (Dubuc, 2004, 76).

Dentro de esta última perspectiva es importante mencionar que actualmente existen nuevas relaciones entre territorios rurales o entre estos y el exterior que no pasan necesariamente por los vínculos rural-urbanos y que generan nuevas oportunidades para las áreas rurales. Por lo mismo, se torna prioritario considerar tanto los procesos de diversificación interna como las modalidades de integración con el mercado mundial que apuntan a la disminución de la dependencia respecto a las ciudades o centros urbanos (Saraceno, 2007, pp. 172-173)

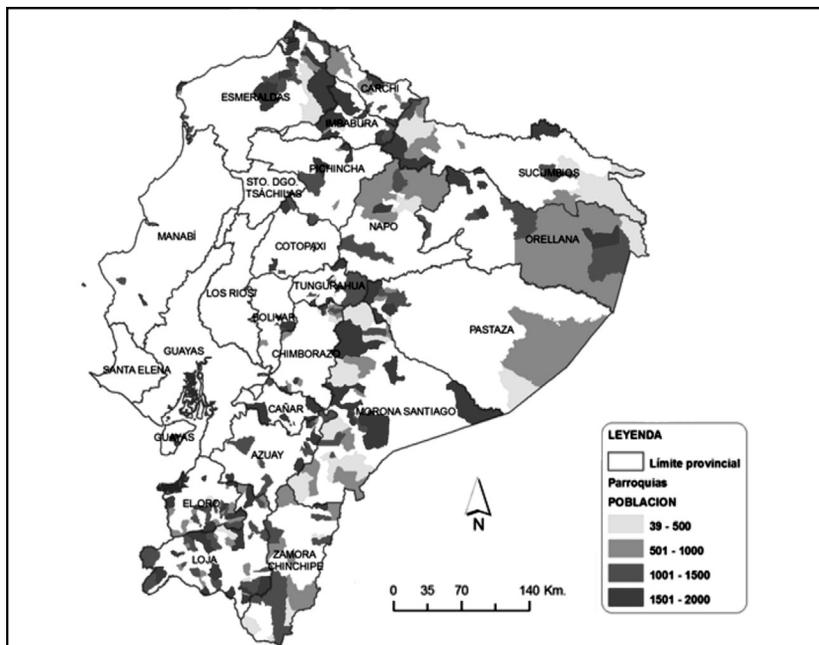
En el caso ecuatoriano y, en general, de la mayoría de los países andinos, no existe sino muy marginalmente el problema de la despoblación de los territorios. A pesar de la migración campo-ciudad, los territorios rurales todavía permanecen poblados. El problema surge cuando se constata que son los jóvenes los que abandonan los territorios rurales y es la población de más edad la que continúa en el campo. Es en este contexto que habría que preguntarse si las pequeñas ciudades pueden constituirse en un primer dique o barrera de la migración tradicional del campo a la ciudad.

No existen investigaciones detalladas que den cuenta de estos fenómenos, es decir, de la transformación de la trama de asentamientos rurales que oscilan entre poblaciones pequeñas hasta el límite de los 2 000 habitantes y más, considerados por el INEC como ciudades⁵. La mayoría de estudios se han concentrado en mirar el rol de las ciudades grandes o intermedias en el «*hinterland*» en que se encuentran, sin con-

5 Hasta 2003, el criterio poblacional para considerar una ciudad era de 5 000 habitantes o más. Disminuir el criterio a 2 000 habitantes ha generado una inflación urbana bastante forzada, pues se basa en criterios exclusivamente demográficos.

siderar las características estructurales de los territorios ni tampoco el origen o surgimiento de los centros poblados.

Mapa 1.
Parroquias rurales con población menor a 200 habitantes



Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2010.

Este mapa, elaborado con base en lo que el INEC considera como la población rural, muestra que ésta se ubica mayoritariamente en las provincias amazónicas, muy cerca de la vertiente oriental de la cordillera de los Andes, y en menor medida en la Costa norte (Esmeraldas) y la Sierra sur (Loja). En el resto del país predominaría la población mayor de 2 000 habitantes, considerada como urbana en el criterio censal más reciente, una visión completamente distorsionada de la realidad.

Las ciudades, en tanto «iconos de la modernidad», están ahí y tienen relaciones funcionales o no con su «área de influencia» rural.

Esta visión funcionalista que proviene de la sociología estadounidense es la que todavía predomina en la academia, la planificación estatal y de los gobiernos locales. Los mismos estudios realizados por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Rimisp, en varios países de América Latina no rebasan esta dimensión funcional:

Lo que importa no es sólo la ubicación física de la ciudad dentro de los límites del territorio, sino que existan relaciones funcionales entre una ciudad de suficiente tamaño y su entorno rural. (2012, p. 50)

Las pocas investigaciones que abordan la relación urbano-rural se concentran más en describir la dinámica de las ciudades intermedias y su influencia en el medio rural. Así, por ejemplo, el interesante estudio realizado sobre Cayambe, Naranjal y Pastaza (Bolay et al. 2004), a pesar de que los casos analizados indican la dinámica económica existente en el medio rural, que genera una demanda importante de mano de obra proveniente del campo e incluso del ámbito urbano⁶, los autores siguen apegados a una visión del rol tradicional de la ciudad en la dotación de servicios, comercio e infraestructura, mientras las zonas rurales cumplen roles tradicionales de «producción de alimentos, abastecimiento de materias primas, mano de obra barata y almacenamiento de desechos urbanos» (Bolay et al., p. 43).

No obstante, es difícil pensar en el crecimiento demográfico y económico de una ciudad pequeña como Cayambe, por ejemplo, si no se considera el auge de la producción de flores y la de leche que han dinamizado las zonas rurales de este territorio. En este caso, existe una dinámica productiva ubicada en el medio rural que incide directamente en el dinamismo urbano, tanto desde el punto de vista económico (incremento de asalariados rurales), del consumo (gasto del ingreso en mercancías y alimentos), del capital financiero (cuentas y tarjetas bancarias) y del comercio de agroquímicos y tecnología, así como de la demanda inmobiliaria y el crecimiento físico del entorno urbano. De no existir este dinamismo económico asentado en el medio rural, esta

6 El 87,5 % de la inmigración de ocho zonas rurales de la provincia de Pichincha migra hacia Cayambe rural (Bolay et al. 2004, p. 105).

ciudad no habría pasado de ser un mero apéndice del sistema de hacienda, tal como era en la década de los sesenta del siglo pasado.

Así, pues, la importancia de los poblados rurales y las pequeñas ciudades, algunas de las cuales han surgido recientemente, mientras otras han resurgido de una situación de crisis y olvido, es central para pensar los territorios rurales desde una perspectiva más integral, en la que lo poblacional no constituye sino una variable más de un abanico de variables espaciales, sociales, económicas y ambientales que conforman la base estructural del territorio.

Las tendencias actuales de formación de centros poblados (caseríos), pueblos y pequeñas ciudades en los territorios rurales

Como mencionamos más arriba, la dinámica territorial rural es un criterio clave para analizar las tendencias actuales en la formación de asentamientos poblacionales rurales que sólo forzosamente pueden ser clasificados como urbanos. En este trabajo se mencionan algunas de ellas, que rompen con el clásico esquema de la periurbanización o crecimiento de las ciudades sobre el campo y que deberían ser investigadas en profundidad. Algunas de estas tendencias se ubican claramente en una relación de complementariedad del campo con la ciudad, mientras otras dependen más del dinamismo de las actividades económicas asentadas en el medio rural.

Dentro del primer modelo de complementariedad campo-ciudad, se encuentra, por ejemplo, la relación entre pueblos rurales y una ciudad de mediano tamaño, como es el caso de Tungurahua, analizado ya en varios trabajos (Martínez, 1994; Martínez y North, 2009). La cercanía física del campo a la ciudad, la disponibilidad de una excelente infraestructura vial, el dinamismo comercial de la ciudad de Ambato, el predominio de una estructura agraria minifundista, son factores estructurales que posibilitan que el campo no sea abandonado y que los pequeños cantones y pueblos rurales puedan conservar una importante dinámica económica⁷.

7 También en el caso europeo se menciona la importancia de la diversificación eco-

La dinámica económica que implica una combinación eficiente de agricultura en pequeña escala y manufactura o artesanía rural familiar ha permitido no sólo la articulación virtuosa entre campo y ciudad, sino también una articulación «profunda» de la población dispersa rural con las actividades ubicadas en los pueblos dinámicos⁸. En este ejemplo hay dos procesos de valorización endógena: la agricultura del territorio, compuesta por productos frutales y hortalizas con una demanda de «calidad» en el mercado nacional y, por otro lado, el conocimiento y la habilidad para producir mercancías en torno a unidades familiares asentadas en el medio rural (producción de jeans, camisas, zapatos, chompas de cuero, muebles de madera, pan, chocolate, etc.) (Martínez, 1994)⁹.

Esta eficiente articulación campo-ciudad con base en la diversificación productiva permite también contener el proceso de migración hacia la ciudad, pues la «proximidad física facilita la movilidad de las personas y mercancías en pocas horas y evita el fantasma de los “campos despoblados”, fenómeno que afecta la modernización capitalista en los países desarrollados»¹⁰. La movilidad laboral entre campo y ciudad, o a la inversa, es un tema importante, poco investigado en el país, que

nómica en las áreas rurales, mucho antes de la implementación de las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea. «Aunque este puede tener varias explicaciones, implica un gran cambio con relación a la homogeneidad que se espera tanto en áreas urbanas como rurales e indica tendencias inesperadas desurbanización, “renacimiento” rural que requieren de explicaciones» (Saraceno, 2001, p. 150).

- 8 Un proceso bastante similar de formación de pueblos-fábrica, cuyo eje productivo es la familia campesina «autónoma» ha sido conceptualizado para el caso italiano como «el campo urbanizado» (Bagnasco 1998, pp. 21-22).
- 9 La «proximidad» geográfica y social en este ejemplo no genera procesos como la recreación de la comunidad en la ciudad, en tanto expresión de una migración estacional a las ciudades, tal como los estudiados para el caso boliviano (Cielo y Antequera, 2012).
- 10 El caso Tungurahua ha sido uno de los ejemplos paradigmáticos de un territorio calificado como Win-Win-Win, donde el crecimiento del ingreso lleva a la disminución de la pobreza y la desigualdad en el medio rural y en el que el rol de la ciudad de Ambato es central. En América Latina, muy pocos territorios tienen estas características (Chiriboga, 2013).

permitiría explicar el funcionamiento de la economía en los territorios (García Sanz, 2013)¹¹.

En el segundo modelo basado en las actividades productivas asentadas en el medio rural habría que considerar al menos tres variantes que corresponden a dinámicas territoriales diferentes:

- a. El caso de pequeñas poblaciones, «recintos», pequeños poblados que han surgido en estrecha relación con el auge de *commodities* para la exportación o para el mercado interno, ubicadas especialmente en la Costa, tanto en el triángulo de la cuenca del Guayas como en el eje Santo Domingo-Esmeraldas. Se trata en principio de pueblos dormitorio para trabajadores asalariados rurales que provienen de otros territorios y que, poco a poco, se densifican y se convierten en espacios de dotación de servicios básicos (alimentación, vivienda) y, luego, comercio informal. En tanto se trata de poblados que surgen en forma espontánea, se caracterizan por una desordenada ocupación del espacio y el predominio de la informalidad en casi todas las actividades económicas.
- b. El resurgimiento de pequeños pueblos que tradicionalmente fueron meros apéndices del sistema de hacienda tradicional y que, gracias a la dinámica de la producción de flores y hortalizas para la exportación, se convierten poco a poco en lugares de dotación de pequeñas actividades comerciales y de servicios. El hecho de ser la fuente principal de mano de obra que abastece a las agroindustrias los convierte también en lugares estratégicos para el asentamiento de los asalariados rurales. Estos pueblos sólo pueden sacar ventajas en la medida en que no se encuentran muy próximos a ciudades intermedias, lo que

11 Otro ejemplo de la articulación campo-ciudad centrada en el rol de la agricultura campesina es el que se da entre la parroquia de Octavio Cordero Palacios y la ciudad de Cuenca. En este caso, la producción agroecológica se convierte en una actividad más del portafolio de actividades extraagrícolas (sobre todo la migración al exterior) que constituyen la fuente principal de los ingresos (Rabeï, 2010).

facilita la diversificación de actividades, algunas de ellas, complementarias a las actividades de la agroexportación. Este es el caso de muchos pueblos ubicados en los cantones de la Sierra centro y norte, en donde se observa, por ejemplo, un notable mejoramiento de la vivienda rural.

- c. El crecimiento de pequeñas ciudades como resultado de la proximidad de actividades agroindustriales ubicadas en el medio rural. Igualmente, su consolidación depende mucho de la distancia respecto a ciudades de mayor tamaño pero, asimismo, de la concentración de una población asalariada que demanda dotación de servicios y lugares de consumo productivo y no productivo. Este es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Cayambe, rodeada de empresas de lácteos y de flores, y en donde se constata una acelerada circulación de mano de obra, tierra y capital y una dinámica productiva que se encuentra en el espacio rural.

El tercer modelo, que es más rural y que aparece como incipiente, es el surgimiento de los denominados «centro cívicos» en las mismas comunidades rurales. Se trata de un proceso de ocupación de pequeños espacios dedicados a la construcción de viviendas de productores o agricultores campesinos en torno a una iglesia, una cancha deportiva o una escuela. Normalmente atravesados por una carretera de segundo orden, ya se han implementado algunos pequeños negocios que tienen que ver con el comercio y el transporte. La tierra ahora dedicada a la construcción de vivienda ha empezado a subir de valor. A pesar de esto, los comuneros más pudientes han empezado a comprar lotes para instalarse en este espacio, «aparentemente más urbano»¹².

Evidentemente que estos procesos tienen como denominador común la dinámica económica ubicada en el medio rural. No se trata de

12 Este proceso puede observarse, por ejemplo, en el Centro Cívico La Chimba, ubicado en la comunidad del mismo nombre en el cantón Cayambe, provincia de Pichincha.

procesos vinculados con la expansión de grandes o pequeñas ciudades (periurbanización), no obstante, generan importantes modificaciones en el territorio. En este sentido, no pueden clasificarse tampoco como procesos rururbanos, en tanto no están vinculados las áreas de expansión de las ciudades (Paré, 2010; Cardoso y Fritschy, 2012). En realidad, se trata de procesos de ocupación del espacio rural, por población rural dedicada a actividades rurales o no. Si la forma espacial o física que adquieren finalmente estos poblados rurales tiene que ver con la ciudad capitalista, es asunto secundario. ¿Cómo denominarlos? ¿Ciudades rurales o pueblos urbanizados? En efecto, creemos que es más importante detenernos en analizar la importancia que adquieren en el contexto territorial.

Hasta aquí hemos privilegiado la argumentación vinculada a las actividades productivas, pero en los territorios rurales también existen otros recursos «específicos» que, como hemos señalado, no necesariamente pasan por el mercado. Linck (2001, p. 94) destaca la importancia creciente de las funciones residenciales, de esparcimiento y productivas que permitirían «la reconstrucción del enlace social con el campo». La recuperación de estos recursos normalmente relacionados con el paisaje, la cultura y tradiciones locales tiene tendencia a ser catalogada bajo el membrete del «turismo rural», presentada como la panacea para los territorios rurales. En realidad, los ejemplos de países avanzados, como el caso francés, muestran que el turismo rural está asociado a «una producción agrícola de calidad, adaptada a las nuevas preocupaciones medioambientales y a la evolución de las formas de consumo de una franja de la población urbana» (Dubuc, 2004, p. 78)¹³.

La preocupación por construir campos atractivos pasa necesariamente por la valoración de los recursos específicos y la organización

13 El caso del pueblo rural de Antioquia en el Perú es muy ilustrativo, pues ha logrado «conquistar» a la población urbana de Lima que se ha convertido en la demanda más importante para visitar el pueblo pintado y recuperado por sus pobladores, lo que facilita dinamizar otras actividades productivas presentes en el territorio, como la pequeña agricultura de frutas, la elaboración de mermeladas y conservas, la gastronomía local, etc., que, de esta forma, se encadenan en forma innovadora con el turismo (CIED, 2008).

de productores locales. Pero, en la mayoría de los casos, el turismo rural se ha convertido en un proceso camuflado de «mercantilización» de los recursos específicos que no siempre es controlado por los actores locales y termina beneficiando a actores y empresas externas que custodian un flujo de recursos económicos hacia afuera del territorio.

