

# DESARROLLO LOCAL

## Teorías, políticas y experiencias

*Rocío Rosales Ortega*  
*Pablo Chauca Malásquez*  
(coordinadores)



# Desarrollo local: teorías, políticas y experiencias

Rocío Rosales Ortega  
Pablo Chauca Malásquez  
(coordinadores)



Primera edición: mayo de 2010

Responsable de la edición: Mario Zaragoza Ramírez

- © Rocío Rosales Ortega y Pablo Chauca Malásquez
- © Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa
- © Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
- © Plaza y Valdés, S.A. de C.V.  
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael  
México, D.F., 06470. Teléfono: 5097 20 70  
editorial@plazayvaldes.com

Calle de las Eras 30, B.  
28670, Villaviciosa de Odón.  
Madrid, España. Teléfono: 91 665 89 59  
madrid@plazayvaldes.com  
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-217-9 (Plaza y Valdés)  
ISBN: 978-607-477-043-8 (UAM-Iztapalapa)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## Índice

Desarrollo local: ¿una realidad en busca de teoría? . . . . .	9
<i>Rocío Rosales Ortega y Pablo Chauca Malásquez</i>	
Sistemas locales Perma/Dispositivos. Consideraciones preliminares e implicaciones . . . . .	21
<i>Andrés Solari Vicente</i>	
Escalas geográficas y procesos: las interrelaciones campo y ciudad . . . . .	49
<i>Rocío Rosales Ortega y Marlen Bernal Paniagua</i>	
Más allá de las remesas: los migrantes internacionales como agentes del desarrollo local . . . . .	71
<i>Cristóbal Mendoza</i>	
Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio . . . . .	89
<i>Alberto Enriquez Villacorta</i>	
Los gobiernos locales: ¿una alternativa para la democracia rural?: el caso de las juntas parroquiales del Ecuador . . . . .	109
<i>Luciano Martínez Valle</i>	
Comportamiento empresarial y ambiente institucional: experiencias en la industria chiapaneca de alimentos y bebidas . . . . .	129
<i>Federico Morales Barragán</i>	

Sistemas productivos locales y asociatividad empresarial: explorando posibilidades en la actividad turística de Michoacán. ....	153
<i>Pablo Chauca Malásquez</i>	
Innovación en el sector florícola del Soconusco. ....	187
<i>Guillermo Valdiviezo Ocampo</i>	
Influencia de las empresas globales en la creación de capacidades tecnológicas de las firmas locales. ....	211
<i>Salvador Padilla Hernández y María de la Luz Martín Carbajal</i>	
Las organizaciones ejidales para la producción y el desarrollo local: reflexiones sobre un estudio de caso. ....	241
<i>María Cristina Steffen Riedemann</i>	
Aprovechamiento del bosque para un desarrollo local en los Altos de Chiapas. ....	261
<i>Héctor Sergio Cortina Villar y Blanca Rebeca Ramírez Velázquez</i>	
Planeación colaborativa y desarrollo local en la Sierra Nevada. ....	287
<i>Pedro Moctezuma Barragán</i>	
Estrategias de desarrollo local. El caso del Consejo Popular Vedado-Malecón en la Habana, Cuba. ....	313
<i>Marlén Palet Rabaza</i>	
Desarrollo local y proyecto nacional. Retrospectiva de la utopía michoacana. ....	339
<i>Eduardo Nava Hernández</i>	
Sobre los autores. ....	361

## **Los gobiernos locales: ¿una alternativa para la democracia rural?: el caso de las juntas parroquiales del Ecuador**

*Luciano Martínez Valle*

### **Introducción**

**D**entro de la nueva visión del mundo rural en Latinoamérica existe una abundante literatura que aborda el tema de los gobiernos locales como una real alternativa para la generación de comportamientos democráticos e incluyentes que puedan apoyar nuevos procesos de gobernabilidad orientados a solucionar los problemas centrales de pobreza y exclusión social que afectan a la mayoría de la población. Una de las vertientes teóricas ha estado muy marcada por el discurso de la descentralización del Estado que acompañaba los procesos de modernización vinculados a la implementación de políticas neoliberales en la región. Como es bastante conocido, las tempranas críticas a este planteamiento han tenido bastante razón al plantear que los procesos de descentralización, “el descenso a lo local”, no aseguran por sí solos una redistribución del poder económico y político hacia los sectores populares (De Mattos, 1989).

