

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Sociología Política

“Ruralizar el conflicto”: pistas para repensar las dinámicas territoriales y la agenda rural contemporánea en el Ecuador. El caso de Ayora (2000-2012)

Yura Serrano Via

Asesor: Felipe Burbano de Lara

Lectores: Luciano Martínez V. y Fernando García

Quito, enero de 2024

Dedicatoria

A la Stella.

Sostanza dei sogni miei.

Índice de contenidos

Resumen	6
Introducción.....	7
Capítulo 1. Marco teórico	11
1.1.Una mirada sociológica sobre el problema de lo rural.....	11
1.2.La vigencia de la relación centro-periferia.....	16
1.3.Poder del Estado y descentralización	19
1.4.Emergencia y cambio de élites políticas	24
Capítulo 2. Ruralización: entre la demanda de autonomía y una apuesta por desarrollo	28
2.1.El inicio: la promesa descentralizadora y el límite institucional.....	31
2.2.Estancamiento y nueva reforma estatal	37
2.3.Elecciones en San José de Ayora: ¿punto de llegada o de partida?	41
Capítulo 3. La ruralización de Ayora: un problema de desarrollo	46
3.1.De la hacienda a la agroindustria: un intenso proceso de diferenciación.....	46
3.2.Entre el impacto socio-ambiental y el trabajo asalariado ¿un modelo sostenible?.....	53
3.3.La ruralización: un asunto de desarrollo	56
Capítulo 4. Una clase política ruralizadora	61
4.1.Claroscuros de una vieja clase política y emergencia de una nueva	62
4.2.Presencia política en el territorio: partidos y ONG	67
4.3.Una nueva clase política, un nuevo discurso.....	74
Capítulo 5. Ruralización: ¿demanda de institucionalización?	80
5.1.El inicio de la ruralización: ¿descentralización en Estado neoliberal?	84
5.2.Ayora rural: ¿autonomía ante la re-centralización?	90
5.3.Hacia un balance del caso bajo las reformas de descentralización	96
Conclusiones	100
Referencias	109

Lista de ilustraciones

Mapas

Mapa 2.1. Ubicación geográfica de Ayora.....	29
--	-----------

Fotos

Foto 2.1. Circular sobre recolección de firmas de apoyo, 2001	35
Foto 2.2. Extracto de oficio Consejo Provincial, 2001	36
Foto 2.3. Reforma ordenanza de creación “San José de Ayora”	41
Foto 2.4. Extracto de Acuerdo ministerial de entrega de tierras	43
Foto 4.1. Portada de periódico local “El Chacapata”	77

Tablas

Tabla 2.1. Autoridades parroquiales y municipales durante la ruralización	38
Tabla 4.1. Resultados elecciones seccionales Cayambe 1988-2009	69
Tabla 4.2. Resultado elección presidencial 1996 en parroquia Ayora	70
Tabla 4.3. Principales Organizaciones No Gubernamentales presentes en Ayora.....	73

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Yura Serrano Via, autor de la tesis titulada “Ruralizar el conflicto: pistas para repensar las dinámicas territoriales y la agenda rural contemporánea en el Ecuador. El caso de Ayora (2000-2012)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, enero de 2024



Yura Serrano Via

Resumen

El presente trabajo pone su atención en el paradigmático proceso de ‘ruralización’ de la parroquia Ayora ubicada en Cayambe. Mencionado proceso, que tuvo lugar hacia finales de los años noventa y se concretaría hacia la segunda década del presente siglo, permite abrir varios niveles de discusión relacionados a la vigencia del clivaje centro-periferia, a las tensiones entre Estado y el territorio y a las ideas vinculadas con el desarrollo en el medio rural. De manera concreta, se pone la mirada en los factores que intervinieron para que en un momento determinado la población ayoreña – parroquia denominada urbana en su origen- impulse un cambio de estatus político y, con ello, su reconocimiento como rural.

Las preguntas centrales que atraviesan esta investigación buscan responder en qué medida la transformación del Estado -en sentido de la distribución del poder territorial- influye en los procesos de desarrollo local (como el caso de Ayora) y cómo han interactuado estos procesos ante las dinámicas de transformación del poder territorial del Estado. Así mismo, el supuesto que acompaña el desarrollo del trabajo es que el proceso de ruralización de la parroquia Ayora fue posible en la medida en que confluyeron tanto un proceso de cambio estructural (diferenciación socio-productiva en el territorio), una importante alteración en la capacidad agencial de los actores (relevo de élite política local) y un ciclo de reforma institucional utilizado como oportunidad política (descentralización y nuevo marco normativo).

Este estudio de caso se fundamenta en una base empírica levantada en la misma localidad a través de entrevistas a profundidad con actores clave involucrados en el proceso y de fuentes bibliográficas que dan cuenta de manera concreta del proceso, sus giros y tensiones. Al ser un trabajo en el que su fin principal es el de “dar voz” a lo ocurrido, el análisis se concentra en una perspectiva cualitativa. Entre las conclusiones del trabajo se sostiene que si bien el proceso de ruralización permitió colocar a Ayora en una mejor posición en términos político-administrativos (se constituyó en gobierno local plenamente reconocido), no terminó por consolidar una propuesta de desarrollo para el territorio que contenga el agresivo productivismo que se estableció en la zona y que estaba trastocando la estructura social y productiva de la localidad.

Introducción

Hablar de desarrollo en el medio rural ha involucrado que, implícitamente, a lo largo de los años se lo asocie con ideas relacionadas al cambio y tránsito de un entorno atrasado, arcaico y tradicional hacia un escenario moderno, avanzado, urbano (Entrena 1998). Para la pequeña parroquia de Ayora esto se puso en entredicho y, de alguna manera, fue contrastado a través de un proceso social y político generado desde el propio territorio que iniciaría en el año 2000 y se extendería hasta el 2012. Apuntar hacia un horizonte de “ruralización” fue el mecanismo empleado por la clase política local de ese entonces para poner en cuestionamiento asuntos tan concretos como la organización político-administrativa de la parroquia hasta dinámicas de profunda complejidad como el poder territorial o la idea de desarrollo relacionada al medio social y productivo en el que se encontraban.

Este proceso, sin embargo, debe ser visto desde una perspectiva amplia e histórica: en América Latina, por lo menos durante las tres últimas décadas, se ha discutido mucho en términos teóricos y empíricos lo que se conoce como *descentralización*. Lo anterior a raíz del quiebre que significó social, política y económicamente el retorno a la democracia con el fin de los regímenes autoritarios y dictaduras en la región (Carrión 2007). Así, las experiencias de conflicto político locales se han visto multiplicadas en contextos de intensas reformas del Estado que han puesto en tensión las relaciones de lo nacional y local, del centro y las periferias. En el Ecuador, este fenómeno no fue la excepción y, como se observará, tiene mucho que aportar a la discusión siempre abierta y vigente de la distribución del poder territorial del Estado y la situación del medio rural.

En términos concretos, la ruralización de Ayora implicaba un cambio de estatus político de la parroquia de urbana (denominación con la que había sido fundada hace casi 100 años) a rural con el objeto de acceder a un conjunto de herramientas y beneficios que se generaban en el marco de un doble ciclo de reforma estatal y, con ello, de redistribución del poder territorial del Estado. Así, el proceso permite observar, en un primer momento, lo paradigmático del caso (recorrido inverso desde lo céntrico y urbano a lo periférico y rural) y asentarse analíticamente sobre dos temas puntuales: por un lado, las tensiones en las dinámicas de transformación del Estado en relación a procesos de descentralización e integración territorial; y por otro, evidenciar si lo sucedido en esta parroquia está relacionado en la composición de una nueva agenda política de lo rural que involucra nuevos sujetos, y, obviamente, horizontes de disputa política más sostenida en torno al desarrollo.

Ayora se sitúa en el cantón Cayambe, en el nororiente de la provincia de Pichincha, tiene una superficie total de 138 km² y se está a 2800 msnm aproximadamente. Se estimada que tiene una población superior a los 12 000 habitantes¹ de los cuales el 61,5% se autorreconoce como mestizo y el 36,7% como indígena. La agricultura, ganadería y silvicultura representan el 45% de la Ocupación Económica de la parroquia. En cuanto a su composición político-administrativa, en Ayora existen 11 barrios urbanos, 11 comunidades rurales y 5 barrios rurales. La estructura social, económica y política del lugar está determinada por la vigencia y crisis del modelo de hacienda del siglo XX en el país y el intenso proceso de diferenciación y desarrollo capitalista en el medio. Hacia finales de los años noventa la forma de gobierno era la de una Junta Parroquial de hecho elegida de manera indirecta que no contaba con respaldo legal ni institucional hasta que, tras concretarse la demanda de ruralización en 2012, se celebraron las primeras elecciones universales para la designación de autoridades del nuevo Gobierno Autónomo Descentralizado de San José de Ayora.

El estudio del proceso de ruralización permite abrir varios niveles de discusión relacionados a la vigencia del clivaje centro-periferia, a las tensiones entre Estado y territorio escenificadas por los procesos de descentralización y a las ideas mismas de desarrollo vinculadas al medio rural. Por ello, en las siguientes páginas se busca responder dos interrogantes centrales: ¿en qué medida la transformación del Estado -en sentido de la distribución del poder territorial- influye en los procesos de desarrollo local (como el caso de Ayora)? y ¿cómo han interactuado estos procesos ante las dinámicas de transformación del poder territorial del Estado?

El fin de la presente investigación es el de “dar voz” (Ragin, 2007) al paradigmático caso de la ruralización. Como sugiere Ragin “el objetivo no es sólo incrementar el repertorio de conocimiento existente [...] sino contar la historia de un grupo específico, por lo general de manera que mejore su visibilidad dentro de la sociedad” (2007, 89). El modelo analítico en el que se asienta el trabajo consta de tres dimensiones (variables independientes) a observar: 1) estructura económica y productiva de la localidad y la idea de desarrollo 2) agencia y recambio de élites políticas 3) marco y reforma institucional sobre descentralización y autonomía.

Este estudio de caso parte de una base empírica recabada sobre la ruralización de Ayora que consta de archivo (documentos oficiales, pronunciamientos, archivo de prensa, etc.) y de

¹ Según información recogida en el PDOT del GAD parroquial que se sustenta en el censo poblacional de 2010.

entrevistas previas realizadas a partir de 2014 por el autor a actores directamente involucrados en el proceso. Posteriormente, se amplía y profundiza el trabajo de campo con otras fuentes primarias entre 2018 y 2020. La discusión se complementa con otras fuentes documentales (bibliografía académica relacionada al problema, leyes y marcos normativos, etc.).

El primer capítulo de este trabajo busca proporcionar un ensamblaje teórico-analítico que parte de la importancia de la mirada sociológica del medio rural; sus principales propuestas a lo largo del tiempo, sus desplazamientos conceptuales hasta encontrar en el paradigma de las “nuevas ruralidades” una herramienta que posibilite mirar al caso de Ayora de manera más específica y situada. De ese primer momento, se desprende la relevancia que tiene la relación centro-periferia para entender las dinámicas diferenciadas tanto de la acumulación material como de la distribución y acceso al poder estatal; se aclara la noción de Estado que acompaña a la investigación y la utilidad de las “selectividades estratégicas” para profundizar el análisis. Así mismo, se desarrolla ampliamente la trayectoria de la descentralización y su entendimiento como una expresión de la relación centro-periferia y las principales características y tensiones que se han encontrado en la aplicación concreta de procesos de distribución del poder territorial. Para completar la “caja de herramientas”, al final se aborda la perspectiva agencial en relación a las élites políticas y su recambio, para llevar adelante procesos de incorporación al plano institucional y de impugnación social e identitaria.

En el segundo capítulo se plantea una descripción específica de los hechos más importantes del proceso de ruralización a través de una reconstrucción cronológica sustentada en el trabajo de archivo y de entrevistas realizadas para la investigación. El interés central en este apartado es comprender la dimensión más específica que involucró la llamada ruralización, que fue la consecución del cambio de denominación jurídico-administrativa de parroquia urbana a rural, lo que permitió que Ayora, bajo las condiciones determinadas por el marco legal e institucional vigentes a esa fecha, se convirtiera en un Gobierno Autónomo Descentralizado. La documentación recuperada y revisada da cuenta de las múltiples aristas que tomó el proceso (tensiones políticas con los distintos niveles de gobierno, resistencia institucional al cambio, participación social en el proceso, etc.); los testimonios reflejan el imaginario que tenían los actores locales sobre la idea de desarrollo local.

Es justamente esto último -el problema del desarrollo- que se aborda en el tercer capítulo de la investigación. Para ello se plantea: en primer lugar, una caracterización de la estructura económica, productiva y de acumulación de la localidad en la transición entre el modelo hacendatario de mediados del siglo pasado y la irrupción de dinámicas modernizadoras de

mercado a través de la agroindustria láctea, primero, y florícola, después, que coincidiría con el tiempo en el que nació la propuesta de ruralización. En segundo lugar, la identificación de las tensiones hacia finales de la década de los noventa que llevaron a cuestionar el modelo económico-productivo dominante de la localidad; y tercero, el apareamiento de la “ruralización” de Ayora como un acumulado de las tensiones previas que dejaban entrever una idea alternativa de desarrollo local -y no solo como una demanda específica de orden jurídico-administrativo-.

Un proceso como el de la ruralización no puede ser entendido sin un análisis de la dimensión agencial de los sujetos que intervinieron en el mismo. Por eso, en el cuarto capítulo se aborda el problema de la élite política local que impulsó el mencionado proceso. La hipótesis de una emergencia y cambio de clase política en Ayora atraviesa el capítulo. Los aspectos específicos que se tratan son tres: primero, el ocaso de una vieja élite política asentada en los resquicios del modelo hacendatario y la expresión caciquista del poder local; segundo, la influencia del proceso organizativo del movimiento indígena de la década de los noventa en Ayora y los vínculos entre estructuras partidarias nacionales, Organizaciones No Gubernamentales –sobre todo ligados a la Cooperación Internacional- con los sectores sociales emergentes tanto campesinos como urbanos de la parroquia; y tercero, la puesta en escena de actores y discursos de la ruralización presentes en el inicio del proceso. El interés central de este capítulo es identificar las motivaciones que llevaron a una clase política emergente, en un contexto determinado, a impulsar la demanda de ruralización.

El capítulo final aborda la dimensión institucional relacionada a la demanda de ruralización de Ayora. Interesa analizar los distintos marcos normativos y arreglos institucionales que se originaron a partir del doble ciclo de reforma que atravesó el país con las constituciones de 1998 y 2008 en cuanto a descentralización y distribución del poder territorial se refiere: las definiciones de autonomía y descentralización; las figuras institucionales de poder político-administrativo a nivel local; las diferencias entre competencias específicas asignadas entre una reforma y otra. Así mismo, si estos procesos pueden ser entendidos como alteraciones de las “selectividades estratégicas del Estado” (Jessop 2017) en sus modos de intervención y de articulación. Finalmente, cómo el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Ayora termina constituyéndose en el resultado de la combinación tanto del proceso específico de la demanda de ruralización llevada localmente, así como de la doble reforma atravesada a escala nacional.

Capítulo 1. Marco teórico

Para el presente trabajo se busca colocar un marco de discusión teórica asentado en cuatro entradas analíticas: en primer lugar, la trayectoria de la teoría social rural como delimitador del problema; en segundo lugar, la vigencia analítica de la relación centro-periferia; luego, el enfoque elitista sobre la capacidad de agencia y recambio de las élites políticas, y; finalmente, el asunto del poder del Estado y la descentralización.

1.1.Una mirada sociológica sobre el problema de lo rural

Larga es la trayectoria sobre las discusiones del mundo rural y sus abordajes desde distintos campos de estudio; como lo señalan Newby y Guzmán (1983), sobre todo para la primera mitad del siglo XX, pueden diferenciarse los aportes de: una sociología rural propiamente dicha -que se “institucionaliza” gracias a los trabajos y miradas fundamentalmente norteamericanas con un objeto y método circunscrito a las “sociedades industriales avanzadas”, y reticente al diálogo con otras disciplinas y condiciones socio-históricas-; una sociología del desarrollo que coloca su mirada sobre la noción de progreso (y el tránsito lineal de las sociedades denominadas tradicionales a aquellas modernas), y los estudios campesinos dedicados a caracterizar y analizar, sobre todo, la estructura productiva del campo.

Lejos de profundizar la discusión sobre el proceso de “institucionalización” de la sociología rural, interesa hacer énfasis en las ideas centrales que han ocupado los análisis de la dinámica social en el medio rural y que, por ende, han generado influencia en los estudios a lo largo de casi un siglo.

Gran parte de las visiones que han primado sobre lo rural, han construido una imagen asociándolo a algo residual, inculto y de menor valor -sobre todo la vertiente sociológica europea-. Los autores considerados como clásicos de la teoría sociológica hacia finales del siglo XIX e inicios del XX (Weber, Durkheim y el propio Marx fundamentalmente) dedicaron, como lo sostiene Newby, poca atención a la agricultura y a la vida rural y destinaron sus esfuerzos a comprender al sector urbano-industrial que emergía: “en general se descartaba rápidamente la importancia de la sociedad rural, tenida por arcaica y atrasada, señalándose que la innovación económica y social procedería de las ciudades y de la industria” (1983, 39). Esta imagen estaría subyacente, por ejemplo, en varias de las categorías dicotómicas del pensamiento social de ese tiempo: lo tradicional y lo moderno (Weber 2004); la solidaridad mecánica y la orgánica (Durkheim 2014), o; la comunidad y la sociedad - *gemeinschaft-gesellschaft*- (Tönnies 1932).

Esta percepción negativa sobre la ruralidad se expresaba en la idea de un estadio sociocultural y económico casi primitivo y subdesarrollado que era preciso superar con el fin de llegar al progreso modernizador (Entrena, 1998). Esto era compartido tanto por las teorías de la modernización como por aquellas críticas a la misma; no así con el enfoque del llamado continuum rural-urbano propuesto por Sorokin y Zimmerman (1929) que constituiría el eje central de la mirada norteamericana en los estudios sociológicos de lo rural por, al menos, cuatro décadas y expresaba una voluntad idealizadora del medio rural influenciado por la experiencia del populismo agrario estadounidense que tanto arraigo tuvo a inicios del siglo pasado.

El enfoque del continuum rural-urbano, que se sustentaba en la propuesta de Toënnies (1932) de la *gemeinschaft-gesellschaft*, planteaba que el paso de una comunidad rural a una urbana tendría lugar de manera gradual de tal forma que entre estas dos no habría una ruptura sino una continuidad -conservando, obviamente, ciertas características diferenciadas como el predominio del trabajo agrario, la menor densidad poblacional, la escasa movilidad social, etc.-. Esta perspectiva se convertiría en el marco teórico más relevante de ese tiempo y entraría en crisis posterior a la segunda guerra mundial fundamentalmente por dos razones: 1) una sostenida idealización del medio rural con la que Newby es radical al decir que “una serie de convenciones literarias y artísticas tomadas de la forma pastoril se convirtieron en supuestos casi incuestionables sobre la sociedad rural, en parte porque encajaban muy bien dentro de la perspectiva cultural predominante” (1983, 41) y; 2) un desplazamiento en el uso de las categorías de análisis consideradas inicialmente como herramientas hacia la impostación de las mismas como “estructuras sociales reales de determinados modelos de asentamiento” (Entrena 1998). Sobre esto, el propio Giddens sería enfático en decir que:

Algunos o la mayoría de estos supuestos han quedado obsoletos en una época en la cual las principales divisiones y tensiones internas de las sociedades avanzadas ya no están basadas, como en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, en las contradicciones existentes entre los centros urbano-industriales y la todavía fuerte atracción centrífuga del hinterland rural (Newby y Sánchez Guzmán 1983, 39).

Con la entrada en declive de las tesis del continuum rural-urbano, cobrarían fuerza las teorías de la modernización. Éstas, que si bien conservaban la dualidad característica del continuum, insistían en la idea de que la ruralidad se encontraba en un estadio social y económico atrasado y que, por ende, había que superarlo (modernizar). Para ello, tenían que ser difundidas las ideas de progreso, desarrollo socio-económico y la cultura urbano-industrial.

Se consolida así la dicotomía de urbano (desarrollo) y rural (subdesarrollo) por lo que se tenía que desruralizar el medio rural para que se asimile e incorpore a la sociedad urbana. Entre las características que se le preasignaban a la ruralidad desde esta perspectiva están relaciones de desconfianza mutua, dependencia y hostilidad hacia la autoridad política, familismo, visión limitada del mundo, etc., (Rogers y Svenning, 1973) en contraposición a un modo de vida urbano asociado con una compleja división del trabajo, heterogeneidad de patrones culturales y de valores, familia nuclear, amplia división de clases, etc. Lo anterior expresa, como lo sugiere Entrena (1998), una visión ahistórica y descontextualizada de la ruralidad y de lo urbano.

Varias de las características que sean han adjudicado a uno pueden encontrarse en el otro también; así, tal como ocurriría con el enfoque del continuum, las teorías de la modernización cayeron en el error de identificar unos determinados rasgos sociales con un ámbito espacial específico. Pero la que constituye quizá la mayor dificultad de estas dos teorías, es que su mirada dicotómica “dificulta la comprensión dialéctica de mutua intercomunicación en interinfluencia entre la ruralidad y lo urbano manifestada en cualquier proceso de cambio rural” (Entrena 1998, 83).

Una tercera vertiente analítica sobre la cuestión rural tiene que ver con las denominadas “teorías críticas a la modernización”. Aquí se pueden reconocer las tesis del intercambio desigual de Samir Amin (1974) o Andre Gunder Frank (1970) o las de centro-periferia y del sistema mundo de Wallerstein (1984). El punto de coincidencia de estas se puede asociar al estudio de las causas que hacían persistente el subdesarrollo. Al ser llevados estos enfoques al medio rural, se evidencian las relaciones desiguales entre éste medio y aquel urbano-industrial por lo que se percibe y caracteriza al mismo como un área periférica o dependiente de intereses ajenos (Newby 1983). A diferencia de las anteriores teorías revisadas (continuum rural-urbano y modernización) en donde el cambio social era concebido de manera dicotómica para el paso de un tipo de sociedad a otra, la mirada crítica de la modernización reconoce el mencionado cambio de manera dialéctica en el que se expresan las múltiples interrelaciones, interdependencias, así como la asimétrica y subordinada posición de la ruralidad ante lo urbano-industrial. Aun así, se reconoce una connotación peyorativa sobre la ruralidad asociada, como se decía, a una idea de lo atrasado o lo inculto. Es decir, esta vertiente plantea una relación y proceso de tránsito distinto, pero conserva esa imagen de inferioridad del medio rural.

Las aproximaciones teóricas descritas hasta ahora reflejaban una correspondencia entre el incipiente desarrollo analítico y el progresivo cambio en las condiciones concretas del medio rural. Todas coinciden en percibir a la ruralidad como una “entidad homogénea y localista” (Entrena 1998) y la condición casi excluyente de la primera o la segunda. Sin embargo, desde varias miradas más recientes, se sostiene que no se trata de una elección de uno u otro sino de la combinación entre esos dos elementos asumiéndolos como interconectados y constitutivos que tejen múltiples tipos de relaciones y producen escenarios bastante más heterogéneos. Esas mismas miradas coinciden en que a partir de la década de los noventa se puede hablar de una “nueva ruralidad” (Giarraca 2001; Bretón 2005; Kay 2009). A partir de allí, se insiste en la necesidad de observar de manera distinta lo que sucede en los entornos rurales de los diversos territorios -en particular en América Latina-. Las visiones de orden esencialista (que relacionan a lo rural exclusivamente con lo campesino y la vida en comunidad) o etnocentrista (sólo a los pueblos o nacionalidades indígenas) que también se han difundido ampliamente en las últimas tres décadas, que pueden constituir un reduccionismo en todos los niveles, imposibilitan nuevas formas de aproximarse a estas realidades. En ese sentido, Giarraca señala que “no se trata de atenuar la supuesta línea divisoria entre lo rural y lo urbano, ni de su equivalencia a lo atrasado y lo moderno. Es necesario visualizar un esquema de desarrollo y de cambio de la sociedad en un sentido diferente” (2001, 22).

Se puede sostener la existencia de una “nueva ruralidad” bajo dos elementos fundamentales: 1) El reconocimiento cierto de una alta diversidad en la estructura social y productiva de la ruralidad –modificación de esa forma de comunidad mencionada previamente- y; 2) la influencia clara de los procesos globales de comercio y las reformas del Estado en clave de ajuste estructural que ciertamente intervinieron en la composición rural tradicional. Martínez coincide, al referirse al caso ecuatoriano, que “el sector rural tiene una característica básica: su alta heterogeneidad, tanto en lo que se refiere al paisaje agrario, a la configuración de la estructura productiva, así como en la conformación de los sujetos sociales, formas de organización social y prácticas culturales” (2000, 13).

Siguiendo esta perspectiva, han cobrado fuerza en los últimos años ideas, propuestas analíticas e, incluso, apuestas normativas alrededor de un “reencuentro con la naturaleza, a la armonía con el entorno, a la calidad de vida y al respeto del medio ambiente manifestadas a través de las nuevas imágenes de la ruralidad evidencian la crisis de la idea del progreso continuo y sin límites” (Entrena 1998, 86). Esto conecta con la necesidad de pensar el desarrollo y el cambio en un sentido diferente al que se mencionaba líneas antes: aunque

sigue estando presente la equivalencia con la acumulación material, la industrialización o el consumo, el desafío principal de ese “desarrollo” interpelado por las nuevas ruralidades está en la equidad. En particular, por la equidad territorial, de género y social y en el acceso a bienes y servicios. Se proyecta de esta manera una nueva forma de entender y construir lo rural sin la necesidad de “homologar” las dinámicas y prácticas socio-estatales sino posibilitando nuevos mecanismos de articulación, organización y gestión desde el complejo entramado que significa el medio rural. En relación a esto último, Giarraca aclara que:

Las imágenes rurales de nuestros países cambiaron con tal intensidad que habilitan a pensar “una nueva ruralidad”, donde coexisten empresas de alta complejidad tecnológica, empresas que forman parte de “grupos económicos” extra-agrarios transnacionalizados, empresas del agroturismo, con mundos rurales heterogéneos con campesinos, productores medios y trabajadores rurales segmentados por los procesos de mecanización, grupos étnicos y nuevos desocupados. Todos ellos están presentes en las nuevas arenas tratando de imponer o adaptarse a las nuevas reglas del juego, resistir y organizarse para modificar gramáticas de poder políticas, o también buscar estrategias que les permitan encontrar otros espacios territoriales que los integren (Giarraca 2001, 11).

Si bien el concepto de nueva ruralidad ha permitido poner en contraste tanto las orientaciones de las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos, así como el sentido mismo de la estructura social en la vida rural, existen coincidencias en que esta es una categoría compleja que, si bien busca diferenciar y marcar una pauta de separación entre dos escenarios distintos, las fronteras no se presentan como rígidas y claramente definidas. Las dinámicas en la ruralidad combinan presencia/ausencia del Estado, mayor/menor democratización y resultados más/menos evidentes de desarrollo. La nueva ruralidad significa una intención clara por orientar un proyecto de lo rural. En ese sentido, para Cristóbal Kay el enfoque de la nueva ruralidad ciertamente tiene sus fallas, pero también “tiene el mérito de haber logrado que mucha gente estuviera consciente de los cambios que anteriormente se habían ignorado, dando pie así a reflexiones adicionales sobre las actuales transformaciones rurales de Latinoamérica y sobre políticas de desarrollo rural más apropiadas, así como a estudios sobre el desarrollo rural” (2009, 633); y sugiere que la nueva ruralidad es, en gran medida, una “declaración normativa” elaborada en el contexto de la crisis a la que se enfrenta el campesinado en el periodo de la globalización neoliberal por lo que alerta de una necesaria distinción entre el aporte teórico-analítico del paradigma de la nueva ruralidad con la apuesta de un modelo de desarrollo al que conduce el propio paradigma.

En un escenario de globalización, entonces, donde parecería que los caminos conducen hacia una “sociedad mundial cada vez más estandarizada socioculturalmente y sujeta a un acelerado ritmo de circulación de mensajes e ideas” (Entrena 1998, 86) es posible encontrarse con procesos de *ruralización*² que resisten o buscan construir alternativas nacidas desde los propios procesos de organización social que practican una revalorización del medio rural en los amplios términos en los que hasta aquí se ha descrito: cuestionamiento a las dinámicas productivistas, problematización de los horizontes de desarrollo y de las relaciones centro-periferia, empoderamiento social, etc.

1.2.La vigencia de la relación centro-periferia

Como se ha visto hasta ahora, varios de los elementos de análisis desde una mirada sociológica de lo rural han puesto por delante aspectos en clave de transición, cambio o progresivo abandono de las propias condiciones del medio rural hacia un escenario llámese desarrollado, urbano o moderno. Sin embargo, lejos de profundizar en esa mirada que se ha mostrado conflictiva en términos analíticos y poco precisa para dar cuenta de las características efectivas del entorno rural, interesa retomar aquí uno de los elementos de análisis que, habiendo estado presentes en la discusión, puede aportar todavía más a la precisión y lectura fina del problema planteado: la relación centro-periferia. Esto, en términos de mirar desde varios niveles el conjunto de relaciones diferenciadas que constituyen o condicionan a lo rural.

Así, el primer elemento que merece atención es la vigencia de la categoría analítica “periferia” (en su relación con un “centro”) para dar cuenta de un conjunto de interrelaciones (sociales, económicas, políticas e identitarias) en una estructura territorial determinada. En este sentido, varios de los estudios vinculados a las teorías del desarrollo –y subdesarrollo- en la década de los sesenta y setenta sostienen que existe una “interdependencia funcional” (Hüsken y Nas 1973) que se manifiesta en las contradicciones de intereses en donde “ocupa un lugar preponderante el análisis de los procesos de dominación y dependencia en la lucha por el poder económico y político” (Hüsken y Nas 1973, 38) entre el centro y la periferia. Esta aproximación, que data de largos años, da pie para la comprensión de dos asuntos específicos para el caso de investigación: 1) La noción de interdependencia funcional en la lógica centro-periferia que afirma a cada elemento como constitutivo e indisoluble del otro

² El término *ruralización*, en este caso, hace referencia a la “difusión y gradual asimilación en un medio determinado de pautas de comportamiento, sistema de valores, actividades ocupacionales y actitudes hacia el entorno consideradas como rurales” (Entrena, 1998).

para la distribución del poder territorial en este caso (superando así la visión dicotómica de las teorías del continuum rural-urbano, modernización y críticas de la modernización) y; 2) la dimensión conflictiva de la relación centro-periferia que da cuenta de procesos de acumulación y contraste de poder, recursos y dominación.

Para acentuar la mirada sobre las dinámicas territoriales y cómo se expresan el conjunto de tensiones entre el centro y la periferia para la distribución del poder del Estado conviene retomar la perspectiva de Rokkan y Urwin (1982) quienes, para el caso europeo, proponen un modelo analítico de construcción estatal asentado en tres conjuntos de procesos (militar-administrativo, económico y cultural) que posibilita a los centros (que acumulan esos procesos) dominar sobre las periferias de una o varias formas teniendo en cuenta que cada uno de esos conjuntos influye sobre los demás; es decir, no hay relaciones independientes - coincidiendo así con el principio de interdependencia antes citado-.

De manera más específica y para los intereses de este trabajo, la relación centro-periferia adquiere un sentido de clivaje en la medida en que ayuda a comprender el “origen, las características y la persistencia de un determinado conflicto político en el marco de una comunidad nacional” (Burbano de Lara 2014, 11) desde una dimensión estructural pero también desde un intenso proceso de conformación identitaria y de orientación política de esa identidad. A su vez, Vergara considera que este clivaje es una división política sostenida en el tiempo en la que colectividades de individuos se oponen a partir de consideraciones territoriales que guían la acción de los actores y se materializan en las instituciones (2012). De esta manera, la categoría periferia no se presenta sólo desde un sentido abstracto, sino que posee especificidad material, histórica y analítica para la comprensión del caso (ruralización de Ayora) y su vínculo con la esfera más estructural estatal (las dinámicas de ordenamiento territorial del Estado).