Por otro lado, estos recursos específicos, que deberían ser visualizados y valorizados por los actores locales, permitirían en principio fortalecer los «habitus» y prácticas de reciprocidad y solidaridad de las comunidades rurales. Según menciona Linck:

Nos estamos refiriendo en el caso a recursos que no se encuentran en el mercado, no tienen precio y suelen reconocerse como específicos, en el sentido de que, siendo propios de un territorio o de un grupo social dado, no son libremente reproducibles. (2001, p. 96)

Un punto de partida diferente de valorización del territorio en torno a procesos inmateriales y que parte de la valorización de recursos específicos marginales al mercado a través de una recuperación del capital social básico que en este momento también se encuentra en crisis en las comunidades¹⁴.

A manera de conclusión

En este artículo se ha puesto énfasis en la necesidad de repensar la relación campo-ciudad a partir de las dinámicas de los territorios rurales. Esto supone romper con una visión «citadocéntrica» que explicaría los cambios en los territorios rurales únicamente a partir del crecimiento de las ciudades. En realidad, existe una importante interacción campo-ciudad que aumenta en relación directa a la distancia geográfica y social existente entre las zonas rurales y urbanas. Desde esta perspectiva, los espacios rurales todavía están lejos de ser únicamente espacios

14 Algunos estudios muestran que la presencia de estos recursos no ha significado un freno al avance de la periurbanización o la rururbanización, dada la proximidad física con la ciudad, como sucede, por ejemplo, con el caso de algunas comunidades prácticamente absorbidas por la ciudad de Quito (Cabrera, 2012).

periurbanos o rururbanos. Al contrario, si se considera el actual proceso de revalorización de lo rural, especialmente desde las actividades productivas vinculadas o no con el mercado global, la conformación de pueblos, pequeños poblados y caseríos se explica por este proceso antes que por la influencia urbana.

Asimismo, estos centros poblados tienen una «marca de origen propia», que responde a los procesos de proximidad locales y a prácticas sociales que no pasan únicamente por la economía del mercado, que podría potencializarse si se lograra revalorizar los recursos específicos que poseen. Por lo mismo, no supone una ruptura total con los hábitos y prácticas de reciprocidad presentes en las comunidades rurales.

¿No sería el momento de pensar que los asentamientos rurales en el Tercer Mundo siguen otra ruta que no necesariamente sea el de la ciudad capitalista? Por supuesto, se trata de una nueva línea de investigación que apunta ante todo al desarrollo territorial rural basado en la valorización de los recursos específicos en torno a una dinámica social y organizativa controlada por los actores locales.

Aquí sólo hemos delineado algunos procesos que merecen investigarse en profundidad, pero que nos dan pistas para reflexionar creadoramente en torno a los procesos de surgimiento o resurgimiento de poblados rurales y ciudades pequeñas que tienen una base productiva endógena. En un país pequeño y sobrepoblado como el Ecuador, es muy raro encontrar territorios despoblados que dependan para su desarrollo de la llegada de población externa.

Al contrario, en la mayoría de ellos, tenemos más bien la presencia de lo que Rieutort (2017, p. 7) denomina como «interterritorialidad campo-ciudad», es decir, la densificación de interacciones que no impliquen procesos de desterritorialización rural. La búsqueda de alternativas de revalorización de lo rural en una especie de simbiosis con lo urbano es una preocupación más generalizada en los países desarrollados que en los del sur, seguramente porque no hemos logrado pensar en la inviabilidad de la metropolización y en las ventajas de la construcción

de territorialidades «híbridas» en las que lo rural llega ser plenamente revalorizado por la misma población urbana (Poulot, 2015).

Finalmente, algunos de los elementos señalados en este artículo también pueden dar pistas para la implementación de políticas públicas que superen la visión de lo rural como «reserva» de la ciudad o de subordinación del espacio rural a las necesidades del urbano. La necesaria revalorización del espacio rural debería estar acompañada de una indispensable revitalización del capital social, para, de este modo, disponer de una base sostenible de «acción colectiva» que permita la valorización eficiente de los recursos del territorio, muchos de los cuales son bienes comunes y no necesariamente bienes libres o individuales. Entender las dinámicas territoriales a partir de las especificidades de la relación campo-ciudad es central para dotar de un carácter endógeno a las políticas de desarrollo territorial.

Referencias Bibliográficas

- Bagnasco, Arnaldo (1998). La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana. *Políticas Agrícolas*, Número Especial, 13-36.
- Berdegú, Julio A., y Félix Modrego Benito. 2012. *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Bolay, Jean Claude et al. (2004). *Interfase urbano-rural en Ecuador. Hacia un desarrollo territorial integrado*. Quito: LaSur-Inter-ENAC/EPFL, Ciudad.
- Bouba-Olga, Olivier, y Grosseti, Michael (2008). Socio économie de proximité. En *Cinquième journées de la proximité*. Bordeaux: GRES.
- Cabrera Montúfar, Ximena (2012). El proceso de rururbanización del Distrito Metropolitano de Quito y su incidencia en la comuna indígena San José de Cocotog. *Questiones Urbano Regionales*, 1(1), 173-194.
- Campagne, Pierre, y Pecqueur, Bernard (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Clamecy: Éditions Charles Leopold Mayer.
- Cardoso, María Mercedes, y Fristchy, Blanca Argentina (2012). Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación. *Contribuciones científicas GAEA*, pp. 27-39.

- Chiriboga, Manuel (2013). Las articulaciones productivas entre espacios urbanos y rurales en América Latina. *Questiones Urbano Regionales*, 1(2), 51-61.
- Centro de Investigación Educación y Desarrollo (CIED) (2008). "De la pobreza a la competitividad territorial: participación en nuevos mercados rurales no agrícolas". Informe de avance. Lima: mimeo.
- Cielo, Cristina, y Antequera Durán, Nelson (2012). Ciudad sin frontera. La multilocalidad urbano-rural en Bolivia. *Eutopia*, 3, 11-29.
- Deshayes, Jean-Luc et al. (2016). La construction sociale des espaces ruraux. *Savoir/Agir*, 38, 105-112.
- Dubuc, Sylvie (2004). Dynamisme rural : L'effet des petites villes. *L'espace Géographique*, 1(33), 69-85.
- García Sanz, Benjamín. 2013. «En defensa de la sociedad rural: la movilidad entre lugar de residencia y el lugar de trabajo». En *Encrucijadas N° 6*, pp. 26-29.
- Gumuchian, Hervé, y Pecqueur, Bernard (2007). *La ressource territoriale*. Paris: Ed. Économica.
- Linck, Thierry (2001). El campo en la ciudad. Reflexiones en torno a las ruralidades emergentes. *Relaciones*, XXII(85), 86-104.
- Lefebvre, Henri (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lussault, Michael (2016). Le rural, de l'urbain qui s'ignore? *Tous urbains*, 14, 36-43.
- Martínez Valle, Luciano (1994). *Los campesinos-artesanos en la Sierra central: El caso Tungurahua*. Quito: CAAP.
- Martínez Valle, Luciano, y North, Liisa L. (2009). *Vamos dando la vuelta. Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Panerai, Philippe (2016). Les villages se ruralisent et perdent leur spécificité paysanne. *Tous urbains*, 14, 47-52.
- Paré, Luisa (2010). Las relaciones campo-ciudad: elementos para agendas en común. *Revista Alasru*, 5, 95-112.
- Poulot, Monique (2015). Être ou ne pas être rural... Quand le rural se décline en ville comme à la campagne. *Pour*, 228, 69-76.
- Rebaï, Nasser (2010). Agricultura comercial y resistencia territorial: análisis de las relaciones campo-ciudad en la provincia del Azuay. *Eutopia*, 1, 69-81.
- Rieutort, Laurent (2017). La ruralité en France : des potentiels oubliés? *Population & Avenir*, 731, pp. 4-7.

- Saraceno, Elena (2001). Vínculos urbano-rurales, diversificación interna e integración externa: la experiencia europea. *Debate Agrario*, 32, 143-175.
- _____ (2007). Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural. *Revista Opera*, 7, 167-189.
- Torre, André (2010). Jalons pour un analyse dynamique de la proximité. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, 409-437.
- Torre, André, y Beuret, Jean-Eudes (2012). *Proximités territoriales*. Paris: Ed. Economica-Anthropos.
- Torre, André, y Filippi, Maryline (2005). Les mutations à l'oeuvre dans les mondes ruraux et leurs impacts sur l'organisation de l'espace. En André Torre y Maryline Filippi (Coords.), *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*. Paris: Éditions INRA.

Entre lo rural y lo urbano, una agenda para la acción

Andrea Claudia Catenazzi

Introducción

El debate sobre cómo interpretar la dinámica de las relaciones entre el campo y la ciudad ha atravesado el pensamiento latinoamericano con una intensa producción desde los años cincuenta. A lo largo de esa trayectoria, las ideas se han desplazado desde una visión dicotómica entre lo rural y lo urbano hasta su desvanecimiento como clave para interpretar las transformaciones territoriales recientes. En los últimos años, la incorporación de nociones como «nueva ruralidad» o «rururbano» dio lugar a un nuevo léxico que ha intentado captar una serie de fenómenos caracterizados por cambios en las relaciones de interdependencia y la incertidumbre respecto de los efectos sociales y económicos de esta dinámica territorial.

De diversas maneras, esta problemática ha vuelto a colocar el territorio bajo la mirada atenta de decisores políticos y técnicos. Los vaivenes de la vinculación entre territorio y política pública actualizan el interés por incorporar la complejidad de los problemas, tal como se dan en la «realidad». Tal vez, estas oscilaciones sean el resultado de los esfuerzos por atenuar las especializaciones y hasta cierto aislamiento con

que cada profesión ha afrontado los fenómenos territoriales. De hecho, los movimientos de campesinos y pueblos originarios junto con las organizaciones que luchan por un hábitat digno son los que han llamado la atención sobre nuevos reclamos que tienen un fuerte anclaje territorial. Así, las demandas sociales en estos territorios emergentes situados en los bordes de las ciudades interpelan a un modelo clásico de políticas públicas que, en general, ha combinado políticas sectoriales con una centralización en el proceso de toma de decisiones.

En las últimas décadas, la incorporación de cuestiones territorializadas al diseño de las políticas públicas ha sido una estrategia que ha tomado impulso en la región. Se trata de iniciativas impulsadas tanto desde arriba, por algunas políticas sociales de nivel nacional, como desde abajo, por gobiernos subnacionales (provinciales o municipales), en especial aquellos que han sostenido y profundizado procesos de descentralización. El interés por incorporar las nuevas relaciones entre lo rural y lo urbano se inscribe en este proceso, y la preocupación no es sólo sobre cómo ampliar la agenda de gobierno, sino especialmente acerca de cómo implementarla.

La diversidad de las transformaciones en las relaciones entre el campo y la ciudad invitan a reflexionar sobre cómo ha variado el crecimiento de la población rural y la urbana en América Latina. En los últimos 30 años, la población urbana ha pasado del 64% al 80%, representando en la actualidad la región más urbanizada del planeta. Más allá de la discusión sobre los criterios de clasificación de población urbana y rural, que retomaremos más adelante, la intensidad del proceso de urbanización vuelve cada vez más difícil adoptar una clara distinción, pues la interdependencia entre ambas poblaciones ha tendido a incrementarse y diversificarse.

La magnitud del proceso de urbanización tuvo eco en la Nueva Agenda Urbana, resultado de los debates desarrollados en torno a la cumbre de UN Hábitat III, realizada en Quito (17-20 de octubre 2016). Los acuerdos sobre los principales problemas para garantizar el acceso universal a un hábitat digno mostraron un especial énfasis en la cues-

ción urbana, valorada como «una de las tendencias transformadoras del siglo XXI». Esta afirmación, presentada la mayoría de las veces de manera acrítica y sin historia, tuvo como contraparte las intensas discusiones que, simultáneamente, se organizaron desde Hábitat 3 alternativo. Aquí, los acuerdos expresaron la necesidad de interpretar y evaluar en términos conceptuales y políticos el sentido de esas transformaciones en las últimas décadas.

En el marco de este debate, el presente trabajo se plantea un doble objetivo. Por un lado, recoge la relevancia de poner en común nuestros puntos de vista para interpretar el devenir de las interacciones entre lo urbano y lo rural en clave latinoamericana. Por otro lado, propone construir una agenda para la acción que mejore la utilidad técnica y política de algunos instrumentos y dispositivos de gestión territorial para captar y dar respuesta a los principales desafíos derivados las recientes transformaciones rurales y urbanas. En ese sentido, el trabajo también es una reflexión sobre la relación entre territorio y políticas públicas. En particular, intenta contribuir a una reflexión sobre las capacidades para orientar un desarrollo territorial inclusivo y sostenible de la acción pública local, entendida como un proceso de decisiones complejo que no es sólo de los gobiernos, sino también de la diversidad de movimientos sociales y de los actores económicos (empresas y los propietarios de la tierra).

Para desarrollar estos objetivos, el trabajo se organiza en tres partes. En una primera parte, se reconstruye un itinerario latinoamericano sobre las interacciones entre lo rural y lo urbano mediante la presentación de algunos ejes del debate actual. En una segunda parte, se caracterizan los rasgos más significativos de la urbanización argentina. La Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno: nación, provincias y municipios. Por diferentes razones, y a pesar del temprano proceso de urbanización, el ordenamiento territorial nunca fue contemplado en la legislación nacional y sólo tres casos en el nivel provincial. Para profundizar en este último aspecto, se presentan los principales actores y los procesos que permiten comprender el lugar que ocupan las relaciones entre lo rural y lo urbano en las políticas territoriales. Por úl-

timo, se propone una agenda para la acción a partir de tres dispositivos de gestión territorial que se proponen dar respuestas particulares y, a la vez, convergentes a los principales desafíos de las interacciones entre lo rural y lo urbano.

Un nuevo léxico sobre las interacciones entre lo urbano y lo rural

Desde hace varios años se plantea un intenso debate para superar la dicotomía rural-urbano y comprender la magnitud y las nuevas dimensiones de los cambios que se ponen en juego entre el campo y la ciudad. Cabe aclarar que el acento puesto en las interrelaciones no significa dejar de lado que tanto el espacio rural como el urbano tienen características y conflictividades específicas y diferenciadas entre sí. Por el contrario, estas particularidades son el punto de partida de este apartado, que se propone abordar el proceso de mutua transformación alrededor de tres ejes del debate: la revisión de la noción de territorio, la incorporación de nuevas nociones y la vinculación con los estilos de desarrollo.

Un primer eje del debate coloca la noción de territorio en el centro de las reflexiones. Varios autores coinciden en la dificultad y, al mismo tiempo, la relevancia de revisar esta noción utilizada en diversas disciplinas. La perspectiva convencional sobre el territorio se enfoca en las tradicionales relaciones de contigüidad de las ciudades con su entorno y de los espacios rurales con la ciudad de referencia. No obstante, es posible desarrollar una lectura alternativa, relacional de las ciudades y los espacios rurales que incluya las articulaciones a distancia, los flujos y redes de intercambio (Dupuy, 2001; Offner, 2000; Amin, 2005). De esta premisa inicial se desprende la relevancia de la función de las redes técnicas (transporte, agua, telecomunicaciones) como enlace e interdependencia entre diversos territorios, a través de la cual se manifiesta una trama compleja de relaciones del poder que aumentan o reducen las distancias materiales y simbólicas (Catenazzi, 2013).

A modo de ejemplo, en Argentina, los procesos relacionados con la expansión de la frontera agrícola o con la explotación minera y petro-

lera no siempre tienen una articulación con las ciudades próximas. Por el contrario, estos procesos, en la mayoría de los casos, constituyen la causa de migraciones rural-urbano en diferentes escalas o de crecimientos explosivos, seguidos de pérdidas de población (SSPTIP, Argentina Urbana, 2011). La caracterización de esta dinámica territorial fue una de las cuestiones de la agenda territorial planteada durante el denominado «ciclo kirchnerista» (2003-2015), en el marco de una incipiente institucionalización de la planificación territorial.

Por detrás de estas consideraciones, es la misma noción de territorio la que requiere ser revisada. En particular, los modos de interpretar la particular configuración territorial que adoptan las relaciones entre lo rural y lo urbano. La caracterización de estas configuraciones puede reforzar la lectura de áreas continuas (métrica topográfica) o de una red (métrica topológica). Esta distinción tiene implicancias en los modos de hacer política pública. Para quienes defienden una relación muy fuerte entre territorio y apropiación, el territorio es una entidad única, definida y delimitada por el control ejercido sobre el espacio. Por el contrario, si la configuración espacial depende de los recursos movilizados y de diferentes modalidades de control (material y simbólico), el territorio puede ser tanto un área contigua, como reticular o de flujos. En la primera acepción, el territorio-área es exhaustividad, en la segunda, el territorio-red selecciona los puntos que conecta (Catenazzi, 2009).

Un segundo eje del debate desarrolla los diversos intentos por categorizar la naturaleza de los cambios mediante la incorporación de nuevas nociones, como nueva ruralidad y rururbanización. De esta manera se plantea la importancia de capturar la heterogeneidad de los territorios rurales y de las interacciones con lo urbano.