Las ideas fuerza que se pueden encontrar en estos enfoques son dos principalmente: *a)* que mientras más cercano esté el nivel de gobierno de la población rural, existen mejores posibilidades de implementación de políticas públicas adecuadas a los problemas centrales que afectan a esa población y *b)* que en ese contexto, una mayor participación de la población en la gestión del gobierno, aseguraría mejores condiciones de gobernabilidad, no únicamente visibilizando sus reales demandas, sino también abriendo importantes espacios para la generación de nuevas propuestas que pueden ser concretizadas en políticas públicas.

Los niveles de desagregación de los gobiernos locales también han seguido un camino de lo macro a lo micro, que en realidad recoge experiencias históricas existentes en el Ecuador.<sup>1</sup> Las Juntas Parroquiales (JP) en su forma actual están concebidas dentro de las políticas de descentralización del Estado concretizadas en la Asamblea Constituyente de 1998. Así, por ejemplo, al nivel de Municipios, se ha incorporado el más reciente de Juntas Parroquiales, con lo cual la arquitectura institucional de gobierno se ha tornado más compleja, llegando ahora hasta el nivel de parroquia rural (Anexo 1). Mientras todavía existían sólo gobiernos municipales, el ámbito rural carecía de gobiernos locales efectivos, en la medida en que aquéllos centraban su accionar en el ámbito urbano.<sup>2</sup> No obstante éste permitió todo un dinamismo organizacional en el medio rural que partía de las bases y no de decisiones direccionadas desde el Estado central. Hay que mencionar, por ejemplo, que en el caso de la sierra ecuatoriana era todavía activa la “comuna” como forma organizacional de los pueblos indígenas, pero también existían asociaciones, cooperativas, comités barriales, etc., en un modelo abigarrado de organización social de los espacios o territorios rurales. Así, durante toda la década de los años ochenta del siglo pasado, se generaron dinámicas organizacionales tanto desde abajo (como producto de la acumulación de procesos políticos) y desde fuera (inducidas por efecto del desarrollismo implementados por ONG y financieras internacionales) que se cristalizaron en un tejido impresionante de Organizaciones de Segundo Grado (OSG) en el espacio rural sobre todo de la sierra ecuatoriana (Martínez, 2006). De hecho, estas organizaciones desplegaron una importante actividad económica al convertirse en las contrapartes de pequeños proyectos productivos y de servicios implementados por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) así como por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> En el Estado ecuatoriano, actualmente rige la siguiente división territorial político-administrativa: provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos locales correspondientes son: Consejo Provincial, Municipio y Junta Parroquial. No existe una figura de gobierno local para las circunscripciones territoriales.

<sup>2</sup> No está por demás señalar que existen ciudades que tienen menor número de habitantes que un pueblo y que adquirieron ese estatus debido a presiones clientelares, políticas o de otro tipo, menos debido a un criterio técnico basado en parámetros de lo que se entiende por una ciudad moderna. En el Ecuador el criterio censal utilizado para clasificar a una localidad como urbana es de 5 000 habitantes, pero de hecho existen ciudades que son cabeceras cantonales que tienen menos de este umbral de población.

<sup>3</sup> El caso más conocido fue el del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepine), financiado por el Banco Mundial y que funcionó en una primera fase, desde 1998 hasta 2003. Este Proyecto se caracterizaba por el financiamiento de pequeños proyectos productivos y

La situación actual es diferente, pues las Juntas Parroquiales se encuentran presentes como formas de gobierno local a nivel micro desde el año 2000, en el que fueron formalmente declaradas como instancias de gobierno local dentro del proceso de modernización del Estado inspirado por las políticas neoliberales de descentralización.