De manera más específica, cuando se habla de *centro* se hace referencia a la instancia que ejerce un control político además de dominio económico y que pretende una consolidación u homogenización cultural dentro de la totalidad del territorio del Estado-nación (Rokkan y Urwin 1982). Por otra parte, al reconocer una *periferia* se hace alusión a territorios y lugares que, dentro de ese propio Estado, expresan un conjunto de relaciones y dinámicas de desigualdad en cuanto a la distribución del poder estatal y de las dinámicas económicas. Para Burbano de Lara “cuando se habla de periferias no se habla de espacios territoriales en los extramuros del Estado, sino de espacios territoriales donde se escenifican conflictos entre las

pretensiones de dominio y control desde el centro, y las acciones de resistencia y oposición a las estrategias centralizadoras del poder estatal” (2014, 22).

Las tensiones que se pueden encontrar alrededor del clivaje centro-periferia desde esta perspectiva apuntan hacia los mecanismos de distribución del poder territorial desde el Estado, a diferencias de orden identitario o, también, a las dinámicas de producción-acumulación de la riqueza. La activación política de esas tensiones puede decantar en grados de conflictividad ante esas estrategias y lógicas centralizadoras del Estado. Algunos de los factores que pueden incidir en esos procesos de activación y articulación política son: un territorio, pues sobre el se expresan las dinámicas identitarias y las estrategias de centralización del poder estatal convirtiéndose así en una condición fundamental (Urwin 1982); una(s) identidad(es), como expresión de sentidos de pertenencia y diferencia a determinadas prácticas que se inscriben o desmarcan de las dinámicas de ordenamiento y distribución del poder territorial; disputas contra el centro, el uso político de las identidades de esos territorios y periferias para confrontar con el centro y sus estrategias; representación, cuando los arreglos institucionales existentes no agotan o no alcanzan a procesar el conjunto de demandas de ciertas periferias o cuando las dinámicas económicas territoriales marcan diferencias evidentes que se van articulando con las identidades; sociedad civil, como ‘base movilizable’ de la causa anti-centralizadora en la que permee la misma y posibilite, incluso, niveles de política contenciosa; liderazgo, las tensiones desde la periferia hacia el centro demandan de la existencia de algún tipo y nivel de estructura organizativa y de liderazgo donde se exprese una actoría política.

La aparición y multiplicación de tensiones y conflictos desde las periferias pueden ir desde demandas por descentralización hasta la propia autonomía política y búsqueda de la independencia. En territorios en donde el alcance del poder estatal es más débil o conflictivo y en donde las dinámicas económicas generan afectación o malestar a la población, sea por los propios circuitos internos del Estado-nación o por los mecanismos de inserción global, el estudio del clivaje centro-periferia posee plena significación y relevancia. Como lo sugiere Giddens (2000) los Estados se están transformando y es necesario entender las direcciones en las que lo están haciendo. ¿Qué ocurre con el poder local de esas periferias? ¿Qué demandas en términos de desarrollo e identidad plantean? ¿Cómo se expresan esas impugnaciones a las estrategias centralizadoras?

1.3. Poder del Estado y descentralización

Hasta ahora, sin embargo, el “Estado” ha sido solamente enunciado superficialmente y, como se ha visto, juega un papel relevante en la transformación del medio rural y de las relaciones centro-periferia. ¿Sobre qué noción de Estado se asienta, entonces, el presente trabajo? Larga es la trayectoria de discusión sobre el que se ha constituido uno de los objetos de estudio más revisados desde la teoría social y política. Aquí, interesa recuperar uno de los aportes con mayor vigencia teórico-analítica en el presente y que proviene de intensas discusiones en las últimas décadas: la mirada relacional estratégica del Estado de Bob Jessop (2017). El mencionado autor lo define como:

Un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas, cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad de una determinada área territorial en nombre del interés común o voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio (Jessop 2017, 93).

De esta manera, si bien se retoma parte de la aproximación clásica weberiana respecto a la aplicación de decisiones “socialmente aceptadas” en un territorio específico a nombre de un interés común, pone énfasis en un carácter relacional antes que abstracto del Estado.

Adicionalmente incorpora la noción de Benedict Anderson (1993) respecto a la “comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio” (es decir de una nación). A esta mirada, Monedero (2019) agrega que el Estado es un abigarrado conjunto de organizaciones y constituciones, que lleva marcada la forma en cómo se han solventado los conflictos sociales del pasado pero que puede cambiar si la correlación de fuerzas lo posibilita.

Tanto la definición propuesta por Jessop como la ampliación realizada por Monedero encuentran su origen en una discusión teórico-analítica que representaría un giro sustancial en el estudio del Estado a partir de los años setenta desde la tradición neo marxista: el intercambio entre Nicos Poulantzas y Ralph Milliband (Thwaites 2008). Pretensioso resultaría resumir aquí esta controversia, sin embargo interesa poner el ojo sobre una de las tensiones latentes de aquella riquísima discusión que es el alcance y límite de la capacidad del Estado (autonomía relativa) para revertir la correlación de fuerzas y posibilitar -o no- una transformación de orden económico y social. Así, se evidencia un distanciamiento con la posición clásica de la lectura marxista en que el Estado representa exclusivamente el lugar en

donde se reproducen las condiciones de dominación y se vislumbra, a través del mismo, una posibilidad de cambio.

Como reconoce Thwaites, revisitar esa discusión y ubicarla en su contexto histórico resulta útil no sólo para entender el significado específico que tuvo en el momento en que se produjo, sino para precisar los alcances de los aportes que cada uno de sus protagonistas hizo a la comprensión de la naturaleza del Estado capitalista contemporáneo (2008). Además de esto, la autora alerta la necesidad de juzgar la vigencia histórica considerando las diferencias de aquel “Estado benefactor” estudiado por Milliband y Poulantzas con las condiciones actuales tras la influencia neoliberal de las últimas décadas y la etapa específica que en América Latina habilitó regresar la mirada al Estado tras el llamado “ciclo progresista”.

Así, se consolida una mirada menos rígida del Estado que se asienta, como se planteaba líneas antes, en una perspectiva relacional y estratégica. Regresando a Jessop, el Estado está atravesado por relaciones asimétricas de poder que posibilitan a determinados grupos o sectores de la sociedad acceder de manera más fácil en comparación a otros a los mandos, políticas y beneficios del Estado (Jessop 2017). Para Jessop, el Estado es siempre una relación social, por tanto, expresa las relaciones de fuerza y los movimientos estratégicos de los actores en una sociedad. Estas, en sentido general, vendrían a ser las que se definan como selectividades estratégicas (concepto acuñado por Offe en los años setenta, recogido por Poulantzas posteriormente y reformulado por el propio Jessop en los ochenta). Monedero es preciso en reconocerlas como “la inclinación que tiene el Estado para satisfacer unas demandas más fácilmente que otras” (2012, 344) y esto acarrea que queden unas huellas en la superficie pero también en las estructuras más profundas de ese Estado. Las selectividades estratégicas, según la propuesta de Jessop, pueden ser observadas en seis dimensiones: 1) en los modos de representación; 2) en los modos de articulación; 3) en los modos de intervención; 4) en la base social del Estado; 5) en el proyecto de Estado y; 6) en la visión hegemónica que con este se presenta.

Estas “selectividades estratégicas” acentúan aquella mirada relacional del Estado en donde interesa observar de manera más situada el conjunto de relaciones que posibilitan (o no) cambios en las trayectorias del poder estatal -y con ello alteraciones en las relaciones centro-periferia que interesan para este trabajo-. Así y para el caso, se pondrá el ojo sobre dos de las antes mencionadas: el modo de articulación del Estado y el modo de intervención del mismo. Esto porque permite armonizar el ensamblaje teórico-analítico para el estudio de caso planteado: la vigencia de la relación centro-periferia -revisada líneas antes- y los procesos de

descentralización estatal como expresión de la distribución del poder del Estado (en el marco de una parte de la demanda de ruralización).

Sobre el modo de articulación del Estado, Jessop (2017) lo define como la “organización interna vertical, horizontal y transversal del sistema estatal tal como se expresa mediante la distribución de competencias entre sus partes, en términos territoriales y funcionales” (2017, 112); mientras que sobre el modo de intervención precisa que “no implica únicamente el papel del Estado en la demarcación de los cambiantes límites entre lo público y lo privado, sino también los mecanismos institucionales y de organización y de los recursos disponibles para las intervenciones” (2017, 117). Si bien las selectividades estratégicas se encuentran relacionadas unas con otras -como por ejemplo el proyecto de Estado o la base social que respalda al mismo- a través de las expuestas se evidenciará de manera específica la tensión centro-periferia, el problema de la descentralización y las reformas del Estado que lo posibilitaron en el periodo de estudio del caso de Ayora.

Así, uno de los asuntos que ha demandado mayor atención en el estudio del Estado en las últimas décadas en Latinoamérica es el problema de la descentralización, la distribución del poder estatal en el territorio y el desarrollo local (Borja 1987, Barrera y Ramírez 1999, Coraggio 2004, Arocena 2006, Carrión 2007). Este “problema” ha gozado de un amplísimo interés desde los más diversos sectores sociales, estatales, de cooperación internacional e, incluso, empresariales: “el término mantiene [...] un alto margen de ambigüedad, tanto por la multiplicidad de conceptos que denota como por la heterogeneidad social y política de quienes levantan esa bandera” (Coraggio 2004, 39). Y es que si los “promotores” de la descentralización y el desarrollo local son tan diversos, diversos también han sido los sentidos, concepciones y aplicaciones de la misma.

Tanto Coraggio (2004) como Carrión (2007) coinciden en que han existido al menos dos grandes corrientes “descentralizadoras” en las últimas décadas en la región. Por un lado, está la visión (y aplicación) “por derechas” que sostiene que la descentralización es “un instrumento que permite realizar la auténtica revolución liberal, mediante la privatización de la producción de derecho según un orden natural” (Coraggio 2004, 39) en donde no hay la necesidad de ponerse de acuerdo en “objetivos comunes” porque el éxito pasa por el eminente y casi exclusivo peso de lo económico (para Carrión esto no constituye un proceso de descentralización sino de descentramiento) y; por otro lado, una visión más político-administrativa en clave democratizadora (Carrión 2007) que se presenta como “medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las

libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria” (Borja 1987, 24). “No es igual una descentralización orientada a garantizar una mayor articulación de ciertas regiones con la dinámica del capital privado o transnacional que una descentralización pensada desde el propósito de combatir disparidades sociales” sostienen Barrera y Ramírez (1999, 15). Es decir, existe una visión que de manera implícita acentúa las dinámicas de exclusión de la relación centro-periferia para los territorios en los que la participación de la riqueza y herramientas del Estado son limitadas y, por otro lado, existe también una corriente busca equilibrar las asimetrías de esa relación a través de una distribución diferente del propio poder estatal.

Aún habiendo esta disparidad de fines, intereses e instrumentos, Falleti resume que la descentralización es un proceso de reforma del Estado “compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (2006, 320). La propia autora reconoce que hay varios tipos de descentralización y que pueden realizarse de manera conjunta o particular. Éstos son: descentralización administrativa (transferencia a niveles sub nacionales la administración y prestación de servicios); descentralización fiscal (autonomía fiscal tanto para aumentar transferencias del estado central como para creación de impuestos a nivel local) y; descentralización política (conjunto de reformas para ampliar la representación sub nacional y adquirir autoridad política).

En términos concretos, los procesos de transformación estatal vividos en la región a partir del retorno a la democracia de gran parte de los estados en la década de los ochenta han presentado dos grandes dificultades en relación a entablar procesos descentralizadores: 1) Estados que apostaron por reformas de carácter político para garantizar la denominada gobernabilidad mediante el fortalecimiento del presidencialismo y, por ende, de un proceso de recentralización y; 2) lo que significó, sobre todo en términos económicos, la aplicación del ajuste estructural en lógica de apertura comercial, reducción fiscal y de inserción a escala global (Carrión, 2007). Esto quiere decir que las dinámicas emprendidas por los estados latinoamericanos en los noventa lejos de facilitar la descentralización, agudizaron aún más las condiciones para ella. Quedan, como excepción a esto, “casos exitosos” (Carrión, 2007) que se presentan más como expresiones residuales que como lógicas consolidadas en los países del sur del continente.

Por lo anterior, se hace necesario aproximar a lo que de alguna manera sí constituye un proceso de descentralización en sentido analítico (alejado de una pretensión normativa y manteniendo en el centro del escenario las dinámicas de conflictividad y compleja distribución del poder territorial). Para Carrión la misma “es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” (2007, 32); en ese sentido se presenta implícitamente un eje de tres componentes: Estado-democracia-desarrollo, siendo la descentralización el instrumento y no un fin en sí mismo (Carrión 2007) para el funcionamiento integral y virtuoso. Esto no quiere decir que sea un camino ascendente, unidireccional y cierto; de hecho, esta visión reduce y homogeniza la compleja estructura social y económica de un estado nacional. Acertadamente Coraggio plantea que “el reconocimiento de la heterogeneidad social sectorial aparece como una reacción a las concepciones que homogeneizaban a priori la sociedad” (2004, 51); en sentido económico Barrera y Ramírez (1999) aclaran que algunos estudios han explicado las condiciones de una “heterogeneidad estructural” del Ecuador desde el enfoque de una particular configuración histórica en la que coexisten por lo menos cinco segmentos productivos: petrolero, urbano moderno, rural moderno, urbano tradicional y rural tradicional. Estas condiciones de heterogeneidad hacen, por ende, que el camino de la descentralización sea complejo e incluso contradictorio en ocasiones.

Si uno de los elementos centrales que se identificaron del caso de Ayora es el rol que cumplieron tanto la clase política como los sectores sociales organizados, entonces la dimensión agencial de los procesos de descentralización merece especial atención: sería volver a equivocarse el esperar que sea el Estado (es decir el centro) como actor el encargado exclusivo de este proceso. Para Coraggio (2004) se hace fundamental la existencia de un sujeto que articule un *sentido e identidad popular* que posibilite la cristalización del proceso descentralizador: “Los sectores populares y sus organizaciones no podrían tomar partido en general a favor o en contra de un proceso de descentralización abstracto. Es necesario concretar su sentido, no sólo mediante el recurso de identificar a quién lo propone y con qué objetivos, sino ubicándola históricamente en el campo de las posibilidades” (Coraggio, 2004, 41). Es decir, la descentralización, en sentido amplio, no será posible en la medida que no exista un articulado social que interactúe, interpele y dispute la dinámica del poder estatal a la vez que configure un sentido y una identidad respecto a la misma. Arocena (2006) usa la

categoría de “actor” de Alain Touraine para poner sobre la mesa la importancia de la capacidad de los individuos ante la perspectiva más estructural que posterga y olvida a los mismos: “se puede afirmar que sin actor local no hay desarrollo posible” (2006, 70).

Entender a la descentralización como punto de aproximación al caso de Ayora permite aclarar el escenario tanto teórico-analítico como histórico de los procesos que, en esta lógica, tuvieron lugar en nuestra región y posibilitan la comprensión de los mismos. Sin embargo, el mismo caso permite también evidenciar a la descentralización, la autonomía y a las tensiones identitarias en dimensiones diferenciadas de los propios procesos de transformación estatal. La ubicación rural en términos territoriales, económicos y productivos; y periférica en sentido político-administrativo confieren al caso la posibilidad de entenderlo en estos dos sentidos. Todo lo anterior desde una perspectiva relacional del Estado que habilita entender de manera más concreta los procesos de cambio y continuidad en las trayectorias que conforman a este a través de sus selectividades estratégicas.

1.4. Emergencia y cambio de élites políticas

Uno de los elementos que completan el marco teórico-analítico del presente trabajo tiene que ver con la mirada agencial del estudio de caso que se realiza. Las ideas en torno a desarrollo, la acción organizada ante instituciones estatales o el posicionamiento de las demandas de autonomía y descentralización son llevadas a cabo por un grupo específico de personas que toman decisiones (o inciden), es decir de una “élite política”. Así, bajo el supuesto de que la ruralización en Ayora fue posible gracias a un recambio de sus élites políticas locales, cabe situar los elementos que: 1) caracterizan una élite históricamente asentada sobre la estructura hacendaria del medio rural; 2) dan cuenta del progresivo resquebrajamiento de un dominio político étnico y patrimonial; 3) sitúan el recambio de élites posibilitado tanto por la agencia de los sujetos locales como por procesos sociales y políticos de escala ampliada.

La teoría clásica de las élites políticas sostiene que en toda estructura social es un grupo minoritario el que ejerce el poder en sus distintas formas ante una mayoría que, en cambio, no lo ejerce y que se encuentra desorganizada (Mosca 2004). Estas élites no se encuentran en una posición de “permanente dominio” sobre esas mayorías y más bien pueden -y deben- ocurrir procesos de circulación (recambio) ligados a una confluencia de ciclos de cambio social y político dado que las ideas, aspiraciones y voluntades de orden social también circulan (Pareto 1987). Este enfoque, sin embargo, ha mostrado sus límites al adolecer de una lectura sólida a partir de la estructura social -contradicción de clases- o, algo que resulta más relevante aún para el caso, la cuestión étnica.

Para el caso de las élites políticas en el medio rural se hace necesario reconocer las dinámicas de ‘caciquismo’ y ‘gamonalismo’. Para Ibarra (2002) estas formas y dinámicas resultan fundamentales para comprender la lógica de dominación rural en América Latina entre el siglo XIX y, al menos, la primera mitad del siglo XX. A estas figuras se la define generalmente “como la capacidad de control de una esfera de poder local o regional con mecanismos clientelares o despóticos. El cacique es así la figura que organiza un poder local. Un intermediario que tiene una capacidad de control del orden político local, y se sustenta en redes sociales de compadrazgo y parentesco” (Ibarra, 2002, 138). A esto, se añade que esta “modalidad de dominación tradicional” ha tenido históricamente un sustento en estructuras sociales y políticas jerárquicas.

La larga trayectoria de estudios nacionales y latinoamericanos sobre estas figuras de dominación ponían atención en los vínculos entre la esfera privada y pública de los sujetos. Por ejemplo, ya en 1918 Espinoza Tamayo hacía referencia al término gamonal de manera equivalente a la de cacique y, cuando se refería al caciquismo, plantea una alusión a dos modalidades de ejercicio del poder local consolidadas a lo largo del siglo XIX e inicios del XX: la primera como prolongación del poder político desde la propiedad rural y, la segunda, ligada al capital comercial. Para el estudio de caso planteado interesa la primera modalidad pues, de la relación entre estructura hacendaria y organización política en el medio rural se entiende la trayectoria de unas élites y prácticas que serán reemplazadas.

El gamonal o cacique local, desde los relatos de la literatura costumbrista, era “un campesino acomodado o un mediano propietario que cumple funciones de mando en una cabecera de parroquia, tan indispensable para lograr los votos en las contiendas electorales como para mantener bajo control a los indígenas” (Ibarra 2002, 141). Así mismo, el gamonal era el poderoso que gozaba de una autonomía parroquial, aunque subordinado política y socialmente a las aristocracias regionales. Era una figura de la política parroquial, producto del ascenso social, donde lo político se expresaba directamente relacionado con los mecanismos de funcionamiento económico que daban la vinculación entre la mediana propiedad rural y ciertas formas del capital comercial, explica Ibarra. Se reconoce el periodo histórico que va desde mediados del siglo XIX hasta las reformas agrarias como la vigencia de estas formas poder que se correspondían con un Estado que concedía el ejercicio del poder local sustentando en estructuras sociales y étnicas basadas en la desigualdad (Ospina y Guerrero 2003).

El progresivo resquebrajamiento del modelo hacendatario en el Ecuador que implicaría, como se verá, cambios y tensiones en el campo de la organización y participación política de aquellos sujetos ligados a la estructura social y productiva de la hacienda, es un elemento central para entender el relevo de élites políticas. Subyacente a ello estaría una impugnación profunda a las relaciones de dominación y exclusión de carácter étnico y de clase como se ha dicho.

La discusión sobre caciquismo y gamonalismo se condice con la no participación-representación de un amplio sector de la sociedad en el campo de la política formal a lo largo de la vida republicana del país -salvo puntuales excepciones-. Como lo sugiere Freidenberg (2002), la irrupción del sector indígena y campesino del Ecuador en el campo político institucional en las últimas décadas del siglo pasado estuvo caracterizada por dos momentos: primero, los efectos del llamado proceso “modernizador” en el medio rural llevado a cabo desde el Estado, la iglesia y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que facilitaron la formación de una “élite intelectual” propia además de la construcción de una identidad étnica, elementos que fueron fundamentales, según la autora, para la movilización conjunta de las comunidades durante las dos últimas décadas del siglo pasado. El segundo momento tiene que ver con los cambios internos suscitados en el sector indígena producto de la acción externa institucional y, sobre todo, por la doble acción desplegada desde el sector en tanto incorporación a la disputa institucional (como parte de la burocracia, primero, y desde la incidencia a través de un instrumento político electoral propio después) y la reivindicación de intereses en el espacio público como un movimiento social por fuera de la misma acción institucional. “Un pie adentro, uno afuera” como plantea Ramírez (2009).

Así, la importancia del entramado social como un factor excluyente en términos étnicos constituye un asunto de importante relevancia para comprender la continuidad, emergencia y cambio de las élites políticas. La idea de una “cultura política con prejuicios raciales” (Freidenberg 2002) está profundamente conectada con la sostenibilidad de unas determinadas élites que revalidan prácticas e imaginarios sociales como los de autoridad y toma de decisión (caciquismo). Tanto la mirada general de la teoría clásica de las élites como las lecturas más situadas para el caso ecuatoriano en relación al rol del movimiento indígena, identifican como fundamental el proceso organizativo, de formación y fortalecimiento interno de las clases excluidas, subalternas o marginadas de la toma de poder como condición primera para la emergencia y cambio de una nueva élite.

De esta manera, la vieja élite política local se corresponde con la forma de caciquismo y gamonalismo perteneciente a la estructura de hacienda que, entre las formas de dominación, se encuentran aquella étnica y patrimonial. La emergencia de una nueva élite dirigencial, por su parte, conecta con el sostenido proceso de resquebrajamiento de la figura hacendaria, la crisis del caciquismo, los procesos de ampliación democrática y la influencia de actores no estatales involucrados en el desarrollo del entorno rural.

Capítulo 2. Ruralización: entre la demanda de autonomía y una apuesta por desarrollo

El 8 de marzo del año 2000, la Directiva de la Junta Parroquial de Ayora, cantón Cayambe dirigió un comunicado oficial a la instancia provincial del Tribunal Supremo Electoral –TSE– (órgano rector de los procesos electorales de entonces). En mencionado documento se manifiesta la “intranquilidad” de los pobladores de Ayora dado que en esta parroquia no se convocaría a elecciones universales amparadas en el proyecto de Ley de Juntas Parroquiales Rurales que se discutía en ese entonces. “Resulta paradójico que se la considere urbana” expresa literalmente el texto haciendo referencia a la evidente contradicción de que en una parroquia con 27 comunidades campesinas no se pueda elegir democráticamente a sus autoridades locales, pues se la consideraba una parroquia urbana (denominación con la que fue fundada setenta años antes) y el “beneficio” de elegir a las autoridades locales correspondía sólo a aquellas rurales de acuerdo a la novísima ley. Con este documento puede considerarse que se abriría un ciclo largo de tensión entre la parroquia Ayora con distintos niveles del Estado (sobre todo con la municipalidad de Cayambe pero también con el Consejo Provincial e instancias centrales como el Ministerio de Gobierno o la CELIR), con su propia trayectoria política y administrativa y, además, pondría en escena un momento de articulación social de alcances significativos para la localidad.

El presente capítulo tiene como objeto reconstruir cronológicamente los aspectos más importantes del proceso que llevó a los pobladores de la parroquia Ayora a aprovechar de un trámite administrativo (cambio de denominación jurídica de urbana a rural) para colocar en la esfera pública un conjunto de demandas en el orden de lo social y político fundamentalmente durante el periodo de 12 años que comprendió el inicio de la demanda de cambio de denominación (año 2000) y la realización, finalmente, de comicios universales para la elección de sus autoridades locales (2012). La comprensión de este proceso, autodenominado por los propios habitantes de la localidad como “ruralización”, implica un doble ejercicio analítico centrado en las relaciones del clivaje centro-periferia: por un lado, los procesos de distribución del poder estatal entre la escala de lo local y lo nacional que expresan tensiones de orden político e institucional y, por otra parte, el conjunto de acciones, aspiraciones y propuestas alrededor de la idea de desarrollo local. Ambas dimensiones de análisis encuentran cuerpo en una de las discusiones centrales sobre los procesos de configuración estatal a través de la distribución de su poder territorial y los niveles diferenciados de acoplamiento y encaje político con las formas territoriales de gobierno.

prelación en las relaciones político-administrativas, hayan considerado como argumento inicial del proceso de ruralización lo paradójico en la consideración de urbana a una parroquia con evidente prominencia rural. Al año 2010 más del 45% de su población se dedicaba económicamente a la actividad agrícola, el 37% se reconocía como indígena y existían 16 comunidades y 5 barrios identificados como dispersos o no amanzanados.³ La razón central del singular texto remitido por la Junta Parroquial era la de “reforzar la vida democrática parroquial” con el proceso electoral que, finalmente, no se llevaría a cabo dada la denominación jurídica de “urbana” con la que fue fundada la parroquia y que imposibilitaba el apego al marco legal de la nueva a la fecha Ley de Juntas Parroquiales Rurales. Entre las ventajas a las que Ayora no accedería por su denominación de urbana estaban la recepción y gestión directa de recursos para obras y servicios públicos, promulgación de ordenanzas parroquiales, promoción de espacios de deliberación colectiva como Consultas Populares y asambleas locales, además de la participación en la distribución del presupuesto general del Estado destinado a los “gobiernos seccionales”.

En términos político-administrativos, la parroquia se funda durante el gobierno del presidente Isidro Ayora en la década de los veinte, a través de ordenanza emitida por el Concejo Municipal de Cayambe en donde eleva a la categoría de parroquia urbana al Anejo de San José con el nombre de Ayora. Dicha ordenanza es ratificada por el ejecutivo el 12 de mayo de 1927 con lo que se considera a esta fecha como la parroquialización. Para Eulalia Carrasco, directora de la casa parroquial de las Hermanas de la Providencia hacia los años 2000 (entrevista personal, 2014) un hecho relevante en sentido social y económico para esta localidad es el establecimiento del Resguardo de Aduana en 1953 puesto que convertía al antiguo anejo en un “punto de encuentro y de paso de arrieros, artesanos y comerciantes del país”.

En términos de la estructura económico-productiva, como se verá en el capítulo siguiente, en Ayora es de resaltar la tempranera actividad agro-industrial relacionada a la producción láctea: la primera fábrica data de la década de los cincuenta. Así mismo, la población campesina e indígena empieza a tener acceso a la propiedad de la tierra, a través de figuras asociativas y comunitarias, en los años sesenta con la reforma agraria de la dictadura militar; sin embargo, perdurarán por varios años todavía dinámicas relacionadas a la estructura de hacienda que en la localidad fue importante. El siguiente gran salto vendría con la instalación

³ Tomado del Plan de Ordenamiento Territorial –PDOT- realizado por la Junta Parroquial de Ayora en 2014.

en la zona de Cayambe y Pedro Moncayo de la floricultura: marcados procesos de proletarización y acceso a consumo desde mediados de los años ochenta y con plena intensificación en los noventa. Así, en un escenario de profunda diferenciación consolidada hacia finales de siglo surgirá la voluntad ruralizadora en donde se sitúa este estudio.

2.1.El inicio: la promesa descentralizadora y el límite institucional

A la par de conseguir un proceso de elección de autoridades más democrático, los impulsores del proceso de ruralización, que pueden definirse como la clase política emergente de la localidad conformada por un conjunto de pobladores mestizos e indígenas involucrados en la organización social campesina y el trabajo de base -se trabajará a detalle este aspecto en un capítulo más adelante- buscaban también legitimar la gestión que venía realizando la dirigencia parroquial por aproximadamente 5 años y que estaba generando resultados positivos. Según Pablo Endara, ex dirigente de la Unión de Organizaciones Populares de Ayora y Cayambe -UNOPAC-, “cosas muy innovadoras se habían hecho en la parroquia, pero sentíamos que carecíamos de legitimidad jurídica y política. Algo tenía que darle legitimidad a las cosas que habíamos hecho. No podíamos emprender procesos de desarrollo si no teníamos el respaldo institucional” (Endara, entrevista personal, 2014). Se añadía a este hecho un acumulado mayor de organización y articulación social (fundamentalmente campesina) que inició en los años ochenta a través de la presencia de la Unión de Organizaciones Populares de Ayora y Cayambe –UNOPAC- que impulsaba una nueva forma de entender e incorporar lo rural, lo campesino y lo indígena en la vida parroquial.

Entre esas formas estaba cuestionar el ordenamiento jurídico-administrativo, la gestión de lo público y el sentido de integración de la parroquia entre su sector específicamente rural y aquel urbano, dado que Ayora estuvo por décadas condicionada internamente de una manera centralista de dirigirla. “No entraba esta idea de la integralidad del centro parroquial urbano con las comunidades. Nosotros empezamos a darle forma y a hacer entender que el espacio territorial de la parroquia comprendía todo lo que decían nuestros límites y que era necesario una integración” agrega Endara. (entrevista personal, 2014). Esto último, será fundamental para comprender los antecedentes tanto de la irrupción de una nueva clase política que reemplazaría la lógica del “caciquismo local” establecida por la herencia del modelo de hacienda como en los principios y motivaciones que guiarían el proceso de ruralización -entre ellas unas reivindicaciones de clase, territorio y etnia-.

Como se ha sugerido, el proceso de ruralización sintoniza con el debate que a escala nacional se libraba en torno a la idea de descentralización del Estado -entendida esta como “un proceso de transformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del estado central a unidades políticas subnacionales” (Ibarra 2000, 219)-: al tiempo que en Ayora el proceso de gestión participativa de la Junta Parroquial iniciado los primeros años de la década de los noventa rendía frutos positivos en términos de empoderamiento local aún sin gozar de una figura institucional legalmente reconocida, a nivel nacional cobraba intensidad la discusión por las autonomías y la descentralización (entre 1995 y 2000 se aprobaron la Ley de distribución del 15% a Gobiernos Seccionales, la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, la propia Constitución de 1998 y la Ley de Juntas Parroquiales Rurales). Demandas estas que, curiosamente, fueron empujadas tanto por sectores indígenas bajo la tesis del “autogobierno” y del reconocimiento territorial como por las élites guayaquileñas para dar una salida de gestión directa a su régimen de acumulación en tanto que la nacionalización de su proyecto no había cuajado en las urnas (Ramírez 2009). De esta forma, mientras se vivía un ciclo de reforma y cambio político institucional escala nacional, a nivel territorial se generaba expectativa donde la idea de “desarrollo local” adquiriría fuerza.

Ante la determinación de realizar elecciones democráticas y universales además de acceder a una condición institucional mucho más legítima que permita, entre otras cosas, la gestión autónoma de recursos y la interlocución con los otros niveles de gobierno, la posición de la dirigencia ayoreña se mantuvo firme. Luego de múltiples consultas a distintas instancias estatales y tras la imposibilidad de acogerse al proceso electoral del año 2000 dado su todavía carácter de urbana, el procedimiento a seguir fue la solicitud de cambio de denominación –de urbana a rural- ante la autoridad encargada de la ordenanza de creación de la parroquia, es decir del municipio de Cayambe. En oficio dirigido al Alcalde de ese entonces, el presidente de la Junta Parroquial de Ayora pedía ser recibido en el Concejo Municipal con el objeto de exponer el caso y solicitar la reforma a la Ordenanza Municipal del 30 de abril de 1927 con la que fue fundada Ayora como urbana. Este particular hecho -fundación de parroquia urbana cuando en ese entonces no era más que un viejo anejo que daba acceso a las haciendas de la zona- encuentra sentido, según los testimonios recogidos, en una voluntad “modernizadora” asociada a la idea de progreso y ascenso social de los pobladores del centro parroquial de ese entonces.