La nueva ruralidad, entendida en un sentido amplio, pone en evidencia las grandes transformaciones del espacio rural que exceden las actividades agropecuarias tradicionales y se expresan en una mayor interacción entre los espacios urbanos y rurales (Kay 2009). A la vez, dado que no sólo los campesinos se trasladan a las ciudades, sino que también los habitantes de las ciudades migran al campo, surgen nuevos barrios

cerrados en medio del campo (Torres, 2001), formando así lo que se ha dado en llamar «rurbanización» (Delgado, 2003). Ambos procesos cuestionan la tradicional división rural-urbana e iluminan la fluidez y variedad de las interacciones.

En efecto, las transformaciones estructurales más significativas de las últimas dos décadas en el medio rural latinoamericano resultan no sólo del crecimiento de la población urbana, sino además de una mayor integración funcional entre lo urbano y lo rural. En primer lugar, la diversificación de la estructura productiva y su manifestación en el mercado de trabajo a través del crecimiento del empleo rural no agrícola. En segundo lugar, el incremento en la proporción de empleados agrícolas que tienen residencia urbana, sobre todo en países del Cono Sur (Rodríguez y Meneses, 2011).

La articulación de sistemas de movilidad y transporte y la ampliación de la cobertura de las redes de informática y de telecomunicación refuerzan y habilitan nuevos vínculos y formas de organización de los desplazamientos entre el campo y la ciudad, aunque paradójicamente en algunos casos no llegan a conectar barrios vecinos. En este contexto, algunos rasgos de la urbanización, pero también del campo, se extienden hacia porciones cada vez más amplias del territorio. Los atributos de esta interfase se expresan, por ejemplo, en la mayor articulación de la población que reside en áreas rurales pero que se insertan en mercados de trabajo urbanos. Al mismo tiempo, no sólo la residencia se expande de manera difusa, sino que, asimismo, una amplia variedad de usos del territorio rural como los vinculados al turismo o nuevas industrias compiten con las tradicionales actividades agropecuarias. La diferencia radica en que ahora parecería que el crecimiento urbano no se da más por la migración del campo a la ciudad, sino por la forma en que el centro urbano integra lo rural: ya no es centrípeta, sino centrífuga (Ramírez Velásquez, 2005).

Un tercer eje interroga la validez de sostener la división de la realidad en el binomio urbano-rural, en el que el primero es el polo dinámico que transforma y el segundo es el atrasado que permanece. Esas catego-

rías, que desde la teoría de la modernización contrastaron la ciudad y el campo, aún se mantienen vigentes. Sin embargo, desde el «campo del desarrollo del subdesarrollo», denominado así por Nahon et al. (2006), promovido desde la Cepal (Comisión Económica para América Latina), la temática agraria ya había sido incorporada desde los años cincuenta. En este marco, como parte de la problemática cepalina del desarrollo, la excesiva concentración de la propiedad de la tierra en la totalidad de los países de la región fue considerada como un freno al proceso industrializador-modernizador que se intentaba impulsar. La explicación de este funcionamiento de la economía rural se complementaba con la proliferación del minifundio sobreexplotado, en el que se localizaba la gran mayoría de una población rural extremadamente pobre y explotada. Este planteo dio lugar a que las medidas de fomento a la industrialización estuvieran acompañadas por una reforma agraria tendiente a distribuir más equitativamente la propiedad de la tierra (Sunkel, 2000).

Aun cuando esas perspectivas no incorporaron las particularidades de los fenómenos derivados de la urbanización contemporánea ni las recientes modificaciones en la práctica de los actores rurales tradicionales, otorgan perspectiva histórica a ciertos rasgos estructurales, como la concentración de la propiedad de las mejores tierras en pocos latifundistas en general ausentes. De esta manera, nos plantean la relevancia de reinsertar las relaciones entre el campo y la ciudad dentro de la dinámica global de la acumulación capitalista y sus contradicciones.

Al mismo tiempo, no es menos evidente que un nuevo campo de experimentación liderado por movimientos sociales como los de defensores de derechos humanos, ecologistas, indígenas y campesinos actualizan este debate con incidencia en las políticas públicas. En este nuevo contexto, cobran relevancia las demandas territorializadas y una renovación del abordaje territorial es requerida para alcanzar la integralidad. El debate sobre las interacciones entre lo urbano y lo rural se inscribe en la discusión sobre la noción de territorio, las nuevas categorías para denominar los cambios y sobre cómo ese territorio es objeto de políticas públicas orientadas hacia un desarrollo territorial integral.

A continuación, se caracterizan los rasgos más significativos de la urbanización argentina para contextualizar los ejes del debate, desarrollados mediante el análisis de los principales actores y procesos que determinan las relaciones entre lo rural y lo urbano.

Argentina, actores y conflictos de lo rural y lo urbano

Argentina es un país que presenta una tasa alta de urbanización. Ya en la década de los años treinta del siglo pasado, junto con Cuba y Uruguay, era considerado un país urbano. En 2010, tenía una población algo mayor a 40 millones de habitantes, y más del 90% era urbana. Esta tasa de urbanización ubica a la Argentina entre los países más urbanizados del mundo. Ahora bien, uno de sus rasgos sobresalientes es la dispar distribución geográfica del proceso de urbanización entre las diferentes regiones del país. Por ejemplo, en la región Nordeste, la población urbana alcanza el 76%, por lo que estas diferencias regionales permiten inferir una profundización aun mayor del proceso de urbanización.

El criterio demográfico es el único considerado para determinar la población urbana. El Instituto de Estadísticas y Censos (Indec) de nuestro país define así a la población en localidades de 2 000 o más habitantes. Sin embargo, conviene detenernos en la posibilidad de revisar el criterio de clasificación de la población en asentamientos y retomar algunos señalamientos planteados por Chomitz y et al. (2005), citado por Rodríguez y Meneses (2011). Los autores destacan que en ningún país se consideran explícitamente criterios de densidad de población o de distancia a centros poblados, los cuales a menudo están asociados con la distinción económica y geográfica entre lo urbano y lo rural. También se argumenta que los bajos niveles de la población de corte y el no contemplar criterios de densidad implican que muchas poblaciones que viven en territorios esencialmente rurales sean clasificadas como residentes urbanos. Por tanto, una de las razones por las que América Latina es una región mayoritariamente urbana se debe a criterios de clasificación con un sesgo antirural. Esta discusión sobre los criterios de discriminación entre lo urbano y lo rural mantiene relevancia, particularmente en re-

ferencia a la caracterización de los modos de crecimiento urbano y a las condiciones del desarrollo productivo rural.

Argentina transitó durante los últimos años hacia una mayor democratización en un contexto de mejora económica, pero la desigualdad socio-territorial es un fenómeno que no ha disminuido. En ese sentido, si bien un conjunto de políticas sociales y económicas disminuyó la pobreza, otras favorecieron la ocupación segregada del suelo en las denominadas áreas de oportunidad y, como consecuencia, la construcción de viviendas sociales en lugares cada vez más alejados de los centros. Así, esta nueva generación de políticas no ha sido capaz de asociar la urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de expansión de la ciudadanía con una desigualdad territorial cada vez mayor (Catenazzi y Reese, 2016). A partir de este panorama general, nos interesa presentar dos procesos en los que las interacciones entre lo urbano y lo rural se ponen en juego. Por un lado, las tensiones entre la urbanización de baja densidad y la extensión de la frontera agrícola. Por otro lado, la incipiente inclusión de los conflictos rurales y urbanos en la agenda de la política territorial.

Urbanización de baja densidad y extensión de la frontera agrícola

La urbanización de baja densidad es resultado de un tipo de expansión discontinuo que deja vacantes amplios espacios sin urbanizar que resultan sujetos a la especulación inmobiliaria. Este crecimiento comprende dos modalidades. Por un lado, la periferización de la pobreza mediante amplias áreas urbanas con patrones informales de uso del suelo (villas y asentamientos populares). Por otro lado, la rururbanización de los grupos de ingresos altos y medio-altos mediante zonas residenciales con un crecimiento difuso (barrios cerrados y clubes de campo), que suelen incorporar equipamientos educativos, comerciales y recreativos y una conectividad basada en redes de avenidas y autovías que privilegian el uso del automóvil individual. A pesar de que aún ocupan una superficie pequeña en relación con el área total del país, la preocupación se deriva de que el

suelo urbanizado crece a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana (SSPTIP, Argentina Urbana, 2011).

Ambas modalidades contribuyeron con esta dinámica de urbanización insostenible. A la vez, las políticas de vivienda tendieron a reforzar este proceso con altos costos sociales, ambientales y económicos. En efecto, las políticas de vivienda en la Argentina (como en casi toda América Latina) mantuvieron las dos grandes líneas de actuación: la construcción de unidades de vivienda nueva y la regularización urbana y dominial de la urbanización popular.

La construcción de viviendas tuvo como principal objetivo la mejora del nivel de actividad económica y la creación de empleo a través del sector de la construcción. La medición del déficit habitacional centrado en la unidad de vivienda y sin territorio, es decir, sin especificar la localización, mide el éxito de la administración gubernamental en cantidad de viviendas. Por su parte, las políticas de regularización como el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) (vigente desde 1997) tuvieron como objetivo la reurbanización *in situ* de barrios y la regularización la propiedad de la tierra junto con el fortalecimiento del capital humano y social. Si bien estos programas contribuyeron a cambiar el paradigma de intervención en las urbanizaciones informales, desde la erradicación a la radicación en el lugar para integrarlas a la ciudad, al mismo tiempo reforzaron una dinámica de urbanización insustentable.

Aunque existe cierto consenso sobre los impactos de estas políticas, no se ha logrado permear el modelo de ciudad dual formal/informal que aplica viviendas nuevas y regularización de los asentamientos populares con una lógica de intervención por fragmentos desligada del funcionamiento del mercado inmobiliario.

Así, los *bordes*¹ de la expansión urbana se constituyen en territorios en disputa, una interfase de hábitat y actividades socio-productivas diver-

1 La noción de *borde* se asocia a la categoría de periurbano, que designa las configuraciones territoriales situadas en los márgenes de una aglomeración. Se trata de una interfase que expresa el particular modo de crecimiento metropolitano.

sas que integran funciones urbanas y rurales. Son territorios de contrastes en los que se ubican las viviendas sociales, las urbanizaciones populares que albergan familias que son desplazadas de las zonas rurales hacia las ciudades grandes y medianas, también los barrios cerrados y los grandes centros comerciales que se ubican en las zonas más accesibles de esas mismas periferias. Se trata de un territorio poco visibilizado por la relevancia de los límites político-jurisdiccionales que desdibujan la problemática.

La comprensión de estas transformaciones territoriales se complementa con la caracterización de importantes cambios en el sector agrícola, entre los que se destaca la explosiva expansión de la agricultura en gran parte del territorio nacional, liderada por el cultivo de la soya. Argentina sostiene una economía basada en la explotación de los recursos naturales y ha introducido los agronegocios con la extensión del monocultivo.

Las características de un modelo agroalimentario dominado por los cultivos *commodities*, con precios fijados a nivel internacional, condujo a la inexistencia de las políticas agrarias específicas porque ese modelo está ligado a la macroeconomía general. A partir de las privatizaciones, las desregulaciones y la apertura al exterior de la economía argentina desplegadas en los años noventa, grandes empresas agroindustriales adquirieron preeminencia en el ámbito del sistema agroalimentario argentino (Giarraca y Teubal, 2006).

Este fenómeno tuvo impacto en la ampliación de la frontera agropecuaria en tensión con los estilos y la calidad de vida de las comunidades en distintas zonas del país. Algunas de las consecuencias de estos procesos se encuentran en pueblos asolados, contaminación ambiental, pobreza y éxodo rural continuo. Para completar este panorama es necesario volver a la problemática de la tenencia y la posesión de la tierra mencionadas en el punto anterior, ya que el proceso de avance indiscriminado de la frontera agrícola atenta no sólo contra los derechos de posesión, sino también contra el patrimonio ambiental de las comunidades campesinas.

La tensión entre las dinámicas urbanas y rurales también es la tensión entre la periferización de la pobreza, un mercado inmobiliario

de alto estándar en expansión y los agronegocios. La disputa por acceder a un hábitat digno rural y urbano ubica el manejo del suelo en el centro de las explicaciones sobre la desigualdad urbana. Ahora bien, para abordar la gestión del suelo es necesario analizar la combinación entre procesos de especulación inmobiliaria y una estructura concentrada de la propiedad de la tierra que condensó en unos pocos la distribución de recursos económicos y políticos.

La incipiente inclusión de lo urbano y lo rural en la agenda de las políticas territoriales

En los años del «ciclo kirchnerista», la creciente centralidad del Estado en la escena política asignó mayor relevancia a la planificación territorial como una herramienta de política pública para el desarrollo. En ese proceso, se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) (2004), dependiente del entonces recién creado Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Cuatro años más tarde, se constituyó el Consejo Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan).

La SSPTIP elaboró el primer Plan Estratégico Territorial (PET) (2008) y junto con sus distintas actualizaciones ampliaron la agenda de la planificación territorial. Además, la creación del Cofeplan fortaleció el diálogo entre la nación y las provincias y contribuyó a la reinstalación de la planificación territorial como política pública en el país. En este marco se elaboró colectivamente un anteproyecto de ley de ordenamiento territorial nacional, pero no fue priorizado por la gestión gubernamental y, por tanto, tampoco fue enviado para su tratamiento legislativo al Congreso Nacional.

A nivel de los gobiernos subnacionales, sólo tres distritos cuentan en la actualidad con normas integrales de ordenamiento territorial. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó el Plan Urbano Ambiental (2008), aunque aplica un Código de Planeamiento Urbano aprobado en 1977 (durante la dictadura cívico-militar, 1976-1983) que no respon-

de a los postulados del plan. La Provincia de Buenos Aires cuenta con el Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, también aprobado en 1977. Ambas normas tienen una concepción tecnocrática y elitista asociada a las ideas de planificación que dominaban en la época de su formulación. Se trata de un enfoque de la planificación territorial que desconoce las lógicas con las que operan los sectores populares en la producción del espacio urbano y rural. Por último, la Provincia de Mendoza sancionó su propia Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en 2009. Si bien especifica las características de un proceso completo y complejo de planificación, los instrumentos de gestión que permiten fortalecer la acción pública aparecen sólo esbozados. De hecho, las categorías excluyentes como orden y desorden y el mencionado modelo dual de ciudad formal e informal siguen predominando y organizan el debate y las políticas territoriales en nuestro país. De esta forma se naturaliza una interpretación simplificada de lo urbano y lo rural que lleva implícita una única concepción del modo de regulación y del modelo territorial a alcanzar. En síntesis, los problemas territoriales mantienen una baja visibilidad política a nivel nacional y provincial. Esta situación fue transitando hacia un mayor aunque incipiente fortalecimiento institucional de la política territorial, por consiguiente, su incidencia sobre los procesos decisionales se mantiene como una asignatura pendiente. De hecho, la planificación territorial no ha logrado permear un esquema sectorial de asignación de recursos.

Como contracara, un contexto de alta participación y movilización social promovió la conformación de nuevos colectivos sociales. La experiencia del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA), creado en 2004 a partir de la articulación de más de sesenta organizaciones técnicas y de base, es un ejemplo especialmente relevante. Este conglomerado de organizaciones sociales, junto con las universidades públicas, promovió la elaboración participativa y la aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en noviembre de 2012, en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

La sanción de la ley fue el resultado de cuatro años de intensos intercambios en diversos foros sociales y de un continuo trabajo de

incidencia política por parte de un vasto conjunto de organizaciones sociales. La norma reglamenta el derecho de todos los habitantes de la provincia a tener un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan su integración plena. Para lograrlo, se propone fortalecer la capacidad estatal mediante la incorporación de una serie de instrumentos de gestión para intervenir de manera integral, junto con otros actores sociales y económicos, en la modificación de las dinámicas urbanas y del mercado del suelo que explican la exclusión de amplios sectores medios y pobres. En la actualidad, los obstáculos para su implementación se centran en la aplicación de principios basados en una perspectiva de ampliación de derechos y en el uso de los instrumentos que obligan a transformar prácticas burocráticas y elitistas que todavía se imponen en la planificación urbana y en las políticas de hábitat.

Como parte de este proceso de articulación de las demandas sociales por un acceso justo al hábitat, organizaciones de todo el país (entre las cuales también se encontraba el Fotivba) conformaron el colectivo *Habitar Argentina* (2009), con la intención manifiesta de influir en el debate público mediante una agenda compleja que combinó la discusión de nuevas propuestas legislativas nacionales con implicancias en la formulación de programas habitacionales. De esta forma, el colectivo elaboró proyectos orientados a la regularización de la tierra rural y la urbana, la producción social del hábitat, el urbanismo inclusivo, el alquiler social residencial y el acceso a servicios básicos que afectan a los sectores populares.