Las Juntas Parroquiales sin duda han generado una expectativa grande entre la población rural que de esta manera se integra “formalmente” en una democracia mucho más representativa que la existente tiempo atrás, pero al mismo tiempo, genera un nuevo espacio político en el medio rural que tiende a convertirse en un campo de intereses y conflictos entre los principales grupos sociales presentes en los heterogéneos territorios rurales.

En este trabajo, todavía exploratorio, nos interesa analizar la visión de las JP sobre el territorio y las principales tendencias que se pueden encontrar en el funcionamiento de las mismas poniendo énfasis en los principales conflictos de gobernabilidad que surgen entre los diversos actores. En una primera parte analizamos la relación entre gobiernos locales y territorio, luego la experiencia de gobernabilidad de las JP para posteriormente abordar el tema de los conflictos de gobernabilidad en los territorios.

## Los gobiernos locales y los territorios

El Ecuador tiene una rica experiencia histórica en el rol de los gobiernos locales en la conformación de su territorio. Un reciente estudio (Morelli, 2005) muestra el importante papel jugado por las diversas formas de gobiernos locales en la estructuración del territorio, aprovechando el debilitamiento del estado español a principios del siglo XIX. De hecho, el modelo centralizado que se buscaba imponer a través de las reformas borbónicas nunca tuvo éxito frente al fortalecimiento de los gobiernos locales tanto a nivel de la ciudad como del medio rural. La fuerza de los cabildos municipales, de las juntas parroquiales, entonces, no es sólo un producto de la implementación de políticas neoliberales, sino que tienen un sustrato profundo de carácter histórico que explica la persistencia en el tiempo de tendencias autonómicas que han resurgido al calor de un nuevo discurso que proviene ahora sí, del marco de una reestructuración capitalista neoliberal. El relativo fracaso de Bolívar, en la conformación de un Estado moderno centralizado al estilo francés, estaría relacionado en gran

---

de infraestructura social que se canalizaban a través de osg, lo que generó un incremento de este tipo de organizaciones en el medio rural sobre todo de la sierra ecuatoriana (Bretón, 2007).



medida con la subsistencia del poder de estos gobiernos locales comandados por las elites regionales, las cuales implementaban acuerdos estratégicos con las elites indígenas para conservar también sus relativas autonomías en el mundo rural (Morelli, 2005). Al parecer, durante todo el siglo XIX, el municipio desempeñó ese rol, de conservar un “espacio de poder” que constituía “un espacio de negociación entre los sectores terratenientes con sectores subalternos activos de la población mestiza” (Ayala Mora, 1991: 86).

Así que no es sorprendente que los nuevos cambios en la institucionalidad estatal impulsados por los procesos de descentralización y que han generado una nueva arquitectura institucional hayan también desencadenado una dinámica social y política de nuevo cuño en el medio rural.<sup>4</sup> La creación de las Juntas Parroquiales no significa sólo la creación de un nivel de gobierno local más cercano a la población, sino también la apertura de un nuevo campo social que tiende a ser el espacio de lucha simbólica, económica y política de los principales actores sociales presentes en un determinado territorio. En la medida en que existen grupos sociales con intereses concretos en un territorio, este espacio puede ser la arena de posicionamiento de sus intereses en el medio rural. Por lo mismo, podría interpretarse como un “espacio conflictivo” si existen individuos o grupos sociales con intereses contrapuestos en la gestión del territorio. Pero también pueden existir “espacios no conflictivos” si al interior del territorio hay una mayor homogeneidad social como podría ser el caso de un territorio étnico.