Este cambio de denominación estuvo permanentemente condicionado por la coyuntura política local (la relación entre la Junta Parroquial y el Municipio de manera principal). Un trámite administrativo que se estimaba fuera sencillo dada la apertura inicial de la administración municipal de entonces para acoger el pedido, terminaría convirtiéndose en una disputa sostenida con varios giros y cambios en la correlación de fuerzas. Con las elecciones seccionales de 2000, el posterior cambio de alcalde (Diego Bonifaz por Fausto Jarrín) y el trámite de cambio de denominación aún pendiente, la demanda de ruralización abrió un periodo de inestabilidad y juego político activo.

Bajo el argumento que la “población de Ayora no estaba de acuerdo con lo que hacía la dirigencia parroquial”, la nueva autoridad municipal (Bonifaz) instó al establecimiento de una “Comisión de mediación” para que intermedie, se reúna, recoja posturas de los distintos sectores de la parroquia y sugiera el camino a seguir. La mencionada comisión la designó el alcalde y estaba integrada por 5 miembros: dos representantes del sector rural de la parroquia, dos del centro poblado y una monja delegada de la casa parroquial. La intención de la autoridad municipal era disipar el enojo popular que cobró la causa ruralizadora alentada por la Junta Parroquial que había terminado su periodo de gestión y así deslegitimar la misma. Sin embargo, el informe de la comisión -que participó de dos Asambleas Populares en donde se informó y discutió las implicaciones del cambio de denominación- reconocía la voluntad mayoritaria de los pobladores de Ayora por la demanda y sugería se continúe con su tratamiento.

Desde un inicio la postura del alcalde apenas posesionado fue la de desacreditar la gestión y la legitimidad de la dirigencia parroquial de Ayora que estaba culminando su periodo en la Junta. Esto, fundamentalmente porque en el proceso electoral para la alcaldía del 2000 gran parte de esa dirigencia había apoyado al rival político de Bonifaz (Fausto Jarrín, anterior alcalde que se presentó para una segunda reelección y perdió). Otro de los razonamientos que estimulaban la oposición del Alcalde al proceso era que la ruralización haría que Cayambe concediera y por tanto perdiera territorio, autonomía y control sobre la población de Ayora, algo que, en la lógica del poder local podría entenderse como “un tiro al pie”: la parroquia era considerada de facto como un barrio más de la cabecera cantonal y por ende constituía un capital político de la urbe local. Para Luis Bejarano, presidente de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado entre los años noventa y dos mil, la tensión entre la alcaldía y la Junta Parroquial era evidente y se hacía notar en cuestiones concretas: “esa coyuntura desfavorable para la parroquia” refiriéndose a la relación con el municipio, “fue motivo para

un abandono permanente en obras de infraestructura, en apoyo en todas las instancias, en todos los frentes para la parroquia [...] Teníamos que recurrir a la minga, a buscar recursos en otras instancias para ir cubriendo las necesidades” (entrevista personal, 2014).

Otra de las acciones para desvirtuar la demanda por la ruralización de la Alcaldía de entonces fue tentar a Ayora con la idea de anexarse a Cayambe como un barrio urbano de manera formal (esa tesis apareció con recurrencia durante los años que demoró el cambio de denominación a parroquia rural). Sin embargo, para efectos de validez a la comisión que él mismo había conformado, se allanaría inicialmente a lo sugerido por ésta en donde se expresaba la voluntad mayoritaria de los barrios y comunidades de Ayora por convertirse en rural.

Mientras la estrategia de Bonifaz era la de dilatar el trámite e ir fraccionando el bloque de apoyo interno a través de vocerías disidentes a la ruralización reflejadas en viejos liderazgos identificados como caciques locales, los impulsores de la causa decidieron relegitimarla a través de un proceso de recolección de firmas. La medida, audaz puesto que no tenía el carácter de vinculante (sino hasta 2010 cuando entraría en vigor el COOTAD), se constituiría en una herramienta incontestable ante las autoridades del cantón. Varios voluntarios se encargaron de recorrer los barrios y comunidades de Ayora durante varias semanas. Los formularios, que bajo el texto “con el objeto de acogernos a la nueva Ley de Juntas Parroquiales Rurales [...] solicitamos al Gobierno Municipal de Cayambe y demás organismos competentes, la creación de la parroquia rural de Ayora; respetando límites, jurisdicción y derechos históricos adquiridos”, fueron consolidados en un solo documento que sería remitido al Tribunal Supremo Electoral para que lo valide como una iniciativa ciudadana.

Se recogieron un total de 2345 firmas de las cuales 1561 estaban empadronadas en Ayora (el padrón a la fecha era de 3058 personas). De esta manera, el 61% de votantes habilitados respaldaba explícitamente el proceso de ruralización como lo detalla el siguiente volante realizado en la época por el “Frente Ayora Rural”.

Foto 2.1. Circular sobre recolección de firmas de apoyo, 2001

RECOLECCION DE FIRMAS

El siguiente es un informe estadístico sobre la recolección de firmas receptadas en esta parroquia. Este documento fue presentado al Gobierno Municipal en 222 páginas originales debidamente registradas. Luego de su recepción, el Municipio envió al Tribunal Electoral para su verificación y autenticidad.

NUMERO DE CIUDADANOS EMPADRONADOS:.....	3.058
<small>(según el padrón electoral del TEP)</small>	
FIRMANTES DE LA SOLICITUD.....	1.561
CIUDADANOS NO EMPADRONADOS RESIDENTES EN LA PARROQUIA, FIRMANTES DE LA SOLICITUD.....	784
TOTAL DE CIUDADANOS FIRMANTES.....	2.345



INFORME DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PICHINCHA

Debido a que el padrón electoral no está actualizado, por consiguiente siguen constando ciudadanos fallecidos, emigrantes y no constan ciudadanos que residen en esta parroquia, el Tribunal tomó en consideración el ausentismo (ciudadanos empadronados que no han votado) en los últimos cinco procesos electorales. Los datos del informe entregado al Concejo Municipal de Cayambe son los siguientes:

PROMEDIO DE AUSENTISMO (26 %)	795
BASE DE PADRON ELECTORAL	2.263
FIRMAS REQUERIDAS (50 % + 1)	1.132
FIRMAS VALIDAS	1.395
TOTAL: 61,6 %	

ESTE INFORME FUE PRESENTADO AL CONCEJO MUNICIPAL DE CAYAMBE. EN BASE AL MISMO SE APROBO EN PRIMERA Y LUEGO EN SEGUNDA INSTANCIA LA ORDENANZA DE CREACION DE LA NUEVA PARROQUIA RURAL DE AYORA EL DIA 5 DE FEBRERO DE 2001.

SE APROBO DE MANERA UNANIME POR LOS SIGUIENTES CONCEJALES PRESENTES: IVAN CORDOVA, RAUL GRANDA, MATIAS IMBAGO, PEDRO LANCHIMBA, YOLANDA MORALES, ABELARDO RODRIGUEZ Y JULIANA ULCUANGO.

el gobierno municipal cumplió con su deber!

Foto del autor

Dada la contundencia de la acción y visto que la estrategia de fraccionamiento interno del alcalde no cristalizaba, el Municipio de Cayambe tuvo que tratar en el pleno del Concejo el caso de la ruralización. El 7 de febrero de 2001 resolvió “la creación de la Parroquia Rural de Ayora, en la jurisdicción comprendida hasta la hoy parroquia urbana de Ayora” (extracto de documento oficial). Entre las distintas consideraciones destacan: 1) “que la parroquia urbana de Ayora, desde la época de creación ha sido relegada de lo procesos de desarrollo, por lo que se hace necesario que se beneficie en lo contemplado en la Ley de Juntas Parroquiales Rurales vigente; 2) “que la parroquia de Ayora presenta condiciones: culturales, sociales, geográficas, étnicas, históricas y político administrativas con características rurales” o; 3) “que las normas legales, político-jurídico-administrativas se han modificado desde la expedición de la ordenanza de creación de la parroquia urbana de Ayora, expedida el 30 de abril de 1927”.

Hasta aquí parecería que, luego de un periodo relativamente breve de tensión entre marzo de 2000 y febrero de 2001, se cumplía con un trámite sencillo en términos administrativos y que se imponía la voluntad mayoritaria de la parroquia (inspirada en el marco legal de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales) por sobre el bloqueo municipal. Esto no fue así y nuevamente se

abrió un periodo de conflicto socio-institucional pero esta vez con otros actores y niveles de gobierno involucrados. La voluntad del alcalde Bonifaz de resistir y encontrar algún mecanismo que bloquee la ruralización se mantuvo. Es así que, amparado en la Ley de Régimen Municipal vigente a la época, la ordenanza de creación de la parroquia rural de Ayora no fue suficiente y se exigió además un criterio favorable por parte del Consejo Provincial de Pichincha y de la Comisión Especial de Límites Internos –CELIR- del Ministerio del Interior.

Si el trabajo para que las autoridades cantonales entendieran las implicaciones que conllevaba el cambio de una parroquia urbana a una rural en el contexto de la Ley vigente y den paso fue difícil, que lo hagan aquellas de niveles superiores de gobierno fue aún más complicado. Bejarano fue claro en reconocer que “en ese entonces no se podía concebir que una parroquia urbana se transforme en rural, era muy difícil para muchos políticos de la época creer o dar paso a esta posibilidad” (entrevista personal, 2014). En los testimonios de los propios involucrados en el proceso, como Andrango, Bejarano, Serrano o Carrasco (dirigentes impulsores de la demanda) aparece con mucha fuerza la idea de que lo urbano era asociado a lo moderno y al progreso social y económico mientras que, por el contrario, lo rural representaba retraso y estancamiento. Quizá el caso más emblemático sea la inquietud que transmitiera el entonces Prefecto de la Provincia de Pichincha, Ramiro González, al Procurador General del Estado en marzo de 2001 en donde expresa:

Foto 2.2. Extracto de oficio Consejo Provincial, 2001

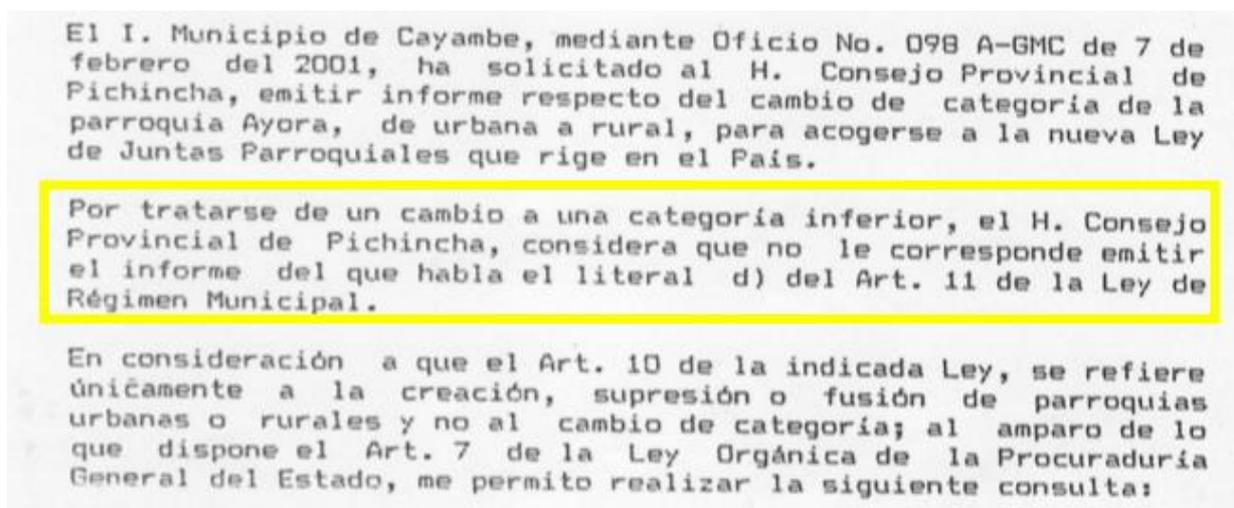


Foto del autor

La consideración de “inferior”, que podía ser entendida como a un nivel de administración territorial y jerárquico más localizado, denotaba desconocimiento del marco legal vigente a la fecha por parte de la autoridad política a nivel provincial en donde el Consejo tenía facultad

para orientar y dirimir el conflicto planteado. Además de ello era evidente una connotación negativa (en sentido de retraso o no moderno) que la clase política de la época tenía sobre lo rural y eso se traducía en bloqueo e incompreensión de la iniciativa.

Más allá de la misma Junta Parroquial de Ayora que estaba ya bajo una nueva directiva a partir de 2001, quien jugaría un papel activo en la interlocución con los distintos niveles de estado serían las propias organizaciones locales. La UNOPAC, una vez que comenzó a sentirse el estancamiento del trámite en los niveles de gobierno provincial y central, fue enfática en provocar nuevas acciones de presión. Para contestar a la indefinición del Consejo Provincial en cuanto a su responsabilidad de emitir la favorabilidad del caso, las organizaciones locales convocaron a una movilización en mayo de 2001 hacia la sede del gobierno de Pichincha. “[...] respondiendo al clamor de los moradores de Ayora para que se apruebe en forma definitiva la ruralización de nuestra parroquia, la dirigencia parroquial ha convocado a la Gran Marcha por la Dignidad Parroquial hacia el Gobierno de la Provincia” mencionaba el comunicado remitido por la UNOPAC al Prefecto de la provincia.

En la instancia del Estado central en la que recaería también el caso de la ruralización, como se ha dicho, fue en la Comisión Especial de Límites Internos de la República -CELIR-. Allí, el trámite requería de una aprobación que solvente dificultades de orden limítrofe, algo relativamente sencillo por lo que relatan los dirigentes involucrados pero que representaría un nuevo inconveniente haciendo que el proceso se dilate. Tanto es así que la actuación fue demorada (casi dos años después de la respuesta del Consejo Provincial) y ponía más trabas aún cuando la situación de la parroquia era bastante clara y definida en términos de frontera interna. El trámite sobre este tema se prolongaría aproximadamente dos años más hasta un nuevo cambio de directiva en la Junta Parroquial.

2.2. Estancamiento y nueva reforma estatal

La efervescencia de los dos primeros años para impulsar la ruralización, que incluyó movilización, recolección de firmas, socializaciones ampliadas a través de mecanismos informativos locales, reuniones permanentes con los barrios y comunidades de la parroquia, etc., se iría disipando por los efectos de una acción intencionada desde la municipalidad de Cayambe por imposibilitar la aplicación de la ordenanza de creación de la parroquia rural de Ayora. Posteriores cambios en la dirección de la Junta Parroquial o el entrapamiento del trámite en instancias del Estado central abonaron en ese sentido.

Así, entre 2003 y 2007 el proceso se estancó, las sucesivas dirigencias de la Junta Parroquial no mantuvieron la intensidad de la demanda y la municipalidad contendría la causa. Parte de

ello explicado también por la diferente trayectoria de las instancias de gobierno locales: mientras las presidencias de la Junta de Ayora duraban un promedio de 2 años, la Alcaldía de Cayambe conservó al mismo titular por casi 12 años haciendo (tabla 2.1) así que la oposición a la causa ruralizadora sea más estable que la propia fuerza impulsora.

Tabla 2.1. Autoridades parroquiales y municipales durante la ruralización

Período	Junta Parroquial Ayora	Municipio Cayambe
1995-2000	Gabriel Serrano	Fausto Jarrín
2000-2001	Raúl Vinueza	Diego Bonifaz
2002-2006	Augusto Flores	
2006-2007	Gabriel Serrano	
2007-2008	Abel Pinango	
2009	Vicente Jarrín	
2009-2012	Washington Flores	
2012-2013	Ivan Albuja	William Perugachi

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

Fue en la segunda mitad de la década pasada cuando recobró fuerza la demanda de ruralización. Con el proceso profundo de reforma estatal provocado a partir de la Asamblea Constituyente de 2007, la aprobación de su constitución en 2008 y la posterior promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en 2010 – COOTAD- la causa ruralizadora retomaría fuelle: a escala nacional recobraba relevancia la discusión sobre la distribución del poder territorial del estado y los mecanismos para cristalizar la autonomía mientras que a nivel local llegarían a la directiva de la Junta Parroquial un conjunto de líderes convencidos de retomar el proceso ya vinculados a él en el primer momento. Para varios de los entrevistados esto hizo que, aún habiéndose estancado la demanda por un tiempo, la misma no decaiga y que ante un nuevo marco legal y la voluntad de la autoridad parroquial, se retome la iniciativa.

En relación a la organización territorial del Estado, la Constitución aprobada de 2008, considera que “cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de

elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley” (art. 255). Esto, encontraba plena sintonía con la Ley de Juntas Parroquiales Rurales aprobada en el 2000 y que fue una de las motivaciones de la ruralización por lo que revitalizó las energías y el discurso en los impulsores de la causa. Ante la interrogante de por qué la parroquia Ayora insistió en la ruralización cuando había pasado algún tiempo sin poder cristalizar esta demanda, Pablo Endara fue claro en insistir que lo que los motivó fue la necesidad de “luchar por una esperanza de crecimiento para el pueblo. Por eso es que el proceso duró mucho tiempo y tuvo resistencia. Porque un proceso tan largo era para desanimar a cualquiera, sin embargo, la gente estuvo ahí, cambiamos de nombres, cambiamos de personas pero otras retomaron la idea hasta que luego se consiguió” (entrevista personal, octubre 2014).

Como se decía, los esfuerzos de la alcaldía por frenar y deslegitimar la voluntad de Ayora por la ruralización fueron múltiples y sostenidos en el tiempo. Ya en 2010, Bonifaz -habiéndose reelegido por segunda ocasión- intentó nuevamente fraccionar a la parroquia entablando consultas directas a los barrios de Ayora sin interlocutar con la Junta. El carácter arbitrario se evidenciaba en cada comunicado que remitía. En uno de ellos, dirigido al barrio “Los Lotes” del centro poblado solicitaba “un pronunciamiento [...] sobre si quiere pertenecer a la cabecera cantonal de Cayambe o a la Parroquia Rural de Ayora, el acta con su decisión deberá ser remitida [...], de no hacerlo la decisión será tomada por esta Municipalidad”. Si algo mantuvo Ayora fue que, a pesar de los cambios en las personas que dirigían la parroquia, éstas nunca dejaron de contestar esta estrategia de división. A este comunicado, por ejemplo, se respondió exponiendo varios criterios; entre ellos: “la parroquia Ayora ha cumplido con todos los requisitos dispuestos por el COOTAD”, “que no han cambiado los ‘considerandos’ de la Ordenanza de creación de la parroquia rural de Ayora (de 2001)” o “que esta decisión histórica contribuirá al fortalecimiento de las estructuras democráticas, a mantener nuestra unidad y al desarrollo parroquial”.

En otras de las respuestas, Washington Flores –presidente de la Junta Parroquial de ese entonces- ratificaba la determinación de la parroquia por resolver, luego de 10 años de iniciada la demanda, el trámite tan postergado, además de expresar cuales eran las motivaciones e intenciones con la ruralización: la integralidad territorial que reconocía Endara previamente, la conservación del ambiente o la autonomía para entablar procesos de dinamización económica o de cuidado del patrimonio local. De manera textual mencionada en comunicación dirigida al alcalde:

De mantener la posición por usted planteada, sin que se haya considerado el pronunciamiento del pueblo en reiteradas ocasiones y de manera legítima y respetuosa, el pueblo y su dirigencia, se reserva el derecho de ejercer acciones necesarias ante las instancias superiores pertinentes a fin de consolidar el anhelado propósito de los ayoreños, de mantener los principios de unidad, solidaridad y respeto; nuestro propósito de evitar el fraccionamiento de tierras; recuperar, preservar y dar el uso público trascendente que dinamice la economía cantonal a las mismas, priorizar la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio, conjuntamente con el respeto a la identidad, la historia, la cultura y más valores intrínsecos de nuestro pueblo (Flores 2010).

Tendría que ser destituido el alcalde de Cayambe en junio de 2011 -trámite llevado a cabo por la Contraloría al encontrar faltas graves en la gestión de recursos públicos- para que, finalmente, en febrero de 2012 y con un nuevo titular al frente de la municipalidad, la correlación de fuerzas cambie y con ello se consiga oficialmente el registro del Gobierno Autónomo Descentralizado San José de Ayora (figura 4) tal y como amparaba la norma vigente (COOTAD) y había dispuesto la ordenanza municipal de enero de 2001. El nuevo alcalde cumpliría además con solicitar la convocatoria a elecciones universales en Ayora al Consejo Nacional Electoral.

Foto 2.3. Reforma ordenanza de creación “San José de Ayora”

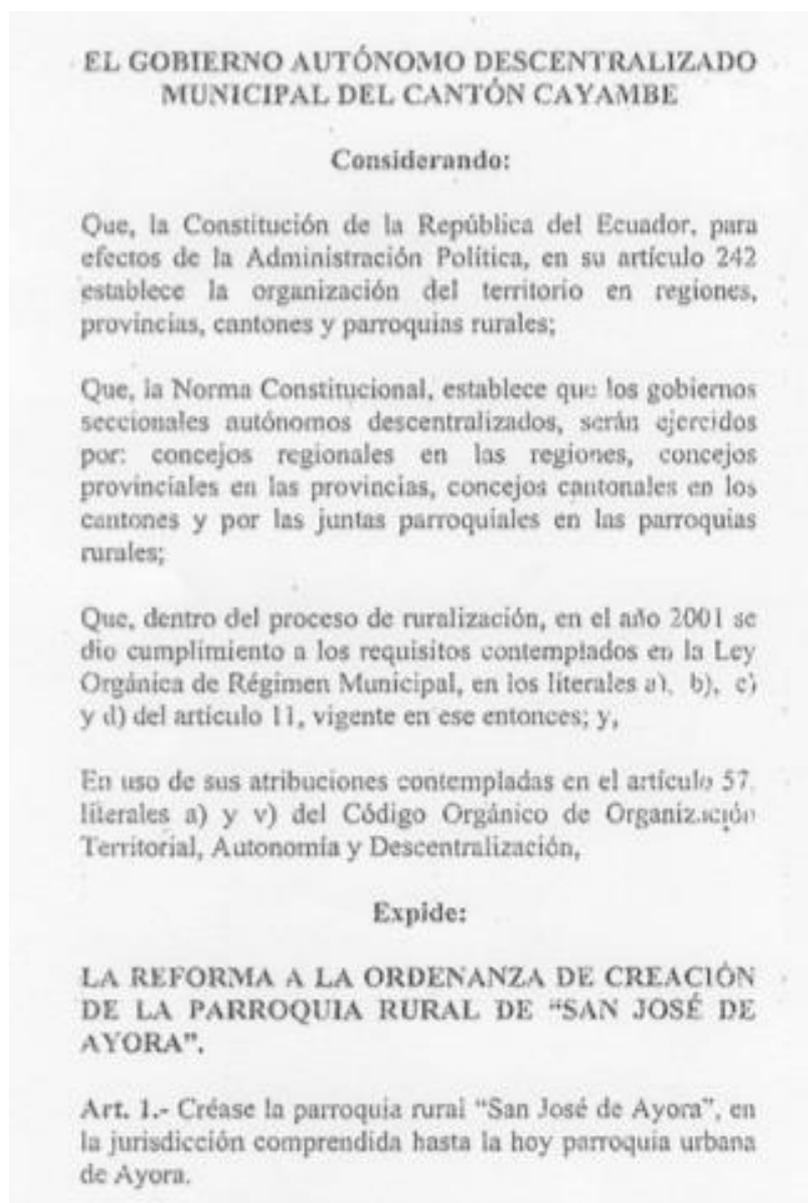


Foto del autor

2.3. Elecciones en San José de Ayora: ¿punto de llegada o de partida?

La demanda de ruralización, en términos político-administrativos, se cumpliría con la convocatoria a comicios universales de la parroquia el 22 de julio de 2012. Con ello se elegiría una directiva para la Junta Parroquial del Gobierno Autónomo Descentralizado - instancia de gobierno legalmente reconocida por el COOTAD para las parroquias rurales-. Así se cerraría un ciclo que inició formalmente con una solicitud 12 años antes pero que no puede ser reducido exclusivamente a una tensión de carácter burocrático. Lo descrito hasta ahora, si bien ha buscado conectar los distintos hechos suscitados en la esfera de lo institucional a través del archivo y los testimonios de los involucrados, no se agota allí. Un

elemento que ha aparecido con reincidencia tanto en la documentación encontrada como en lo transmitido por los entrevistados ha sido la idea del “desarrollo parroquial” asociada al proceso de ruralización que, de manera central, significaba un cambio de status político para la parroquia de Ayora.

Los pasos dados desde la Junta Parroquial, desde las organizaciones o en las mismas instituciones del Estado, pretendieron transmitir a través de una demanda específica un conjunto de necesidades y orientaciones propias respecto a qué es lo que hacía falta en la parroquia y cómo lo querían conseguir. Ninguna de las fuentes testimoniales sostuvo que se buscaba el cambio de denominación simplemente, sino que a través de ese proceso estaban cuestionando una dinámica social e institucional que los había marginado pero que además querían proponer una forma alternativa de pensar el desarrollo sustentado en una visión integradora del territorio, sostenible con el medio ambiente y cuestionadora de los procesos económicos y productivos excluyentes. En este sentido, Washington Flores, ex presidente de la Junta Parroquial, al ser preguntado respecto a los sentidos y desafíos que orientaron a la demanda de ruralización sostenía que “la industrialización, el urbanismo, el mercado no es todo en la vida del ser humano. Hay mucho más allá [...] la propuesta de acá fue oportuna y debe seguir siendo trabajada” (entrevista personal, 2014).

La ruralización no fue entonces sólo un trámite jurídico-administrativo sino una iniciativa que condensaba varias dimensiones; entre ellas, demandas de autonomía, de reconocimiento identitario (especialmente de aquel campesino-indígena promovido por la UNOPAC), de sostenibilidad ambiental para el lugar o de ampliación de la participación social. Las múltiples acciones desarrolladas durante el proceso de ruralización invitan a mirar más allá de lo que fue el trámite específicamente. Implicaba, como se decía, un cambio de estatus político que ponía de manifiesto una lucha por la distribución del poder territorial; un juego de fuerzas con intereses contrapuestos.

Una vez llevadas a cabo las primeras elecciones universales en la parroquia y con la nueva directiva posesionada, tendría lugar uno de los hechos más relevantes para la parroquia y que terminaría por dar la razón a quienes buscaron por años la ruralización. Dado que Ayora contaba ahora con una personería jurídica a través de la denominación de Gobierno Autónomo Descentralizado, el ministerio de Defensa cumpliría con la entrega de más de 80 hectáreas que estaban en manos de las Fuerzas Armadas y que habían formado parte de la vieja hacienda Santo Domingo en un inicio y del cuartel de La Remonta posteriormente.

Foto 2.4.Extracto de Acuerdo ministerial de entrega de tierras

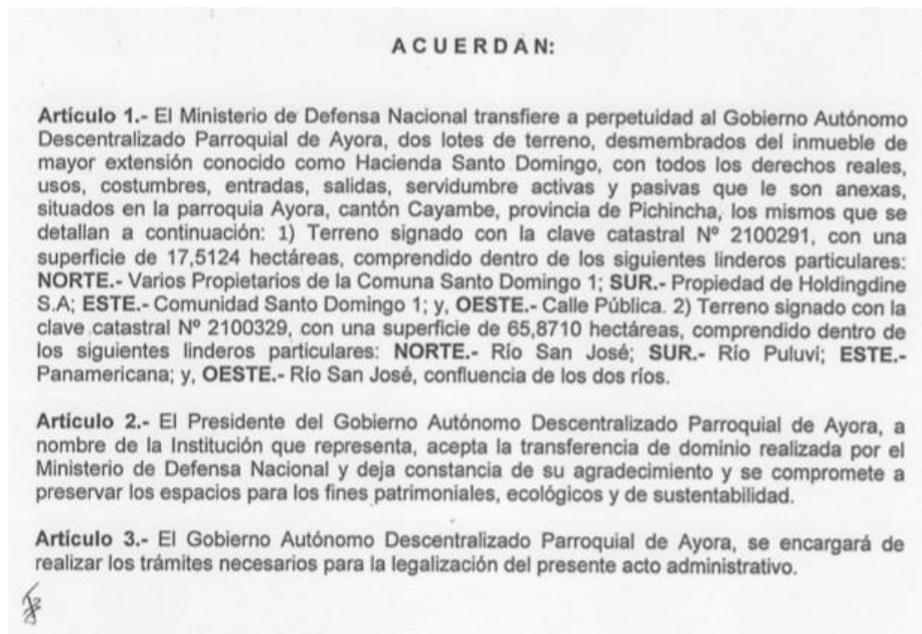


Foto del autor

Esta entrega sería posible gracias a la condición oficial de rural con la que contaba ahora Ayora y representaba un primer desafío concreto para que la dirigencia traduzca en planificación y acciones concretas aquellas múltiples, diversas y hasta difusas ideas que habían hecho de la ruralización una causa movilizadora. Las atribuciones y oportunidades que se abrían con el marco legal vigente como instrumento eran muy superiores en comparación a las que contaba Ayora una década atrás: atribuciones establecidas por ley relacionadas a la planificación territorial, a la participación ciudadana al acceso a obra pública así como también a recursos destinados desde el Estado central. “Mediante las leyes vigentes si nos permite demostrar que fue positivo, que sí fue una oportunidad para la parroquia” agregaba Bejarano (entrevista personal, 2014) al tratar este aspecto.

Así, el caso de Ayora puede reconocerse que se inscribe en la transición de dos grandes reformas institucionales a escala nacional: cuando nació la demanda de ruralización el país atravesaba un intenso proceso de discusión respecto a las autonomías y la descentralización en un contexto de debilidad institucional y crisis de centralidad provocado por la aplicación de medidas de ajuste estructural durante esa década, y cuando cristalizó el cambio jurídico-administrativo de urbano a rural en donde entró en práctica la idea del “retorno del Estado” que impulsaría formalmente un sentido de re-equilibrio del poder territorial.

La descentralización, a partir del caso de Ayora, aparece así como una oportunidad de democratización del territorio, de la deliberación política y de los procesos de acumulación locales. Sin embargo, las advertencias que considera Martínez (1999) respecto a los procesos de descentralización guardan vigencia para el caso de Ayora. Por un lado, el autor reconoce que, para que el proceso sea efectivo, “se requiere de un Estado fuerte y solidario” para que no se generen distorsiones territoriales en cuanto a brechas sociales. Aquí una pregunta obligatoria es la de si existían estas condiciones tanto en el contexto de finales de los años noventa cuando fue promulgada la Ley de Juntas Parroquiales Rurales como a partir del año 2010 con la aplicación del COOTAD. Por otro lado está la dimensión agencial de los sujetos involucrados en la descentralización, “lo local solo puede fortalecerse en la medida en que se asegure la participación de los actores sociales, con los diversos tipos de capitales (desde el económico hasta el cultural) de manera de tejer una trama o un espacio social” (Martínez 1999, 7). Una segunda inquietud es entonces si la ruralización de Ayora promovió la participación de los actores para, de alguna manera, propiciar un espacio social distinto.

“No es igual una descentralización orientada a garantizar una mayor articulación de ciertas regiones con la dinámica del capital privado o transnacional que una descentralización pensada desde el propósito de combatir disparidades sociales” sostienen Barrera y Ramírez (1999, 15). Es decir, no es lo mismo llevar a cabo procesos que acentúen las dinámicas de exclusión política y económica de la relación centro-periferia que establecer mecanismos que conviertan en virtuosa esta relación. Si bien no hubo una reivindicación manifiesta de uno de los paradigmas de descentralización desde los impulsores del proceso de ruralización de Ayora, su vinculación resulta innegable: tanto en la correspondencia de tiempo entre el nivel nacional y aquel subnacional en el que cobró relevancia como en el alineamiento de diagnósticos, causas y demandas.