A partir de la experiencia acumulada, se puso en marcha una campaña para fijar posición e incidir en el debate político en función de un conjunto de propuestas contenidas en un documento denominado *Consenso Nacional para un Hábitat Digno* (2014). El texto propone una serie de ejes propositivos que tienen dos estrategias prioritarias: instrumentalizar el enfoque de derechos en las políticas urbanas y abordar la situación del hábitat rural y del urbano como problemáticas específicas, pero sin perder de vista las interrelaciones y continuidades que las vinculan. El documento aborda el problema desde un enfoque más integral:

El hábitat digno incluye el acceso universal a la tierra y a la vivienda, junto con las redes de infraestructura, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción, en un marco de respeto de los componentes culturales y simbólicos de la comunidad, y de la puesta en valor de las cualidades ambientales, según las particularidades del medio urbano y del rural.

De este modo, la trayectoria de estos movimientos sociales muestra que la cuestión de las relaciones entre lo urbano y lo rural fue crecientemente incorporada a las demandas colectivas y a la agenda de las políticas territoriales.

A modo de conclusión, una agenda para la acción

¿Qué revelan las relaciones entre lo urbano y lo rural sobre los cambios en políticas territoriales? En principio, la emergencia de dinámicas territoriales con problemas y actores que no son captadas por las políticas de carácter sectorial o segmentadas. Esto no implica que toda política pública debería dejar de lado un abordaje sectorial, pero supone un cambio, tanto en los aspectos sustantivos (ideas y contenidos) como en los procedimentales (operativos y decisionales). Los aspectos sustantivos remiten a la incorporación de los conflictos que se despliegan en los territorios de la nueva ruralidad o rurubanos en la construcción de la agenda territorial y en el diseño de las soluciones.

Los aspectos procedimentales remiten tanto a las preexistencias sectoriales, centralizadas y fuertemente ritualizadas que predominan en los circuitos de la administración pública, como a la trama del poder territorial. Los problemas territorializados incorporan otras redes de actores sociales y económicos que requieren de nuevas formas de coordinación vertical y horizontal para procesar sus demandas. A los retos de coordinación entre los tres ámbitos de la administración pública (nacional, provincial y municipal) y hacia el interior de un mismo nivel de gobierno se agregan otros, derivados de la importancia que cobran algunos territorios por ejemplo, las áreas de nueva ruralidad los bordes del periurbano que no reconocen los límites jurisdiccionales pero que, por su conflicti-

vidad, se transforman en «territorios pertinentes» de políticas públicas. Estos mecanismos de coordinación integrada requieren la inclusión de la participación ciudadana y el respeto de las diversas culturas. También demandan el reconocimiento de la densidad política de los límites administrativos y jurisdiccionales pero que, a la vez, puedan ir más allá de ellos.

La estrategia de la integralidad de las políticas públicas resume la preocupación de los gobiernos y de la ciudadanía en un doble sentido. Por un lado, cuestiona las limitaciones de las políticas sectoriales y focalizadas. Y, por otro, pone en valor la singularidad de los problemas y las soluciones en el territorio. El reto de las experiencias de coordinación integrada no ha sido argumentar el valor de la integralidad, sino tomar decisiones acerca de cómo hacerlo. Desde esta perspectiva se plantean tres grandes dispositivos de gestión con el propósito de cambiar las políticas territoriales y las formas de planificación para captar las relaciones entre lo rural y lo urbano.

En primer lugar, proponemos la gestión de la proximidad como un dispositivo operativo para trabajar en la identificación de «territorios pertinentes» de políticas públicas en un momento del debate sobre la integralidad que requiere de un enfoque territorial. Esta propuesta de gestión se inscribe en ese debate desde una lectura relacional del territorio, muy diferente a las miradas que asocian el territorio a la pobreza localizada.

La gestión de la proximidad supone interpretar las demandas sociales territorializadas en el marco tanto de relaciones de proximidad como de conectividad geográfica. Esta doble interpretación recoge las consideraciones de uno de los ejes del debate sobre las nociones de territorio-área y territorio-red, presentadas anteriormente. La proximidad geográfica alude a la gestión de la distancia que supone considerar tanto la distancia material como la distancia simbólica y las formas de gestión de los conflictos derivados de las continuidades y discontinuidades territoriales. Al mismo tiempo, incorpora los retos de la proximidad organizacional. Dicho de otra manera, incorpora no sólo las relaciones intergubernamentales existentes, sino también las nuevas institucionalidades de «territorios pertinentes» y los actores de la trama del poder

territorial. La proximidad organizacional designa en qué medida confluyen las representaciones y las reglas de acción que orientan los comportamientos colectivos, institucionales e interinstitucionales en torno a la gestión de la proximidad (Carré y Deroubaix, 2006).

En segundo lugar, proponemos la gestión de proyectos territoriales como dispositivos que permitan captar la diferenciación territorial y adaptarse a las diferencias entre los territorios pero que también permitan identificar fenómenos de convergencia y estandarizar respuestas.

Con esta premisa se plantean proyectos territoriales que materialicen un proyecto público para las interfases rurales y urbanas que dé respuestas particulares e inclusivas y, a la vez, generalizables y sostenibles a las tensiones sociales y económicas entre las dinámicas urbanas y rurales. La herramienta del proyecto territorial es complementaria a la planificación, materializa sus estrategias y agrega mayor grado de operatividad.

En ese sentido, desde los aspectos sustantivos proponemos densificar las áreas urbanas y promover nuevas áreas de centralidad que califiquen los bordes de la expansión urbana. Nuestras ciudades se extienden con una muy baja densidad y a un ritmo muy superior al crecimiento demográfico, con un fuerte impacto en la inversión necesaria para garantizar una cobertura universal de los servicios y buena accesibilidad mediante el transporte. Desde los aspectos procedimentales, se apela a una coordinación integrada como un proceso de larga duración que incorpore a las políticas habitacionales, tanto de vivienda nueva como regularización dominial en un mismo proyecto territorial, junto con las políticas ambientales y el manejo integrado de los recursos hídricos. A la vez, la gestión de estos proyectos debe incluir políticas de tributación de la tierra mediante mecanismos de recuperación y distribución de las rentas del suelo que permita producir tierra urbana bien localizada y equipada.

En tercer lugar, proponemos consolidar y fortalecer actividades de agricultura familiar periurbana. La disminución de explotaciones agropecuarias más los costos de transporte desde lugares lejanos producen escasez de productos frescos y aumento en los precios de los

mismos. En los últimos años, la agricultura familiar ha sido reconocida como una actividad agropecuaria de gran valor estratégico y con fuerte relación con el concepto de soberanía alimentaria. Pero, a pesar de ser valorada como actividad, tiene baja consideración social. Las familias son «victimas» de un mercado de suelo desregulado y tienen grandes dificultades para acceder a la tierra y a la vivienda segura y adecuada.

En síntesis, el núcleo central de la problemática rural y urbana en América Latina es el conflicto distributivo. La muy alta concentración de riqueza en pocas manos y su capacidad de incidencia sobre las decisiones políticas generan tensiones de tal magnitud que tienden a deslegitimar a los gobiernos y las formas de representación democrática. El conflicto distributivo se refuerza con las enormes disparidades en el acceso al suelo y las condiciones materiales de vida. Así, las limitaciones de acceso a un hábitat digno, tanto urbano como rural, constituyen uno de los más graves problemas sociales y son la causa de un alto número de conflictos sociales y de violación de derechos.

Una agenda para la acción debe incorporar renovados enfoques, que incluyan dispositivos de gestión capaces de abordar problemáticas vigentes y dimensiones críticas, como los altos precios del suelo, el incremento de las expectativas de ganancias especulativas del mercado inmobiliario, la aplicación de políticas y prácticas urbanísticas con efectos de segregación y los altos costos de transacción y tramitación inmobiliarios. Los dispositivos de gestión aquí propuestos plantean intervenir sobre los mercados de suelo y, en ese marco, cuentan con un potencial extraordinario de redistribución social.

Referencias Bibliográficas

- Amin, A. 2005. «Regiones sin fronteras: hacia una nueva política de lugar». En *Revista Ekonomiaz*, 58. San Sebastián.
- Carré, C., y Deroubaix, J. F. (2006). Las recomposiciones territoriales de la acción pública a la luz de la proximidad. *Revue Développement Durable & Territoires*, Dossier 7, ISSN 1772-9971. París.

- Catenazzi, A., Reese, E. y Mango, A. (2016). Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes. En E. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (Eds.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Café de las Ciudades y The New School. ISBN 978-987-3627-18-7.
- Catenazzi, Andrea (2013). Las redes de agua y saneamiento en la agenda urbana: encuentros y desencuentros. En Erazo Espinosa (Comp.), *Infraestructuras urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obra pública*. Quito: Ed IAEN. ISBN 978-9942-950-05-5
- Catenazzi, A. et al. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires: Ed UNGS-Prometeo. ISBN 978-987-574-328-1.
- Chomitz, K., Piet, B. y Timothy, T. (2005). Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin America and the Caribbean. *World Bank Policy Research*, Working Paper 3634. The World Bank, Washington D.C.
- Delgado, Javier (2003). La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Sociológica*, 18(51). México: UAM-Azcapotzalco.
- Dupuy, G. (1991). *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*. París: Ed Armand Colin.
- Giarracca, N., y Teubal, M. (2006). Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil. En *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: Clacso. ISBN: 987-1183-38-0.
- Kay, Cristóbal (2009). Estudios rurales en América Latina en el período de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?. *Revista Mexicana de Sociología [on-line]* 71(4), 607-645. México. ISSN 0188-2503.
- Nahón, C., Rodríguez, K. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: Ed. Clacso. ISBN 987-1183-55-0.
- Offner, J. M. (2000). Pour une géographie des interdépendances. En J. Levy y M. Lussault (Eds.), *Logiques de l'espace, Esprit des Lieux*. Géographies à Cerisy. París: Ed. Belin.
- Ramírez Velásquez, B. (2005). Miradas y posturas frente a la ciudad y el campo. En Ávila Sánchez (Comp.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* Cuernavaca, Morelos: UNAM. CRIM.
- Rodríguez, A., y Meneses, J. (2011). *Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural*. Documento presentado en la "Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible". Santiago de Chile.

- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2011). *Argentina urbana*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Sunkel, O. (2000). La labor de la Cepal en sus primeros dos decenios. En *La Cepal en sus 50 años*. Notas de un seminario conmemorativo. Santiago de Chile.
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Revista Eure*, 27(80). Santiago.

Nuevas espacialidades urbano-rurales en el DMQ:

de la producción ancestral del espacio a la ruralidad contemporánea

María Susana Grijalva
María Soledad Salazar

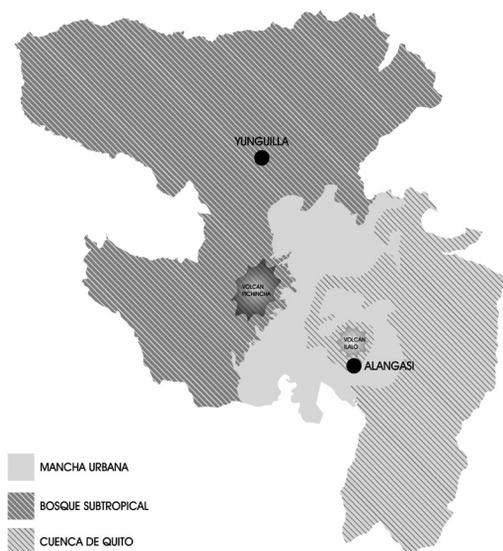
Introducción

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) abarca fuera del área urbana dos microregiones que corresponden a la cuenca de Quito, hacia el oriente, y a la zona subtropical, en el occidente. Pese a haber tenido hasta el momento de la Conquista un desarrollo común, cada una de estas microregiones, respondió de diferente forma a la llegada tanto a los procesos de invasión territorial como de expansión urbana colonial y moderna.

Hacia el oriente, debido a las condiciones morfológicas y climatológicas los valles, así como a la presencia de asentamientos humanos organizados bajo el mando de importantes caciques, se implantó una estructura basada en la hacienda como modo de producción y tenencia de la tierra que conllevó la implantación de pequeños centros urbanos o parroquias.

Gráfico 1.

Plano del DMQ con la mancha urbana y la ubicación de los dos sitios de estudio: Yunguilla y Alangasí*



* Yunguilla se encuentra en una zona montañosa correspondiente al bosque nublado y Alangasí se encuentra en la cuenca de Quito en el Valle de los Chillos

Hacia el occidente, por el contrario, lo agreste de la geografía y la resistencia al adoctrinamiento por parte de la población nativa impidieron que se establecieran grandes zonas de producción agrícola y ganadera, habiendo conservado casi intacto el territorio. Esto definió dos modelos de organización territorial rural distintos que conservan sus características hasta la actualidad y que serán tratados en el siguiente artículo.

Aproximación teórica del proceso de urbanización del DMQ

El fenómeno urbano contemporáneo latinoamericano no puede ser comprendido sin que se establezca una relación de interdependencia con la ruralidad. Para ello es importante entender que la ciudad como configuración espacial no representa el fenómeno urbano en su integra-

lidad ni su complejidad. De hecho, la distinción entre *urbe* y *ciudad* es hoy más que nunca imprescindible, pues, en la medida en que la urbanización global avanza sobre el espacio, son las ciudades mismas las que se encuentran en riesgo (Hidalgo 2013). Las grandes áreas metropolitanas desperdigadas a lo largo de importantes infraestructuras viales, con asentamientos humanos dispersos en zonas rurales intersticiales, con servicios y equipamiento desigualmente repartidos que constituyen el paisaje contemporáneo, corresponden a nuevas formas de territorialización en las que lo urbano no puede ser opuesto a lo rural, sino más bien complementario. Pero esta complementariedad no está exenta de paradojas, como veremos en los dos estudios de casos que se analizan en este artículo.

El proceso de urbanización global actual está ligado a formas específicas de organización social en el tiempo y el espacio. El fenómeno urbano contemporáneo ha generado la emergencia de nuevas espacialidades condicionadas no sólo por elementos propios de los territorios en los que se materializa, sino también por factores de carácter sistémico. Es imposible comprender estos fenómenos sin tener en cuenta que forman parte de una estructura, la del capitalismo post industrial, que tiene efectos sobre los individuos y las sociedades de todo el planeta. Se trata por tanto de un proceso histórico cuyo carácter se define a través de las contradicciones que lo configuran (Lefebvre 1971). Las metrópolis latinoamericanas contemporáneas experimentan una serie de tensiones y presiones que son fruto de su historia particular, la que no puede ser desligada del proceso de globalización que se inició con la colonización del continente.

Es importante comprender el origen de la ciudad colonial como factor estratégico para el control de la población y el territorio, así como para la imposición de patrones culturales que permitieran modificar los modos de producción existentes y que, así, pudieran extraer la riqueza que requerían las relaciones de producción precapitalistas del siglo XVI. La colonización moderna, es decir, la ocupación de territorios por colonos europeos a partir de la Conquista, requería establecer asentamientos humanos definitivos con características específicas, fundando ciu-

dades y urbanizando el espacio bajo nuevos parámetros, funcionales al contexto que se buscaba imponer (De Terán 1989). En este contexto, la estrategia urbanizadora arrasó con las ciudades existentes y desarticuló los territorios conformados por asentamientos primitivos, en muchos casos subutilizando o definitivamente destruyendo infraestructura de enorme importancia¹. Esto responde a una lógica cuyos fundamentos se encuentran en el modelo romano de expansión y conquista que replica ciudades cuyo referente es la capital del imperio, aunque, en el caso latinoamericano, el damero se impusiera más como modelo idealizado que como copia del original europeo, que ya había sufrido importantes cambios durante la Edad Media².

En efecto, la urbe romana heredó de la tradición griega la capacidad de articularse militar, política y civilmente al mismo tiempo que incorporó una nueva dimensión a la organización de la vida social en la que primaban lo público y lo colectivo por sobre lo individual y lo particular. La ciudad romana materializaba a través de la arquitectura y la innovación tecnológica el orden social, fusionando así la polis³ como categoría política con la urbe como realidad arquitectónica en un espacio estrictamente delimitado incluso amurallado. La urbe romana no era tan sólo un montón de casas o viviendas aledañas: era un conjunto de servicios públicos y equipamientos que permitían la vida en común de los ciudadanos romanos (Hidalgo, 2013). El patrón de urbanización

1 Es el caso de Tenochtitlán o Cusco y del Qápac Ñan o Camino Real.

2 El burgo europeo que se consolidó a partir de la caída del Imperio romano desligó la materialidad de la urbe de su condición de espacio político. El cristianismo introdujo la idea de *Civitas Dei*, la ciudad celestial de origen claramente oriental, en contraposición con la ciudad terrenal, cuya decadencia es física y simbólica. Una espiritualidad distinta impone nuevas formas arquitectónicas.