La misma configuración pluriétnica y de diversificación social de los espacios rurales en el caso ecuatoriano, conlleva a la conceptualización de “espacios conflictivos” a los territorios que actualmente corresponden a las parroquias rurales y que tienen como gobierno seccional a las Juntas Parroquiales. Dadas las características de este “campo político”, retomemos el planteamiento de Bourdieu: “un campo es un campo de fuerzas, y un campo de luchas para transformar las relaciones de fuerzas. En un campo como el campo político o el campo religioso o cualquier otro campo, las conductas de los agentes están determinadas por su posición en la estructura de relaciones de fuerzas característica de ese campo al momento considerado” (2000: 61). Hay, por lo tanto, actores que están interesados en participar en las JP y otros que no lo están. Sorprende, por ejemplo que las clases dominantes no estén realmente interesadas en participar en este campo, pues lo hacen en otro, a un nivel más alto, seguramente en los municipios de las ciudades o en el mismo gobierno central, mientras

<sup>4</sup> No es descartable la hipótesis de que este proceso abra las posibilidades de recuperación de la “memoria colectiva del territorio” y por lo mismo sus formas específicas de apropiación y gestión del mismo (Linck, 2006; Pecqueur, 2006).

que las organizaciones sociales si estarían en principio interesadas en “meterse al ajo” en una institución que en principio tiene los “olores y sabores” de la cotidianidad, aunque como lo analizaremos más adelante, no siempre tienen las habilidades y la experiencia para ello. Esto respondería a cambios experimentados en el mismo campo político, en el sentido señalado también por Bourdieu, de agentes que han pasado de ser meros espectadores a agentes en “primera persona” del campo político (2000: 61). Estos agentes interesados en participar en este campo, necesariamente están vinculados a organizaciones políticas, sociales y étnicas diversas, salvo el caso de microcosmos más homogéneos en dónde predomine, por ejemplo, una composición étnica similar. Pero en la mayoría de los campos políticos al nivel micro de las JP, la realidad es más heterogénea y existen intereses contrapuestos, lo que genera una alta conflictividad entre los actores, tal como lo analizaremos más adelante.

Una segunda dimensión a la que se enfrentan las JP se relaciona con el territorio, entendido como un espacio dinámico en el que los actores desarrollan estrategias muy diversificadas que tienen que ver con aspectos económicos, pero también sociales, culturales y políticos. El territorio no sólo tiene una dimensión geográfica o espacial, sino que sobre esta base se articulan y se construyen dinámicas sociales y económicas que responden a la disponibilidad de diversos capitales por parte de los actores. En el proceso de configuración social del territorio intervienen los actores locales provistos de un determinado tipo de capital (económico, social, cultural, etc.) que buscan apropiarse colectivamente de un espacio. Tal como lo señala acertadamente Linck, “el territorio es un recurso productivo y manejado y valorado en forma colectiva: plantea por lo tanto una exigencia de gestión social que remite a criterios y estrategias que ninguna regla natural ni principio superior permite entender” (2006: 111).

En el caso ecuatoriano, las parroquias tienen su delimitación geográfica y política y conforman la unidad mínima de la división político-territorial del país. En principio, abarcan el ámbito territorial de una parroquia rural, es decir no únicamente la parte que corresponde al centro poblado sino también la ruralidad profunda. Ahora bien, el modelo de las JP como gobierno local no es sino una réplica en pequeño del municipio urbano. La gestión, por lo mismo, queda reducida al ámbito del centro poblado y no al espacio rural propiamente dicho, así, el espacio de reproducción social y productiva de la población queda de hecho marginado y no es en realidad objeto de la gestión de las Juntas Parroquiales.

No es de extrañarse, entonces, que las JP hayan centrado su accionar en la realización de pequeñas obras de infraestructura (alcantarillado, arreglos de calles, caminos, construcción de casas comunales, letrinas, etc.) en los centros poblados o en las mismas comunidades. Al parecer, esas son las prioridades que normalmente de-

manda la población en la elaboración de los planes de desarrollo parroquial (PDP) que orientan la acción de las JP. Muy pocas son la JP que integran en sus planes, aspectos productivos relacionados con las necesidades más estructurales de la población rural, a excepción del riego. Es probable que también para la población rural, las JP sean vistas como nuevos ejecutores de obras y no como verdaderos gobiernos seccionales locales, encargados de la gestión del territorio.<sup>5</sup> No es descartable plantear como hipótesis que esta tendencia es el resultado de un proceso acelerado de “urbanización del medio rural”, en un país como el Ecuador, donde las distancias entre el ámbito urbano y rural son muy cortas y donde se dispone ya de una infraestructura vial y electrificación rural que incorporan a la población rural en el ámbito simbólico del consumo urbano. Así, los pueblos rurales quieren parecerse a las ciudades cercanas y si las directivas de las JP están mayoritariamente conformadas por habitantes de esos pueblos, los planes de desarrollo por muy participativos que sean se concentrarían en ese tipo de obras.<sup>6</sup>

