

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

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.

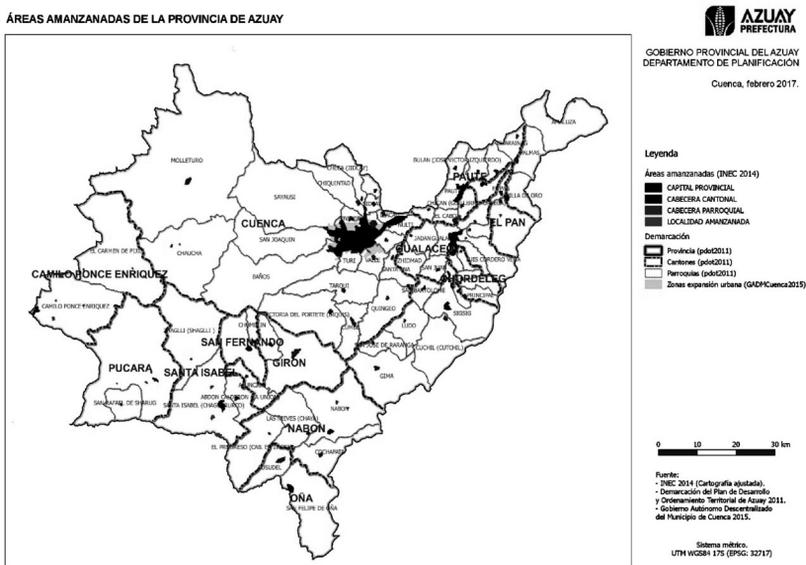
Esta asociación casi natural ha limitado aún más la comprensión del alcance de las competencias y una visión integral del rol de los gobiernos autónomos y su peso en la hora de tomar decisiones (cuando éstas son divergentes entre el Gobierno central y el descentralizado), así como, por supuesto, la comprensión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

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.mujeresenred.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://economiafeminita.com/feminizacion-de-la-pobreza-la-pobreza-tiene-rostro-de-mujer/>