3 Para los griegos, la ciudad no es un asunto físico o geométrico, es ante todo una realidad política y jurídica. La ciudad griega se constituyó como una comunidad en la que sus habitantes compartían un mismo régimen político, una constitución, más allá de su emplazamiento o de las relaciones de parentesco existentes. La polis era sobre todo un pacto social entre ciudadanos. De hecho, Aristóteles no hace distinción alguna entre la ciudad y el campo, pues la ciudad abarcaba una extensión agrícola circundante que le permitía garantizar su autarquía, es decir, su autosuficiencia y su independencia como estado.

romano creaba espacios especializados que dependían de la relación con la totalidad del Imperio, lo que a su vez permitía organizar y administrar eficientemente vastas extensiones de tierra, por lo que su aplicación en la conquista de América resultaba muy efectiva.

Este modelo de urbanización conlleva en sí mismo una clara distinción entre el campo y la ciudad colonial, la cual tiene un límite real, físico, pero también social y político. La ciudad colonial no era autosuficiente, mucho menos independiente, obedecía decisiones que se tomaban en la capital o en el centro hegemónico, y su relación con el campo se veía condicionada por factores exógenos. Podríamos decir que, bajo este esquema, lo *urbano* se define en oposición a lo *rural*, como si se tratara de las dos caras de una misma moneda, completamente distintas y hasta contrapuestas, donde el campo representa la naturaleza y lo salvaje y la ciudad encarna la cultura y la civilización. Esta visión implica también una percepción que asimila el campo y el campesino con lo salvaje, y la ciudad y el ciudadano con lo civilizado (Echeverría, 2011). Sin embargo, en las ciudades latinoamericanas viven y conviven modos de vida y expresiones ancestrales, identidades culturales alternativas y diversas formas de reivindicación étnica. El mestizaje y el sincretismo forman parte de lo cotidiano y se reinventan constantemente.

Queda claro de esta manera que el modelo de organización territorial colonial tuvo como inspiración la trama urbana romana. Sin embargo, las ciudades de América Latina son en esencia medievales, pues no existe una red de servicios públicos ni equipamientos que sirvan como elemento estructurante del nuevo espacio urbano, el que se articula en torno a la plaza de armas o plaza central, alrededor de la cual se despliegan el poder político y el religioso. El espacio conquistado se expande siguiendo este criterio, es decir, creando nuevas plazas tributarias siempre a las grandes edificaciones de carácter evangelizador, lugares multifuncionales en los cuales el mercado y la feria jugarán un rol primordial. El espacio público es ante todo espiritual y místico, sin dejar de ser político. A través de la celebración tiempo que une lo sagrado con lo pagano, lo cósmico con lo terrenal y lo ancestral con lo moderno, la plaza espacio real y simbólico permite recrear los ciclos de la vida a

través de la fiesta, donde por determinado tiempo, la ruralidad lo colonizado finalmente conquista lo urbano lo colonizador.

Por otro lado, existen también territorios en los que no se dio un proceso urbanizador marcado por el modelo anteriormente descrito. Se trata de espacios que han conservado la estructura ancestral de asentamientos dispersos articulados por caminos de diversa factura que permitían la comunicación entre regiones y pisos climáticos. Estos poblados responden a formas más orgánicas de ordenamiento espacial y modos de producción comunitarios. En este caso, la escala juega un rol muy importante, pues se trata de una ocupación del territorio más extensiva, propia de los pueblos originarios que se asentaron en las regiones subtropicales de la cordillera de los Andes ecuatoriales durante dos mil años. Sin embargo, frente a acontecimientos sociales y políticos como las invasiones incaica y española, así como a fenómenos naturales de gran magnitud como erupciones volcánicas y epidemias hasta entonces desconocidas, los pueblos nativos fueron aniquilados, pero extraordinariamente su espacialidad ha logrado trascender a través del tiempo, siendo reproducida por nuevos habitantes que, retomando la dinámica socioespacial original de los pueblos indígenas, siguen basando su desarrollo en ciertas formas de producción solidarias y recíprocas, así como en un relativo respeto del entorno natural.

Hasta aquí hemos podido describir de manera breve dos formas históricas de espacialidad a las que hemos accedido a través de documentos y fuentes primarias, así como también a partir de una perspectiva etnográfica en cada uno de los casos, lo cual nos permite realizar un análisis y tener una aproximación sustancial de las nuevas ruralidades características del DMQ.

El valle oriental de Quito: Alangasí

Una de las parroquias rurales más antiguas del valle o cuenca de Quito es Alangasí. A inicios de la Colonia, entre 1535 y 1536, el Cabildo de Quito entregó a Rodrigo Núñez de Bonilla, en calidad de encomienda, una importante zona comprendida entre el valle de los Chillós y Píntag. Más

tarde, el sector específico de Alangasí fue entregado como encomienda a Diego de Arcos, quien figura como su encomendero en un documento de 1573 y en otro de 1577. Ya en este documento se habla de Alangasí como «pueblo», es decir, como un asentamiento humano formado a partir de una *reducción*⁴. La riqueza en recursos hídricos ríos, vertientes y termas, el clima templado característico de la zona interandina y la presencia de grupos humanos organizados hicieron que el valle de los Chillos, al pie del volcán Ilaló, pronto se transformara en el principal proveedor de alimentos de la ciudad capital, lo que fue posible también gracias a la temprana consolidación del latifundio como modo de producción. Las grandes haciendas de los siglos XVI y XVII pertenecientes a los jesuitas jugaron un rol preponderante en el desarrollo de una forma de vida instaurada alrededor de la hacienda y de las actividades agrícolas y ganaderas.

Con la expulsión de la Compañía de Jesús en el siglo XVIII, la hacienda se secularizó, habiendo pasado primero a manos del Estado, que parceló las inmensas propiedades de la Iglesia para luego, a través de comodatos, cederlas a propietarios privados, que finalmente las compraron (Núñez, 1999). Las relaciones entre la hacienda y el centro parroquial eran muy importantes, pues estos pequeños poblados les proveían no solo de insumos, sino también de mano de obra especializada. También funcionaban como centros de acopio y distribución de la producción sobre todo aquella que provenía de las zonas más alejadas antes de que la hicieran llegar a Quito. El espacio urbano también se fue secularizando, hasta haber llegado a incorporar desde fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX valores de la modernidad, como el higienismo y el ornato, que introdujeron la tipología del mercado cerrado y transformaron la plaza multifuncional en parque en todas las parroquias rurales del DMQ (Kingman Garcés, 2006). La influencia de Quito como capital que se transforma en referente y modelo de desarrollo no sólo local, sino incluso nacional, se concreta en la modificación del espacio público en todas las áreas urbanas medianas y pequeñas de la Serranía ecuatoriana.

4 Concentración de población indígena en un espacio de carácter urbano cuyo centro es la iglesia y su correspondiente plaza. Su objetivo era facilitar el adoctrinamiento y la evangelización de los nativos.

Sin embargo, estos cambios físicos y urbanísticos no han logrado dismantelar toda la intrincada red de relaciones socioespaciales fruto de quinientos años de mestizaje y resistencia. Efectivamente, es a través de la fiesta y el rito que las comunidades rurales del DMQ mantienen una gran cantidad de tradiciones vivas o revitalizadas cuya riqueza debe ser adecuadamente puesta en valor por los actores locales para, de esta manera, enfrentar en la actualidad los retos en términos de articulaciones urbano-rurales.

Encontramos, por ejemplo, que las festividades locales del Corpus Christi, la octava de Corpus y la Semana Santa en Alangasí representan una experiencia única para la comprensión de los pueblos andinos como sujetos históricos. Se trata de un elemento dinámico que se transforma y se adapta conservando su esencia, lo que le permite reforzar vínculos familiares intergeneracionales y, al mismo tiempo, ampliar su espectro a través del compadrazgo. Vivir en Alangasí no convierte a un extraño en parte de la comunidad; esto sólo sucede cuando se participa de la fiesta y se comparte su ritualidad. De hecho, muchos *alangaseños* ya no son habitantes de la parroquia, puesto que viven o trabajan en Quito, en otras ciudades del país e incluso en el extranjero, pero contribuir y actuar en la celebración les permite mantener su condición de lugareños.

La fiesta en Alangasí está estrechamente ligada a la celebración ritual católica, debido a la enorme influencia de los jesuitas en primer lugar y posteriormente de otras órdenes religiosas. De hecho, los pobladores se definen mayoritariamente como católicos. Sin embargo, en años recientes, la aparición de otros credos, como el evangélico, generaron graves conflictos dentro de la comunidad, especialmente en torno a la celebración de importantes festividades del calendario religioso, hasta el punto de verse suprimidas cuando los dirigentes pertenecientes a estos cultos se negaron a seguir con las tradiciones. La crisis pudo ser superada cuando nuevos dirigentes estrechamente comprometidos con la comunidad y su historia retomaron el poder político. Ellos están convencidos de que la fiesta es un elemento fundamental de cohesión social y territorial, pues incorpora a habitantes no sólo del centro poblado de Alangasí, sino además de todas las comunas que forman parte de la parroquia.

El calendario católico, que es la base temporal de las festividades en Alangasí, se superpuso al calendario agrícola propio de las comunidades andinas aborígenes, en una forma de sincretismo que permitió que se ideologizara la fiesta. Sin embargo, en la actualidad, Alangasí ya no es una parroquia con importante actividad agrícola. El cultivo ancestral del maíz ha decaído hasta casi desaparecer, debido a la escasez de tierra cultivable y productiva. Tampoco cuenta con actividades extractivas de importancia, lo que ha permitido conservar sus fuentes de agua relativamente descontaminadas.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), el 16% de la PEA se ocupa de actividades ligadas al comercio al por menor y mayor, 14% a la industria manufacturera, 7% a la construcción y 5% al transporte y el almacenamiento. Si sumamos todas las actividades de servicios⁵, encontramos que estas llegan al 37%. La mayor parte de la población de Alangasí, de acuerdo con el PDOT, son profesionales e intelectuales (42% de la población), lo que muestra un importante avance del sector terciario tradicionalmente urbano en el territorio. Esto implica una forma distinta de espacialidad, una nueva ruralidad desvinculada de lo agrícola y del sector primario.

La lógica extractivista que expoliaba tanto los recursos naturales como la mano de obra ha sido reemplazada por otras formas y relaciones de producción. Esta nueva ruralidad estaría marcada de un lado por el avance de la urbanización, por la transformación de valor de uso del suelo en valor de cambio y por la importancia que la comunidad concede tanto al patrimonio natural, especialmente al relacionado con las fuentes de agua siendo El Tingo un ejemplo paradigmático, como al patrimonio cultural ancestral que se manifiesta especialmente en la fiesta. Mantener festividades de origen agrícola en territorios que han perdido este carácter podría ser visto como algo contradictorio, pero en

5 Actividades de alojamiento, servicio de comidas, información, comunicación, finanzas, seguros, inmobiliarias, profesionales, científicas y técnicas, servicios administrativos y de apoyo, administración pública y defensa, enseñanza, salud, artes, entretenimiento y recreación.

realidad no lo es. Sería más bien la manifestación de cierto *ethos* histórico⁶, el *ethos* barroco (Echeverría, 2008) que caracteriza el sincretismo de América Latina: ante la muerte y la devastación del mundo antiguo que podría ser el mundo agrícola en manos de la modernidad capitalista, este se reivindica a través de la fiesta, el lujo y el exceso.

Esta pérdida del valor de uso del suelo rural también ha transformado las perspectivas que los habitantes de la zona tienen en relación con su territorio. La presencia de fuertes lazos comunitarios ha permitido conservar formas de propiedad colectiva que en la actualidad buscan alternativas de sostenibilidad. Dentro de esta misma lógica entra el espacio público rural bosques, caminos, vertientes, cerros y otros elementos geográficos o paisajísticos, espacios sagrados cuyo significado ancestral ha logrado mantenerse gracias a la acción concertada de la comunidad para protegerlos y preservarlos. Actualmente, las autoridades de la parroquia son conscientes de que, para que estos elementos sobrevivan, deben ser explotados de alguna manera, pues, de lo contrario, sucumbirán a la presión inmobiliaria.

Una de las estrategias más recurrentes es el desarrollo del turismo en todas sus variantes: religioso, gastronómico, de aventura, etc. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la *turistificación* de territorios con importantes patrimonios materiales e inmateriales conlleva problemas que ya han sido identificados y estudiados, especialmente en los centros históricos de las ciudades latinoamericanas, donde se han aplicado políticas públicas que promueven el turismo como paradigma de desarrollo sustentable. La gentrificación, el desplazamiento de actividades «no compatibles» con el negocio turístico, el cambio en los usos del suelo, la *museificación*, etc., son algunos de los resultados que ya se han visto en las metrópolis latinoamericanas.

6 Bolívar Echeverría define cuatro *ethe* modernos que conforman el *ethos* histórico, que es el que permite que los individuos y las sociedades naturalicen las relaciones capitalistas inhumanas a través del conjunto de usos, instituciones, formas de pensar y actuar, herramientas, formas de producción y consumo de los valores de uso (Gandler, 2014).

Esta tendencia también está llegando a las áreas metropolitanas rurales. Aunque a partir de una concepción local y sustentable, Alangasí es una de las parroquias que ha decidido apostar fuertemente a este tipo de actividad, llegando inclusive a generar formas innovadoras de gestión del patrimonio (Mejía, 2017).

Una de estas innovaciones es la llevada a cabo en el parque central de Alangasí, que fue convertido en museo iconográfico por iniciativa de las autoridades locales. Este espacio público es administrado por la Junta Parroquial y, a través de elementos escultóricos, se ha tratado de plasmar lo más representativo de la zona: animales extintos que habitaron el valle y cuyos fósiles lamentablemente se perdieron como el mastodonte y el tigre dientes de sable, personajes fundamentales de las fiestas como el pingullero y el sacha runa, etc. También se han sembrado árboles de diversas especies nativas. El objetivo, según las autoridades, era crear un dispositivo permanente que muestre la gran riqueza natural y cultural de Alangasí pero, sobre todo, su «antigüedad», es decir, su valor histórico ancestral (Mejía, 2017).

Pero, sin duda alguna, el acervo más importante para los habitantes de Alangasí es su patrimonio inmaterial. Tanto las fiestas de Corpus Christi y la octava de Corpus, así como la Semana Santa son actividades autogestionadas que dependen de los recursos de la propia comunidad para que puedan llevarse a cabo. Esta forma de organización es tradicional y se basa en el priostazgo estrategia ritual de poder, heredada de la hacienda, en la que el prioste costea la fiesta en su totalidad. El priostazgo es un honor y una obligación que sólo quien posee suficientes recursos económicos y relaciones sociales puede ostentar⁷. Al mismo tiempo permite mantener y reforzar las jerarquías socioeconómicas y políticas de las comunidades rurales. No existe una intervención importante de los distintos niveles de gobierno local e intermedio; estos se limitan a promocionar la fiesta como elemento de dinamización de la economía local, especialmente a través de la oferta turística y gastronómica.

7 En el caso de Alangasí, el prioste debe haber sido danzante por lo menos durante siete años para poder acceder a esta distinción.

La toma de la plaza sigue siendo el eje central de las fiestas. En junio, la celebración de Corpus Christi que coincide con la cosecha congrega más de quince grupos en el centro poblado para danzar al ritmo que lleva el *pingullero* o *mama*, acompañando a personajes como los *sacha runas*, los *yumbos*, los *rucos*, las *pallas*, los *diablos humas*, etc. De igual manera, la octava de Corpus, que se realiza una semana después, llega a reunir más de mil danzantes (Pilaquinga, 2016) y, finalmente, la Semana Santa es una festividad que involucra a toda la comunidad, siendo lo más representativo la construcción de un *cuadro vivo*.⁸

El patrimonio natural y cultural de la parroquia de Alangasí constituye un importante recurso que puede y debe ponerse al servicio de su población y no puede ser visto únicamente como un atractivo turístico. La patrimonialización de la cultura puede llegar a distorsionar el verdadero sentido de la fiesta como «experiencia de plena continuidad temporal desde el pasado hacia el presente» (Ariño, s/f), para convertirla en espectáculo y, de esta forma, fetichizarla y mercantizarla. No se trata de recordar viejos tiempos insertando prácticas campesinas en espacios recientemente urbanizados para satisfacer la demanda del turismo global, sino de mantener costumbres y prácticas que funcionen como actividades didácticas y formativas, vinculadas a la vida cotidiana de los habitantes. Cuando el pasado se distancia del presente como producto de la modernidad, el concepto de patrimonio se presenta como simple subterfugio.