La visión del territorio para las JP es meramente geográfica, de determinados límites con otras parroquias, pero no hay una lectura, ni de sus necesidades prioritarias, ni de su potencialidad, a pesar de que en algunas áreas, la dinámica económica rebasa los mismos límites incluso de agregaciones mayores como el cantón y sus correspondientes gobiernos municipales.

## **La corta experiencia de las JP en el caso ecuatoriano**

Si bien las Juntas Parroquiales fueron creadas legalmente en la Asamblea Constituyente de 1998, sólo adquirieron vida jurídica a partir del 27 de octubre de 2000, con la expedición de la Ley N° 29. Finalmente en el año 2002, se aprueba la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Desde entonces se han creado alrededor de 795 Juntas Parroquiales que corresponden a 219 cantones del país.

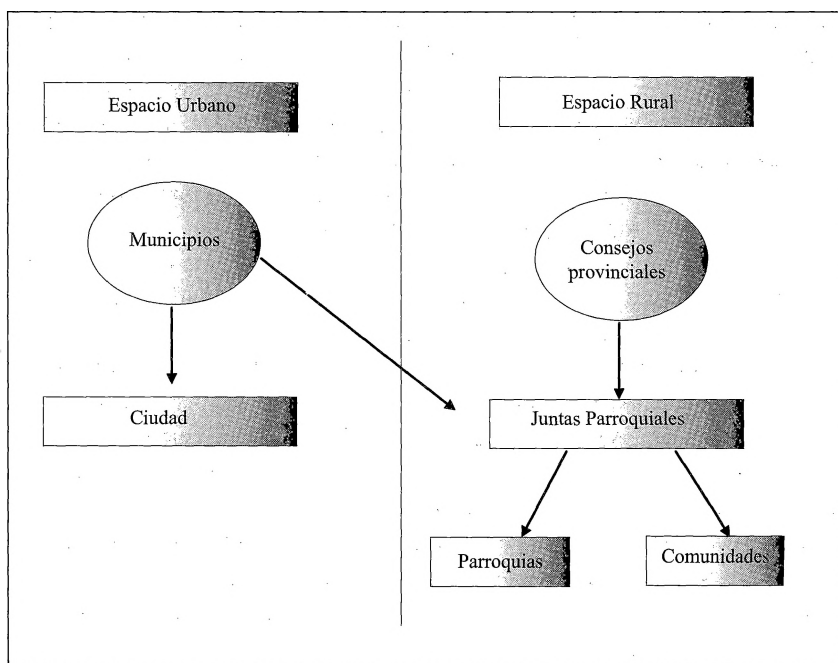
Las JP, tienen tres tipos de funciones principalmente, relacionadas con el área de planificación, el área de desarrollo económico y de desarrollo comunitario. Dentro

<sup>5</sup> Uno de los aspectos todavía no claros para muchas JP, es determinar cuál es su rol en la gestión del gobierno local. Desde esta perspectiva, más bien se ha adoptado una visión rentista antes que un rol activo en la búsqueda de recursos al interior de sus territorios. Las JP, no tienen recursos propios a pesar de que algunas de ellas estén insertas en territorios no pobres.