Por otra parte, el caso de Ayora evidencia las limitaciones de Estado para procesar efectivamente los procesos de reforma política e institucional a escala territorial. El desconocimiento de las orientaciones y principios de las leyes por parte de la burocracia y de las propias autoridades en los distintos niveles (municipal, provincial y central como se ha visto) conecta directamente con la sospecha de Martínez (1999) de que la descentralización adolecía de un Estado fuerte y preparado. Para el caso ecuatoriano, distintos estudios sobre el tema (Burbano de Lara 2014, Carrión 2003, Barrera y Ramírez 1999) apuntan a los efectos de las políticas de ajuste estructural y neoliberalización del Estado como factores determinantes

de esa debilidad institucional para procesar demandas territoriales, transferir competencias y recursos, entre otras.

Finalmente, merece preguntarse sobre la modificación (o no) de aquellas relaciones centro-periferia e interdependencias funcionales que se había reconocido inicialmente con el proceso de la ruralización. A nivel institucional sin duda hubo cambios como el establecimiento de un Gobierno Autónomo Descentralizado con respaldo legal, atribuciones específicas definidas y un mínimo desarrollo de burocracia local, pero ¿Qué sucedió en términos de las dinámicas de producción y acumulación en la localidad? ¿se acentuaron las diferencias y exclusiones o fueron revertidas? ¿qué ocurrió con la élite política emergente que encausó el proceso de ruralización? ¿resolvió la salida jurídico-administrativa el conflicto alrededor del horizonte de desarrollo de Ayora?

Capítulo 3. La ruralización de Ayora: un problema de desarrollo

En el presente capítulo se busca abordar el asunto de la “ruralización” en la parroquia de Ayora, cantón Cayambe, desde una óptica fundamental: el problema del desarrollo. Para esto se realizará 1) una caracterización de la estructura económica, productiva y de acumulación de la localidad en la transición entre el modelo hacendatario de mediados del siglo pasado y la irrupción de dinámicas modernizadoras de mercado a través de la agroindustria láctea, primero, y florícola, después; 2) identificación de las tensiones hacia finales de la década de los noventa que llevaron a cuestionar el modelo de económico-productivo dominante de la localidad y; 3) el apareamiento de la “ruralización” de Ayora como un acumulado de las tensiones previas que dejaban entrever una idea alternativa de desarrollo local. Así, se pondrá la mirada fundamentalmente en el periodo previo y temprano del proceso de ruralización.

Para lo anterior se plantean dos aclaraciones: una primera en sentido metodológico referente a las fuentes de información que serán utilizadas para este capítulo. Caracterizar con información estadística precisa la situación económica, productiva y de acumulación de una parroquia como Ayora en la época en donde inicia el proceso de ruralización resulta complejo considerando que, por ejemplo, el censo agropecuario con mayor profundidad estadística a nivel territorial previo al año 2000 se lo realizó en 1991 y llega a un nivel de detalle cantonal o el caso del propio III censo agropecuario del año 2000 que arroja resultados “resumidos” hasta la escala provincial. Por ello, se utilizarán fuentes estadísticas que se aproximen lo más cerca al territorio y al tiempo en el que se desarrolla el caso, combinado con una recolección testimonial y bibliográfica producida en y sobre la zona. Una segunda aclaración necesaria tiene que ver respecto al empleo de la categoría “ruralización”. Como se ha dicho en el capítulo precedente, para el presente trabajo dicha categoría no se la utiliza en sentido teórico-analítico externo para hacer referencia a un posible proceso de “recampesinización” de la estructura social y productiva de Ayora, sino que más bien hace referencia a la propia enunciación de los actores que llevaron a cabo este proceso (que duró desde junio del 2000 a febrero de 2012) y le confirieron a esa categoría un sentido propio desde su acción y experiencia y que implicaba, de manera central, un cambio de estatus político.

3.1. De la hacienda a la agroindustria: un intenso proceso de diferenciación

Para entender los rasgos que caracterizan la estructura económica y social de la parroquia de Ayora, es necesario situar que su trayectoria está determinada por los conflictos y procesos agrarios del Ecuador durante, sobre todo, la segunda mitad del siglo XX. Esto quiere decir que tanto en sentido geográfico (físico-espacial) como demográfico (relacional) el poblado de

Ayora está atravesado por una intensa dinámica de transformación campesina. Su estructura social está marcada por la transición de un modelo hacendatario a uno capitalista del agro. Como lo sugiere Martínez Godoy, en las comunidades campesinas de la zona de Cayambe el modelo de la hacienda se mantuvo en funcionamiento hasta el inicio de los años sesenta: “son las diversas movilizaciones campesinas las que presionan el avance del proceso de reforma agraria por parte del Estado. Las comunidades indígenas lograron apropiarse y controlar totalmente el espacio de las haciendas hacia finales de los años ochenta” (2016, 45).

Sobre lo anterior, resulta oportuna la lectura propuesta por Barsky respecto al fraccionamiento de la estructura hacendataria y terrateniente en la serranía ecuatoriana: el proceso de transición agrario entre “las décadas de 1950 y 1960 señalan el momento, en Ecuador, en que las relaciones precapitalistas que fueron funcionales a un modelo de desarrollo articulado al sistema capitalista han dejado de serlo para un sector de las haciendas” (1988, 111). En el caso de Ayora este quiebre coincide con lo que autor define como el paso hacia una forma de competencia de las relaciones que hasta hace poco eran complementarias y tenían que ver con la forma de empresa de las haciendas, por un lado y la economía campesina de quienes trabajaban la tierra, por otro. En la localidad, varias de las haciendas que a inicios de siglo habían sido propiedad de las congregaciones religiosas y luego pasaron a manos privadas (generalmente de familias vinculadas a las propias congregaciones), serían progresivamente fraccionadas por la intervención estatal (reforma agraria de los sesenta) pero también por esa particularidad económica de transición entre la figura precapitalista funcional al proceso de capitalización del medio rural a dinámicas de diferenciación más intensivas.

Al reconocer al modelo de hacienda como dominante y en tensa transición desde los años cincuenta hasta la década de los setenta e incluso ochenta, puede afirmarse entonces que el factor de producción que ordenaba la vida económica de esta parroquia era la tierra y su posesión (o desposesión): las unidades productivas campesinas de la localidad fueron progresivamente haciéndose de propiedad de las parcelas que eran entregadas por el Estado en forma de cooperativas y asociaciones. Un amplio trabajo de investigación en la zona revela lo intensa y temprana que fue la actividad ganadera en el lugar: “las comunidades de las parroquias de Ayora y Olmedo son las que tienen más recursos en cuanto a generación de ingresos. [...] La zona ha sido tradicionalmente ganadera, y en la década de los setenta, era muy rica en ganado lechero” (Bolay et. al. 2004, 127).

Se hace preciso, sin embargo, preguntarse por la cristalización (o no) de un pleno modelo de agricultura familiar⁴ en la localidad en vista de que en la zona la estructura de hacienda no terminaría de ser suprimida hasta bien entrados los años ochenta e, incluso, noventa. Para pequeñas unidades productivas y también aquellas familiares, el acceso a la tierra representa una condición fundamental. Para el caso de Ayora, esto se concretaría en un primer momento con la entrega de tierras por parte del Estado a través de la Asistencia Social a los campesinos desde 1964 y en segundo momento hasta entrados los ochenta con la consolidación de la Unión de Organizaciones Campesinas de Ayora y Cayambe –UNOPAC- que entablaría procesos de presión y mediación para concretar fraccionamientos de haciendas restantes. Sin embargo, como se ha dicho, la ganadería ha jugado un rol incluso más relevante en la zona. Sea de manera complementaria a la actividad agrícola o con exclusividad, las pequeñas unidades productivas y familiares encontraron tempranamente una fuente de ingresos más estable allí.

En relación a la producción agrícola en estricto rigor, según el III Censo Agropecuario del Ecuador realizado entre 1999 y 2000 y la correspondencia territorial-productiva de Ayora en la provincia de Pichincha, se reconocen como principales cultivos el maíz suave, la papa, hortalizas, leguminosas (principalmente en el área circundante al centro poblado) y cereales como el trigo y la cebada (para las zonas de frontera agrícola). La dinámica de producción está regida por pequeñas unidades que accedieron a la tierra, como ya se mencionó, a raíz del proceso de Reforma Agraria y que se extendió en casos hasta iniciada la década de los años noventa. La inserción comercial de lo producido estaba enfocada básicamente al comercio local a excepción de los cereales que abastecían a la industria Molinera Nacional (Serrano 2015).

Paralelamente, como se ha mencionado, la actividad ganadera y más específicamente la agroindustria de la leche, se asentó incluso antes de la reforma agraria y constituyó un proceso de modernización capitalista de la estructura hacendaria de la zona (Barsky 1988). Respecto a esto, el mismo trabajo de Bolay et. al. sostiene que “la industria láctea en el cantón inició a mediados del siglo XX con la Sociedad Industrial HERTOBI en 1945” (2004, 125) justamente asentada en Ayora. Más clarificadora es la afirmación de Martínez Godoy en la que plantea que “en Cayambe los campesinos lograron controlar el recurso ‘tierra’ y, apoyados por

⁴ Entendida, según la FAO, como la práctica agrícola que usa de manera preponderante la fuerza de trabajo del núcleo familiar, con acceso limitado a los recursos de tierra y capital que, además puede ser de acceso limitado al mercado (para comercializar su producción) o dedicada parcial o totalmente al autoconsumo.

diversos actores extraterritoriales (ONG, Iglesia y programas de la cooperación internacional), desarrollaron una dinámica productiva especializada en la ganadería lechera, orientada al mercado interno” (2016, 46). Esto quiere decir que gran parte de las parcelas y de la población se dedicaron a la cría y comercialización básicamente de ganado vacuno provocando nuevos circuitos de producción e ingresos. Muchos de los pequeños propietarios de tierra que abastecían de leche a las fábricas instaladas o que eran empleados como fuerza de trabajo, con el tiempo no sólo que se consolidaron como proveedores, sino que paulatinamente se fueron creando microempresas bajo figuras de asociación o a través de inversión local proveniente de Cayambe fundamentalmente. Para el año 2000 se calculaba que en el cantón Cayambe existían 45 microempresas lácteas que producían entre 80 000 y 100 000 litros diarios de leche (Bolay et. al. 2001), para ese momento el mercado local estaba condicionado por industrias de mayor escala como Nestlé, Miraflores, González o Dulac’s. De los números generales mencionados, se estima que entre el 15 y 20% era la “participación” de productores de leche ayoreños en el abasto a la industria de la zona.

Pero falta quizá el proceso que evidencia más frontalmente el tránsito de un modelo de hacienda hacia uno plenamente capitalista: la floricultura. Con el establecimiento en el cantón Cayambe de la producción florícola con objetivos de exportación (la primera empresa se instala a finales de los años ochenta, pero el grueso de fincas lo hace entre el primer y segundo quinquenio de los noventa) la parroquia Ayora encuentra una actividad que acelerará la migración de actividad para el autosustento por el trabajo asalariado. La floricultura intensifica procesos de proletarización (trabajo asalariado) generando movilidad social y desplazamiento productivo: gran parte de la población campesina reemplaza total o parcialmente su actividad agrícola por el trabajo en las florícolas modificando a su vez las dinámicas de relación con el mercado (entiéndase patrones de consumo, estructura comunitaria, aspiraciones de ascenso social, etc). Pierde parte de influencia así la tesis de que el desplazamiento productivo se da por razones de limitado acceso al factor tierra y en su lugar se consolida el argumento de seguridad salarial (aunque precaria como se revisará más adelante). Pero ¿qué peso concreto terminó teniendo esta actividad en la localidad? Hacia 2001 -año en el que encontraba plena efervescencia el proceso de ruralización- el municipio de Cayambe registraba más de 80 plantaciones de flores en todo el cantón que correspondían a más de 500 invernaderos en 900 hectáreas (Bolay et. al. 2004). Según fuentes locales, a esa fecha se requería entre 100 y 200 personas para realizar el trabajo de la producción en la industria florícola por lo que se estima que en el cantón se empleaban a la fecha entre 7000 y

14000 personas. De esta información, autoridades locales consideran que entre el 10 y 15% de la actividad del ramo haya estado situada en Ayora.

Se puede reconocer entonces que las pequeñas unidades productivas de la zona encontraron varias dinámicas de diferenciación y que no terminó por consolidarse un modelo típico de agricultura familiar inclusive antes del pleno asentamiento de la actividad florícola. Toma cuerpo la noción de que Ayora está atravesada por una serie de procesos que han modificado social y productivamente el entorno parroquial y que estos procesos dan cuenta, quizá no de una total descampesinización, pero sí de una sostenida modificación en la dinámica productiva; en palabras de Deere “a medida que el desarrollo del capitalismo progresa en la agricultura, los modos feudales y comunitarios se descomponen, liberando a sus campesinados que son incorporados al modo capitalista como una clase sumamente inestable de productores directos sujetos a la diferenciación basada en su acceso a los medios de producción y a la subsiguiente venta o compra de trabajo asalariado y capitalizan de este modo su proceso de producción” (Deere, 1992).

De esta forma, no se suscita sólo un proceso de proletarización vía las empresas florícolas que emplean como asalariados a “ex campesinos” para la actividad productiva o de la industria láctea que demanda de fuerza de trabajo para la producción de derivados, sino que además se van estableciendo dinámicas internas de acumulación diferentes a las sostenidas por un modelo familiar y comunitario de producción en el sector rural. Los circuitos de comercio de la leche, por ejemplo, posibilitan no sólo estabilidad en términos de ingreso, sino que constituyen una oportunidad de emprendimiento situado: el habitante de Ayora no dependía ya sólo del factor tierra y de su trabajo para generar ingresos, sino que comienza a mirarse como empresario.

Desde las dos últimas perspectivas revisadas, sea vía proletarización en florícolas e industria láctea o vía emprendimiento e inversión en la misma industria láctea de menor escala, se reconoce un claro proceso de reestructuración (diferenciación) social que lleva obligatoriamente a pensar en el sector rural de Ayora no como un todo homogéneo en el que predomina la lógica familiar como unidad productiva campesina sino en que en el mismo lugar se hallan procesos y lógicas de reproducción material tan distintos que hacen imposible generalizar la actividad campesina del lugar y más aún asegurar la existencia de una “clase campesina” (Bernstein 2012) o para el caso: “campesinado ayoreño”. A pesar de lo cual, esto es lo interesante, en un determinado momento confluyen con la causa de la ruralización.

Estas dinámicas de diferenciación social –proceso histórico en el que los campesinos dependientes de la hacienda quedan “liberados” de su vínculo con el patrón y que obtienen tierra para producción agrícola-ganadera vía figura familiar e insertarse directa y progresivamente en el mercado o a través del vínculo directo vía trabajo asalariado en la agroindustria local- posibilitan entender no sólo la reconfiguración de una parte de la estructura productiva del territorio sino de las modificaciones en las relaciones económicas con la consolidación de una nueva estructura social: campesinos proletarizados, propietarios de empresa, pobladores aún agrupados en unidades familiares de producción y, para el caso de varios habitantes del centro poblado como se verá, dependientes en la actividad comercial y de servicios ligado a la dinámica de la urbe cantonal .

Para complejizar aún más el panorama, Ayora no estaba y no lo está ahora, compuesto sólo de una estructura campesina directamente relacionada con la producción de la tierra; en el centro poblado -en donde se ubica el 35% de la Población Económicamente Activa-⁵ se concentran cada vez más habitantes dedicados a actividades de comercio y servicios vinculados a la cabecera cantonal lo que configura una dinámica de proximidad distinta a la caracterizada hasta el momento. Según lo reconocen varios exdirigentes parroquiales (Serrano, 2015), estas actividades están ancladas por un lado al encadenamiento productivo ya mencionado (flores, agroindustria local, productos agrícolas) y por otro a la vinculación laboral del sector en la cabecera cantonal que es Cayambe. Esta última particularidad guarda especial relevancia: la relación del centro poblado de Ayora –y de la parroquia en general- con el centro urbano cantonal (Cayambe) tiene que ser observada no sólo en términos de intercambio material sino de un intenso vínculo respecto a relaciones sociales y de consolidación del imaginario urbano para Ayora. Esto va desde el acceso al sistema educativo, pasando por el limitado acceso a bienes culturales o el intercambio en espacios de socialización más estrechos.

De esta manera, se han planteado algunos rasgos fundamentales de la estructura económica, productiva y también social de Ayora a la época que dan cuenta de: 1) una compleja y diferenciada dinámica productiva interna en el sector rural y urbano de la parroquia; 2) la importancia de la transición pre-capitalista y hacendaria hacia nuevos procesos económicos y productivos instalados en el territorio y; 3) algunas luces respecto a la dimensión política y social que influyó en el proceso de ruralización como se verá más adelante.

⁵ Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT-del GAD parroquial del año 2014

Adicionalmente, se torna relevante entender el proceso socioeconómico de Ayora de la época en un contexto de relación no sólo con los centros urbanos más próximos, sino con una dinámica global que incide tanto productiva como socialmente; la actividad florícola, por ejemplo, se enmarca en un proceso de influencia del mercado global en las condiciones específicas de la localidad. Sobre esto, Entrena Durán sostiene que “los habitantes del medio rural, como sucede con la mayoría de la población mundial, no suelen controlar los globalizados procesos socioeconómicos que condicionan su vida cotidiana, determinando las nuevas funciones, usos y significados culturales de su medio” (1998, 92). Así, para completar una aproximación hacia la estructura productiva y social de Ayora tan importante como entender el fraccionamiento del modelo de hacienda a lo largo de, al menos, cinco décadas, es el situar cómo han permeado los procesos de la economía global en el territorio en el último tiempo.

Quizá uno de los puntos más relevantes de la discusión propuesta hasta ahora esta en reconocer que, lejos de identificarse tipos ideales de transición de la estructura de hacienda hacia el desarrollo capitalista en el medio rural, los procesos de diferenciación develan dinámicas sociales bastante más complejas que ponen en tensión lógicas colectivas e individuales. Sobre esto Martínez Godoy señala que “las lógicas individuales se han sobrepuesto a las lógicas de acción colectivas y esto debilita, en gran medida, la continuidad del proceso de reproducción de ‘sentimientos de pertenencia y similitud’ entre las agriculturas familiares de la zona” (Martínez Godoy 2016, 49).

Otros estudios realizados en la zona sobre el mercado de la leche hacia los años noventa proponen además miradas menos rígidas sobre una exclusiva racionalidad económica en esta actividad. Para Ferraro “se crean una serie de derechos y deberes entre compradores y vendedores que van mucho más allá de las dinámicas impersonales del mercado y de la necesidad de seguridad frente a los riesgos del mercado, pues implican ideas y percepciones sobre el ‘otro’ con el que se establece la relación y el intercambio” (1996, 144). Bajo esta perspectiva añade que habría un conjunto de “instituciones tradicionales” como el compadrazgo, los suplidos, socorros y otras serie de normas culturales que hacen que el comercio no sea exclusivamente una cuestión económica. Así, erróneo resulta, entonces, para el caso de Ayora pensar en una figura de territorio rural a través de la agricultura familiar como principal generadora de intercambios sociales y no de la prominencia del mercado y del conjunto de prácticas que implica.

3.2. Entre el impacto socio-ambiental y el trabajo asalariado ¿un modelo sostenible?

Una vez presentados algunos elementos que posibilitan aproximarse al proceso de diferenciación suscitado en Ayora a partir de la década de los años cincuenta y sesenta con la entrega de tierras y la instalación de las primeras industrias lácteas pero intensificada hacia los noventa con el pleno asentamiento de la floricultura; es momento de entrelazar los impactos no sólo en la dimensión económico-productiva sino social y ambiental generados por las actividades ahora predominantes en la parroquia para encontrar pistas respecto a la idea de desarrollo atada al proceso de ruralización.

Uno de los primeros dilemas que se presenta a finales de los años noventa está asociado a la seguridad salarial a través de una mano de obra proletarizada versus el mayor impacto en sentido social y ambiental generado en el territorio. Específicamente, la actividad florícola se puede desarrollar en explotaciones de tamaño reducido dado que su producción se realiza en invernaderos. Para Martínez (2014) esta actividad no concentra tierra sino otros recursos como agua y mano de obra barata. En estos dos últimos aspectos es en donde reside uno de los conflictos problematizados desde la ruralización y es que en relación a la mano de obra empleada en la floricultura las condiciones salariales y laborales eran generalmente muy precarias. El trabajo de Bolay es muy decidor en este sentido, en él se sostiene que durante los primeros años dos mil “las condiciones laborales en estas empresas se diferencian entre las que cuentan con sindicatos de trabajadores (pagaban entre 120-140 usd mensuales) y las que no, que representan 90% de las empresas en el cantón, pagaban entre 80 y 120 usd, con condiciones laborales precarias y alimentación poco nutritiva” (Bolay et. al. 2001, 126).

En relación al uso del agua y del suelo (que no involucraba una actividad extensiva pero si intensiva) los hallazgos son evidentes. En el crecimiento de las plantaciones se usa de manera sostenida plaguicidas. Para obtener una flor se necesita utilizar un promedio de 80 clases de químicos como fertilizantes, plaguicidas, etc. (Acción Ecológica, 2000). La venta de algunos de ellos estaba prohibida en sus países de origen -sobre todo europeos-. Este uso muchas veces sin regulación de químicos en la producción florícola generaba impacto directo en el suelo en el que eran producidas las flores así como en el agua utilizada en el proceso que retornaba al propio suelo y a los afluentes cercanos generando así una contaminación directa. La aplicación de normativa y restricciones de orden fitosanitario, para ese entonces, eran sumamente débiles como lo señala Carrasco (2015) al reconocer que tomó tiempo para que las florícolas empleen materiales menos nocivos: “en los años noventa e inicios del nuevo

siglo hubo mucha afectación a la salud de los pobladores que trabajan allí y al ambiente en donde se producía”.

Para la fundación Acción Ecológica, si bien es cierto que las plantaciones florícolas generaban fuentes de empleo, esto se veía contrastado con la calidad de vida de las comunidades campesinas y de los pobladores que trabajan allí principalmente por los efectos en la salud. El impacto de la actividad, inclusive, puede reconocerse en alteraciones socio-económicas como “el endeudamiento, cambios en hábitos y patrones de alimentación” (2000, 4). Se mira entonces que los efectos de la floricultura hacia finales de los años noventa, por el lado de generación de empleo significaba aseguramiento de ingresos y, por el lado de cuidado ambiental, representaba una amenaza a la sostenibilidad del entorno. Esto configuró una encrucijada que la población de Ayora debía sortear pero sobre todo fortaleció el debate en torno a qué futuro construir para la localidad en términos de desarrollo considerando las alertas que se iban presentando.

En cuanto a la actividad industrial láctea se reconocen claros matices y patrones distintos al de la actividad florícola, esto no quiere decir, sin embargo, que no haya provocado un impacto en la estructura social de Ayora. Como se había mencionado en el apartado anterior, la actividad ganadera y de industria lechera inició varias décadas antes que la floricultura, su proceso no fue tan invasivo y la relación con el mercado dejaba mejores resultados (generaba pequeños productores de leche). La existencia de una diferenciación interna en el campesinado y los pobladores del centro urbano entre propietarios de pequeñas industrias y productores de leche (poseedores de cabezas de ganado y pequeñas parcelas) da cuenta de un circuito distinto que el de la producción de flores (exclusivamente como proletarios, no existían florícolas de propiedad local y la inserción comercial estaba fundamentalmente en los circuitos globales de acumulación). Pero ¿qué pasaba con las tierras que inicialmente fueron destinadas por la reforma agraria a la producción agrícola? Muchos de los productores de leche, en sus inicios, combinaban la actividad agrícola con la ganadera –las unidades productivas familiares se abastecían de sus cultivos y mantenían las cabezas de ganado como “mercancía” para respaldo- pero esto se fue modificando y las parcelas de tierra que producían una diversa gama de productos autóctonos fueron progresivamente dedicadas a la actividad ganadera: sembrío de pastos y de estancia para el propio ganado.

Pero no existía sólo un reemplazo de la actividad en el factor tierra; el trabajo –y la estructura familiar- sufrió también alteraciones al intensificarse la actividad industrial lechera: “el negocio lechero ha aportado un incremento de los ingresos familiares, sin embargo, las

oportunidades laborales para los hijos de los pequeños productores se han reducido considerablemente. En efecto, se trata de un modelo productivo poco intensivo en requerimiento de mano de obra. Las nuevas generaciones ya no encuentran en el cuadro familiar agrícola una ‘referencia ideal’ y no ven al territorio rural como su aspiración de vida” (Martínez Godoy 2011, 59) es lo que se concluye de una investigación realizada en el mismo cantón Cayambe en la parroquia de Olmedo (territorio limítrofe con Ayora).

Así, sea por la vía de la actividad florícola o de la agroindustria lechera, Ayora se encontraba en un complejo proceso de desmantelamiento de un tejido social “más tradicional” y comunitario por uno individualizado y que atomizaba la interacción interna de la parroquia. Este proceso puede llamarse como una “desterritorialización” en la que la inserción de actores extraterritoriales (el capital florícola y el gran capital agroindustrial lechero) condicionan económica y socialmente a las localidades. ¿Cómo se entiende este proceso? Para Entrena Durán la desterritorialización “se desarrolla como consecuencia directa de la globalización, la internacionalización de mercados y el desarrollo de un modelo agrícola productivista, en el cual las estrategias de acción colectiva y las relaciones entre individuos dependen menos de la voluntad de actores sociales del territorio y cada vez más de decisiones adoptadas fuera del territorio” (1998, 3).

Lo anterior involucra sin duda una postura o respuesta de los mismos actores productivos locales; la actividad florícola ejerció siempre un contrapeso mayor a lo que podían hacer y decir las autoridades cantonales y parroquiales, pesaba más en ese entonces el factor empleo que generaba antes de las implicaciones primero ambientales y luego sociales que generaba esta actividad. Por el lado de la agroindustria lechera existía muy poca observancia a las implicaciones de carácter social y económico que se generaban en el territorio: “pese a la existencia de pocos productores conscientes de la necesidad de otro modelo organizativo para enfrentar e insertarse en el mercado en mejores condiciones, es normal que la mayoría prefiera el ingreso mensual seguro proveniente de la leche, antes que tomar la vía ‘riesgosa’ de la creación de proyectos de desarrollo territorial sólidos” (Martínez Godoy 2016, 47).

Lo que se ha pretendido en este apartado ha sido presentar algunas de las implicaciones que tuvo en Ayora la transformación de la estructura productiva hacia finales de los años noventa. Implicaciones de carácter ambiental pero sobre todo social que llamaron a preguntarse a varios actores locales respecto a la sostenibilidad en el tiempo de los cambios ocurridos. ¿Podía pensarse Ayora en el largo tiempo como un territorio próspero atravesado por estos fenómenos detallados anteriormente?

3.3.La ruralización: un asunto de desarrollo

En las páginas anteriores se ha problematizado respecto a las implicaciones en la transición y establecimiento de un modelo de mercado productivista en el campo que, implícitamente, se configuró en el horizonte de desarrollo de la localidad de Ayora hacia finales de los años noventa. Esto que en la esfera económica y productiva generaba ingresos fijos, circulación de dinero y un modificado patrón de consumo, en el ámbito social y ambiental empezaba a encontrar efectos negativos que eran visualizados por algunos pobladores y, sobre todo, dirigentes de la parroquia: la propuesta de “ruralización” que nace en el año 2000, se alimenta entonces de una visión crítica respecto al entorno económico-productivo que se vivía en Ayora y que, como se evidenciará, presentaba algunas luces para repensar el horizonte de desarrollo local y, más ambiciosamente, definir un proyecto propio.

La preocupación se centraba más allá de la dimensión material que era medianamente satisfecha con la actividad agroindustrial o comercial de la zona y pasaba por los efectos que se identificaban en términos culturales. Allí, el principal problema pasaba por la visión de las comunidades campesinas e indígenas sobre el problema del desarrollo. Especialmente para los jóvenes, como sugiere Acción Ecológica, “el desarrollo se limita al ingreso de dinero a través de un salario y el posterior consumismo. Esta visión los lleva a creer en el modelo neoliberal en el cual la competencia y el mercado están por encima de la organización, de los derechos colectivos y de los trabajos compartidos que conducen a objetivos claros” (2000, 9). Para el caso de Ayora, esta situación podría extenderse también para las generaciones jóvenes del centro poblado autoidentificadas como mestizas.

Con todo lo anterior ¿en qué consistía la propuesta de ruralización en su dimensión más profunda como horizonte de desarrollo y cómo concebían los dirigentes de Ayora, justamente, el desarrollo en relación a lo que había vivido la parroquia hasta ese entonces? Ante la interrogante directa planteada a los impulsores del proceso de ruralización se pueden reconocer dos asuntos muy importantes: 1) un sentido de integralidad para la propuesta de la ruralización que alcanzaba a pensar también en la esfera económico-productiva y no sólo aquella de la demanda jurídico-institucional (política) y; 2) una incomodidad o crítica ante un modelo excesivamente productivista de desarrollo que no era la que se proponía para Ayora. Pablo Endara –ex dirigente parroquial-expresó que:

Hablar de desarrollo significa hablar de un desarrollo integral de las personas, es decir, no medir el desarrollo por la cantidad de cemento, la cantidad de vías o la cantidad de cosas que se hace. El desarrollo para mí, es un desarrollo integral que implica aspectos de

infraestructura, pero también aspectos económicos, aspectos de espiritualidad, de fomentar la identidad, es decir, un desarrollo integral de la persona que le permita primero una convivencia en paz consigo mismo, luego una convivencia con la comunidad (Endara, entrevista personal, 2014).

Para Victoria Carrasco, la ruralización involucraba primero una dimensión movilizatoria y reflexiva:

Se soñaba con un espacio más autónomo para el desarrollo en donde podamos plantear comunitariamente las necesidades y el camino que nosotros queríamos: cuidar más de la madre tierra, cuidar más de las necesidades básicas de nuestro pueblo, cuidar más de los procesos culturales preciosos que tenemos y de los procesos productivos también (entrevista personal, 2014).

Este sentido de “integralidad” en la visión de quienes impulsaban la ruralización toma peso y no solamente en el centro urbano o en el entorno mestizo de la población; para Alfredo Andrango, presidente de la Unión de Organizaciones Populares de Ayora y Cayambe – UNOPAC-, la ruralización implicaba un nuevo acuerdo local en relación a la sostenibilidad territorial que vaya más allá de asegurar solamente un ingreso monetario: “muchas gente que empezamos a liderar esta idea del proceso de ruralización también íbamos vinculando de que el desarrollo de la parroquia tenía que tomar en cuenta estos aspectos: no exclusivamente pensando en lo monetario sino también en conservar el entorno, conservar en sí mismo la vida” (entrevista personal, 2014).

La ruralización implicaba un sentido de crítica y resistencia a la dinámica dominante impulsada por el modelo de la agroindustria que significaba proletarización del campesinado, efectos ambientales negativos, migración interna, urbanización acelerada, etc; esto se traducía en una firme posición de quienes veían en el proceso una posibilidad de salvaguardar el entorno y el tejido social. Para Washington Flores, presidente de la Junta Parroquial durante la concreción del cambio de denominación de urbana a rural de Ayora, ésta representaba “una necesidad de vivir en armonía con la naturaleza, de preservar los espacios, de que no haya la invasión urbana, la invasión industrial, la invasión comercial” (entrevista personal, 2014).

Muy conectado con la interrogante planteada, Luis Bejarano, expresidente de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado -JAAPA- en los años que duró la ruralización, agrega que el desarrollo debía buscar “por una parte la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y por otro lado también el desarrollo cívico, cultural, personal de la gente que vive” entonces había “que atacar desde los dos frentes” (entrevista

personal, 2014). Esto revela el convencimiento que compartían los dirigentes respecto al sentido de la ruralización. Adicionalmente, Flores fue claro en “augurar” un futuro alternativo en Ayora a través de la ruralización: “Ojalá lleguemos a los niveles óptimos de desarrollo. No de crecimiento, sino de desarrollo, en donde todos compartamos, convivamos en una sociedad más justa” (Serrano 2015).