El reto para las comunidades rurales radica entonces en mantener la autenticidad de sus modos de vida estando inmersas en las dinámicas globales. Esta no es tarea fácil si tomamos en cuenta que conservar el patrimonio vivo implica que éste permanezca en manos de quienes lo producen y mantenga su función y su significado. Si se entra en la lógica del mercado de consumo cultural, lo rural tendrá que «estandarizarse»

8 Se trata de una serie de representaciones teatralizadas de la pasión y la resurrección de Cristo, con elaboradas escenografías y personajes únicos, como los famosos diablos de Alangasí, los miembros de la Sociedad de Santos Varones del Cristo del Calvario, los turbantes, los apóstoles, etc., agrupados generalmente por relaciones de parentesco y compadrazgo (Mejía 2017).

de acuerdo a los patrones que impone la demanda, corriendo el riesgo de convertirse en un simulacro de sí mismo. Evitar esto implica mantener la tradición como forma de reproducción social y vinculación con el pasado. En un mundo en donde la innovación es la regla, la conservación también puede ser una táctica para enfrentar el futuro (Ariño, s/f), una forma de resistencia que permite la proyección de otros valores en el tiempo.

En este sentido, es necesario tomar distancia frente al turismo de masas, el cual puede poner en riesgo la sostenibilidad de los bienes patrimoniales. Los flujos de turistas sedientos de naturaleza o cultura «desgastan los viejos suelos, resquebrajan las antiguas piedras, erosionan los caminos prehistóricos, vacían los yacimientos, colapsan y desvirtúan los rituales mediante la masificación» (Ariño, s/f). Mientras la fiesta logre mantenerse como una forma de expresión popular cuyo objetivo sea el fortalecimiento de la identidad parroquial, a través del involucramiento de toda la comunidad, el patrimonio estará al servicio de quienes lo quieran seguir construyendo día a día.

En la actualidad, la relación de las parroquias rurales del DMQ con el área urbana consolidada sigue estando subordinada a las necesidades y los paradigmas de la ciudad moderna. Tal y como sucede con la antigua centralidad urbana, las parroquias rurales son consideradas espacios arcaicos puesto que no se insertan rápida ni eficientemente en la lógica del capitalismo global. En términos de política pública, eso significa que se los sigue percibiendo como territorios sin posibilidades de generar dinámicas propias, impidiendo una verdadera planificación de estos como nuevas centralidades, con todo lo que eso implica, en términos de vivienda e infraestructura, servicios y equipamiento, movilidad, etc. No se trata tampoco de iniciar procesos de gentrificación o privatización en las zonas rurales, con el único objetivo de revalorizar el suelo. Se trata más bien de recuperar en estos espacios el sentido de comunidad que las metrópolis han perdido y que son el origen de su anomia.

El caso hasta aquí expuesto nos demuestra que las parroquias rurales del DMQ tienen un enorme potencial como espacios de articulación entre diversas formas de espacialidad. Su tamaño, su conforma-

ción, su tejido social y su relación de proximidad con un centro urbano metropolitano les confiere la posibilidad de conformar verdaderos enclaves en los que lo urbano y lo rural se conjuguen para satisfacer las necesidades de todos sus habitantes de forma complementaria. En este sentido, los recursos naturales, como el suelo y el agua, han dejado de ser materia prima para convertirse en elementos constitutivos del paisaje y consecuentemente del territorio. Lo mismo podemos decir de ciertas infraestructuras, como caminos y puentes, que recientemente han empezado a formar parte de los bienes inventariados y protegidos. El ámbito de lo patrimonial se ha ido ampliando de tal manera que, en la actualidad, podemos hablar de una importante tendencia hacia la patrimonialización del territorio y sus componentes (Martínez, 2008).

Esto responde a varios desplazamientos conceptuales y teóricos relacionados con la incorporación de nuevos valores y perspectivas. Por un lado, hemos pasado de valorizar lo monumental y lo extraordinario la materialidad expresada en la arquitectura y el urbanismo, en lo construido a apreciar lo vernáculo y lo cotidiano la intangibilidad de las formas de vida y las prácticas sociales.

Por otro lado, como vemos en el siguiente estudio de caso, lo natural se ha convertido en un importante elemento de la cultura, a través de la incorporación de nuevas visiones frente a lo que representa el medio ambiente para los seres humanos, especialmente para las culturas ancestrales. Esta conjunción resulta interesante, pues desvanece la tradicional dicotomía entre la ciudad y el campo como elementos antagónicos y, finalmente, los conjuga en esta noción más contemporánea del territorio, en la que el equilibrio social, económico y ambiental es fundamental.

El bosque nublado del occidente de Quito: Yunquilla

A la zona norte y noroccidental del Distrito Metropolitano de Quito le correspondieron los territorios que en la Colonia pertenecieran a la Red de Producción Jesuita, consignadas por el padre Pedro Muñoz de Ayala (1590) y que iban desde el Chota al norte hasta Guayllabamba y por el este hasta la mar bravía, firmada por el rey Felipe II. Ubicada

en un sector muy cercano al Quito colonial (20 leguas), donde existían unas tierras magníficas en plena producción en manos de los indígenas originarios y otros mitimaes traídos por los Incas del sur del Perú, razones suficientes para determinar que estas tierras ya ocupadas por milenios estarían en manos de una orden eclesiástica cuyo interés se basaba en un manejo de los recursos físicos y humanos que proveerían a Quito de madera, frutales, caña de azúcar y un contingente humano para la siembra, el servicio rural y urbano, sumado a la extracción de recursos pétreos por la cantidad de minas en la zona y de la cal, material indispensable para la construcción del Quito colonial. Estas tierras tenían el nombre de Lulubamba, por la buena producción basada en una irrigación generosa del río Monjas, de las vertientes y los ojos de agua o pogyos del sector, así como del clima cálido, seco y saludable.

Esta zona posee una ocupación temprana, del 2000 A.P.⁹ al 500 D.P., que corresponde al Período Formativo (sitios de Cotocollao o Tajarajar), con un lapso del 500 A.P. al 500 de vaciamiento, a causa de las condiciones climáticas, que fueron protagonistas de fuertes accidentes y cambios relacionados con la deforestación, la sequía y erupciones volcánicas, que se tradujeron en migraciones y una importante transformación demográfica, lo cual modificó también los sistemas de comunicación e intercambio, para luego ser poblada nuevamente por el pueblo Yumbo entre el 800 y el 1660 D.P., en lo que al noroccidente corresponde, y cacicazgos del valle de Quijos en las estribaciones.

La zona noroccidental constituía una articulación de enorme importancia para los espacios económicos y culturales entre el valle de Quito y la región subtropical de los yumbos, pues proveía al área septentrional andina de productos, como sal, algodón, ají y coca (Salomon 1997, 19), y otros productos como la *Spondylus*, tejidos, plantas medicinales, objetos suntuarios, frutos, camote, saínos, guanta, pava de monte y pescado, así como caña guadúa, incienso, caucho y oro, que consoli-

9 Las iniciales A.P. significan «antes del presente» y se las utilizará para identificar datación de forma sencilla y sirve para toda época anterior a Cristo, haciendo referencia a los textos de Deler utilizados para este artículo.

daron a través del tiempo al pueblo yumbo como una nación ancestral de nativos libres (Jara, 2007, p. 8). El manejo de territorio y la gran movilidad del pueblo yumbo permitieron vincular regiones mediante el intercambio de productos desde la Costa hacia la Sierra, y viceversa. Los yumbos lograron convertirse así en los guardianes del bosque nublado y de su red de caminos a manera de trincheras, llamados «culuncos».

La zona Yumbo, de acuerdo a las prospecciones realizadas en los últimos años, contempla un área de 900 km² y se desarrolla en el noroccidente del DMQ y de la provincia de Pichincha. Posee un clima y un ecosistema subtropicales, con espesa vegetación y topografía accidentada y que es comprendida como un territorio en transición: no es Sierra ni es Costa pero responden a lo que Lippi considera «la montaña», o el bosque nublado, para los biólogos. Únicamente desde 1970 pudo estudiarse y comprenderse a profundidad de esta área, que posteriormente, con la apertura de las carreteras hacia la Costa, permitió que se accediera y se indagara, así como que también se destruyeran los remanentes y las permanencias culturales, como las reservas biológicas, gran parte de los caminos antiguos, y que se saquearan tolas y sitios a cielo abierto, con las consecuentes irreparables pérdidas.

En épocas tempranas, los yumbos, tal como las otras agrupaciones similares del valle de Quito, estuvieron organizados a manera de cacicazgos, como una estructura de una dinámica jerárquica que permitió el manejo de este territorio desde su núcleo alrededor de lo que hoy es Tulipe, y que establece un punto de partida hacia el valle a través de su red de culuncos a manera de ramales. Su unidad básica corresponde al ayllu¹⁰, y esto determinó que la población en la Colonia fuera tres o cuatro veces mayor a la actual (Jara, 2007) y que la presencia de los centros

10 Agrupación comunitaria base constituida de 50 a 1.000 personas que ocupan un territorio en forma dispersa, en la que hay un jefe que es considerado el centro político y religioso y los yanakunas, que son servidores. El conjunto de ayllus conforma una llajta, ahora conocidas como «comunidades». Varias llactacunas se mantienen relacionadas a través de vínculos tradicionales que, en el caso de Quito, se relacionan con grupos externos a los Andes, como los yumbos, los niwas y los quijos (Deler 1983, 57-58).

poblados explicitara una organización productiva, basada en centros de coordinación económica, social y religiosa (Jara, 2007).

La llegada de los españoles planteó un sistema de apropiación espacial basado en la fusión cultural a través del adoctrinamiento¹¹. La primera acción española frente a la implantación de un sistema de producción de haciendas y la necesidad de mano de obra para su funcionamiento, fue la realización de la primera reducción de los pobladores indígenas de Quito, agrupándolos y relocalizándolos en Pomasqui, San Antonio, Calacalí, Tanlagua, Pacto y Nieblí.

Frente a las reducciones, los habitantes naturales de la zona se volvieron imposibles de domesticar, tanto así que Cieza de León describió a los nativos yumbos como un pueblo indomable, soberbio, belicoso y bravo, por haber sido nativos rebeldes a la autoridad colonial y cuya resistencia consistía en huir hacia las tierras altas e internarse en el bosque tropical húmedo y poder seguir reproduciendo su sistema de vida ancestral. Esta fue la misma respuesta que obtuvieron los incas, quienes tampoco pudieron llegar a dominarlos, por sus ya conocidas destrezas, sumadas al complejo manejo del territorio occidental, en el que el control de la naturaleza se vuelve casi imposible.

Las relaciones comerciales del pueblo yumbo fueron aprovechada por los encomenderos para generar un negocio textil y, así, alimentar a la Sierra y a las minas del sector, mientras que las misiones, por su lado, entrarían en este territorio a través de brechas a caballo sobre los senderos nativos para evangelizar, reducir y generar de esta forma tributos con un ligero respeto para los nativos por parte de orden Mercedaria, que permitió sus asentamientos dispersos, mientras que los dominicos reducirían y generarían una colonización mestiza y mulata compacta con el repunte

11 El adoctrinamiento fue realizado de manera sutil y atractiva para los nativos, mediante textos quichuas y sacerdotes que les hablaron en su propia lengua, al empuje de las festividades locales con las celebraciones litúrgicas y mediante el fortalecimiento de la producción establecida anteriormente con la ayuda y la fuerza de los esclavos negros que trajeron por el mar para ser instruidos en sus cofradías y servicios para la comunidad de Quito y del resto de haciendas.

del ciertos poblados que pudieron mantener la ocupación durante las epidemias a las que la mayoría de pueblos yumbos sucumbirían.

La segunda mitad del siglo XVIII trajo consigo el repunte de una clase social que se tornó terrateniente y que buscaba la mayor rentabilidad de las tierras, de modo que se intensificó la producción, se continuó la tala de bosques y se construyeron varias caleras para la explotación del material que contribuyera a la consolidación urbana y que sólo pudo realizarse con toda la mano de obra esclava y nativa de las reducciones, que, bajo las condiciones de explotación humana, generaron una nueva huida de los esclavos y nativos por los maltratos imaginables e inimaginables de sus dueños. Este hecho provocó finalmente el desarraigo y la separación del hombre de la tierra, que, para ellos, constituía su raíz, su asiento y su destino (J. Núñez, 1999, p. 60).

La producción de la hacienda del valle, contraria a la producción de la montaña, enfrentó un proceso de fraccionamiento que terminó con una subdivisión para loteo y posterior venta, situación que desembocó en la expansión de los centros poblados y la consecuente urbanización del campo, habiendo provocado una pérdida notable de soberanía alimentaria, entre muchas otras cosas.

Hacia el fin de la Colonia, la zona de la montaña continuaba con la pérdida de población, tanto así que dejó de ser registrada en las parroquias rurales y cabeceras parroquiales de la Curia. Las noticias sobre los yumbos fueron tan escasas que se pudo concluir que los grupos nativos prácticamente habían desaparecido por la exterminación, la marginación y la aculturación (Lippi, 1998, p. 76), habiendo quedado únicamente los esclavos negros y nuevos pobladores que llegaban desde territorio colombiano o que migraban desde otras zonas hacia los sitios de trabajo intensivo, como las plantaciones introducidas de caña de azúcar.

Las tierras altas fueron regiones poco apetecibles para la agricultura, ya que las condiciones climáticas revertían de manera más rápida los procesos productivos ganando terreno vegetal a la explotación, a pesar de que factores climáticos le permitieran tener gran diversidad productiva, pero difícil de mantener, haciendo que fuera cada vez más

complicado trabajar la tierra, tornándose en áreas pecuarias antes que agrícolas y dando un giro a la actividad productiva de la hacienda. Dada la presencia del bosque, se orientaron las explotaciones hacia la producción del carbón (Mesías y Oliva, 2004), lo que provocó la destrucción de una parte considerable del bosque nublado.

Para integrar las áreas del occidente, se realizaron varios intentos por abrir caminos directos a través del territorio yumbo, sin éxito, apenas consolidado un camino hasta Mindo, que funcionó como un sitio de veraneo de los habitantes urbanos coloniales y republicanos, y que la ruta encomendada por García Moreno entre Calacalí y Nanegal se convirtiese en la única ruta transitada con regularidad que fortalecería los centros poblados.

Ya entrada la recolonización del Pichincha occidental en el siglo XX, se consolidaron los caseríos de Santo Domingo gracias a la ruta de Saloya y Chiriboga. El crecimiento acelerado en todo el país estimuló la migración reciente al Pichincha occidental, acompañada por la tala del bosque primario para potreros.

A raíz de la Reforma agraria del año 1964, los propietarios de las haciendas de Nieblí y Calacalí repartieron sus tierras de entre sus huasipungueros. Sin embargo, esta medida gubernamental acarreó un problema de enormes repercusiones tanto para los trabajadores y los hacendados como para los pobladores que consumían productos de estas tierras. Las difíciles condiciones de manutención, riego y trabajo de la tierra obligaron a los beneficiarios a retacearlas para venderlas por pedazos e iniciar un proceso de vinculación con la ciudad, lo que terminó por arrojarlos al trabajo de la construcción y convertir el suelo productivo en suelo urbano. Aún así, esta lógica no pudo insertarse en el territorio, analizado que aún mantiene las características del bosque nublado.

En la actualidad, parte del sitio antes descrito se encuentra ocupado por la comuna de Yunguilla, la que corresponde a un repoblamiento de la zona constituida por migrantes del sur de Colombia, huasipungueros y trabajadores de las haciendas de Calacalí y de Niebli con sus familias. Para el año 2010, la comuna contaba con 250 colonos, agrupados en 67 fa-

milias. Su distribución espacial tiene una ocupación perpendicular al camino de forma disgregada, tal como se encontraron los pueblos yumbos en el área, una situación que nos invita a pensar que el territorio con sus características espaciales endógenas ha permanecido como una forma de resistencia, pues, a pesar de que esta comunidad se encuentra conformada por individuos foráneos, mantienen las mismas formas de asentamiento en el espacio probadas por generaciones con anterioridad.

Gracias al proyecto del Sistema de Áreas Protegidas y Corredores Ecológicos en el DMQ, la participación de la Corporación Microempresarial Yunguilla y el cofinanciamiento de la Fundación Ecofondo, se generó un plan de manejo para el sector, que hoy, después de siete años, se ve muy fortalecida por actividades ecológicas autosustentables con relación a la exuberancia del paisaje natural, los remanentes culturales y la producción de alimentos de microempresas de las familias. Estos planes de conservación incluyen el manejo de tres áreas protegidas del noroccidente con similares características y que se enlazan y se estructuran de la misma manera en la que lo hicieron los pueblos antiguos, es decir, bajo relaciones comerciales equitativas.

El plan de manejo estructuró la forma de vida de los pobladores actuales a las características físicas del territorio moldeadas según las maneras ancestrales y no viceversa. Se comprueba en esta zona rural un aprovechamiento de las fortalezas naturales y un fortalecimiento a las relaciones humanas con un despliegue de niveles de apropiación del área que son dignos de emular por otras regiones con las mismas características.