<sup>6</sup> La tendencia hacia la urbanización de los pueblos rurales ya ha sido analizada en el caso peruano y explicaría en gran parte no sólo los cambios sociodemográficos, sino también económicos y políticos actuales (Remy, 2004)

de las funciones de planificación, se encuentra la elaboración del Plan de Desarrollo Parroquial (PDP) que debe tener un presupuesto anual, sustentado financieramente, pero en realidad este presupuesto depende todavía de la redistribución que realizan los Municipios de 15% del presupuesto del Estado a sus instancias de gobierno locales (en este caso las JP). De allí que las JP han adquirido el rol del gestores y no de ejecutores de las obras planificadas en el PDP. Dada la orientación de las JP hacia la realización de obras de infraestructura física, el presupuesto se convierte de hecho en el problema central de la gestión de estos gobiernos locales debido a dos causas principales: no reciben un presupuesto directamente del gobierno central sino a través de los municipios y lo más importante el monto de los recursos es muy pequeño en relación con la programación de obras de los PDP.<sup>7</sup>

### Gobiernos locales y ámbito de acción



Fuente: elaboración del autor.

<sup>7</sup> Todavía hasta 2006 las JP recibían aproximadamente un monto de 19 millones dólares. Durante 2007 este monto subió a cerca de 30 millones de dólares.

Este esquema muestra el actual ámbito de acción de municipios y consejos provinciales. El primero orientado hacia el espacio urbano, mientras el segundo se enfoca al rural. No obstante, las Juntas Parroquiales ubicadas mayoritariamente en el espacio rural están vinculadas orgánicamente a los municipios, aunque también reciben el apoyo de los consejos provinciales. No existe una clara delimitación del accionar de los municipios, sobre todo cuando se trata de municipios pequeños ubicados en áreas predominantemente rurales. Muchas obras de infraestructura y apoyos logísticos en el medio rural son implementados por los consejos provinciales. Tampoco existe una vinculación horizontal entre municipios y consejos provinciales, instituciones que paralelamente despliegan acciones vinculadas con las juntas parroquiales. Dentro de este contexto institucional se torna muy difícil la coordinación de las JP con los consejos provinciales y municipios, asunto que es señalado como una de las debilidades principales por los mismos presidentes de estas juntas (Hexagon, 2007).

Las JP, privilegian dentro de su accionar la elaboración de proyectos para poder acceder a recursos que les permitan financiar las demandas que constan en los respectivos planes de desarrollo parroquial. Según un reciente estudio, encargado por Conajupare-FISE,<sup>8</sup> las obras prioritarias demandadas por las parroquias y expresadas en los planes de desarrollo, son: carreteras y caminos vecinales, agua potable, alcantarillado y riego (Hexagon, 2007), lo cual confirma la tendencia a convertirse de hecho en mini-municipios, que consideran como prioritarias las obras de las parroquias y no necesariamente de toda la población rural del territorio.

Otra de las funciones importante es la de coordinar con los consejos provinciales, el municipio, entidades estatales e incluso ONG, las actividades relacionadas con el medio ambiente, recursos naturales, desarrollo turístico y cultura popular de la parroquia. Se trata de un ámbito más relacionado con el desarrollo económico, pero que no tiene por el momento mayor importancia dentro del diseño de los planes parroquiales. De hecho, rebasa largamente las posibilidades de que sea objeto central de la gestión de las JP, carentes de recursos humanos y técnicos como para siquiera abordar conceptualmente este tipo de funciones. La desconexión entre JP y su quehacer en el ámbito económico es más que evidente, ya sea por desconocimiento de las funciones o debido a la poca participación de la población en esta nueva instancia de gobernabilidad a nivel micro-local. No obstante, cuando la población está

<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (Conajupare) es la organización que aglutina a todas las Juntas Parroquiales del Ecuador, pero existen también asociaciones provinciales de Juntas Parroquiales. El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) es el organismo del Estado encargado de programar y financiar obras de infraestructura social básica y de fortalecer la capacidad de gestión y organización de comunidades pobres rurales.

organizada en torno a demandas centrales como el agua y la tierra, hay un cambio en las prioridades de los planes parroquiales. Esto sucede principalmente en territorios donde la población ya se encuentra organizada tanto a nivel de base como a nivel de organizaciones de segundo grado. Demandas sobre agua para riego, problemas de minería y ambientales, surgen en estos contextos con disponibilidad de capital social.