Con la ruralización se puso sobre la mesa la discusión parroquial una intención de mirar diferente al territorio ayoreño: una mirada que involucraba pensar en el impacto social y ambiental que tenía la actividad productiva como se ha dicho; pensar en el fortalecimiento de lo público como lo sostiene el mismo exdirigente Flores al mencionar que “eran los espacios públicos los que tienen que ser potenciados para estrechar la brecha entre el que tiene mucho y el que no tiene nada” (entrevista personal, 2014); de pensar en mecanismos de integración territorial interna entre el sector poblado urbano y el rural como lo expresaba un documento de difusión emitido por la Junta Parroquial en octubre del año 2001 al mencionar que la ruralización generaría “la posibilidad de un trabajo conjunto entre centro poblado y comunidades” mediante la creación de un “plan de desarrollo parroquial que asigne tareas para cada sector” (Serrano, 2015). Todo ello fortalece el sentido de que la ruralización en clave de desarrollo planteaba una dimensión territorial muy situada que guardaba mucha cercanía con el desafío de para mirar el desarrollo desde lo local: “enfrentarse a las transformaciones territoriales o a un posible escenario de desterritorialización, pasa por un mejoramiento de posiciones en el campo social y esto, a su vez, requiere una real construcción de la proximidad territorial. Es indispensable repensar nuevas formas de organizaciones sociales sólidas, que permitan reactivar o revalorizar las formas de proximidad posibles en el territorio” (Martínez Godoy 2016, 51).

Finalmente, resta por evaluar los resultados concretos de la ruralización una vez conseguida su dimensión más tangible o, por el contrario, del avance del modelo productivista en relación a la dimensión económica de Ayora a sabiendas de que la estructura social se ha modificado profundamente. Resultaría equivocado, por decir menos, pensar en un “retorno” a un modo comunitario y aislado de la dinámica del mercado y el capitalismo en la localidad; sin embargo, uno de los desafíos que se trazó la clase política que impulsó el proceso de ruralización implicaba potenciar las prácticas locales de solidaridad y acción colectiva.

Sobre lo anterior y para cerrar uno de los puntos de relación entre lo social y económico evidenciado hasta ahora, la reflexión de Martínez Godoy resulta oportuna: “la recuperación o reactivación de prácticas tradicionales de solidaridad y reciprocidad propias de las

comunidades andinas no es tarea fácil. La figura de la comunidad se encuentra desgastada y, pese a la visión optimista de ciertos dirigentes indígenas, la vida cotidiana del campesino gira en torno a la figura asociativa, en función de la venta y el cobro de la leche recogida por la agroindustria. Ningún campesino desea recordar la época de la cooperativa estatal y prefieren mantenerse al margen de prácticas colaborativas en la agricultura” (2016, 53). Es decir, que existe una complejidad mayor al intentar trazar un horizonte de desarrollo local pues demanda pensar en un ensamblaje de aspiraciones y prácticas concretas que no necesariamente coincidían.

Otro de los aspectos que permite indagar respecto a la idea de desarrollo que estaba presente en la dirigencia parroquial de Ayora tiene que ver con un conjunto de políticas, acciones y sentidos llevados a cabo desde las instancias de dirigencia parroquial y organizativa en el tiempo previo y durante la ruralización. Tres experiencias concretas sobre tres dimensiones distintas que dan cuenta de ello como ejemplo: 1) la importancia de la sostenibilidad ambiental. Ayora, en la segunda mitad de los años noventa, llevó adelante un proyecto de gestión de residuos sólidos en el centro poblado inédito para la época con el apoyo de instituciones no gubernamentales y con el reconocimiento de varias de ellas. Recolección, clasificación y producción de compost con el involucramiento de la población daban cuenta de la atención y sensibilidad que tenía el entorno dirigenal con la cuestión ambiental de entonces; 2) La participación comunitaria. Durante el periodo se potenciaron figuras como la minga para la realización de obras necesarias para la parroquia. Cobró valor también la asamblea del pueblo que se realizaba de manera estable y abierta a toda la población; 3) La puesta en valor del espacio público. Varios fueron los espacios y zonas de la parroquia intervenidos que generaron apropiación y encuentro: entre 1995 y 2002 se realizaron la remodelación del parque central, los parques de pelota nacional y Puluví, la conservación de los puentes patrimoniales de acceso al centro poblado, entre otros.

Lo que se ha buscado en este último apartado ha sido ubicar a la ruralización en sentido de horizonte de desarrollo en el contexto en que en la parroquia de Ayora se había enraizado ya una dinámica de mercado que determinaba la organización productiva y social. No se han encontrado ni registros documentales ni testimoniales en donde se aborde de manera más elaborada una propuesta en sentido económico-productivo alternativa a través de la ruralización. Se reconoce, por ende, que primó la resolución del conflicto político-administrativo al ser una cuestión más tangible. Aún así, a través de las propias voces de los involucrados en el proceso de ruralización se ha pretendido hallar ideas y reflexiones

alrededor de la idea de desarrollo que, como se ha visto, estaban muy presentes: tanto por la experiencia organizativa y de constitución de una clase política emergente en la localidad - como se revisará en el siguiente capítulo- que influyó en los procesos políticos y estableció prácticas innovadoras en términos de participación social, así como por la influencia del debate nacional que ocurrió en el doble ciclo de reforma estatal a través de las demandas de autonomía y descentralización -a revisarse en el último capítulo-.

Por lo descrito hasta ahora, las ideas alrededor de desarrollo en el medio rural presentes en los actores involucrados en la ruralización de Ayora encuentran sintonía con la crítica a las teorías de la modernización que apuntan hacia un abandono de todo lo que significa e implica el mismo (Entrena 1998) y, más bien, se reconoce una problematización en el marco de los desafíos planteados por la vertiente de las nuevas ruralidades. Esto es: construir una imagen de manera más situada, compleja y dinámica lo que ocurre en el medio (Ayora para el caso) y encaminar una iniciativa propia y compartida respecto al futuro que incorpore varias de las dimensiones aquí tratadas.

Capítulo 4. Una clase política ruralizadora

Para aproximarse a la comprensión de procesos como el de la denominada “ruralización” de Ayora se torna necesario comprender la composición, intereses, articulaciones y trayectoria de las denominadas *élites* o sujetos-grupos dedicados a la conducción y toma de decisiones políticas del lugar. La vertiente clásica de los estudios dedicados al campo -enfoque elitista- sostiene una premisa general planteada inicialmente por Mosca (2004) en la que “en toda sociedad una minoría es siempre la que detenta el poder en sus diversas formas, frente a una mayoría que carece de él” (Bobbio 2000, 519). Sin embargo, como se ha dicho, esta mirada resulta insuficiente porque no considera aspectos condicionantes como la clase o etnia fundamentales para comprender el caso.

Ante el interés de responder en qué medida la transformación del Estado influye en los procesos de desarrollo local y rural y cómo han interactuado estos procesos ante las dinámicas de transformación, justamente, del poder territorial del Estado –inquietudes transversales de la investigación-, corresponde preguntarse sobre el lugar ocupado por los actores en este proceso. Así, pensar en una élite o clase política⁶ conduce a develar, primero, quiénes son los que están “arriba” de la organización social y política de un determinado lugar y proceso y, luego, cuáles son los mecanismos que posibilitan que ese entorno de los de arriba se mantenga, cambie o pierda su lugar.

Para la realidad latinoamericana y más específicamente para aquella andina, las formas de poder local rural están ancladas al origen, vigencia y ocaso de la dinámica hacendaria y con ello, justamente, la influencia de la estructura de clase, su estratificación, así como la cuestión étnica (Ibarra, 2002). Considerando que uno de los supuestos de este trabajo sostiene que la ruralización fue posible gracias a la emergencia de una nueva élite política local que reemplazó a una vieja que se sostenía en dinámicas heredadas del caciquismo de hacienda, corresponde entonces caracterizarla no solo en el marco de la transición de un “minoría gobernante” a otra. Sino situar y reconocer el conjunto de factores que lo posibilitaron, así como el ocaso de la forma de poder local denominada caciquismo o gamonalismo que encuentra correlato con esa transición.

En las siguientes páginas se abordará entonces la configuración y recambio de una clase o élite política local que posicionó y empujó el proyecto de la “ruralización” a través de un

⁶ *Clase* en tanto “una minoría organizada ejerce poder sobre una mayoría no organizada” (Mosca 2004). Noción más cercana a la perspectiva clásica del enfoque elitista y no de aquella mirada marxista de una clase en cuanto lugar social determinado del conflicto político.

discurso afincado en una idea de desarrollo alternativo alimentada por las demandas de la agenda indígena del momento y de las exitosas experiencias de articulación local de la época. En clave temporal en relación al proceso de ruralización, este capítulo se sitúa años antes del inicio de la demanda por cambio de denominación de la parroquia de Ayora de urbana a rural (2000). Así, se proponen tres ejes a trabajar: 1) la influencia del proceso organizativo del movimiento indígena de la década de los noventa en Ayora; 2) los vínculos de estructuras partidarias nacionales y de Organizaciones No Gubernamentales –sobre todo ligados a la Cooperación Internacional- con los sectores sociales tanto campesinos como urbanos de la parroquia y; 3) la puesta en escena de actores y discursos de la ruralización presentes en el inicio de mencionado proceso.

4.1. Claroscuros de una vieja clase política y emergencia de una nueva

Ante la idea del surgimiento de una nueva clase política en Ayora previo al proceso de ruralización como supuesto, se hace necesario preguntarse por la clase política que fue relevada en esta localidad. Al preguntársele cómo caracteriza políticamente a la parroquia durante los años previos a la ruralización, Pablo Endara, ex dirigente de la Unión de Organizaciones Populares de Ayora y Cayambe –UNOPAC- respondió que Ayora hacia finales de los años ochenta “salía de un largo proceso de dirigentes que habían estado presentes en el pueblo por cerca de 25 años y que habían mantenido una forma tradicionalista de manejar la parroquia, hasta cierto punto decíamos estos cacicazgos pequeños que se iban creando en los pueblos en donde no permitían un desarrollo democrático ni el pensamiento de la mayoría del pueblo” (entrevista personal, 2015). Así, lo que Endara sugiere es el cambio o transición de una figura de “cacicazgo local” eminentemente vertical y jerárquica hacia una más democrática y participativa.

La noción de cacicazgo (o caciquismo) expresada por Endara está ligada no sólo a un imaginario sino a una práctica concreta en el ejercicio del poder local aún vigente en los años ochenta. Esta práctica, que no constituye un hecho aislado de la localidad sino más bien se entiende en el contexto de la vigencia de un modelo de dominación, exclusión y segregación tanto económica como social que se traducía al campo político en la serranía hasta el ocaso del modelo hacendatario determinó el ordenamiento de lo público expresado bajo dinámicas evidentes de subordinación étnica y de clase. La esfera de lo público estaba contralada así por los pobladores del centro urbano que garantizaban credenciales de prestigio vía “buen nombre” o patrimonio. El cacique, como lo sugiere Ibarra (2002), es un intermediario que controla el orden político local que se soporta en vínculos de compadrazgo y redes de

parentesco; esto es plenamente identificable en la localidad de Ayora aún hacia los años ochenta en donde el resquebrajamiento de la hacienda ha avanzado pero los circuitos de poder no necesariamente (las formas de elección de la Junta Parroquial, por ejemplo, son indirectas y sus dirigentes reflejan los estratos de dominación étnica y patrimonial).

Por su parte, la idea de “tradicionalismo” –lejos de relacionarse al clivaje sociológico dualista de lo tradicional y lo moderno (Hüsken y Nas 1973)- estaba muy ligada a la reproducción de esta forma política que reducía (y excluía) el espacio de deliberación colectiva a una élite cerrada. Esta dinámica estaba superpuesta con las formas más institucionalizadas de participación política: las candidaturas de los partidos (sobre todo para concejalías municipales que era la dignidad más localizada) se asentaban y afirmaban la dinámica excluyente. Esto no cambiaría de manera sustancial hasta la irrupción del movimiento indígena en los noventa como se verá.

Un hecho fundamental para entender la ruptura de la dinámica de lo anterior en Ayora, en sentido político y organizativo, fue lo que representó el sismo del año 1987 en la zona. La infraestructura local –en particular aquella ubicada en la zona dispersa (campesina)- se vio gravemente afectada y con ello se terminó de consolidar el desmantelamiento del modelo hacendatario que venía de las décadas anteriores: se presentaba la encrucijada de encontrar una salida colectiva puesto que las pequeñas posesiones habían sido gravemente afectadas y la tarea de reconstruir la infraestructura así como de reorganizar su tejido social cobró perspectivas políticas. Esta experiencia da cuenta que la población local, sobre todo los sectores campesinos e indígenas de la parroquia de Ayora junto el acompañamiento de actores externos e institucionales, asumieron el objetivo de superar matrices de ordenamiento social y político de viejo cuño:

El sismo de marzo de 1987, que afectó a la mayoría de las viviendas de la zona, creó una situación de emergencia que requería respuestas colectivas y abrió la posibilidad de confluencia y coordinación de esfuerzos entre las comunidades campesinas y algunas organizaciones barriales –de ascendencia campesina- del centro poblado de Ayora. La emergencia motivó la participación comunitaria principal e inicialmente para la reconstrucción de viviendas (Arrobo y Prieto 1995, 73).

Para los mismos autores, en esa coyuntura jugaron un papel fundamental el Equipo Pastoral de la Parroquia Eclesiástica de Ayora –en donde se encuentran las Hermanas de la Providencia-, así como ONG (CEPLAES por ejemplo) y actores profesionales independientes vinculados a la parroquia que encabezaron el proceso de reconstrucción de viviendas rurales.

“El carácter comunitario de la propuesta de reconstrucción introdujo cambios a nivel de la familia, la organización de base y la relación intercomunitaria” sostienen Arrobo y Prieto (1995, 74). Las mujeres de las comunidades campesinas adquirieron un rol central en la tarea de reconstrucción: además de las actividades del cuidado así como en la agricultura ya ejercidas, asumieron protagonismo en las mingas para la elaboración y recolección de materiales de construcción (adobe, piedras, etc.). En palabras de Javier Herrán (2019), fundador y ex director de la Casa Campesina Cayambe, “el sismo fue una bisagra porque incorporó muchas cosas nuevas [...] la gente tomó una actitud de resiliencia ante lo que había pasado”.

Todo lo anterior influyó para que la dimensión organizativa cobrara una nueva dinámica: se fortaleció la cohesión interna de las comunidades así como se ordenó el funcionamiento de las mismas (periodicidad en reuniones de carácter asambleario, clarificación de roles dirigenciales, etc.); las acciones cobraron una dimensión planificada y orientada al procesamiento de necesidades desde la base hacia la dirección. “La reconstrucción de viviendas inició el desarrollo de una identidad e historia común que conduciría a la constitución formal de una Organización de Segundo Grado (OSG), la Unión de Organizaciones Campesinas de Ayora y Cayambe (UNOPAC), a finales de 1988” (Arrobo y Prieto 1995, 74). A partir de esa fecha, la UNOPAC se convirtió en un eje articulador de demandas y necesidades –sobre todo para la dotación de servicios básicos, pero también para la implementación de programas de desarrollo agro-productivo o de fortalecimiento de capacidades políticas- de los sectores campesinos de la parroquia de Ayora.

Para entender entonces el surgimiento de una “nueva” clase política en Ayora, se puede colocar como punto referencial la conformación de la UNOPAC como un espacio que constituía simbólica y materialmente una ruptura con una forma de organización de lo social y con un tipo de práctica política hasta ese entonces. Esta OSG cumplió con un doble cometido: ejercer de actor para articular en bloque las demandas más particularizadas de las comunidades y sectores campesinos de Ayora pero además valió como escuela formativa de nuevos liderazgos que, como se verá más adelante, contaron con el respaldo y auspicio de actores externos que llegaron al lugar con la finalidad de establecer -bajo distintas perspectivas- proyectos de desarrollo local (asunto clave para entender las ideas y discursos que giraron posteriormente alrededor de los impulsores de la ruralización).

Otro factor clave para el progresivo debilitamiento del modelo de hacienda y su forma de ordenamiento social fue el rol que adquirió la Iglesia Católica en Ayora. Sea con el

establecimiento de la Casa Parroquial de las Hermanas de la Providencia (1983) o con la misión salesiana a través de la Casa Campesina Cayambe (1986), la tarea “evangelizadora” propiciaría intensos cambios en su aproximación a la estructura social de la zona; no se operaría más en función del orden dado, sino que se cristalizarían las influencias de una “iglesia con opción por los pobres” muy presente en la época (Ferraro y Serrano 2012). Así, la forma de “dominio cultural-ritual de las comunidades” planteado por Guerrero (1993) sufrió para el caso una muy interesante subversión: la Iglesia sirvió como espacio y mecanismo de articulación social tanto en momentos de crisis –sismo de 1987 ya mencionado- como en momentos de reorganización productiva. El rol de instancias de Asistencia Técnica, muchas veces llevadas por la misma iglesia, será revisado con más detalle en el próximo apartado.

De lo que se ha dicho hasta ahora, interesa rescatar los detonantes que generaron un entorno propicio para el surgimiento de una nueva dinámica organizativa de donde surgió una renovación de la clase política local; así se ubica al proceso de reconstrucción de viviendas posterior al sismo de 1987 como uno de los primeros espacios que generaron nuevos liderazgos en donde confluyeron actorías institucionales, religiosas y comunitarias.

Lo que sucedía en Ayora estaba muy conectado con lo que, en términos generales, sucedía a escala nacional. El ocaso de la dinámica hacendaria en la mayoría de territorios de la serranía durante los años ochenta, combinado con una mayor –no necesariamente mejor- presencia estatal en esos lugares, posibilitó que el entorno campesino e indígena asumiera explícitamente la tarea de colocar en la esfera pública un conjunto de demandas que visibilizaban un nuevo momento y la necesidad de resistir ante un nuevo “enemigo”: la aplicación de políticas conocidas como de Ajuste Estructural –PAE- (Ramírez 2009).

El inicio de la década de los noventa en el Ecuador estuvo marcado por dos procesos fundamentales. El primero tiene que ver con la influencia externa para la aplicación y puesta en marcha (desde la década anterior) de un conjunto de medidas económicas de corte neoclásico destinadas a profundizar la inserción comercial primario agroexportadora, limitada regulación fiscal y una discreta política en el campo de lo social. El gobierno del presidente Rodrigo Borja, si bien adoptó una política más gradualista que la de su predecesor en relación a las medidas de ajuste, mantuvo esta orientación en su política económica. Para Ramírez, era evidente que “aunque Borja continuó, bajo un esquema gradualista, con las PA [...] El régimen tuvo, sin embargo, pocos logros en términos de estabilidad económica. La reprogramación de la deuda hecha por Febres Cordero y el efecto especulativo del esquema gradualista limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas y

redujeron su capacidad adquisitiva” (2009, 68). Esto fue un motivo más -en adición a un conjunto de demandas de más larga trayectoria como la tesis del reconocimiento a la población indígena, su reivindicación territorial, la noción de autogobierno o la tesis misma de Estado Plurinacional- para que sectores sociales, principalmente campesinos e indígenas, irrumpieran en el entorno político nacional a fuerza de acciones contenciosas apenas iniciada la década de los noventa.

El segundo proceso tiene que ver justamente con esto último; en el contexto de crisis económica que se vivía a inicios de la década sumado a una apertura de oportunidad política generado desde el Estado por el estilo de gobierno, tuvo lugar el denominado ‘levantamiento indígena’ que, durante nueve días, miles de pobladores campesinos pertenecientes a las más de 13 nacionalidades indígenas del Ecuador paralizaron el país a través de cortes de vías, ocupaciones de instituciones públicas, marchas hacia los centros urbanos, etc. La organización que articuló dicha protesta fue la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE- a la que se sumaron otras entre las que se detalla la ECUARUNARI y, para el caso, la UNOPAC. En todo este contexto, la zona rural del cantón Cayambe (en donde se encuentra Ayora) fue uno de los territorios con mayor activación y presencia pública de sus comunidades: se movilizaron, entre otras, San Esteban, Santa Rosa, Paquiestancia, Santa Clara y gran parte de su cabecera parroquial. Los estudios y visiones sobre este proceso son amplios y profundos; varios, desde distintas posiciones, plantean la centralidad que adquirió la irrupción movilizadora para la impugnación a la clase política dominante desde la emergencia de liderazgos provenientes de un sector históricamente marginado (Cornejo 1991, Guerrero 1993, Ramírez 2003, Larrea 2004),.

Las demandas de tierra y reconocimiento que estaban en la agenda contenciosa y reivindicativas del movimiento indígena impregnaron al entorno de movilizadores un conjunto de ideas y discursos para librar disputas políticas en sus territorios. Aunque la lucha por la tierra fue el factor aglutinante de las organizaciones movilizadas como lo sostiene Ospina (2003) “en la medida en que condensaba todo el reclamo social en una demanda común ante un interlocutor común (el Estado)”; se presentan evidencias que señalan que una motivación adicional “muy generalizada” fue la lucha por el respeto y contra la discriminación a nivel local -reconocimiento-. Es decir que, si bien era evidente la disputa pública de los movilizadores por una base material concreta –la tierra-, subyacía una necesidad imperante de fracturar el tramado de negación y ocultamiento de la estructura social y política de la época. La exigencia de reconocimiento, pero, no pasaba sólo por la incorporación al juego político

(que sucedería más adelante con la formación del instrumento-partido Pachakutik) sino que obligaba a cuestionar las nociones y prácticas alrededor del ejercicio mismo del poder y por la creación de instituciones propias que sean conducidas por las comunidades y organizaciones campesinas e indígenas mismo -el “autogobierno”-.

Por lo expresado hasta ahora, se puede sostener que la emergencia de una nueva clase política local en Ayora se debió principalmente a tres aspectos: 1) la descomposición del modelo hacendatario (en sentido de ordenamiento social más que productivo) que implicó el ocaso del caciquismo como forma de dominación política y que fertilizó el campo para el surgimiento nuevas formas y figuras de organización colectiva; 2) la coyuntura específica de crisis vivida por los pobladores locales a causa del sismo de 1987 que empujó a que se adopten nuevos mecanismos de organización y movilización social así como a la intervención de organismos e instituciones externas como se ha mencionado y; 3) la influencia del proceso de movilización indígena que inició en junio de 1990 pero que se mantuvo activo durante toda la década y que permitió un vínculo de incidencia nacional pero también local tanto en términos sociales cuanto políticos como se verá.

4.2.Presencia política en el territorio: partidos y ONG

Si en términos socio-organizativos el final de los ochenta y el inicio de los noventa fue un momento de ruptura para el sector campesino indígena a escala nacional y también local, la esfera de la política institucional no sería ajena a este proceso. Como ha interesado sostener hasta el momento respecto al surgimiento de una nueva clase política en Ayora, se hace necesario preguntarse respecto a la influencia y relación de ésta tanto con partidos políticos nacionales cuanto con instituciones de cooperación internacional y asistencia técnica para comprender las agendas defendidas y los intereses implicados en ellas. Por ello, para este apartado interesa orientar la pregunta respecto a ¿qué vínculos existieron entre partidos políticos y nuevos líderes locales y entre instituciones de cooperación-asistencia técnica y estos nuevos liderazgos?

Caracterizar la presencia y vínculos de las estructuras político-partidarias entre los ochenta y noventa en Ayora demanda entender cómo se traducían las distintas tensiones sociales en el campo de lo político. De alguna manera, el primer paso para ello se trató en el apartado anterior en el que se conectaba el progresivo fraccionamiento de lo que se ha llamado el modelo hacendatario con la irrupción del sujeto político indígena y sus diversas demandas además de experiencias organizativas. Un asunto que se torna clave aquí es lo que para Freidenberg (2002) constituye un clivaje étnico o la expresión en el campo de lo político-

institucional de una fractura social muy marcada como se hacía referencia en el apartado teórico de este trabajo. Esta fractura está determinada “por una diferencia identitaria básica caracterizada por el enfrentamiento cultural entre lo blanco y lo indígena” (Freidenberg 2002, 8). Este clivaje, que corre el riesgo de incurrir en un reduccionismo binario del asunto identitario pero en sentido analítico permite reconocer la dimensión conflictiva, se condice con las varias de las demandas descritas previamente. Ahora, en el campo de lo político, cobra especial interés observarlo previo y durante la irrupción del partido Pachakutik (PK) tanto como fenómeno nacional –elecciones generales- así como territorial –elecciones seccionales-. Como punto de partida se puede colocar sobre la mesa que durante los años ochenta las principales fuerzas políticas de carácter nacional con influencia en la zona fueron la Izquierda Democrática (ID) -que para 1988 había ganado más del 70% de las ‘Presidencias municipales’ (denominación de la época para las actuales alcaldías) de la sierra-, el Frente Amplio de Izquierda (FADI) y el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) que representaban la izquierda del campo político, la Democracia Popular (UDC-DP) de corte democristiano y, en menor medida, por el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) ambas, estas últimas, como espacios de la derecha costeña.

En el ciclo de 6 elecciones municipales comprendidas entre 1988 y 2009, la presencia de la ID fue menguando. Como se evidencia en la Tabla 4.1, después del evidente predominio tras el triunfo electoral a la presidencia de la república de Rodrigo Borja en 1988 -en el que además esta organización obtuvo 4 autoridades cantonales en Pichincha (Vjekoslav 1989)- las posteriores contiendas electorales reflejan una disminución progresiva en el apoyo a esta organización.

Por su parte, la fortaleza del FADI o el PSE estaba íntimamente relacionada a los vínculos de estas organizaciones con la histórica trayectoria de la Federación Ecuatoriana de Indios –FEI-. Esta organización se alimentaba del poder organizativo de las comunidades de Olmedo y Ayora que, a través de figuras cooperativas, habían accedido a parcelas de tierra en los procesos de reforma en la década de los 60. La presencia del resto de partidos corresponde a la influencia e irradiación de los fenómenos electorales emanados desde los centros urbanos de Quito y Cayambe que se instalaron en las dinámicas de representación particularista localmente.

Tabla 4.1. Resultados elecciones seccionales Cayambe 1988-2009

Organización política	Resultado cantón Cayambe (%):					
	Elección municipal 1988	Elección municipal 1992	Elección municipal 1996	Elección municipal 2000	Elección municipal 2004	Elección municipal 2009
Izquierda Democrática (ID)	49,83	15,26	33,34	10,23**	8,66	-
Democracia Popular (DP-UDC)	14,4	10,52	-	8,95	18,49	-
Partido Social Cristiano (PSC)	-	15,35	13,45	-		-
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	24,31	-	-	-	-	-
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE-PSFA)	4,22	12,17	-	**	22,99	15,22
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	4,3	4,49	6,97	-	-	-
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-PK)	-	-	-	46,66	37,5	29,06
Partido Unidad Republicana (PUR)	-	23,57	-	-	-	-
Movimiento Alianza País (AP)	-	-	-	-	-	34,5***
Otros	2,94	23,52	46,24*	34,17	12,36	21,22

* Candidato reelecto con tienda política distinta (movimiento local)
 ** Alianza electoral entre ID, PS-FA y MPD
 *** Candidato reelecto por dos ocasiones consecutivas. La primera con el mismo partido político.

Elaborado por el autor con base en información de SIS PUB

El peso que adquirió el proceso indígena y campesino durante los noventa llevó a que internamente se desarrollen sendas discusiones sobre la forma política que debía adquirir lo impulsado a través de la movilización. Como apunta Ramírez “las demandas de plurinacionalidad, autodeterminación y territorialidad, tres ejes del proyecto político de la CONAIE de 1994, exigían reformas que debían ser procesadas desde dentro de sistema político. El crecimiento y liderazgo del movimiento indígena hacían inviable que delegase en partidos afines la tarea de avanzar en tales reformas” (Ramírez 2009, 73). Así, en 1995 aparece Pachakutik (PK) con la finalidad de responder a la necesidad de contar, desde el movimiento indígena, con una forma política que posibilite la “autorepresentación” y la participación directa en el sistema político pero que guardase autonomía respecto a las organizaciones sociales de las que provenía.

El resultado en términos electorales a partir de la irrupción de PK en el cantón Cayambe fue evidente (Tabla 4.1): el triunfo en dos elecciones consecutivas (2000 y 2004) con un 40% de votos en promedio luego de no participar en 1996 dado que la mayor parte del sector

indígena apoyó, para esa ocasión, al candidato que conseguiría la reelección con el 46% de los votos (Fausto Jarrín Zambrano). Por otra parte, de la información recabada que corresponde a la votación de elecciones generales ocurrida específicamente en la parroquia Ayora en la que participó por primera vez PK, el resultado es aún más contundente (tabla 4.2): más de la mitad de la población ayoreña votó en esa oportunidad por el partido del movimiento indígena.

Tabla 4.2. Resultado elección presidencial 1996 en parroquia Ayora

Organización política	Resultado elección presidencial 1996 parroquia Ayora (primera vuelta):	
	Votos	(%)
Democracia Popular (DP-UDC)	212	11,74
Partido Social Cristiano (PSC)	214	11,85
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	217	12,02
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)	150	8,31
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-PK)	919	50,89
Otros	94	5,20
Total votos consignados	1806	100
Nulos y blancos	469	
Abstenciones	799	
Total empadronados	3074	

Elaborado por el autor con base en información de SIS PUB

El fenómeno Pachakutik tuvo, sin embargo, sus atenuantes en clave ideológica para la zona, pues, paradójicamente, el naciente partido auspició en ambas contiendas electorales a nivel seccional en las que ganó la candidatura a la alcaldía de Cayambe (2000 y 2004) a un representante de las viejas élites hacendatarias -que además constituiría la principal oposición al proceso de ruralización de Ayora -como se describió en el primer capítulo-. Diego Bonifaz, el ganador de la alcaldía con PK, era hijo de Neptalí Bonifaz (político ganador de las elecciones presidenciales de 1931 pero impedido de asumir el cargo) y heredero de la hacienda Guachalá que, en su tiempo, fue una de las más grandes de la zona. Los motivos que posibilitaron el apoyo del instrumento partidario del movimiento indígena a una figura de la aristocracia terrateniente son aún contradictorios: varios entrevistados sugieren que se debió a

una negociación particular con la cúpula local del partido o, incluso, a un apoyo realizado por las bases indígenas situadas en la zona de la hacienda (Cangahua).

Así, lo que se presentaba como un éxito rotundo en sentido electoral, dejaba ver los primeros agrietamientos de la promesa de “autorepresentación” y las encrucijadas ante las que se enfrentaría en adelante el movimiento indígena con su incorporación al juego político electoral. Como sugiere Ramírez “las dificultades en el proceso de autonomización de PK estaban ligadas a la dispersión territorial, la heterogeneidad étnica y política y la vieja tradición de descentralización de las organizaciones indias” (2009, 75). Para el caso de Cayambe, se impuso el peso de la élite política existente –hábil negociadora y con experiencia en el campo político- frente a la posibilidad de colocar a nuevas figuras provenientes de la experiencia movilizadora o dirigencial de los sectores campesino-indígenas aún cuando la primera constituía incluso un contradictor al proyecto político del MIE. “A la hora de la *realpolitik* de la gestión pública, el movimiento indígena debió enfrentar conflictos que supusieron altos costos de oportunidad política y verdaderas crisis de cohesión interna” (Ramírez 2009, 76).