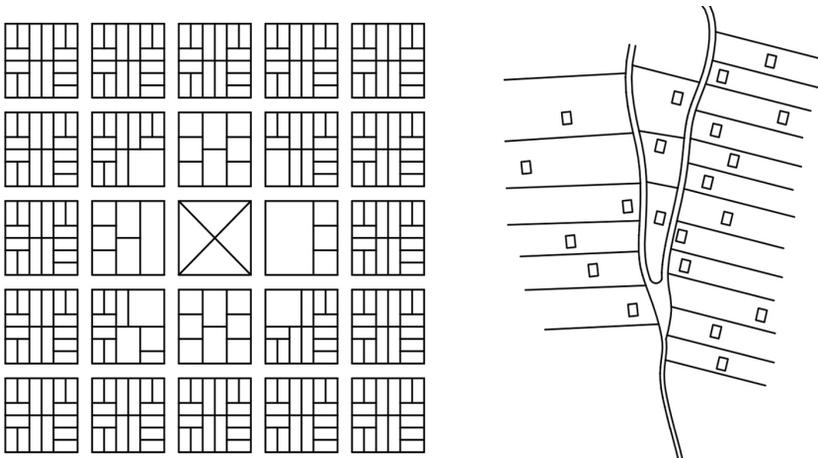
La diversidad medioambiental del sector de Yunguilla y su uso ancestral marcaron una forma de vida acorde con la naturaleza que permitió la presencia complementaria de lo natural y lo edificado de forma armónica. Esto implica un elevado nivel de conciencia colectiva frente a su hábitat por parte de la población local, la cual se autodefine en la actualidad como comuna. Los actores locales, en coordinación con el poder político local, han logrado cohesionar su modo de vida y hacer frente al embate del capital mediante una emulación del sistema ancestral que revaloriza la presencia del bosque nublado y orienta su sustentabilidad en proyectos agrarios comunitarios especializados con una red sectorial de comercio equitativo.

Conclusiones generales

Es evidente que el Distrito Metropolitano de Quito posee territorios cuyas dinámicas siguen estando fuertemente ligadas a la ruralidad. Se trata de un espacio cuyo proceso de urbanización está marcado por la lógica de la colonización, con un centro urbano alrededor del cual orbitaban otros pequeños poblados de los cuales se extraía materia prima y se obtenía mano de obra. Sin embargo, la producción ancestral del espacio (Lefebvre 2013), es decir, el modo de producción que generó la espacialidad prehispánica, no ha logrado ser desmantelado por la modernidad capitalista en su totalidad. El DMQ es un territorio heterogéneo y diverso, dentro del cual cada microrregión se desarrolla de acuerdo a sus particularidades y especificidades. Aunque cada parroquia rural puede ser estudiada por separado, es evidente que las que se ubican en el valle de Quito tienen elementos comunes, de la misma forma que las que se encuentran en las estribaciones del volcán Pichincha comparten características similares.

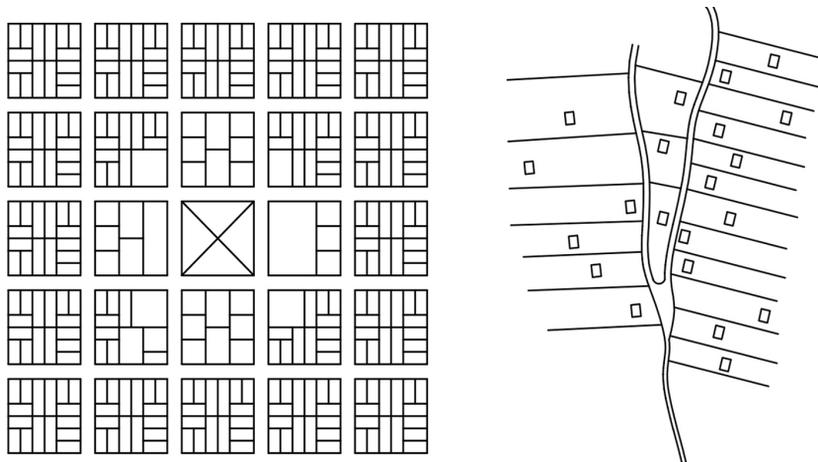
Gráfico 2.**

** Izquierda: esquema de ocupación urbana compacta, cuyo eje es la plaza y donde hay una jerarquización del espacio, derecha: esquema de ocupación dispersa del territorio, donde la articulación con lo natural prima.



Las condiciones geográficas y climatológicas impusieron formas de espacialidad diferentes en estas dos microrregiones. Sin embargo, tanto los vestigios arqueológicos como los documentos históricos, así como las prácticas cotidianas y los rituales, dan cuenta de una estrecha relación entre el valle y el bosque nublado. La presencia de personajes como los sacha runas o yumbos en las festividades para celebrar las temporalidades de la cosecha y de la siembra en gran parte de las parroquias rurales del DMQ son una demostración de que la memoria juega un papel preponderante en la construcción del territorio que se enriquece con cada una de las manifestaciones que cada cultura va aportando. El sacha runa o yumbo, que tras sus largas caminatas salía de la montaña cubierto de musgo portando los frutos de su recolección, es un personaje que conecta a través del tiempo y del espacio estas dos regiones entre sí, dando forma al territorio del DMQ.

Imagen 1.*



* Izquierda: Yumbo, pintura policromada de Antonio Salas S.IX. Derecha: Sacharuna actual reinterpretación de los Yumbos en Alangasí, 2016.

El avance de la modernidad capitalista conlleva un proceso de aculturación que sólo puede ser resistido desde la memoria colectiva y la identidad local. La ruralidad contemporánea del DMQ debe incorpo-

rar valores ancestrales como el respeto al entorno y a la diversidad, para poder enfrentar la expansión urbana que se impone desde el mercado inmobiliario. La política pública y la planificación son instrumentos fundamentales para alcanzar estos objetivos, siempre y cuando se comprenda que esta nueva ruralidad no responde a las mismas lógicas del área urbana consolidada, pues sólo desde esta nueva perspectiva se puede alentar la conservación de los valores de uso tanto del suelo como de las manifestaciones de la vida cotidiana y de las relaciones humanas frente a la creciente mercantilización del espacio y la cultura (Instituto de la Ciudad, 2013).

Las áreas rurales del DMQ no pueden seguir siendo consideradas como suelo de reserva y expansión. La ruralidad contemporánea exige formas creativas de pensar y repensar el espacio, en función de las necesidades y aspiraciones de sus pobladores, de su historia y su proyección hacia el futuro, creando nuevas espacialidades que permitan combatir la desigualdad y la exclusión a través de la construcción de un territorio diverso pero equilibrado.

Referencias Bibliográficas

- Ariño, A. (s/f). *La patrimonialización de la cultura y sus paradojas postmodernas*. Recuperado a partir de: https://www.academia.edu/1198690/La_patrimonializacio_n_de_la_cultura_y_sus_paradojas_postmodernas
- Athens, J. Stephen (1980). *El proceso evolutivo en las sociedades complejas, la ocupación del Período Tardío-Cara en los Andes septentrionales del Ecuador*, vol. No. 2. Colección Pendoneros. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Deler, J. P. (2008). *Ecuador. Del espacio al Estado nacional*. Quito: UASB, IFEA, Corporación Editora Nacional.
- De Terán, F. (1989). La ciudad hispanoamericana. En Archipiélago. *Revista cultural de nuestra América*, 17(65). Recuperado a partir de <http://revistas.unam.mx/index.php/archipelago/article/viewFile/20154/19144>
- Echeverría, B. (2008). El ethos barroco y los indios. *Revista de Filosofía Sophia, Quito, Ecuador*, 2. Recuperado a partir de http://www.flascoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1260220574.ELETHOS_BARROCO_Y_LOS_INDIOS.pdf

- _____ (2011). Modernidad y capitalismo (15 tesis). En F. Tinajero (Ed.), *Bolívar Echeverría, ensayos políticos*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Recuperado a partir de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=937153>
- Gandler, S. (Diciembre de 2014). Bolívar Echeverría y Georg Lukacs. Teoría crítica entre América y Europa. *Constelaciones Revista de Teoría Crítica*, 6, 289-307.
- Hidalgo, A. (2013). Coordenadas espaciotemporales de la distinción entre urbe y ciudad. *Eikasía*, 26.
- Hinojosa, Gisela (2012). *Conflicto socioambiental generado por la extracción de material de construcción en Tanlagua, San Antonio de Pichincha*. Quito: Flacso, Programa de Estudios Socioambientales, Convocatoria 2008-2010.
- Instituto de la Ciudad (2013). *Sistemas urbanos-rurales en el DMQ*. Quito: Sipae.
- Jara, H. (2007). *Tulipe y la cultura yumbo. Arqueología comprensiva del subtrópico quiteño* (primera). Quito: Fonsal, Alfonso Ortiz Crespo.
- Kingman Garcés, E. (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía* (1a. ed.). Quito: Flacso, Universitat Rovira i Virgili.
- Lefebvre, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- _____ (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lippi, Ronald (1998). *Una exploración arqueológica del Pichincha occidental -Ecuador*. Primera. Quito Ecuador: Museo Jacinto Jijón y Caamaño y H. Consejo Provincial, Unidad Coordinadora.
- Marín, Luis, y del Pino, Inés (2005). *Algunas reflexiones sobre el Ecuador prehistórico y la ciudad inca de Quito*. Quito, Sevilla: Junta de Andalucía, Conserjería de Obras Públicas y Transportes. Dirección General de Arquitectura y Vivienda.
- Mejía, J. (10 de marzo de 2017). “La fiesta en la parroquia de Alangasí”.
- Núñez, J. (1999). *Historias del país de Quito*. Quito: Eskeletra.
- Pilaquinga, J. (2 de junio de 2016). La fiesta del Corpus Christi se vive en Alangasí. [Radio Pichincha Universal]. Recuperado a partir de https://mx.ivoox.com/es/fiesta-del-corpus-christi-se-vive-en-audios-mp3_rf_11756877_1.html
- Salomon, Frank (s/f). Yumbo Ñan: la vialidad indígena en el noroccidente de Pichincha y el trasfondo aborígen del camino de Pedro Vicente Maldonado. *Revista Cultura*. Banco Central del Ecuador.
- Tamayo, Diana, Ulloa, R. y Martínez, C. (2012). *Plan de manejo Yunguilla. Conservación Internacional*, Corporación Microempresarial Yunguilla, Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, ExoFondo.

Una visión esquizofrénica del territorio

«Los territorios piensan en nuevos modelos con viejas ideas. Para pensar en el desarrollo territorial, hay que pensar en futuro»

Edwin Miño Arcos

No quiero dejar de posicionar las tensiones y los conflictos que se desarrollan en este trabajo. Poco podemos proponer si no tenemos una claridad de la «problemática» de los actores, de los recursos con que contamos y de las estrategias de solución. Es un posicionamiento de elementos que aportarán a profundizar el debate. Esto, como nota aclaratoria y metodológica.

CIUDAD. En las sociedades industriales, comparadas con las comunidades agrícolas, [...] el número de la población es tan elevado que las relaciones personales y, por lo menos, las relaciones con conocidos quedan suspendidas a, y dominadas por, la distancia social y el anonimato.

Diccionario enciclopédico de sociología, Karl-Heinz Hillmann

Intentemos consensuar que el concepto de *territorio* evolucionó. De esa visión de uso de suelo, de espacio geográfico y físico (visión arquitectónica), pasó a ser una categoría dinámica, dinamizadora y dinamizante de sus actores, determinada y determinante por sus flujos y relaciones. Casi podríamos decir que lo vemos en movimiento, con vida (visión de planificación y sociológica del territorio, multidisciplinaria).

Asimismo, el factor determinante en el territorio, y que lo va a caracterizar, será la población: quienes, por factores económicos, sociales y ambientales, han tenido que migrar, ocasionando su desplazamiento hacia zonas urbanas, teniendo como efecto que las zonas rurales, que contaron con mayor población, ahora son minoría.

Si cruzamos este análisis con otras variables, como la composición de la propiedad de la tierra rural, la vocación productiva histórica, la que no se identificada ya sólo con la agricultura familiar, sino que ahora se articula al súper moderno sector de la agroexportación. Es así como la visión bucólica de la ruralidad de los ancestros está mutando.

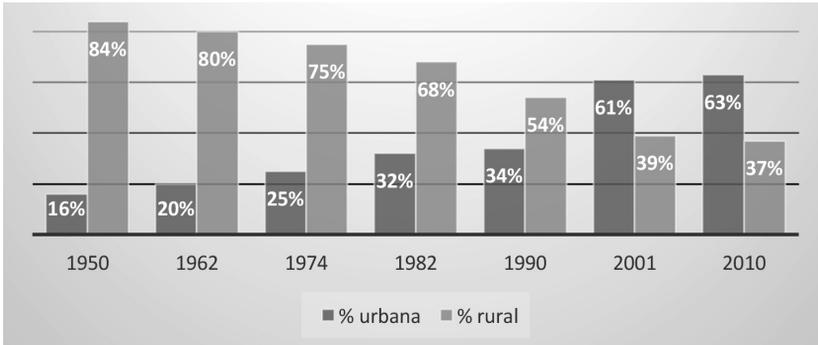
Tabla 1.

Evolución de la población en Ecuador y América Latina

ECUADOR. POBLACIÓN POR ÁREA Y CENSOS: 1974, 1982 Y 1990					
(cantidad de habitantes)					
Censo	Población total	Urbana	Rural	% urbana	% rural
1950	2 733 859	445 034	2 288 825	16%	84 %
1962	3 698 530	746 796	2 951 734	20%	80 %
1974	5 098 663	1 275 675	3 822 988	25%	75 %
1982	6 073 158	1 919 676	4 153 482	32%	68 %
1990	8 088 688	2 737 410	4 351 278	34%	54 %
2001	12 156 608	7 431 355	4 725 253	61%	39 %
2010	14 438 499	9 090 786	5 392 703	63%	37 %

Fuente: INEC

Gráfico 1.
Evolución poblacional urbana-rural (1950-2010)



Fuente: INEC

Tabla 2.
Nivel de urbanización por país en América Latina 1950-2030

País*	Nivel de urbanización (porcentajes)								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
Uruguay	78,0	80,1	82,1	85,2	88,7	91,2	93,0	94,1	94,7
Argentina	65,3	73,6	78,4	82,9	86,5	89,9	92,0	93,1	93,9
Venezuela	46,8	61,2	71,6	79,4	84,0	86,9	89,1	90,7	91,8
Chile	58,4	67,8	75,2	81,2	83,3	85,7	87,8	89,5	90,7
Brasil	36,0	44,9	55,8	66,2	74,7	81,3	85,2	87,3	88,9
Cuba	49,4	54,9	60,2	68,1	73,6	75,3	77,3	79,7	82,3
Puerto Rico	40,6	44,5	58,3	66,9	71,3	75,2	78,5	81,3	83,6
México	42,7	50,8	59,0	66,3	72,5	74,4	76,7	79,3	81,9
Colombia	37,1	48,2	57,2	63,9	69,5	73,9	77,6	80,5	83,0
Perú	35,5	46,3	57,4	64,6	68,9	72,8	76,3	79,3	81,9
Ecuador	28,3	34,4	39,5	47,0	55,1	65,3	73,1	77,8	80,6
R. Dominicana	23,8	30,2	40,3	50,5	58,3	65,1	70,5	74,5	77,7
Bolivia	37,8	39,3	40,7	45,5	55,6	62,5	67,8	72,1	75,7
Panamá	35,8	41,3	47,7	50,5	53,7	56,2	59,6	64,0	68,6
Nicaragua	34,9	39,6	47,0	50,3	53,1	56,1	60,3	65,1	69,5
Jamaica	26,7	33,8	41,5	46,8	51,5	56,1	61,0	65,9	70,3
Paraguay	34,5	35,6	37,1	41,7	48,7	56,0	62,3	67,3	71,5
Honduras	17,6	22,8	28,9	34,9	41,8	52,7	61,2	66,7	71,0
Costa Rica	33,5	36,6	39,7	43,1	45,8	47,8	51,2	56,0	61,4
El Salvador	36,5	38,4	39,4	41,6	43,9	46,6	51,0	56,6	62,0
Guatemala	29,5	32,5	35,5	37,4	38,1	39,7	43,5	49,4	55,4
Haití	12,2	15,6	19,8	23,7	29,5	35,7	42,3	48,8	54,9
Total	41,4	49,3	57,5	65,0	71,1	75,4	78,6	81,1	83,3

* Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Como se puede ver en la tabla 1, es a partir de la década de los noventa cuando la población rural perdió su hegemonía, y se ha mantenido hasta la fecha el proceso migratorio campo-ciudad, que es la característica fundamental, y, luego, a fines del siglo XX, la migración Ecuador-externo conforma la otra característica.