Por lo dicho hasta ahora, el proceso de conformación y entrada al ruedo del partido político del movimiento indígena es de interés para este trabajo en la medida en que permite conectar tres asuntos cruciales: primero, la influencia de las estructuras políticas partidistas de escala nacional en los territorios más localizados (en este caso Ayora) y cuál es un nivel de vínculo y funcionamiento; segundo, los mecanismos de representación de un sector social que cristalizó sus aspiraciones por fuera de las instituciones políticas tradicionales generando un nuevo instrumento y; tercero, la irrupción de una nueva agenda respecto a las nociones de estado, territorio y desarrollo que encuentra grandes coincidencias con el proceso de la ruralización de Ayora pero que además tiene el impulso e influencia de otros actores como son las organizaciones no gubernamentales y de asistencia técnica.

Respecto a esto último, es útil evidenciar el rol que jugaron las instituciones de cooperación internacional desde los años ochenta en Ayora con la finalidad de entender las relaciones entre éstas y el apareamiento de nuevos liderazgos locales que, sin involucrarse necesariamente en la actividad político electoral, influyeron constantemente sea en la definición de orientaciones programáticas de los gobiernos locales o sea en la construcción de argumentos y narrativas que se traducirían en activación política como es el caso de la ruralización.

Para Boris Cornejo, director de la fundación Esquel desde la época, “los años noventa fueron de una transición que iba desde un abandono del liderazgo que el estado tenía en las políticas públicas, en la inversión, en la generación de ideología, etc. hacia un modelo basado en las fuerzas del mercado” (2018, entrevista personal). Sin embargo, esta “promesa”, reconoce, fue inviable porque el estado dejó de hacer las cosas que las hacía mal bajo el ideal de que el mercado las haría mejor, pero no fue así: “para los sectores vulnerables de la sociedad ecuatoriana ya no estaba ni el estado ni la empresa [...] era la época de los ajustes cruentos basados en el Consenso de Washington” (Cornejo 2018, entrevista personal). En este contexto es que las “organizaciones de la sociedad civil” auspiciadas y financiadas por la cooperación internacional asumen el papel de llenar esos “espacios vacíos” dejados por la ausencia del Estado y el mercado.

Así, a través de la coyuntura del sismo, pero poco tiempo antes incluso, Ayora se presentaba como territorio fértil para la llegada de este tipo de instituciones dada la apertura del entorno social rural (comunidades), el relativo fácil acceso en términos geográficos y una generación de liderazgos locales capaces de “facilitar” el trabajo con este tipo de instituciones. En la localidad, se reconocen dos momentos específicos para el asentamiento de vínculos de cooperación y asistencia técnica: el primero, va desde mediados de los años ochenta en donde existe un trabajo conectado con el despliegue de algunas instituciones públicas. Destacan aquí el Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLAES como se ha mencionado previamente; la fundación de la Casa Campesina Cayambe a través de la comunidad salesiana que trabajó inicialmente en proyectos específicos con el Fondo de Desarrollo Rural Marginal –FODERUMA- del Banco Central y, luego, con el establecimiento de un canal amplio de financiamiento de la fundación Ayuda en Acción de España (Herrán, 2014). Otra institución presente a la fecha, pero de un trabajo no directo con la parroquia fue el Centro Andino de Acción Popular –CAAP-. Este primer momento coincide con la coyuntura crítica del sismo de 1987 en donde las distintas instituciones mencionadas tuvieron un rol fundamental tanto en la reconstrucción de infraestructura como en la rearticulación del tejido social.

El segundo momento que se identifica parte con los primeros años de la década de los noventa. Cuando el vínculo de los sectores campesino-indígenas empezaba a ser mayor con las primeras ONG y existían ya los primeros resultados positivos fruto del proceso de reconstrucción de viviendas post sismo y primeros proyectos de inversión social, la zona empieza a convertirse en foco de atención de otras instituciones no gubernamentales que, con recursos económicos e intereses socio-políticos muy específicos, desplegaron una intensa

agenda. Aquí se ubica el trabajo realizado por Fundación Esquel desde 1991, el de Heifer (1993) o del Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas –IEDECA-. Todas orientadas a la ejecución de proyectos enfocados al “desarrollo local”; las dos primeras financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo –USAID- y la última por fuentes de cooperación europea.

Si bien no se puede ‘poner en el mismo saco’ a las entidades antes mencionadas –se puede diferenciarlas por sus fuentes de financiamiento, los niveles de involucramiento en la localidad, sus objetivos, sus contrapartes locales, hasta por sus agendas- es necesario mencionar que todas ellas, directa o indirectamente, colaboraron para fortalecer los emergentes procesos organizativos de las distintas comunidades y barrios además de la formación de nuevos liderazgos locales y la rearticulación del tejido social. Los programas de microcrédito productivo y fortalecimiento de capacidades técnicas agrícolas, la inversión en cobertura de derechos básicos como salud y educación, las acciones destinadas a promover el empoderamiento de las mujeres campesinas, etc. son algunos ejemplos de lo que ocurrió durante aquellos años y permitió ampliar el horizonte de las expectativas, ideas y nociones de la población respecto al bienestar y desarrollo.

Tabla 4.3. Principales Organizaciones No Gubernamentales presentes en Ayora

Principales ONG:	Fuente de financiamiento:	Influencia:	Área de intervención:
Casa Campesina Cayambe	Ayuda en Acción (España)	Directa	Servicios sociales y microcrédito
Fundación Esquel	USAID (Estados Unidos)	Puntual	Participación y organización social
Heifer	USAID (Estados Unidos)	Puntual	Formación técnica para el agro
CAAP	Particular	Indirecta	Investigación y capacitación local

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

En palabras de Javier Herrán (2019) todas las acciones que se realizaban desde la ONG que dirigía (Casa Campesina Cayambe) se guiaban por el principio de que “lo que el indígena puede hacer, no le tiene que pedir a nadie”. Esto, que si bien puede provocar una discusión respecto al carácter aún asistencialista de la cooperación o de una visión “subalternizante”, dotó de elementos reivindicativos para los procesos de relación entre el campo y la ciudad, entre los indígenas y los blanco/mestizos, y entre las comunidades y el Estado.

El protagonismo adquirido por aquellos sujetos que durante largo tiempo fueron vistos sólo por su valor productivo y su “incivilización”, acentuó el proceso de ruptura de las relaciones de subordinación y exclusión a las que estaban sometidos. Las capacidades tanto organizativas como intelectuales de los beneficiarios de los distintos programas llevados adelante por la cooperación fueron potenciadas y dieron paso a un salto sustantivo en términos de articulación social, perspectivas de desarrollo y acción colectiva que se gestaba en la época. Los programas de desarrollo y cooperación, como sostiene Freidenberg, “permitieron la formación de una élite con elevados niveles de educación e información que rápidamente se convirtió en la contraparte del Estado en los procesos de negociación” (2002, 10).

En el campo productivo, social y político la influencia de las instituciones de cooperación y asistencia técnica no gubernamental jugó un papel preponderante para facilitar la incorporación del sector campesino e indígena pero también mestizo de la zona a un escenario de cambio económico. Ante la limitada intervención del Estado, en especial las zonas rurales, muchos pobladores de la zona se hicieron de herramientas técnicas y políticas que les posibilitarían conducir en el mediano plazo procesos de deliberación colectiva en sus comunidades, barrios, organizaciones sociales y parroquia a través, por ejemplo, de la Junta Parroquial provocando así un proceso de gestión propia del desarrollo realizada desde el territorio.

4.3. Una nueva clase política, un nuevo discurso

La participación de esa clase política descrita -que emergió de la experiencia concreta de la reconstrucción del sismo del 87, de la movilización indígena del 90 y del trabajo conjunto fructífero con las ONG - en la administración de la Junta Parroquial desde julio de 1995 pero también en la Junta Administradora de Agua Potable y en la sostenida conducción de la organización UNOPAC durante esa década, representaban un paso concreto en la estabilización de un nuevo entorno de poder y conducción en la localidad. Significaba traducir

el envío movilizador de la esfera de lo social al ejercicio del gobierno local en la esfera de lo político.

Para el ex presidente de la Junta Parroquial de Ayora durante el periodo 1995-2000, Gabriel Serrano, los procesos que atravesó la población de la localidad durante toda la década de los años noventa influyeron directamente para que cuajara una idea medianamente común de bienestar colectivo y desarrollo. “Éramos una camada de dirigentes que teníamos bases en desarrollo; es decir, que queríamos dar un rostro humano a ese desarrollo proclamado, leído y estudiado; queríamos darle nuestras características en Ayora” (entrevista personal, 2014). Las primeras acciones de esa Junta Parroquial, que había sido electa de manera indirecta como las anteriores debido a la inexistencia de un marco legal que posibilite elecciones universales, estuvieron destinadas a intensificar la gestión de obra pública para servicios básicos (agua potable, alcantarillado, vialidad, etc.) por un lado, y para mejorar el relacionamiento entre los sectores campesino y urbano, indígenas y mestizo por otro. La idea de que Ayora era una sola y estaba integrada tanto por sus barrios urbanos como por sus comunidades campesinas empezó a cobrar fuerza como lo sostiene Pablo Endara (2015) y fue atenuando progresivamente la tensión étnica y de clase impregnada en la estructura social e identitaria de la población.

En el periodo que comprende la segunda mitad de los años noventa, la autogestión fue uno de los recursos más efectivos para propiciar lo anterior. En palabras de Luis Bejarano, ex presidente de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado –JAAPA-, “se tenía que recurrir a la minga, a buscar recursos de otras instancias para poder ir cubriendo las necesidades” (Bejarano, entrevista personal, 2014). Esto facilitó el proceso de cohesión social interna. El principio de “nosotros podemos hacerlo” representaba una articulación potente de voluntad colectiva, organización y capacidad de acción. Las decisiones de trascendencia parroquial eran tomadas a través de Asambleas del Pueblo que se convocaban –en momentos de mayor actividad- una vez por semana y que estaban abiertas a la participación de todos los pobladores.

Mientras territorialmente se acentuaba la necesidad de tener mayor competencias y recursos para continuar con el trabajo parroquial, a escala nacional el escenario se agitaba con la crisis política (caída presidencial y convocatoria a Asamblea Constituyente). Desde distintos frentes políticos, entre ellos el del movimiento indígena, se había colocado sobre la esfera pública la necesidad de emprender un proceso de reforma institucional que posibilite la autonomía (autogobierno de los pueblos y nacionalidades) y la transferencia de poder y facultades

institucionales -encausadas de manera concreta a través de la descentralización-. Aunque la Constitución de 1998 terminó facilitando la liberalización de la economía, también incorporó aspectos de avanzada en sentido de derechos sociales (Ramírez, 2009). La tesis de descentralizar el Estado terminaría siendo una suerte de mixtura entre la demanda del movimiento indígena -que pretendía conferir poder y recursos a los territorios rurales donde gobernaba- y los intereses de sectores oligárquicos con intenciones autonomistas como los guayaquileños -en el próximo capítulo se ahondará sobre esto-.

En Ayora, la idea de conseguir mayor poder local, que permeó a través de la clase dirigente e intelectual cercana al movimiento indígena, sentó muy bien. De hecho, la atención estaba puesta durante la promulgación de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales (octubre de 2000) porque en ella se estipulaba, entre otras cosas, la asignación directa de recursos desde los niveles de gobierno central y provincial sin tener que atravesar el filtro municipal o la convocatoria a elecciones universales para autoridades parroquiales. Los dirigentes de la parroquia de Ayora encontraron la ventana de oportunidad política para respaldar institucionalmente lo que habían realizado hasta la fecha: había un gran inconveniente, la naturaleza jurídica (parroquia urbana) con la que había sido fundada Ayora imposibilitaba se apegue al marco normativo apenas aprobado destinado exclusivamente a las parroquias rurales.

Surgió la idea entonces de “ruralizar” la parroquia en términos jurídicos. Si bien esto era compartido por quienes dirigían la parroquia, había un trabajo interno que realizar para consolidar un relato que articulara la demanda de ruralización con el horizonte de desarrollo para el lugar de manera más ampliada. Una de las referentes políticas del lugar, la monja Victoria Carrasco, respecto a la decisión de emprender el cambio de estatus político de Ayora de urbana a rural expresaba que “hubo un momento en que se pensó que la ruralización de la parroquia era el siguiente paso, también político, para tener autonomía; para desde nuestro pueblo realizar los proyectos que realmente ayuden a todos a vivir mejor” (Carrasco 2014, entrevista personal,).

Aunque inicialmente la propuesta era resistida y no existía claridad en qué era lo que específicamente significaba el proceso de ruralización la Junta Parroquial desplegó distintos mecanismos de persuasión que fueron provocando resultados positivos. Un ejemplo de ello fue el instrumento de información oficial “El Chacapata” (figura 7) -designación coloquial utilizada por la población cayambeña para designar a aquella de Ayora con cierta connotación

peyorativa- que durante su circulación se encargaba de publicar versiones, documentos y opiniones de distintos actores relacionadas a la temática de coyuntura.

Foto 4.1. Portada de periódico local “El Chacapata”

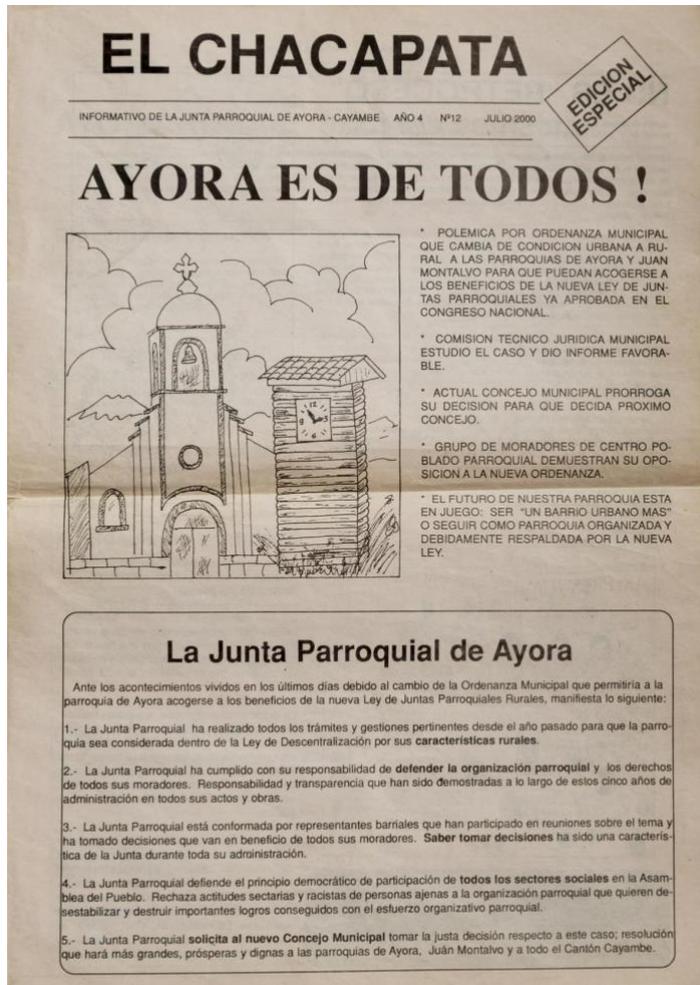


Foto del autor

La percepción de autoridades políticas cantonales o funcionarios del Estado no era muy distinta a la inicial de los pobladores de Ayora. “Siempre nos decían: ‘es que no entendemos’, ‘siempre lo rural tiende a ser urbano y ustedes de urbano quieren ser rurales’, ‘¿cómo es eso? Es un retroceso.’ Desde la propia autoridad política y la burocracia nunca entendían” (2014, entrevista personal) ejemplificaba Alfredo Andrango al ser entrevistado.

El trabajo para generar condiciones internas favorables fue intenso. Por un lado, existía la necesidad de precisar con claridad lo que conllevaba estrictamente el proceso de cambio de denominación jurídica, pero por otro involucraba trastocar el “sentido común” respecto a la noción de desarrollo que existía en los pobladores de la parroquia asociado a que lo urbano necesariamente era algo mejor o que lo rural significaba una condición peyorativa en sentido étnico. Serrano sostiene que existió audacia en las personas que empujaban el proceso de

ruralización: “fuimos audaces como dirigentes al plantearnos ser una parroquia rural cuando eso constituía realmente una locura desde todo punto de vista. Una locura jurídica, una locura racionalista.” (2014, entrevista personal).

Aspectos como el valor de la comunidad, de la autonomía, de la sostenibilidad ambiental o del espacio público formaban cada vez con más fuerza parte de las ideas y discursos que motivaban a emprender el proceso de ruralización. Eran ideas que se imbricaban en un discurso influenciado tanto por las demandas y agenda de lucha efervescente en ese momento del movimiento indígena, por las experiencias construidas en el territorio con la presencia de ONG's y sus enfoques de “desarrollo local”, así como por las trayectorias propias del sector campesino-indígena y mestizo.

El alcance que tuvo el conjunto de ideas y discursos generados en torno a la ruralización y lo que esta significaba llegó a convertirse en un colchón que, en los momentos de estancamiento del proceso (frecuentes durante los 12 años que duró), contuvo la desviación y el desánimo de los pobladores de Ayora. Es imposible sostener que todo el tiempo guardó importancia o unanimidad dentro de la vida parroquial lo que en un inicio provocó la demanda de ruralización; así como imposible sostener que existía una noción clara, técnicamente orientada o programáticamente definida de lo que era o tenía que ser el desarrollo en Ayora según la clase política que había impulsaba el proceso. Lo que finalmente aparece como eje articulador de la causa es la determinación existente en los dirigentes. Pero también de las bases. Para Andrango:

Hubo líderes que nunca soltaron la idea, pobladores que siempre estuvieron pendientes [...] Eso fue el hecho que apuntaló el proceso. Si hubiera sido de pocas personas hubiera fracasado. En eso si creo que hay que ser categórico, más bien el proceso se sostuvo porque la gran mayoría, tanto del centro poblado cuanto del sector rural, estuvieron absolutamente convencidos de que el cambio de denominación era básico (entrevista personal, 2014).

Finalmente, resta por insistir en algunas de las ideas que se han trabajado hasta ahora y que corresponden a la pregunta inicial de qué es lo que sucedió con la clase política en Ayora y cuáles fueron sus vínculos con el proceso de ruralización. Retomando la discusión planteada por la perspectiva elitista de cómo ocurren los procesos de circulación y recambio de las élites políticas, después de lo revisado, se hace evidente que para el caso ocurrió un proceso de “ruptura y cambio” antes que una “circulación pasiva” (Pareto, 1987). La ruptura tiene que ver con la figura de caciquismo que llegaba a su ocaso y que representaba una forma jerárquica-estamental. El escenario crítico del sismo combinado con la irrupción del ciclo

movilizadorio del movimiento indígena –además del sostenido resquebrajamiento del modelo hacendatario- constituyeron la condición de posibilidad de emergencia de una nueva élite en Ayora. No hubo negociación ni progresiva incorporación al entorno establecido. Esta nueva élite fue una mixtura entre campesinos (indígenas y mestizos) y mestizos del centro poblado. Esta combinación no fue sólo un “pacto político” para el gobierno de la parroquia sino una estrategia que puede ser leída en clave popular para revertir procesos históricos de exclusión, de reivindicación étnica y de articulación social para el cambio.

Por ello, el caso lo que expone, lejos de reafirmar vagamente en términos analíticos los clivajes clásicos de este tipo de estudios como campo/ciudad o indígena/mestizo, es una realidad profundamente compleja y contradictoria atravesada por el peso estructural de la herencia hacendataria de la zona, de la influencia de las dinámicas capitalistas del campo en la época y de las tensiones de carácter étnico-identitario. La nueva élite de Ayora no redujo la disputa al plano de lo electoral, pero si, muchos de sus líderes participaron y fueron formados políticamente al calor de las contiendas electorales desde los años 80. La irrupción del instrumento político-partidario del movimiento indígena (PK) generó una activación en los sectores campesino-indígenas que dotó de visibilidad y legitimidad para la negociación política interna y presencia institucional posterior al ciclo de movilización de inicios de los noventa. Pero, más que la influencia en términos de peso electoral, lo que ha interesado observar ha sido los vínculos del horizonte programático y discursivo que permeó en el proceso de cambio de élite y constitución de la causa movilizadora de la ruralización localmente. Esa nueva élite, que llegó con ideas y aspiraciones sociales distintas, condujeron un proyecto de cambio a nivel local que constituía una contradicción frontal a la manera y sentido de cómo era conducida políticamente la parroquia de Ayora.

Capítulo 5. Ruralización: ¿demanda de institucionalización?

Hacia finales de los años noventa la oleada “descentralizadora” encontraría cauce en Ecuador a propósito del proceso constituyente de 1998. Si bien la inconformidad con el ensamblaje estatal, su diseño institucional y el acomodo territorial encuentra trayectorias largamente identificables en el tiempo según los sectores sociales y políticos del país, sería en esta coyuntura donde cristalizaría una heterogénea voluntad por redistribuir el poder del Estado -o al menos intentarlo-.

El caso de la ruralización de Ayora no fue ajeno al escenario antes mencionado y más bien encuentra varias pistas para explicar su demanda en sentido institucional a través del proceso de reforma estatal originado con la constitución de 1998 y sometido a un nuevo cambio 10 años después con la Carta Magna de Montecristi. Interesa, así, reconocer los distintos cuerpos legales que se desprendieron de este doble ciclo de transformación, pero sobre todo la dinámica que adquirió el propio Estado para (im)posibilitar el ejercicio de autonomías, la adquisición de competencias y, a fin de cuentas, la ampliación del poder local como vehículo de desarrollo.

Amplia es la discusión que se ha librado respecto a la descentralización tanto en términos teóricos cuanto empíricos en América Latina (Carrión 2003); pero ¿qué significa y qué implicación tiene esta polisémica categoría? ¿guarda vigencia para el análisis de los cambios institucionales en el Estado? ¿qué tiene que ver la ruralización con esto? En el presente capítulo se pretende dar cuenta de la determinante influencia que significó el proceso de reforma institucional del Ecuador (en particular el relacionado a la distribución del poder al territorio) entre finales de los noventa y la primera década de los dos mil en el caso de la parroquia de Ayora.

Como se ha dicho hasta ahora, la demanda de ruralización tuvo varias aristas; sin embargo, la más reconocible y latente en el tiempo ha sido aquella relacionada con la dimensión político-administrativa e institucional (el cambio de denominación de parroquia urbana a rural). Así, en las siguientes páginas se busca, inicialmente, situar la vigencia de la descentralización como campo de análisis para la comprensión de los procesos de reforma estatal y distribución del poder en el territorio -a partir del clivaje centro-periferia-; para, posteriormente, revisar lo ocurrido en la localidad de estudio de manera conectada con el ciclo de cambio a escala nacional. El supuesto que acompañará este capítulo es el que las reformas institucionales de descentralización y autonomías (entendidas como alteraciones relativas de las selectividades estratégicas del Estado en los términos que plantea Jessop) significaron una ventana de

oportunidad política para que procesos de impugnación local como el de ruralización de Ayora tuviera lugar y pueda concretarse.

En primer lugar, entonces, resulta necesario ubicar que la descentralización constituye una expresión del procesamiento del clivaje centro-periferia respecto a las tensiones alrededor de la distribución del poder del Estado. Esta división estructural (*cleavage*) permite aproximarse al origen, características y persistencias de determinados conflictos de orden político en una determinada comunidad nacional (Lipset y Rokkan 1967). Como lo sostiene Burbano de Lara, este clivaje “sirve para problematizar la existencia de un conflicto alrededor del ordenamiento territorial del poder dentro de los Estados-nación” (2014, 12); esos conflictos pueden abordar dimensiones de carácter administrativo-institucional, de aprovechamiento económico o de hegemonía cultural (Tarrow 1979).

Un segundo elemento tiene que ver con la perspectiva de que el Estado no es una cuestión homogénea, inmutable y abstraída de la conflictividad social sino un “abigarrado conjunto de organizaciones y constituciones que lleva marcada la forma en como se han solventado los conflictos sociales del pasado pero que puede cambiar si la correlación de fuerzas lo posibilita” (Monedero 2019). Así, el clivaje centro-periferia introduce un punto de partida fundamental para el análisis: la distribución del poder desde el Estado es diferenciada; identifica las trayectorias, actores y procesos de esa relación y; alerta sobre momentos de cambio o alteración de esos procesos. La descentralización -en tanto procesamiento institucional del clivaje centro-periferia- constituye un modo específico de alteración de lo que Jessop denomina “selectividades estratégicas” o, en otras palabras, “la inclinación que tiene el Estado para satisfacer unas demandas más fácilmente que otras” (Monedero 2019, 344).

Estas selectividades, en clave de entender la descentralización, se expresan en los modos de articulación e intervención del Estado como se ha detallado en el apartado teórico de este trabajo. Recapitulando, sobre la primera Jessop precisa que se refiere a la “organización interna vertical, horizontal y transversal del sistema estatal tal como se expresa mediante la distribución de competencias entre sus partes, en términos territoriales y funcionales [...] También debe prestarse atención al peso de las varias partes del aparato administrativo, el funcionamiento de la ley, el dinero y el conocimiento en su organización interna, los mecanismos de reclutamiento de funcionarios del Estado” (2017, 112). En cambio la segunda, hace referencia a “las diversas formas de intervención más allá de los límites del sistema estatal en su sentido más estricto. No implica únicamente el papel del Estado en la

demarcación de los cambiantes límites entre lo público y lo privado, sino también los mecanismos institucionales y de organización y de los recursos disponibles para las intervenciones” (2017, 117). De esta manera, una pregunta latente a nivel analítico para orientar este capítulo también es si los procesos de descentralización del país entre los noventa y dos mil alteraron sustancialmente los modos de articulación e intervención del Estado; de ser así ¿es el caso de Ayora la expresión de esos cambios?

Como tercer punto aparece la cuestión sobre la noción misma de la descentralización como un vehículo para el desarrollo local (Borja 1987, Barrera y Ramírez 1999, Coraggio 2004, Arocena 2006, Carrión 2007). Un factor que se considera fundamental para entender el problema de la descentralización son los conflictos económicos y sociales acumulados en clave regional (sub nacional) Para el caso ecuatoriano, el ejemplo más evidente es el relacionado a la tensión entre élites de la sierra y aquellas de la costa por ejercer-conservar un dominio en el régimen de acumulación nacional pero también en el campo político. Para Bustamante, desde el origen de la república en el siglo XIX “el clivaje político regional en el Ecuador había expresado las tensiones entre sociedades y élites regionales de tipo oligárquico. El regionalismo había servido de soporte a las lógicas de negociación de poderes y recursos entre estas élites de arraigo local, entre las cuales la quiteña y guayaquileña habían sido las más importantes [...] En este tenso pero limitado enfrentamiento, la víctima había sido el Estado central” (1999, 27).

Ese “regionalismo” -que como sostienen Barrera y Ramírez (1999) no es el origen de un malestar sino el medio a través del cual actores determinados como las élites locales construyen y disputan intereses específicos- explica que hacia finales de los años noventa una de las fuerzas impulsoras del proceso de descentralización haya sido la élite que había quedado al margen del proceso de modernización estatal impulsado en el régimen militar de los setenta y buscaban conservar y mejorar sus condiciones de acumulación. Esa élite, que encontraba su intermediación política fundamentalmente en el Partido Social Cristiano, pero también actuaba en el campo de lo social a través de organizaciones de la alta sociedad civil como la Junta Cívica de Guayaquil, fue la punta de lanza de la posición “por derechas” de esa voluntad descentralizadora que participó del proceso constituyente en 1998 pero que además mantuvo activa la agenda autonomista durante, al menos, el primer lustro del nuevo milenio.⁷

⁷ El momento más importante para de este periodo, para es vertiente autonomista, apenas posterior a la aprobación de la Constitución de 1998 fue la “Consulta Popular” celebrada en la provincia de Guayas el 23 de enero de 2000 donde se preguntó a la población sobre 1) aprobación de un modelo autonómico “solidario”; 2) destino seccional de la recaudación tributaria; 3) rapidez en la transferencia de recursos y; 4) desconcentración

El trabajo de Burbano de Lara (2014) profundiza sobre esto y reconoce que, además de la profunda crítica al centralismo del Estado (levantada a lo largo del siglo XX en Guayaquil), en los años noventa cobran fuerza diversas tendencias⁸ en clave reivindicativa de la autonomía territorial; esto es, la disputa no sólo por el acceso a competencias sino un trastoque profundo a la organización territorial.

Sin embargo, el caso de Ayora no se inscribe en esa vertiente. Como se ha dicho antes, ha existido también una corriente “democratizadora” (Carrión 2007) que, a diferencia de la expresión autonomista de la vía guayaquileña, fue producto de una interpelación socio-política estructural provocada a partir de la irrupción del Movimiento Indígena del Ecuador (MIE) con el ciclo de movilizaciones durante los años noventa y la puesta sobre la mesa de demandas de autonomía (territorial y auto gobierno), plurinacionalidad e interculturalidad.

Esta corriente también coincidió con el proceso de descentralización de finales de los noventa y, de alguna forma, se sumó políticamente con la vertiente empujada por la élite guayaquileña. Para Bustamante (1999) debe hacerse alusión a otros procesos de esa década - refiriéndose a la movilización indígena y a la irrupción política de su partido- que son completamente independientes de la política regional costeña, pero que confluyeron y se potenciaron con ella. Esta confluencia de “constelaciones de proyectos totalmente distintos” (Barrera 2020, entrevista personal) fue posible gracias a que lo que estaba en disputa con la emergencia de esas demandas autonómicas tenía que ver con “las posibilidades y modalidades de redistribución de los exiguos recursos estatales, con las potenciales nuevas formas de gestión económica de los territorios [...], y la constitución de nuevas institucionalidades locales que permitan una reconfiguración de las relaciones de poder entre elites y sociedad local (Barrera y Ramírez 1999, 140). Para René Larenas, experto en asuntos de poder local y descentralización, “la herramienta de la descentralización venía bien tanto a los autonomistas (élites guayaquileñas) como a los movimientos sociales y los llamados gobiernos locales alternativos [...] funcionaba bien para las dos líneas” (entrevista personal, 2020).

En este marco de oportunidad política abierto a escala nacional, madurará la idea de ruralización de Ayora a finales de los años noventa. A nivel estructural, el agotamiento del

de competencias. El 96% de los votantes votaron favorablemente y se activó la voluntad plebiscitaria en otras provincias como Los Ríos, El Oro, Manabí y Sucumbíos. El presidente Noboa Bejarano buscó recuperar la iniciativa con una Consulta Nacional pero ese ímpetu se enfriaría en el Congreso y se traduciría tiempo después en el Plan Nacional de Descentralización creando una dependencia estatal.

⁸ Varios trabajos que han sistematizado la totalidad de propuestas surgidas en los años noventa sobre descentralización y autonomía -entre partidos políticos, municipios, academia, otros actores- sostienen que existieron aproximadamente cuarenta.

marcado peso de la relación centro-periferia que había imposibilitado por largos años el acomodo institucional de una parroquia urbana (periférica) hasta ese entonces (sin figura de gobierno jurídicamente reconocida, sin elecciones universales, sin competencias transferidas, sin recursos para la administración propia) así como la crisis del sistema de hacienda y al transición económico-productiva de la localidad. A nivel coyuntural la singular confluencia política a escala nacional por las demandas de descentralización antes descritas.

5.1.El inicio de la ruralización: ¿descentralización en Estado neoliberal?

Según Larenas, el contexto en el que cobró fuerza el proyecto de descentralización de finales de los noventa tiene que ver con la crisis sostenida que atravesaba el modelo centralista del Estado a causa de las políticas neoliberales de ajuste estructural aplicadas desde años antes; “es en momentos de crisis donde suele surgir una demanda opuesta al fenómeno vigente” (entrevista personal, 2020) sostiene al reconocer que la figura del modelo centralista puesto en marcha desde los años setenta estaba siendo golpeada y que las demandas de autonomía y descentralización a escala nacional, por diferentes que eran, buscaban ser una medida de respuesta ante esa crisis. La aplicación de políticas económicas y un determinado “elogio al mercado” (Burbano de Lara 2014) desplegado por los gobiernos de Febres Cordero (1984-1988) y Durán Ballén (1992-1996) profundizaron la crisis del proyecto de Estado central heredado de los gobiernos militares en los setenta habilitando así el malestar en varios territorios.

Otro de los elementos clave en este contexto que permitió consolidar la necesidad de descentralización y suplir en varias aristas el propio rol del Estado (como en la formación técnica e intervención territorial) fue la función que cumplieron organizaciones del tercer sector (oenegeismo) y los organismos multilaterales. Tanto Larenas, Barrera (entrevista personal, 2020) como Cornejo (entrevista personal, 2019) coinciden en que las instituciones de cooperación internacional, asistencia técnica y organismos internacionales de financiamiento ocuparon el rol que le correspondía al Estado -cada vez más debilitado por las medidas de ajuste neoliberal- en aspectos como la promoción del desarrollo local, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la misma.

Para el caso de Ayora, las instancias de cooperación que habían intervenido para generar procesos de organización social o financiar proyectos para la cobertura de servicios básicos durante los años noventa habían sido principalmente -como se detalló en el capítulo anterior- Ayuda en Acción (a través de la Casa Campesina Cayambe), Heifer y Fundación Esquel. Esto evidencia que Ayora, denominada como parroquia urbana hasta ese entonces (años

noventa), se encontraba ante un escenario de ausencia de una figura institucional del Estado que de respuesta a sus necesidades. La Junta Parroquial fungía como intermediaria entre los actores no estatales y las necesidades que podían ser procesadas, pero no había un marco legal que habilite facultades de planificación ancladas a los niveles de gobierno superiores (municipales, provinciales y central), mecanismos de deliberación vinculante o procesos de rendición de cuenta que serían estipulados, como se verá, en la Ley de Juntas Parroquiales Rurales del año 2000.

Si bien la causa descentralizadora, a escala nacional, se concreta con la constitución de 1998, años antes se registran varios marcos normativos que fueron preparando las condiciones políticas -aunque no resolvieron la cuestión institucional-. La Ley de distribución del 15% a Gobiernos Seccionales aprobada en 1996 que planteaba un cronograma progresivo de transferencia de recursos hasta alcanzar el techo de 15 puntos del Presupuesto General del Estado (mirada de descentralización eminentemente financiera en los términos de Falletti) o La Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social aprobada en 1997 que, siendo una propuesta más elaborada respecto a descentralización y desconcentración de competencias, mantenía un carácter financiero y una estructura abierta para un modelo de transferencias discrecional sin criterios generales de ordenamiento ni de distribución del poder territorial. Estas normas daban así sustento a las progresivas demandas por adquirir competencias del Estado central, recursos y, en menor medida, canalizar institucionalmente procesos de representación política local.

En ese contexto, el proceso constituyente de 1998 recogió, de manera diferenciada y no poco conflictiva, una heterogénea voluntad colectiva por propiciar un nuevo equilibrio de poder estatal pero que tampoco terminaría por brindar una salida institucional clara y realizable al problema del Estado central y unitario diezmado por las políticas de ajuste y por otras propuestas de reforma, además que por sus propias fragilidades. Esa constitución, dominada por la alianza de centro-derecha entre el PSC y la DP “ratificó una vía voluntaria hacia la descentralización, tesis defendida desde argumentos liberales por el Partido Social Cristiano, pero esta vez definió un modelo muy abierto en cuanto a transferencia de competencias” (Burbano de Lara 2014, 213). Aquella Carta Magna, reconocería que “el territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias” (art. 224) e incluiría, como concesión al proceso de presión social movilizad fundamentalmente por el MIE, que “habrán circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas” -una nueva arista al asunto de la autonomía y el arreglo

institucional del Estado que, si bien no corresponde específicamente al caso de Ayora, da cuenta de la importancia que tuvo la demanda social de ese entonces por reacomodar la distribución del poder estatal y plantear nuevas figuras institucionales; es decir alteraciones en la trayectoria del Estado reconocidas en cambios de sus selectividades estratégicas (en el modo de articulación y en el de intervención) como lo plantea Jessop (2017)-.

Respecto a la descentralización específicamente, la Constitución de 1998 establecía que el Estado la impulsara junto a la desconcentración para conseguir “el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”; así mismo plantea que “el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter nacional” (art. 225). Las únicas competencias que no podrían descentralizarse o transferirse eran las de defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior, la política tributaria y económica del Estado. Así mismo se aclaraba que no podría haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos ni transferencia de recursos sin la de competencias. Finalmente, el marco general de aquella constitución reconoce que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga la capacidad operativa de asumirla.

Según el artículo 228 se establece que, además de los consejos provinciales y los concejos municipales, les corresponde también a las juntas parroquiales cumplir la función de gobierno seccional autónomo. Sin embargo, el propio marco constitucional de ese entonces especifica que la “autonomía plena” corresponde en exclusividad al nivel provincial y cantonal por lo que quedaba al aire el grado o ámbito de autonomía que obtenían las juntas parroquiales. Aún así, resulta fundamental sostener que la Junta Parroquial Rural pasaba a ser la unidad básica de la división geopolítica del país (como parroquia) y se constituía en la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía.

Sobre lo anterior, hay varios análisis que coinciden en la brecha generada entre el marco legal promulgado y la experiencia concreta de descentralización tiempo después. Para Bedón, (2011) la descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades, y se puede sostener que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de la competencia y recursos, tal como disponía el marco jurídico. Además añade que “durante una década ‘perdida’, el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las

competencias, como por la ausencia de recursos financieros que la acompañen” (Bedón 2011). Barrera añade que, aunque existieron casos específicos y algunos sectores más “dinámicos” para emprender procesos de descentralización, “no existió ningún proceso global exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el Gobierno central a alguno de los gobiernos locales [...] el modelo de voluntariedad y de convenio ‘uno a uno’ profundizó el desorden en la administración pública” (Barrera 2004, 178). Las críticas a este modelo de descentralización apuntaron a que: 1) no se establecía una estructura homogénea ni ritmos compartidos para evitar una multiplicidad de formas y acomodos territoriales; 2) se mantenía la desigualdad y disparidad de esos territorios; 3) se seguía considerando al nivel provincial como unidad intermedia negando así intenciones de regionalización, y; 4) no se ampliaba la autonomía política de los gobiernos locales.

Aun así, el establecimiento de un marco normativo referente al ámbito de descentralización cumpliría una doble función: por un lado cristalizar el impulso social que movilizó y motivó a la heterogénea convergencia antes mencionada (fuerzas guayaquileñas que impugnaban centralidad estatal y gobiernos locales denominados “alternativos” por su irrupción en el campo político a través de fuerzas como Pachakutik); y por otro, alentaría a que varias experiencias de poder local encuentren un respaldo normativo para consolidar su trabajo y contar, sin mucha claridad ni seguridad, con nuevas condiciones institucionales que canalicen demandas administrativas, políticas y presupuestarias como el caso de la parroquia de Ayora.

Como producto de la constitución de 1998 nacería la Ley de Juntas Parroquiales Rurales que se aprobó finalmente en octubre del año 2000 y su reglamento en septiembre de 2001. Este nuevo marco legal, como se revisó en el capítulo anterior, fue una de las razones que movilizó a la emergente clase política de Ayora para demandar la ruralización: “la gente de Ayora había planteado que salían perdiendo si seguían siendo parroquia urbana y por eso la nueva ley los motivó” (Larenas entrevista personal, 2020).

Pero ¿por qué Ayora “salía perdiendo” si mantenía su denominación de urbana? La nueva Ley establecía que las parroquias rurales serían la unidad político-administrativa más descentralizada y el nivel de gobierno más territorializado -a diferencia de las parroquias urbanas que no contarían con esta condición-. Esto implicaba la posibilidad de acceso a competencias, la realización de elecciones universales o la recepción y gestión de recursos, como ya se ha dicho. Se abría con ello, como lo reconocen los actores de la localidad involucrados en el proceso, la oportunidad de legitimar lo que se estaba haciendo en la

parroquia a través del respaldo de una figura institucional reconocida legal y administrativamente.

Como lo reconoce Larenas, “Ayora era considerada como una parroquia modelo en varias cosas -sobre todo en participación ciudadana- incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales” (entrevista personal, 2020); sin embargo, apearse a los beneficios de ley confería un respaldo legal a lo que legítimamente se estaba haciendo en aquellos años en Ayora y brindaba nuevas herramientas para pensar y trabajar en procesos de desarrollo local más allá de las restricciones propias que empezaban a ser evidentes en la parroquia como la ausencia de una figura jurídico institucional para la articulación con otros niveles de gobierno: la Junta Parroquial existente guardaba una figura más parecida a un Comité Cívico Pro Mejoras que a una instancia de representación constituida por la voluntad general.

En sentido estricto, las atribuciones y competencias que la ley estipulaba para las Juntas Rurales -y a las que la dirigencia de Ayora pretendía acceder a través del proceso de ruralización-, se pueden reconocer tres grandes áreas: 1) capacidad de planificación y gestión de recursos; 2) participación ciudadana y; 3) control social y rendición de cuentas.

Sobre la capacidad de planificación, la ley planteaba que le correspondía a la Junta Parroquial gestionar y coordinar con los concejos municipales y provinciales, instancias del gobierno central y organismos no gubernamentales: la aplicación de políticas públicas emitidas por el gobierno central; la recepción y disposición de recursos para uso propio; la elaboración y presentación de ordenanzas; organización de centros de mediación y arbitraje; entre otros. Respecto a la promoción de la participación ciudadana, la ley apela a la construcción de legitimidad y liderazgo a través de la Junta Parroquial y que establezca una “cultura ciudadana” preocupada en los problemas comunes y en el desarrollo de la localidad. En relación a la tercera área, la de control social, la ley hace referencia a la responsabilidad en la administración pública en sentido de una vigilancia sobre los bienes y servicios de interés común para que se realicen, produzcan y provean de manera adecuada; la “junta ejercerá control de los servicios públicos, programas y proyectos que se ejecuten en su jurisdicción” propiciando la participación ciudadana en esta tarea. Sobre esto último, merece atención identificar que de los tres niveles de gobierno seccional (provincial, cantonal y parroquial),

sólo la Junta Parroquial tenía facultad expresa en ley respecto al control social y rendición de cuentas dado que no existía un marco normativo específico sobre esto en ese tiempo.⁹

La Ley de Juntas Parroquiales Rurales del año 2000 también contemplaba la figura de la “Asamblea Parroquial” en tanto se la consideraba “el espacio de consulta, control y participación ciudadana” (art. 18) pero fundamentalmente representaba el espacio de intercambio y deliberación colectiva entre la directiva de la Junta y los habitantes de la parroquial. De acuerdo a la propia norma, la Asamblea tenía la obligación de reunirse al menos dos veces al año y era convocada por el presidente de la Junta. Entre las principales atribuciones que se le otorgaban al espacio asambleario se encontraban: “garantizar el buen desenvolvimiento de la junta”, “proponer planes, programas y proyectos” e “impulsar la participación comunitaria”.

Esta figura que habilitaba la ley guarda especial relevancia para el caso de Ayora pues esta localidad venía de una intensa experiencia participativa y asamblearia durante aquellos años para la toma de decisiones y orientación de la vida política de la localidad (influenciada además por los procesos de organización campesina a través de la UNOPAC). Tanto Andrango (2014), Endara (2014) como Serrano (2019) reconocen que las “asambleas del pueblo” dieron dinámica y legitimidad a la actuación política que se desarrolló en los años noventa y primeros años dos mil en la Ayora; “por varios años la Junta se reunió de manera semanal en la casa del Pueblo de forma abierta a toda la población. Cuando había temas de suma importancia fácilmente llegaban entre 200 y 300 personas de la parroquia” sostiene Serrano (entrevista personal, 2019). Es así, que localmente ya se venía ejerciendo una figura de organización y decisión política que la norma contemplaría más adelante.

Si la Ley de Juntas Parroquiales Rurales constituía una oportunidad política única para provocar que la ruralización cristalice una de sus demandas más concretas (autonomía y denominación de gobierno seccional) y establezca nuevas condiciones institucionales a nivel local, sería el poder político cantonal -a través de la figura del alcalde de ese entonces- el que se encargaría de demorar cualquier posibilidad para que eso ocurra. La negativa a dar paso al trámite de cambio de denominación de Ayora de urbana a rural en varias ocasiones a lo largo de los años dos mil como represalia por la tensión política mantenida entre la Junta y el Municipio (como se describió en el capítulo anterior) hizo que la parroquia Ayora no pueda, finalmente, acogerse a las disposiciones y herramientas que brindaba la Ley de ese tiempo y

⁹ Apenas en 2004 entrarían al Congreso Nacional proyectos de ley relacionados al control social y al libre acceso a la información pública.

tenga que esperar tanto a un cambio en la correlación de fuerzas locales como al nuevo proceso de reforma institucional provocado con la Constitución de 2008.

5.2. Ayora rural: ¿autonomía ante la re-centralización?

Entre los años 2002 y 2008 el proceso de ruralización de Ayora entraría en un estancamiento: la acelerada sucesión en las presidencias de la Junta Parroquial (aún elegidas de manera indirecta) disipó la intensidad política con la que se reclamaba la demanda, la municipalidad encontró mecanismos de contención efectiva como la negociación a través de obras para la parroquia (a cambio de no insistir en el cambio de denominación e, incluso, emplazando a que la dirigencia se declare como “urbana”) y una natural desmovilización de la ciudadanía -en particular de aquella del centro poblado- hicieron que el proceso quede en suspenso. Sería con la llegada de una nueva presidencia de la Junta Parroquial, pero sobre todo con dos procesos de activación política a escala nacional que la ruralización volvería a tomar cauce: la Asamblea Constituyente convocada en 2007 que volvió a poner sobre la mesa el problema de la autonomía y la descentralización y las elecciones tanto generales como seccionales de 2009 que contarían con la consolidación de una fuerza política a nivel nacional.¹⁰

La Constitución, que se terminaría aprobando en 2008, fue producto de un cambio de ciclo en el Ecuador que, luego de la sostenida crisis institucional atravesada por las múltiples caídas y sucesiones presidenciales (7 presidentes en 10 años) además de la crisis económica a raíz del feriado bancario de 1999 y el fraccionamiento político, se abrió con el triunfo de Correa en las presidenciales de 2006 y la promesa de “recuperar la patria” a través del “retorno del Estado” (Burbano de Lara 2015). La Carta Magna nacería entonces bajo la consigna de refundar la institucionalidad del país y, con ello, de encontrar una salida a la conflictiva distribución del poder estatal y organización territorial del Estado.

Del proceso de Montecristi se reconoce la pluralidad de actores que fueron recibidos para la discusión y elaboración del contenido constitucional.¹¹ Lo que respecta de manera específica a las demandas de autonomía y descentralización, es de reconocer un nuevo equilibrio en la influencia de los actores: el movimiento indígena y otras organizaciones de pueblos y

¹⁰ Alianza País, en su primera elección de carácter seccional conseguiría 7 de 23 prefecturas y 72 de 221 alcaldías, convirtiéndose así en la fuerza electoral con mayor representación a nivel territorial. Un dato a considerar es la participación del Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional que agrupaba a varias figuras políticas locales y conseguiría 5 escaños en el legislativo, 1 prefectura y contadas alcaldías pero que abrazaría la causa “autonomista” en respuesta a la consolidación de la dinámica implícitamente centralista que ejercería el proyecto de la denominada “Revolución Ciudadana”.

¹¹ Según Acosta (2008) se estima que al menos 150 mil personas llegaron a Montecristi representando a organizaciones sociales o como ciudadanos individuales para realizar aportes y participar de las discusiones, además se recibieron más de 3 mil propuestas de cambios o reformas constitucionales.

nacionalidades reimpulsaron la tesis del Estado plurinacional que se incorporaría al final del proceso y que una de sus concreciones sería la figura de circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales -reconocidas como regímenes especiales (art. 242)-; las fuerzas autonomistas de las élites guayaquileñas gravitaron en menor medida y retrocedieron en su agenda; los organismos asociativos de los niveles de gobierno seccional como el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales -CONAJUPARE-, la Asociación de Municipalidades del Ecuador -AME- y el Consorcio de Consejos Provinciales -CONCOPE- tuvieron una relevante participación.

Aún si queda la sensación que se dieron varios pasos adelante en materia normativa e institucional relacionada a la descentralización, pero muy pocos en términos de materialización de transferencias efectivas de poder al nivel local; el “retorno del Estado” terminaría significando un proceso de re-recentralización que ponía en la instancia planificadora del gobierno central -llamada por varios años SENPLADES- y el poco después creado Consejo Nacional de Competencias -CNC- la autoridad de encaminar la transferencia de facultades administrativas y fiscales a los niveles de gobierno sub-nacional.

De manera específica la nueva Constitución, en cuanto a descentralización y organización del territorio, estableció que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional” (art. 238) como salvaguarda y en clara referencia tanto a demandas de elites guayaquileñas y aquellas de Estado plurinacional, por ejemplo. Cambia con esto la denominación que hacía la constitución previa de “gobiernos seccionales” por la de “gobiernos autónomos descentralizados” o GAD. Lo que respecta a la capacidad legislativa de las instancias sub nacionales de gobierno, el marco constitucional de 2008 al igual que su precedente, reconoce facultades propias a las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones; no así a las juntas parroquiales a las que reconoce solamente confiere capacidad reglamentaria. Así mismo, la principal fuente de financiamiento de los GAD será la participación de al menos el quince por ciento (15%) de ingresos permanentes del Estado central y, en adición a lo establecido a la carta magna de 1998, se añade un monto que no será menor al cinco por ciento (5%) de los ingresos no permanentes.

De igual manera que la constitución previa, aquella de 2008 establece que cada parroquia rural tendrá una Junta Parroquial conformada por vocales de elección popular (art. 255); sin

embargo, respecto a las competencias de carácter exclusivo añade y precisa algunas más. Así, plantea que las JP deberán: 1) planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; 2) planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; 3) planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; 4) incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; 5) gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; 6) promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base; 7) gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias y; 8) vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos (Constitución de la República del Ecuador, art. 267).

El principal elemento a destacar del proceso de reforma concretado con la constitución de 2008 es el fin de la denominada “descentralización a la carta” (Barrera, 2020) que consistía en el abierto proceso de negociación política para la transferencia de competencias y recursos entre el Estado central y los gobiernos seccionales sin una estructura homogénea y estandarizada. Este procedimiento, que se mantuvo posterior a la constitución de 1998 aun cuando se establecía un marco legal para la distribución de recursos y competencias, aseguraba un trato particular y preferencial a los niveles sub-nacionales de gobierno con mayor influencia y poder (centralidades urbanas) en desmedro de aquellos más pequeños y poco representativos en términos poblacionales (periferias rurales). Lo que se hizo a partir de 2008, según Christian Pino -especialista involucrado en la elaboración del COOTAD-, fue poner fin a la práctica de “el que más gritaba más tenía” (en referencia a la dinámica contenciosa sostenida principalmente por los gobiernos municipales de las élites guayaquileñas) y con ello establecer un sistema que, guste más a unos que a otros, asegure un sistema estandarizado para la transferencia de recursos y facultades administrativas. En relación con esto último, Batallas sugiere que la descentralización pasó “de ser un proceso opcional para aquellos gobiernos que se veían en las posibilidades de asumir nuevas competencias bajo su propia iniciativa y sin que existan las garantías necesarias para que el Estado central ejecute dichas transferencias, a un proceso obligatorio y paulatino, tal como lo concibe la Constitución en la actualidad. Es decir, vivimos una evolución de la

descentralización de voluntades y antojos a una descentralización basada en competencias exclusivas y obligatorias sobre los gobiernos autónomos” (2013, 9).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD-, que sería aprobado en octubre de 2010, es el marco normativo de segundo orden que cristaliza las orientaciones relacionadas a la organización del territorio y la distribución del poder estatal dispuestas por la constitución de 2008. Mencionado cuerpo legal derogó la mayor cantidad de normativa previa relacionada al ordenamiento territorial y la descentralización -entre ellas la Ley de Juntas Parroquiales Rurales que, para el caso de Ayora, constituía el soporte para orientar la demanda de ruralización-.

Respecto a la descentralización, de manera específica el COOTAD plantea que ésta “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 105). Así mismo reconoce que a través de la descentralización se “impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía” (art. 106). Para la transferencia de competencias, se acompañará con “talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes que en ningún caso podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias” (art. 107).

Las parroquias rurales (figura en la que pretendía convertirse Ayora), constituyen las circunscripciones de carácter más territorializado y están integradas a un cantón a través de ordenanza municipal. Según el artículo 25 del COOTAD para la creación o modificación de este tipo de parroquias, corresponde al concejo municipal realizar el acto administrativo (ordenanza) que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial. Para la modificación, que era lo que se buscaba en Ayora obtener para cambiar de urbana a rural, la norma establece que el concejo municipal “acutará en coordinación con el gobierno parroquial, garantizando la participación ciudadana para este efecto”.

Los requisitos para establecerse como una parroquial rural según el Código (art. 26), eran: 1) que la población residente no sea menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia; 2) que exista una delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada, que incluya la

descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes; 3) cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años y; 4) contar con un informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente.

Como se trató en el capítulo que describió específicamente el caso de la ruralización, Ayora contaba con esos requisitos desde el año 2000 -aún cuando no se estipulaban de manera explícita en la norma de entonces-: el número de población, la delimitación física del territorio (todo el trámite que hizo ante la Comisión Especial de Límites Internos de la República -CELIR-), el respaldo en firmas de más del diez por ciento (10%) de los ciudadanos de la parroquia y el informe técnico realizado por la comisión establecida por el propio municipio en octubre de 2000. Se requería, entonces, la ratificación de la ordenanza municipal ya existente pero que no había sido tramitada en ese tiempo y que sería olvidada en el periodo en que se estancó el proceso de ruralización. No había requerimiento que se establezca en la nueva reforma normativa e institucional provocada por el COOTAD que Ayora no cumpliera para convertirse en rural.

Por otra parte, el COOTAD plantea que las circunscripciones territoriales -como las parroquias rurales- son administradas políticamente por “Gobiernos Autónomos Descentralizados” que, en terminos de la propia norma, “propiciarán el desarrollo y la garantía del buen vivir” (art. 28). Estas formas de gobierno, a su vez, se integran por ciudadanos electos democráticamente que ejercerán la representación política de estas instancias; en este sentido, la figura institucional guarda similitud con los “gobiernos seccionales” de la constitución previa en tanto su conformación mediante votación universal. Otro aspecto de continuidad con la norma previa es la facultad para emitir normativa desde los gobiernos parroquiales rurales para su propia circunscripción: el COOTAD reconoce que los GAD parroquiales rurales “tienen capacidad de dictar acuerdos y resoluciones así como normas reglamentarias de carácter administrativo” (art. 8) que, obviamente, no podrán contravenir normas superiores como la constitución ni aquellas dictadas por consejos provinciales o municipales.

En términos comparativos, además de la facultad de emitir resoluciones de aplicación local, la figura de Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial (reforma de 2010) era similar a la de Junta Parroquial Rural (reforma de 2000) en cuanto se concebía que sus funciones tenían que estar orientadas a propender la planificación local, la participación ciudadana y la

veeduría y control social; sin embargo, incorpora un conjunto de funciones destinadas a promover el desarrollo económico local o el aseguramiento de otros derechos sociales como la cultura o la protección de poblaciones vulnerables.

De manera específica, el artículo 64 del COOTAD, establece que las funciones de un GAD parroquial son: 1) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales; 2) diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio; 3) implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial; 4) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial y, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; 5) vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia; 6) fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; 7) articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos; 8) promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad; 9) prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución; 10) promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución; 11) promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario y; 12) coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.

Como se evidencia, a más de las acciones relacionadas a la planificación, la participación y el control social se especifican varias de orden económico (fomento de inversión y desarrollo de economía popular y solidaria o la articulación de actores locales para la provisión de bienes y servicios) que no se existían en la norma previa y que abrían un conjunto de posibilidades y deaños para este nivel de gobierno. Ahora bien ¿con qué capacidad real y concreta -más allá

de la norma- contaban los niveles de gobierno parroquial para intervenir en la actividad económica de sus territorios? ¿daba la nueva institucionalidad política herramientas para ello? Tanto Barrera como Pino (entrevista personal, 2020) coinciden en que el COOTAD establecía un conjunto de facultades amplias en las que los GAD -en particular aquellos parroquiales rurales- podían y debían intervenir, sin embargo la realidad era (y aún es) que varias terminaban siendo irrealizables. Fundamentalmente porque el acceso y la gestión de recursos era limitada: si bien ahora contaban con autonomía financiera -que les aseguraba recibir de forma “directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les correspondía del Presupuesto General del Estado (COOTAD, art. 5)”- el monto que les corresponde apenas les permite cubrir aspectos de orden administrativo para el funcionamiento de la Junta Parroquial lo que les imposibilita, por ejemplo, ser sujetos de crédito en el Banco del Estado y así acceder a financiamiento para ejecución de programas de desarrollo productivo o, incluso, invertir en obra pública para servicios básicos.

En 2011, tras la destitución del Alcalde de Cayambe de ese entonces por los motivos ya descritos y la insistencia de la directiva de la Junta Parroquial de Ayora sobre el cambio de denominación de la parroquia de urbana a rural, tendría lugar la cristalización de una parte de la voluntad ruralizadora en tanto se efectivizó la reforma a la ordenanza municipal de creación de la parroquia realizada en diciembre de 2011. Con ello, la “nueva” parroquia de San José de Ayora sería regida por lo establecido en el COOTAD y que ha sido detallado en las líneas anteriores. Este hecho dotaría de una institucionalidad en derecho, misma con la que Ayora no contó antes. La convocatoria a elecciones del GAD para julio de 2012 culminaría en sentido la demanda de ruralización iniciada 12 años atrás e inserta en un doble proceso de reforma estatal que serviría tanto como impulso de la causa así como facilitador de su concreción.

5.3.Hacia un balance del caso bajo las reformas de descentralización

Hasta ahora, lo que se ha pretendido dar cuenta es que este doble momento de reforma significó una estructura de oportunidad política que dio lugar a la ruralización: primero, para conectar el efervescente proceso social que atravesaba Ayora con la demanda específica de autonomía a inicios de los años dos mil; segundo, para cristalizar la demanda -tiempo después- cuando la presión social menguaba pero las condiciones institucionales a escala nacional eran más favorables. Así, se evidencia la compleja relación entre cambio social y cambio institucional del que da cuenta el caso.

Retomando el planteamiento de Bustamante (1999) que se mencionaba al inicio del capítulo en el que identifica un cierto utilitarismo hacia la posición de los sectores indígenas y de la

ruralidad serrana al confluír con la tesis de las élites oligárquicas guayaquileñas respecto a la descentralización a finales de los años noventa. El caso de Ayora se ubica a contramano de esa lectura pues refleja una dimensión democratizadora a través de la demanda por autonomía (consecución de elecciones universales) y no de un particularismo utilitario (acomodo de un sector específico para mejorar o conservar patrones de acumulación o influencia política). Lejos de ser una disputa particularista, la ruralización posibilitó la incorporación del resto de la población local en la toma de decisiones fracturando la división interna entre población mestiza-urbana (cabecera parroquial) y aquella indígena-rural (comunidades).

Otro matiz que merece ser colocado sobre la tesis de Bustamante es que ante un escenario de ajuste y reducción del Estado central que se vivía en ese entonces, para varias periferias la descentralización constituía una salvaguarda del vínculo con lo nacional antes que su eliminación, he aquí una diferencia entre dos posiciones que convergían: la tesis del movimiento indígena problematizaba la distribución del poder estatal y al Estado como tal pero proponía un nuevo paraguas nacional levantado sobre la base de la compleja plurinacionalidad e interculturalidad; la voluntad autonomista del la élite guayaquileña, en cambio, contestaba la centralización del Estado pero proponía además una salida diferenciada que dejaba en una posición incómoda a otros territorios y periferias respecto a la condiciones de negociación con el centro.

Por otra parte, respecto al segundo ciclo de cambio estatal, se sugirió que a partir de 2008 ocurriría un proceso de re-centralización del poder del Estado. Parte de ello se explica a través del peso que adquirieron las instancias del Estado central encargadas de transferir las competencias y repartir los recursos en un escenario tan heterógeneo de gobiernos a escala sub-nacional además del propio ‘proyecto de Estado’ -en los términos que plantea Jessop para referirse a una de las selectividades estratégicas- que era desplegado por el emergente bloque de poder en el gobierno nacional. Para Larenas (2020) el Consejo Nacional de Competencias -CNC- y la Secretaría de Planificación -SENPLADES- aplicaban un enfoque eminentemente administrativo proveniente del COOTAD para poner peso en “marcar la cancha” (refiriéndose a aspectos de funcionalidad y competencias) antes que entender al desarrollo local a través de la descentralización efectiva. El balance, para este especialista, es que al día de hoy “no tenemos gobiernos locales sino ‘adnistradores de territorio’ pues no existe un ejercicio efectivo de construcción y aplicación de políticas públicas de carácter territorial que estén dedicadas, por ejemplo, a estrechar la brecha de pobreza” (entrevista personal, 2020) porque

el Estado central, a partir de la constitución de 2008, se convirtió en el agente del desarrollo con lo cual minimizó y subordinó el papel de los gobiernos locales.

Así, el “retorno del Estado” significaba necesariamente un proceso de re-centralización del poder estatal pues (re)equilibrar nuevamente los pesos requería de una acumulación previa que lo posibilite y de una voluntad para realizarlo. A pesar de ello, los entrevistados coinciden en que entre la reforma de 1998 y la de 2008 se pasó de un modelo de descentralización “a la carta” en donde primaba la negociación particular y discrecional como se ha dicho por uno “estandarizado” que, en principio, dejaba en la misma posición a todos los niveles de gobierno local para acceder a los mecanismos, facultades y beneficios de la descentralización establecidos en la norma.

Retomando las categorías de análisis propuestas por Jessop, se puede sostener que el proceso de reforma institucional iniciado en 2008 implicó una alteración evidente de varias selectividades estratégicas que influyeron en el proceso de descentralización. Entre ellas y las que interesan para este trabajo: el modo de articulación del Estado y el modo de intervención del mismo. Respecto al primero, al que define como la “organización interna vertical, horizontal y transversal del sistema estatal tal como se expresa mediante la distribución de competencias entre sus partes, en términos territoriales y funcionales” (Jessop 2017, 112), cabe mencionar que la reforma definió una estructura institucional nueva con un renovado mecanismo para la distribución del poder en el territorio determinado por las instancias centrales (CNC, SENPLADES) así como la ampliación de facultades y competencias de las instancias locales de gobierno como se ha detallado a través del COOTAD. Esto desplazaría a aquellos acomodados y mecanismos de negociación sostenidos desde ciertas fuerzas y territorios que, forjados en escenarios distintos (centralidad estatal en crisis durante los noventa, políticas de ajuste estructural, crisis y atomización política), perdieron espacio e influencia sobre esa selectividad estratégica.

En relación a la segunda, “hace referencia a las diversas formas de intervención más allá de los límites del sistema estatal en su sentido más estricto. No implica únicamente el papel del Estado en la demarcación de los cambiantes límites entre lo público y lo privado, sino también los mecanismos institucionales y de organización y de los recursos disponibles para las intervenciones” (Jessop 2017, 117). Para el caso, interesa sostener, como se ha descrito, que hubo cambios también en el orden de la gestión y acceso a recursos ligados a demandas institucionales de planificación y burocratización que tenían que cumplir las instancias locales de gobierno.

Ambas alteraciones (modo de intervención y de articulación) significaron una modernización de las relaciones entre el centro y las periferia en donde, retomando la propuesta de Falletti (2006), se tendió a facilitar una descentralización de orden administrativo (claridad y facilidad en la transferencia de competencias), en menor medida una fiscal (pocos casos de creación de tasas y contribuciones a nivel local y mantenimiento de la transferencia desde el nivel central) y, por el contrario, se generó una centralización política (más allá de los procesos de elección de autoridades a nivel local) pues se la supeditó a los dos niveles anteriores. En Ayora, como nivel parroquial de gobierno, se evidenció claramente esto a partir de 2012: las facultades de planificación implicaban el diseño del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) desde la parroquia, se institucionalizaron los mecanismos de participación ciudadana local sin embargo no existió ni voluntad ni margen para el nivel fiscal y, a nivel político -si bien se accedió a la elección universal de su Junta- se acentuó la dependencia con los niveles municipales, provinciales y nacional.