Como se verá en la tabla 2, Ecuador se desruraliza de forma tardía: antes de los años sesenta, la mayoría de América Latina ya vivía en zonas urbanas.

En 1822 había algo menos de 950.000 habitantes, que aumentaron a 1'150.000 en 1905 y que en 1920 estuvieron sobre los 1'500.000, de los que más del 90% pertenecía a la zona rural.

Con la finalidad de profundizar en el análisis del territorio, hemos dividido el documento en cuatro planteamientos:

1. Una visión esquizofrénica del territorio.
2. El problema de las identidades territoriales.
3. Hablamos de ruralidad o de ruralidades.
4. El urbanismo, el real enemigo de la ruralidad

Una visión esquizofrénica¹ del territorio

No solo la legislación fue lo que dividió un territorio en urbano y rural. Fue a partir del desarrollo capitalista y de los procesos de industrialización o cuasi industrialización, como es el caso de capitalismo tardío ecuatoriano, cuando las ciudades fueron posicionándose y adquirieron importancia.

1 «Ya ha habido más de cuarenta definiciones de esquizofrenia en psiquiatría, sin contar el psicoanálisis y otros campos relacionados [...]. El término esquizofrénico se usó de modo tan indiscriminado que muchas veces es sinónimo de psicótico o, simplemente, se utilizó para denominar a cualquier paciente especialmente difícil». Leader, Darian. (año). ¿Qué es la Locura?, pág. 97. La última afirmación, ambigua y difícil, es la que quiero utilizar para ejemplificar en desarrollo local del territorio.

Son el desarrollo de la fuerza productiva y las consecuentes relaciones sociales de producción los que fueron determinando que el sector rural haya ido perdiendo influencia y que las ciudades hayan ido consolidándose (es importante establecer que en los dos sectores: urbano y rural, existen sectores modernos y pre-modernos). Es así cómo el sector urbano fue posicionándose como el lugar del progreso, en el que vivir en la ciudad era sinónimo de trabajo, prosperidad y desarrollo, mientras que el espacio rural era considerado como el lugar del desarrollo agropecuario, el campo, el aire puro, el sitio apartado en el que estaban las minorías étnicas, o poblaciones diversas, y de donde había que extraer los recursos naturales.

En el caso ecuatoriano, fue la legislación la que más o menos estableció que los consejos provinciales trabajen en las zonas rurales en determinadas competencias y que los municipios lo hicieran en las zonas urbanas. En el caso de las juntas parroquiales, que se iniciaron como «comités pro mejoras» para que pasaran a «juntas pro parroquialización», lograron ser consideradas como nivel de gobierno en la Constitución de Montecristi de 2008, en la que se les asignan algunas funciones, antes que competencias.

El apareamiento del municipio/cabildo data del Período hispánico, mientras que el departamento/provincia es un producto del proceso republicano. Con el pasar de los años, el municipalismo adquirió la visión de la ciudad, y su responsabilidad han sido las urbes; sin embargo, estas fueron delimitadas por el cantón: la división político-administrativa planteó una forma organizativa en la que el cantón contenía a su vez una parte rural.

Esta división complicó la estructura-función: el municipio tenía una estructura urbana, pero funciones también en la ruralidad. Ahí la visión de urbanizar lo rural, que es una derivación lógica del funcionamiento estructural.

Por el otro lado, el antiguo consejo provincial tenía funciones netamente rurales, por lo que su estructura no ha contemplado una vi-

sión urbana. En estas condiciones se dio este doble funcionamiento, que se buscó que fuera superado en la Constitución de 2008, cuando ésta atribuyó funciones complementarias entre los dos niveles de gobierno. Sin embargo, la solución en el territorio no llegó por esa vía. La visión esquizofrénica, si bien ha disminuido, se mantiene en su nivel funcional.

Entonces, la salida no es tener dos estructuras, diferenciadas entre lo urbano y lo rural, sino su complementariedad. Mientras mantengamos esas visiones, la separación se mantendrá.

La problemática de la identidad territorial

En la sociología moderna, así como en la antropología, no podemos hablar de una identidad ni que esta sea permanente. Podemos mantener rasgos identitarios por muchos años, pero las temporalidades se van cumpliendo y originan mutaciones. Además, tampoco podemos hablar de una *identidad*, sino de las *identidades*. Los procesos de relacionamiento han cambiado de tal forma que en un mismo grupo social tenemos varias formas de interpretar a qué grupo pertenecemos y cómo nos integramos a ese grupo.

Entonces, no se puede hablar de una identidad permanente, sino de varias identidades y estas en permanente mutación y adaptación y con variantes en el mismo grupo social.

Entre las distintas formas de comunicación que existen, tenemos la construcción de imaginarios que responden a esas identidades pero, sobre todo, a la forma de relacionarnos como grupo y hacia el exterior.

Esos imaginarios nos dejaron la imagen de una ruralidad bucólica, agropecuaria, retrasada y periférica. Asimismo, una ciudad o urbe moderna, de oportunidades y centralista. Al igual que con la teoría de la dependencia, lo mejor era culpar a otros de nuestras propias visiones construidas a partir de los imaginarios construidos por nuestras identidades y sus movimientos. No sé qué fue primero, pero lo cierto es que es irreversible, pero el número de población en las ciudades determina

que el presupuesto vaya en función de ellas, la cantidad de habitantes demanda mayores servicios y éstos se cubren con recursos. Si no cambiamos la polaridad de la población, la mayoría de recursos se destinará siempre a la mayor concentración de población. El centralismo no es una ciudad o región, es una forma de administrar. ¿La población rural migró a las ciudades por la pérdida de oportunidades en el campo o fue esa ruralidad agotada la que expulsó a su población?

Hablamos de ruralidad o de ruralidades

En la misma línea del punto anterior, nos habían vendido la idea de una sola ruralidad. Hoy podemos verificar que son varias y que incluyen sectores modernos vinculados a la agroexportación y al turismo de élite. Asimismo, el empleo agropecuario ya no es lo fuerte, sino que es la prestación de servicios, que se supone que supera el 45% del empleo rural. Con esta variación en la vocación productiva y comportamiento de la ruralidad, podemos hablar de varias ruralidades.

El sector turístico está transformando la ruralidad. En los sectores en los que es exitoso, la explotación de la naturaleza por parte de grandes empresas hace que el turismo sea exclusivo, y esto deja pocos recursos en el territorio. Paralelo a este turismo se genera otro, como el turismo comunitario, el natural, el ecológico, etc., alrededor de los que se construye otro sector turístico.

En el sector agropecuario, el emprendimiento de producción agroecológica está ganando terreno, pero no podemos negar que la mayoría del sector está ligada a la producción tradicional con abonos y fertilizantes químicos.

El urbanismo el real enemigo de la ruralidad

Queremos visibilizar las tensiones que existen entre la ruralidad y la urbe. Es importante analizar la amenaza que los procesos de urbanización ocasiona en el sector rural, no sólo por la construcción de viviendas, sino también por el modo de vida (urbano) que queremos trasladar a la zona rural.

Hoy, la construcción de vivienda masiva² (no necesariamente popular) en las zonas rurales hace que se incrusten urbanizaciones privadas que demandan a los municipios vías y servicios básicos para su existencia. No son proyectos urbanísticos verticales, que optimizarían el uso del suelo y de los servicios, dando cabida a mayor población, sino casas individuales o familiares que son habitadas por muy pocas familias.

Cabe mencionar que resulta hoy en día muy rentable para algunos municipios cambiar la asignación de uso de suelo: de rural, pasarlo a semi-urbanizable o con potencial urbano, zona de expansión urbana o como lotes urbanos, generando de esta forma mayores ingresos municipales, así como mayores ganancias a las empresas constructoras.

Uno de los mayores impactos de la zona rural es la urbanización, que traslada su forma de vida a ese territorio, incluso aislándose de las formas tradicionales de su entorno. Es común ver cómo se cierran calles, se alzan muros y sus habitantes nunca se relacionan con los vecinos. El peor de los síntomas en este proceso de expansión urbana sobre la ruralidad es la expansión de la frontera agrícola en dirección de páramos, reservas o zonas protegidas.

No podemos olvidar que, si no cambiamos la visión de lo urbano y lo rural por una forma territorial, podremos seguir pensando que el problema es el centralismo o la falta de recursos para un nivel de gobierno, cuando el problema, o parte de él, es la falta de una estrategia territorial de desarrollo, a partir de la cual se pueden ir construyendo otras formas o estructuras que se requieran.

Entonces, la gran lección que nos dejan estos tiempos es recoger las palabras del Encuentro de Desarrollo Económico en Bolivia 2017: “ya no pensemos en nuevos modelos con viejas ideas, pensemos en modelos que hoy creemos, pero cambiemos nuestras ideas base, sobre todo

2 Ciudad satélite. «Zona de viviendas urbanas en los alrededores de una gran ciudad que, como consecuencia de los vínculos profesionales, económicos, culturales y de transporte entre sus habitantes, sufre de una gran dependencia del centro urbano de la gran ciudad», Karl-Heinz Hillmann, en *Diccionario enciclopédico de sociología*.

como hemos pensado el desarrollo y la ruralidad”.

No podemos hablar de ciudades inteligentes, ni de ciudades incluyentes ni de derechos de la ciudad. Lo inteligente es hablar de derechos, inclusión e inteligencia en y por el territorio.

Conclusiones

- Debemos construir la visión *territorial*, que implica la complementariedad. Pero, en la estructura, la visión provincial debe cobijar la municipal y la parroquial, considerando que, en el actual marco legal, la cámara provincial está integrada por los alcaldes y los presidentes de juntas parroquiales. No se puede hablar de un nivel provincial superior, sino *condensador* de las visiones territoriales. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debería ser uno solo a nivel provincial y no uno por cada nivel de gobierno.
- Debemos romper la imagen de la ruralidad agropecuaria, periférica y atrasada, y que en el concepto de espejo que a la ciudad se la vea como lo contrario. Para eso es fundamental no diferenciarlas, sino tratarlas como un solo territorio, como en una ciudad, con barrios modernos y barrios por desarrollar, y sobre todo destruir ese imaginario del centralismo maléfico que destruye nuestra periferia.
- No consideremos un programa de desarrollo rural, nunca bajo ese título podríamos abarcar toda la diferenciación y multiplicidad de las ruralidades. A estas, entendámoslas de manera funcional, no sólo territorializada.

Los autores de este volumen

Diego Martínez Godoy. Sociólogo. Doctor en Ciencias sociales y Desarrollo territorial por la universidad de Paris Saclay – AgroParistech y Master en Economía territorial por la Universidad de Grenoble. Su investigación Doctoral fue premiada con la Mención Honorífica en la categoría “Young Researcher – PhD” durante el “*International Award on Local Development*” en Portugal (2017). Investigador independiente en desarrollo económico territorial y profesor visitante de FLACSO - Ecuador y de la USFQ.

María Cecilia Alvarado Carrión. Feminista, con énfasis en ambiente y desarrollo local. Doctora en Jurisprudencia y Abogada de la Universidad del Azuay. Viceprefecta del Azuay en funciones, Concejal de Cuenca, Asambleísta Alterna de Norman Wray en la Asamblea Constituyente de Montecristi. Fue dirigente estudiantil y voluntaria en misiones en las provincias de Bolívar y Morona Santiago.

Cristina Cielo. Profesora de Sociología y Estudios de Género de FLACSO Ecuador. Explora las dimensiones subjetivas y políticas de las desigualdades económicas, producidas por las violencias simbólicas y estructurales de diferentes formas de propiedad, de gestión de recursos y de representación política. Colabora con grupos como Universidad y Sociedad y Transacciones, Economía y Vida Común.

Luciano Martínez Valle. Doctor en Sociología por la Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle, Francia. Profesor investigador de FLACSO Ecuador y Director de la revista de desarrollo económico territorial Eutopia. Especialista en territorios rurales y capital social. Ha contribuido con la sociología rural y sus aportes se reflejan en una diversidad de libros y artículos académicos publicados en revistas nacionales e internacionales.

Andrea Catenazzi. Arquitecta de la Universidad de Buenos Aires y especialista en planificación y gestión de políticas sociales. Doctora en

Geografía y Desarrollo Urbano de la Universidad de la *Sorbonne, Paris*
3. Actualmente es coordinadora del área de investigación en Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Es autora de varios artículos de libros y revistas especializadas en temas urbanos.

María Susana Grijalva y María Soledad Salazar. Arquitectas, Maestra en Estudios Urbanos de FLACSO Ecuador y Magister en Rehabilitación Urbana y Arquitectónica de la Universidad Central del Ecuador respectivamente. Fundadoras y miembros de Urbanadata, grupo de investigación y trabajo en áreas de movilidad, derecho a la ciudad y construcción social del hábitat.

Edwin Miño. Especialista Superior en Gestión Local por la Universidad Andina Simón Bolívar. Doctor en Administración Pública por la Universidad Central del Ecuador, mención en políticas públicas. Abogado de los tribunales por la Universidad Nacional de Loja. Con estudios de comunicación de gobiernos y campañas políticas en la Universidad Central del Ecuador. Director Ejecutivo del CONGOPE. Asesor de la Asamblea Nacional del Ecuador. Secretario Desarrollo Económico del Gobierno de la Provincia de Pichincha. Profesor de derecho administrativo en la Maestría de Finanzas de la Universidad Nacional de Loja. Instructor de Competitividad y Productividad.

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Economista

Gustavo Baroja Narváez
PRESIDENTE DEL CONGOPE

Doctor

EDWIN MIÑO ARCOS
Director Ejecutivo CONGOPE

Ingeniero

Paul Carrasco Carpio
PREFECTO PROVINCIAL AZUAY

Doctor

Ángel Vinicio Coloma Romero
PREFECTO PROVINCIAL BOLÍVAR

Doctor

Santiago Correa Padrón
PREFECTO PROVINCIAL CAÑAR

Economista

Guillermo Herrera Villarreal
PREFECTO PROVINCIAL CARCHI

Doctor

Jorge Guamán Coronel
PREFECTO PROVINCIAL COTOPAXI

Abogado

Mariano Curicama Guamán
PREFECTO PROVINCIAL CHIMBORAZO

Ingeniera

Lucía Sosa Robinzon de Pimentel
PREFECTA PROVINCIAL ESMERALDAS

Economista

Esteban Quirola Bustos
PREFECTO PROVINCIAL EL ORO

Licenciado

Jimmy Jairala Vallazza
PREFECTO PROVINCIAL GUAYAS

Abogado

Pablo Jurado Moreno
PREFECTO PROVINCIAL IMBABURA

Ingeniero

Rafael Dávila Egüez
PREFECTO PROVINCIAL LOJA

Ingeniero

Marco Troya Fuertes
PREFECTO PROVINCIAL LOS RÍOS

Ingeniero

Mariano Zambrano Segovia
PREFECTO PROVINCIAL MANABÍ

Mgs.

Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit
PREFECTO PROVINCIAL
MORONA SANTIAGO

Doctor

Sergio Chacón Padilla
PREFECTO PROVINCIAL NAPO

Abogada

Guadalupe Llori Abarca
PREFECTA PROVINCIAL ORELLANA

Abogado

Antonio Kubes Robalino
PREFECTO PROVINCIAL PASTAZA

Ingeniero

Patricio Cisneros Granizo
PREFECTO PROVINCIAL SANTA ELENA

Ingeniero
Geovanny Benítez Calva
PREFECTO PROVINCIAL
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

Señor
Guido Vargas Ocaña
PREFECTO PROVINCIAL SUCUMBÍOS

Ingeniero
Fernando Naranjo Lalama
PREFECTO PROVINCIAL TUNGURAHUA

Sociólogo
Salvador Quishpe Lozano
PREFECTO PROVINCIAL
ZAMORA CHINCHIPE

La tercera conferencia mundial de las Naciones Unidas por el Hábitat, llevada a cabo en Quito en octubre del 2016, puso en evidencia que actualmente las preocupaciones de autoridades de organismos internacionales, gubernamentales, gestores de política pública y planificadores, están aún centradas en su gran mayoría en las problemáticas urbanas sin tomar en cuenta las relaciones existentes con el espacio en su conjunto el cual también posee espacios rurales y a su vez espacios producidos por la interacción de zonas urbanas y rurales.

Por un lado, esto imposibilita reflexionar sobre las posibles consecuencias de las políticas de desarrollo urbano en los diferentes territorios conformados y construidos históricamente a partir de esta conjugación de articulaciones urbano – rurales. Y por otro lado no permite dar cuenta de las potencialidades provenientes de lógicas de cooperación territoriales entre ambos tipos de espacios. ¿Hasta qué punto están siendo las relaciones urbano – rurales ignoradas? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias? ¿Cómo podemos llegar a repensar las nuevas relaciones e interacciones entre el campo y la ciudad para favorecer la construcción de procesos solidos de desarrollo territorial en el siglo XXI? Estos son algunos de los interrogantes que este libro pretende responder.