Finalmente, como ya se ha mencionado, Ayora resolvió parcialmente el proceso de ruralización: dio forma institucional a la demanda de autonomía -a través del establecimiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial- pero simplificó varias de las otras dimensiones que estaban implícitas al inicio de la causa: la problematización de la estructura económico-productiva y el horizonte de desarrollo local o el complejo asunto identitario. Esto evidencia que para los pobladores locales constituía un horizonte más palpable y realizable - además de sostenible en el tiempo- la consecución del cambio de denominación y acceder a un soporte institucional para la acción pública de la vida parroquial.

Conclusiones

El estudio de caso planteado ha analizado un conjunto de dimensiones, interrogantes específicas y experiencias relacionadas al proceso emprendido por un conjunto de pobladores a nivel local que sería denominado por ellos mismos como “ruralización”. De ese trabajo se desprenden varias conclusiones que van desde los hallazgos específicos de cada variable o dimensión analítica tratada en este trabajo hasta aquellas respuestas tejidas a la luz de las interrogantes centrales que han atravesado la investigación. A continuación, se propone tanto una recuperación de los principales elementos hallados a lo largo de los capítulos desarrollados como las conclusiones al presente trabajo.

Sobre el problema del desarrollo

Tras caracterizar y analizar la estructura económica y productiva de Ayora, en particular hacia los años noventa y aquellos primeros del nuevo milenio, se puede evidenciar que lejos de corresponderse con una realidad exclusivamente campesina en donde prime la imagen de pobladores dedicados a la actividad agrícola en pequeñas unidades productivas, lo que ha ocurrido es una compleja dinámica de diferenciación. Como se ha evidenciado, tanto el proceso de proletarización provocado por el establecimiento de la actividad florícola como el progresivo reemplazo de la actividad agrícola por la ganadera -para surtir a la industria láctea- influenciaron de manera determinante haciendo que se consolide la figura del trabajo asalariado y del comercio. Como se mencionó, uno de los principales diagnósticos es que “las nuevas generaciones ya no encuentran en el cuadro familiar agrícola una ‘referencia ideal’ y no ven al territorio rural como su aspiración de vida” (Martínez Godoy 2016, 59).

Esto invita a mirar en el resto de experiencias de transformación del medio rural -hayan o no tenido una experiencia similar al caso de la ruralización en términos políticos- de una manera mucho más situada y específica. Las dinámicas que ocurren en el campo, como lo sugiere Martínez (1999), no pueden ser observadas de manera meramente general y superficial. Si para el caso de Ayora fue la actividad florícola más recientemente y la temprana influencia de la industria láctea y ganadera lo que desembocaron en un proceso de diferenciación por largo tiempo; los casos en otros territorios pueden estar condicionados por actividades y patrones de producción y acumulación distintos. En ese sentido, una lectura desde la economía de proximidad permite entender de manera más profunda y conectada lo que ocurre en los territorios en términos de especificidad y complementariedad productiva. Así mismo, lejos de afirmarse en viejos enfoques analíticos como los de la modernización, aquel de las nuevas

ruralidades permite afinar un modo de mirar de manera más compleja y situada lo que ocurre en el medio rural.

Bajo esas consideraciones, debe reconocerse que el proceso de ruralización-en su dimensión más profunda- no significaba una voluntad de recampesinización o de retorno a una figura de comunidad ideal que se niegue a cualquier actividad económica y productiva que ponga en juego esa estructura social. Lo que sí representó fue, en primer lugar, una alerta al acelerado proceso de establecimiento de la dinámica productivista en el territorio y los efectos que esta producía (sobre todo el impacto ambiental de las plantaciones de flores). En segundo lugar, la ruralización suscitó un ejercicio de valorización de los sujetos que habitan el territorio: la importancia de la participación social para la consecución de objetivos comunes, la integración entre el sector más urbano-amanzanado y el rural-disperso, la importancia de los bienes comunes (tangibles y no) propios de la parroquia para el desarrollo.

Sin embargo de lo anterior, la idea de la ruralización no planteaba una salida clara al problema de la agresividad con la que se estaba estableciendo aquel productivismo de corte capitalista. Si bien los testimonios y experiencia de quienes impulsaron la demanda evidencian ideas relacionadas a la protección del medio ambiente, a los riesgos de la actividad industrial (como se habían reportado), a la necesidad de proyectar los procesos culturales y productivos locales; no se registran propuestas realizadas al tiempo sobre un horizonte de orden económico-productivo alternativo y sostenible. Se asume entonces que todo el potencial organizativo y de amplia participación ciudadana que generó el inicio del proceso de ruralización fue destinado a empujar y resolver la dimensión “más concreta” y palpable que era la demanda político-administrativa por el cambio de denominación. No sería hasta la conformación del primer GAD parroquial en 2012 que aspectos como la planificación local y el desarrollo cobrarían nuevamente importancia; esta vez de una manera más institucionalizada -a través del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial- y solventada más como un requerimiento de cumplimiento legal que como una necesidad propia de la población.

Una de las críticas más persistentes que se ha hecho desde los propios pobladores a la “nueva” condición de rural de Ayora es que la instancia de poder local se abocó exclusivamente a una lógica de ejercicio de gobierno administrativo (cumplimiento de requerimientos de instancias institucionales a nivel municipal, provincial o central) y se abandonó la iniciativa de cuestionamiento del desarrollo local. La legalidad que se pretendía al inicio del proceso para respaldar la legitimidad que existía en la gestión terminó licuando el potencial de esta

segunda: así lo refleja la débil participación ciudadana posterior a 2012 y la frágil capacidad de las autoridades de promover acciones concertadas en la población.

Sin abocarse a realizar un balance de implantación del proceso de ruralización -que no corresponde por el corte analítico de este trabajo- es preciso reconocer que los cambios políticos que arrojó la ruralización fueron más efectivos y evidentes en relación a los problemas del territorio vinculados a su agenda de desarrollo. Como se mencionaba en el capítulo correspondiente, las alertas de una ‘desterritorialización’ marcada por la estructura productivista eran evidentes y con ello la capacidad de incidencia o de alteración de esa dinámica por parte de la población local era mínima: ¿Qué podía “ofrecer” la nueva clase política local para reemplazar, por ejemplo, la seguridad y cantidad de ingresos que representaba la floricultura considerando los efectos sociales y ambientales que la misma producía? En ese sentido, resultaba hasta comprensible que los esfuerzos de quienes empujaron la ruralización se destinen más a cristalizar la demanda político-administrativa.

Sobre la emergencia y cambio de la élite política

Uno de los asuntos centrales que se trató en este trabajo fue la indagación sobre la clase política local que impulsó y posibilitó la demanda de ruralización. En ese sentido, se puso la mirada sobre el proceso de transición de una élite política a otra y lo que esto conllevó: un conjunto de prácticas, ideas y discursos que generaron condiciones excepcionales para que la llamada ruralización inicie, se sostenga en el tiempo con sus variaciones y pueda concretarse doce años después.

En coincidencia con lo que plantea varia literatura respecto a los factores que posibilitaron la irrupción del sector indígena en el campo político institucional como el rol de la Iglesia o las Organizaciones No Gubernamentales -ONG- y de cooperación en la formación de una “élite intelectual” propia (Freidenberg 2002, Arrobo y Prieto 1995), el caso de Ayora demuestra la importancia que cumplieron ese tipo de instituciones para facilitar la formación y articulación de liderazgos hacia finales de los años ochenta e inicios de los noventa. De manera específica, para la conformación de la UNOPAC y la gestión del terremoto que afectó gravemente a la zona. Esto posibilitó que esa generación de liderazgos nuevos -mixtura de mestizos e indígenas- preocupados por asuntos de carácter público asuman los desafíos de conducir la organización campesino-indígena, por un lado, y la Junta Parroquial, por otro. Cristalizó así una “circulación de élites políticas” (Pareto, 1987) locales que no solamente representaba gente nueva sino un conjunto de prácticas renovadas que, como sugerían los propios actores,

resquebrajaron la dinámica del caciquismo que había conducido a la parroquia por largo tiempo como correlato de la vigencia del modelo de hacienda en la localidad.

No puede pasar desapercibida para la comprensión del caso, la importancia que tuvo el estallido movilizador de inicios de los años noventa de la actoría indígena a través del MIE. Como se ha explicado, Ayora está ubicada en una de las zonas de mayor influencia y activación social y política del movimiento indígena y eso se tradujo en un envión social determinante: cobró fuerza la reivindicación identitaria que en Ayora estaba determinada por el clivaje étnico entre el centro poblado urbano identificado como blanco-mestizo y las comunidades alrededor de la parroquia reconocidas como indígenas; permeó la idea de “autogobierno” que había sido posicionada como una demanda ante el Estado central y que constituía una consigna radical en torno a la distribución del poder y construcción de institucionalidad propia, y; obviamente, había una amplia dosis de demanda redistributiva - acceso a tierra y producción-. La nueva clase política local se nutrió de todo esto y sirvió como antecedente para la experiencia de gestión que tendría a partir de mediados de los años noventa al frente de la Junta Parroquial.

De manera específica, esa influencia se tradujo también en una presencia electoral concreta. Con la conformación de un partido político que recoja la agenda planteada por el movimiento social, Pachakutik irrumpiría para convertirse en la fuerza electoral más relevante de la zona desde que participaría hasta la llegada de Alianza País en 2006. En la elección presidencial de 1996 obtuvo el 50% de la votación y en las elecciones seccionales para elegir Alcalde de 2000 y 2004 obtuvo en promedio el 40% de los votos de la parroquia. Estos resultados, sin embargo, están acompañados del matiz que significó el candidato elegido para las seccionales en las ocasiones que ganó PK: el alcalde de Cayambe, representante de la clase hacendaria de la zona, fue el principal opositor del proceso de ruralización y desoyó los múltiples llamados que hicieran las organizaciones de base de Ayora -la UNOPAC fundamentalmente- para dar paso a la demanda ruralizadora.

Los elementos antes tratados permiten sostener que la ruralización de Ayora fue promovida por una “élite política ruralizadora” que estaba acompañada de un discurso, unas prácticas y una trayectoria específica levantada al calor de la gestión y organización local y orientada por ideas relacionadas a una posición crítica y alternativa de desarrollo. Evidencia de ello fueron, por ejemplo, la puesta en marcha del proyecto emblemático de recolección y tratamiento de residuos sólidos, la intensificación de la minga como herramienta colectiva para dotar de servicios a la población, el establecimiento de un medio de difusión impreso local que amplió

el conocimiento de la gestión que realizaba la Junta Parroquial o las sesiones y asambleas de pueblo que eran abiertas y se realizaban con mucha mayor frecuencia. Todo eso construyó una legitimidad que, al momento de iniciar el proceso de ruralización, se correspondió con el apoyo que la población dio a la misma (recolección de firmas y movilización ante la autoridad municipal) pero que en un determinado momento no alcanzaría para procesar las múltiples voluntades y expectativas de la clase dirigente local y que harían de la ruralización una búsqueda también de legalidad a través del respaldo institucional que implicaba ser un gobierno rural a través de la elección universal de sus autoridades.

Sobre la descentralización y la influencia de las reformas institucionales

El estudio de caso muestra que la ruralización se insertó en un doble proceso de reforma y cambio institucional: el primero generado por la constitución de 1998 y el conjunto de disposiciones, instituciones y cuerpos legales que se desprendieron de ella y, en segundo lugar, el proceso constituyente de 2008 y el denominado “retorno del Estado” (Burbano de Lara, 2015) del que también devendrían, obviamente, nuevas figuras institucionales y legales. En ese arco es que se reconocen varias especificidades que posibilitaron -a pesar de las dificultades contingentes de resistencia a la demanda- en términos institucionales, la concreción del caso.

El escenario que se vivió a finales de los años noventa en relación a las demandas de autonomía y descentralización del Estado fueron únicas y el caso de Ayora encontró la oportunidad política para cristalizar o, al menos, dar inicio a su proceso. Como se sostuvo a lo largo del capítulo pertinente, la singular convergencia que encontraría tanto a los intereses de las élites guayaquileñas por conservar y mejorar su acomodo territorial como a la impugnación social promovida por los sectores indígenas que buscaban un nuevo arreglo institucional que reconozca la plurinacionalidad y formas propias de gobierno en sus territorios; constituyó la oportunidad política (Mc Adam, Tilly y Tarrow, 2005) para que a nivel local -en Ayora- se gestara la voluntad de transitar hacia la descentralización a través del proceso de ruralización. De manera más específica, sería la ley de Juntas Parroquiales Rurales la que motivaría el encausamiento de la demanda.

Sin embargo, no sería hasta después de la entrada en vigencia de una nueva reforma institucional provocada a partir de la constitución de 2008 -y la posterior aplicación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD- que el caso estudiado se concretaría. Un conjunto de competencias y “beneficios” como la ampliación de los recursos a ser distribuidos, la elección de autoridades a través de votación

universal o la relación directa con otros niveles de gobierno acompañarían, finalmente, el cambio de denominación de la parroquia Ayora de urbana a rural y cumpliendo así, parcialmente la demanda que nació doce años antes en un contexto distinto.

El balance que deja el doble ciclo de reformas institucionales que atravesó el caso es que se inició en un contexto de respuesta generalizada desde las periferias del poder estatal y las demandas de los distintos territorios ante la debilitada presencia e intermediación del Estado central. Esto provocado tanto por los efectos de las medidas de ajuste y reducción estatal aplicadas durante los años noventa (Carrión, 2007) como por las crisis político-institucionales que resquebrajaron los intereses, influencias y alcances de las fuerzas políticas tradicionales del país y el ocaso del proyecto de Estado heredado de la dictadura militar (Burbano de Lara, 2014). Por otra parte, el proceso de ruralización culminó en unas condiciones de re-centralización del poder del Estado que, si bien “modernizó” la dinámica de distribución del poder a través de la estandarización de criterios de asignación de recursos y competencias, contuvo la ampliación de intereses territoriales y el ejercicio efectivo de autonomía más allá de la administrativa -en los términos que propone Falletti (2006)- como en la fiscal y política. Así mismo, quedaron trucas las propias iniciativas de la reforma relacionadas al establecimiento de nuevas instancias y dinámicas territoriales como la conformación de las regiones; relevante evidencia de que el “proyecto de Estado” -entendido en los términos que plantea Jessop (2017)- impulsado por la fuerza política en el gobierno que se consolidaría a nivel nacional entraba en tensión o se sentía debilitado si emprendía procesos de distribución de poder más intensos.

De esto último se puede sostener, recuperando la propuesta analítica de las selectividades estratégicas de Jessop (2017), que las alteraciones en los modos de intervención y articulación del Estado, si bien fueron evidentes a nivel de reforma legal y de institucionalización a nivel central, los cambios en términos de reversión o reducción de las distancias entre el centro del poder estatal y las periferias no se modificó sustancialmente. La prominencia del nivel central en la generación y aplicación de políticas públicas, la acumulación en la organización vertical y horizontal de las instituciones o los mecanismos de distribución de recursos (por más que estos hayan aumentado) reflejan una persistencia de la trayectoria estatal unitaria en cuanto a la re-centralización del poder caracterizado por una intensa “modernización” en donde los niveles locales de gobierno -como el caso de Ayora- en cierta medida se acomodaron por la estandarización y previsibilidad en el acceso a competencias y recursos.

Hacia una respuesta ampliada

Esta investigación se planteó como interrogante central: ¿en qué medida la transformación del Estado -en sentido de la distribución del poder en el territorio- influye en los procesos de desarrollo local? y ¿cómo han interactuado estos procesos ante las dinámicas de transformación del poder territorial del Estado? Así, guardaba una finalidad de doble vía en la búsqueda de sus respuestas: por un lado reconocer el peso que ejercen los procesos de reforma del Estado en las experiencias de desarrollo a nivel local como el tratado a través de la ruralización de Ayora, y; por otro, rastrear las relaciones y, quizá, influencias que casos como el estudiado han sostenido con esos cambios y reformas a nivel central.

Con base en lo planteado hasta ahora, se puede concluir que las transformaciones del Estado resultan determinantes pero de efecto diferenciado en los procesos de desarrollo local. A través del caso de Ayora esta idea se grafica bastante bien: la reforma realizada hacia finales de los años noventa influyó de manera directa para que inicie el proceso de ruralización. El marco constitucional y legal que devino de esa reforma se convirtió en la orientación para quienes desde la localidad pretendían cobijar la trayectoria que venían experimentando; sin embargo, las propias limitaciones en términos de intervención y articulación de esa reforma (en sentido de desconocimiento desde el propio poder público y burocracia de la reforma) hicieron que el proceso se dilatara, encontrara contradicciones o estuviese a punto diluirse. Parte de esto se explica, desde la mirada relacional de Jessop (2017) porque la cristalización de los cambios adoptados a nivel central del Estado penetran de manera asimétrica y, como se decía, diferenciada. En sentido analítico, el clivaje centro-periferia, que aborda también el enfoque de la integración burocrática (Tarrow, 1973) se pueden encontrar tensiones en el sistema de conexiones institucionales e interpersonales entre Estado y territorios; esto es: desde la aplicabilidad y asimilación de la norma por parte de las instituciones y los distintos niveles de gobierno a nivel burocrático o dificultades entre los sujetos encargados de la toma de decisiones y de representación política.

En relación a esto, es claro que la descentralización no representa ni un proyecto de una perspectiva única y tampoco refleja intereses de orden social y político consensuados. Se conecta así la idea de que la importante influencia generada a nivel estructural por las reformas que se puedan emprender desde el Estado central contrasta con intereses y trayectorias de actores territoriales específicos. La afirmación de Coraggio (2004) de que el término suscita una ambigüedad tanto por los diversos conceptos que evoca como por la diversidad y disparidad de quienes “defienden” su causa es cierta y puede contrastarse

fundamentalmente con el inicio del proceso de ruralización. Retumba así la idea de Martínez (1999) de la necesidad de contar con Estados “fuertes y solidarios” que aseguren una distribución del poder en el territorio efectiva, eficiente y equitativa.

Sobre la interacción que han adoptado las experiencias de desarrollo local ante los procesos de reforma estatal, el estudio de la ruralización de la parroquia de Ayora da cuenta de la relevancia que tiene la dimensión agencial en lo mismos. Como se ha sostenido, la demanda de ruralización se cumplió en estricto rigor (cambio de denominación) por la potencia y persistencia de una élite o clase política emergida al calor de los procesos de organización específica de su tiempo y en contestación a dinámicas de exclusión social y política. Aparece la pregunta entonces ¿hubiese sido posible que se lleve adelante la ruralización sin los actores que la sostuvieron por 12 años la demanda? De haberse mantenido la élite política relevada ¿se habrían generado las condiciones para posicionar ideas críticas alrededor del horizonte de desarrollo de la localidad?

El enfoque elitista permitió abrir la discusión sobre la emergencia y circulación de la clase política a nivel local, sin embargo, como se alertaba en la discusión teórica, ésta ha sido limitada para completar y profundizar lo que el caso daba para evidenciar: la importancia de aspectos como la condición de clase complejizada por el proceso de diferenciación local, el determinante peso del clivaje étnico en la zona (Freidenberg 2002), los vínculos entre el campo de lo social (sector indígena y campesino movilizad) y el político (transición de influencia con la aparición de Pachakutik). Por ello, los aportes más contemporáneos y situados de la propia Freidenberg (2006), Ospina (2003), Ramírez (2009) o Burbano de Lara (2014) en relación a la irrupción política del actor indígena y el rol de las periferias ante las dinámicas del Estado central han complementado el trabajo realizado.

A través de la ruralización se ha podido poner sobre la mesa tres cuestiones que resultan fundamentales para aproximarse a las dinámicas territoriales y a la(s) agenda(s) rural(es) en el país: 1) la necesidad de caracterizar de manera situada, procesual y profunda los procesos de producción y acumulación material que se realizan localmente más allá de perspectivas de orden genérico. Mientras más se entienda y especifique los procesos de diferenciación interna; los intercambios y flujos económicos con otros territorios; la existencia de vínculos con escalas de orden nacional, regional o global; los momentos de transición o consolidación de unas determinadas formas de generar riqueza (o exclusión); mejor se va a entender lo que ocurre en ese territorio. El caso evidencia que las dinámicas territoriales lejos de explicarse en una suerte de exclusión entre ‘lo urbano’ y ‘lo rural’ existen imbricaciones tanto económicas

como sociales que no necesariamente pueden corresponderse pero que se materializan en su espacialidad. 2) La importancia de identificar el rol y la posición de los sujetos encargados de la toma de decisiones y de generar o conducir las ideas relacionadas al horizonte de desarrollo de ese determinado lugar. ¿cuáles son los orígenes de esa élite? ¿a qué intereses responden? ¿qué vínculos mantienen con estructuras sociales, políticas o grupos económicos? Son algunas interrogantes que pueden acompañar el ejercicio de análisis de la dimensión agencial del proceso y territorio a revisar. 3) El esfuerzo de mirar de manera conectada los procesos de cambio institucional que ocurren a escala nacional y sus efectos en las dinámicas locales. ¿Qué tipo de relación y vínculo existe entre los niveles de administración local con aquellos de nivel central? ¿hay una influencia directa o mayoritaria de una política pública o norma que se aplica -que no- en esa localidad?

Resta por reconocer varias de las limitaciones y dificultades encontradas en el desarrollo de esta investigación. La primera de ellas tiene que ver con la estrategia metodológica que se ejerció; sin duda, el estudio de caso brinda un nivel de profundidad único en la investigación de carácter cualitativo. Sin embargo, al no haber realizado un ejercicio comparativo con casos similares o completamente contrarios al revisado se ha perdido la posibilidad de reconocer particularidades adicionales o probables continuidades en alguna de las dimensiones de análisis planteadas. La apuesta por una estrategia que busque “dar voz” al caso -en los términos planteados por Ragin (2007)- primó para esta ocasión. Con esto se cierra una agenda de investigación de carácter personal muy significativa para el autor.

Referencias

- Acción Ecológica. 2000. “Las flores del mal: las floricultoras y su crecimiento acelerado”. *Revista Alerta* 88.
- Acosta, Alberto. 2008. “La compleja tarea de construir democráticamente una sociedad democrática”. *Revista La Tendencia* 8.
- Amin, Samir. 1974, *El desarrollo desigual*, Fontanella, Barcelona.
- Arocena, José. 2006 “Descentralización y actor local: el estado de la cuestión”. En *Retos del desarrollo local*, compilado por Patricio Carpio, 59-80. OFIS-ILDIS-ABYA YALA.
- Arrobo, Carlos y Prieto, Mercedes. 1995. “La participación campesina en proyectos de desarrollo rural”. Instituto Iberoamericano para la Cooperación en Agricultura –IICA-.
- Barrera, Augusto, y Franklin Ramírez. 1999. *Ecuador: un modelo para (des)armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. CIUDAD.
- Barrera, Augusto. 2004. “Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio”. Informe de consultoría realizada para CONGOPE-UNDP.
- Barsky, Osvaldo. 1988. “Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la sierra ecuatoriana 1959-1964” en *El Problema Agrario en el Ecuador*, compilado por Manuel Chiriboga. ILDIS-Ecuador.
- Batallas, Hernán. 2013 “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”. *Revista FORO* 20.
- Bernstein, Henry. 2012. “La formación de clases en el campo”. En *Dinámicas de clase y transformación agraria*. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Blacha, Luis. 2005. “¿Élite o clase política? Algunas precisiones terminológicas”. *Revista Theomai* 12.
- Bretón, Víctor. 2005. “Los paradigmas de la ‘nueva’ ruralidad a debate: El proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 78.
- Bobbio, Norberto. 2007. “Diccionario de política”, Editorial Siglo XXI.
- Bolay, Jean Claude, Adriana Rabinovich, Cheryl Andre de la Porte, Lucía Ruíz, Mario Unda, Mario Vivero, Tania Serrano y Gabriela Nieves. 2004. “Interfase urbano-rural en Ecuador: hacia un desarrollo territorial integrado”. LaSUR.
- Bolívar, Rosendo. 2002. “La teoría de las élites en Pareto, Mosca, Michels”. *Revista Iztapalapa* 52.
- Borja, Jordi, Teresa Valdés, Hernán Pozo, Eduardo Morales.. 1987. *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, CLACSO.
- Bustamante, Fernando. 1999. “La política de las autonomías”. *Revista Ecuador Debate*. 48: 25-36.
- Burbano de Lara, Felipe. 2014. *La revuelta de las periferas. Movimientos regionales y autonomías políticas en Ecuador y Bolivia*. FLACSO-Ecuador.
- Burbano de Lara, Felipe. 2015. “Todo por la patria: refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas”. *Revista Íconos* 52:19-41.
- Calero, Diana. 2016. “Entre flores y la ciudad: la periurbanización de Cayambe en el periodo 1980-2010”, Tesis de Maestría. FLACSO-Ecuador.
- Coraggio, José Luis, 2004. “Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego”, FLACSO, Ecuador.
- Carrión, Fernando. 2003. “Descentralización en América Latina”. en *Descentralización y desarrollo local: una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina*, compilado por Marta González. FLACSO-El Salvador.
- Carrión, Fernando, 2007. “La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”, FLACSO-SENPLADES-GTZ-COSUDE-PDDL-PRODESIMI-BTC, Quito.

- Carrión, Fernando y Villaronga, Brigitta, 2008. “Descentralizar: un derrotero a seguir”, Flacso, Ecuador
- Deere, Cármen Diana y Alain Janvry. 1992. “Marco conceptual para el análisis empírico de los campesinos”. *Revista Agroecología y Desarrollo* 2/3.
- Durkheim, Emile. 2014. “La división del trabajo social”. Lea ediciones.
- Durston, John y Ana Crivelli. 1984. “Diferenciación campesina en la Sierra ecuatoriana: análisis estadístico de cinco comunidades de Cotopaxi y Chimborazo”. En *Estrategias de supervivencia en la comunidad andina*, editado por Manuel Chiriboga. CAAP.
- Guerra, Martha. 2012. “Cayambe: entre la agroempresa y la agrobiodiversidad”. FLACSO-Ecuador.
- Entrena Durán, Franciso. 1998. “Viejas y nuevas imágenes sociales de ruralidad”. En *Revista Estudios Sociedade e Agricultura* 11.
- Falleti, Tulia. 2006. “Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina Y Colombia en Perspectiva Comparada”. *Revista Desarrollo Económico*, 46: 317-352.
- Ferraro, Emilia. 1996. “Mercados y cultura de la sierra norte del Ecuador”. *Revista Ecuador Debate* 38: 137-156.
- Ferraro, Emilia y Juan Serrano. 2012. “La fundación Casa Campesina Cayambe y el modelo de desarrollo” en *La presencia salesiana en el Ecuador: Perspectivas históricas y sociales*, editado por Lola Vásquez. Abya Yala.
- Frank, Andre Gunder .1970. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Editorial Signos.
- Freidenberg, Flavia. 2006. “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, editado por José Thompson y Fernando Sánchez. Universidad de Salamanca, España.
- Freidenberg, Flavia. 2002. “Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico”. Universidad de Salamanca, España.
- Giarraca, Norma. 2001. “¿Una nueva ruralidad en América Latina?”. CLACSO.
- Giddens, Anthony 2000. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.
- Gómez, Sergio. 2001. “¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate”. *Revista Estudios Sociedade e Agricultura* 17.
- Guerrero, Andrés. 1993. “De sujetos indios a ciudadanos-étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990” en *Sismo étnico en el Ecuador: varias perspectivas* editado por José Almeida. Abya Yala, Ecuador.
- Herrán, Javier. 2014. *Microcrédito y desarrollo local. La experiencia de la Casa Campesina Cayambe*. Abya Yala, Ecuador.
- Hüsken, Frans. y P.J.M. Nas. 1973. “Centro-Periferia y Desarrollo: unos puntos de partida teóricos”. *Boletín de Estudios Latinoamericanos* 15: 36-45.
- Ibarra, Hernán. 2000. “Descentralización del Estado y Poder Local: presupuestos teórico analíticos”. *Revista Ecuador Debate* 50: 219-240.
- Ibarra, Hernán. 2002. “Gamonalismo y dominación en los Andes”. *Revista Íconos* 14: 137-147.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA. 2011. “La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado”. *Revista Agora Política* 4.
- Jessop, Bob. 2014. “El Estado y el Poder”. *Revista Utopía y Praxis latinoamericana* 66: 19-35.
- Jessop, Bob. 2017 *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Catarata.
- Kay, Cristóbal, 2009. “Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 71, núm 4, México

- Larrea, Ana María. 1999. "Movimiento Indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales". Instituto de Estudios Ecuatorianos. Ecuador.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan. 1967. "Cleavage structures, party system and voter alignments: an introduction". En *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, compilado por Seymour M. Lipset y Stein Rokkan. Nueva York: The Free Press.
- Martínez Godoy, Diego. 2016. "Territorios campesinos y agroindustria: un análisis de las transformaciones territoriales desde la economía de la proximidad". *Revista Eutopía 10*: 41-55.
- Martínez Valle, Luciano. 1999, "La nueva ruralidad en Ecuador: siete tesis para el debate". *Revista Íconos 8*: 12-19 .
- Martínez Valle, Luciano. 2005. "El movimiento indígena ecuatoriano en la encrucijada". *Revista ALASRU 2*: 121-141
- Martínez Valle, Luciano. 2014, "De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador". En *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. CLACSO.
- Mc Adam, D., Sidney Tarrow, y Charles Tilly. 2005 *Dinámica de la Contienda Política*. Barcelona: Hacer editorial
- Miliband, Ralph. 1974. *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI Editores, México.
- Mills Wright, Charles. 1956. *La élite del poder*. Oxford University Press. Nueva York, Estados Unidos.
- Monedero, Juan Carlos 2019 "Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina". En *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, editado por Hernán Ouviaña, Hernán y Mabel Thwaites. Buenos Aires, El Colectivo.
- Newby, Howard y Eduardo Sevilla. 1983. *Introducción a la sociología rural*. Alianza Editorial, España.
- Mosca, Gaetano. 2004. *La clase política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ospina, Pablo y Fernando Guerrero. 2003. *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. CLACSO.
- Pareto, Vilfredo. 1987. *Escritos sociológicos*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Quintero, Rafael. 2002. *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)*. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador.
- Ramírez, Franklin. 2009. "El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador" en *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, editado por Pablo Ospina. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- Ramón, Galo. 1983. "Cayambe: el problema regional y la participación política". *Revista Ecuador Debate 3*: 161-174.
- Rokkan, Stein y Derek Urwin 1982. "Introduction: centres and peripheries in Western Europe". En *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Western Regionalism* editado por Stein Rokkan y Derek Urwin. Londres: Sage.
- Rogers, Everett, y Lynne Svenning. 1973. *La modernización entre los campesinos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Serrano, Yura. 2015. "El proceso de ruralización de la parroquia Ayora, cantón Cayambe como una crítica a la visión tradicional de desarrollo y fortalecimiento de la memoria colectiva del lugar", Tesis de grado, Universidad Politécnica Salesiana.
- Tarrow, Sidney. 1979. *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*. Società editrice Il Mulino.
- Tönnies, Ferdinand. 1932. *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*, Darmstadt, Alemania.
- Vjekoslav, Darlic. 1989. *Estadísticas electorales del Ecuador 1978-1989*. ILDIS, Ecuador

Wallerstein, Immanuel. 1984. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el Siglo XVI (Vol.I)*, Siglo XXI, Madrid.

Weber, Max. 2004. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México

Documentos legales

Constitución de la República del Ecuador, 1998

Constitución Política del Ecuador, 2008

Ley de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, 2000

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, 2010