Un tercer ámbito que compete a las JP es el relacionado con el desarrollo comunitario, lo que implica la organización de la Asamblea Parroquial<sup>9</sup> como instancia de rendición de cuentas, así como también impulsar los niveles organizativos relacionados con la producción, seguridad, cultura y deporte. Igualmente el impulso de trabajos comunitarios para la realización de obras de interés colectivo. Si bien todavía se puede encontrar niveles organizativos importantes entre la población rural que han llevado a mi juicio erróneamente a caracterizar el espacio rural como una mina de capital social, resta mucho por generalizarlos a todas las juntas parroquiales. De hecho, los procesos de modernización capitalista han impulsado estrategias productivas individualizadas que han restado la disponibilidad de capital social. Por otro lado, hay una multiplicidad de formas organizativas que han complejizado el rol tradicional de algunas de ellas. Éste es el caso de la comuna, especialmente entre la población indígena que debe competir en el espacio rural con otras formas organizativas que han surgido recientemente (cooperativas, asociaciones, grupos barriales, etcétera). Recientes evaluaciones muestran que los niveles de participación de los ciudadanos en las JP, dejan mucho que desear. Así considerando que la Asamblea parroquial es la máxima instancia de participación de los habitantes de una parroquia, todavía se encuentran problemas como el desconocimiento del rol de las JP, la falta de consenso en torno a los dirigentes parroquiales, desconocimiento de procedimientos, etc. (Exagon, 2006).

Si realizamos un balance de estas tres funciones básicas de las JP, las consideradas exitosas, se han concentrado en la elaboración de Planes de Desarrollo Parroquial “participativo”, una pequeña copia de los Planes Cantonales “participativos” que para muchos estudiosos de la nueva arquitectura institucional constituyen el éxito de los gobiernos considerados “alternativos” en el país (normalmente municipios con alcaldes indígenas). Pero como ya lo hemos planteado en otros trabajos, esta cualidad no asegura para nada, ni la efectividad de los gobiernos locales ni la posibilidad de que se esté construyendo las bases de un desarrollo local alternativo (Martínez, 2006). En

<sup>9</sup> De acuerdo a la Ley de Juntas Parroquiales Rurales de 2002, la Asamblea Parroquial constituye el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial.

efecto, de nada sirve la elaboración del “presupuesto participativo” si en realidad el territorio carece de recursos y tampoco es atractivo para la inversión de capital. Si los alcaldes han terminado en muchos de estos municipios alternativos “administrando la pobreza”, las JP ni siquiera llegan a ello, son simplemente “convidados de piedra” en el nuevo rompecabezas del desarrollo.

Una mejor lectura de las dos últimas funciones de la JP, conduciría a reestructurar de manera radical los planes de desarrollo parroquial y también cantonal, para pasar del énfasis proyectista en servicios a la búsqueda de alternativas económicas relacionadas con la potencialidad de los territorios (“para qué somos buenos”) y por otro lado a la creación o consolidación del capital social como “activo” de los pobres que puede ayudar a dar viabilidad a muchos proyectos que no necesitan de inversiones millonarias.

## **Los conflictos de gobernabilidad en los territorios rurales**

Hasta hace poco, los territorios rurales tenían una débil presencia del Estado a través de los tenientes políticos que eran autoridades designadas por el Ejecutivo y normalmente vinculadas al poder político local o a las redes de clientelismo electoral existente en el medio rural. La creación de las Juntas Parroquiales y la elección de las autoridades mediante elección directa ha significado un avance importante en la modernización política del medio rural y en la democratización de los territorios.

En el caso ecuatoriano, los espacios rurales han estado sometidos a las dinámicas urbanas, a excepción de ciertas coyunturas en donde se ha debilitado el control del Estado, como por ejemplo, en los orígenes de la República con la creación de municipios rurales que asumían las funciones de control de la población y administración de la justicia. Como lo señala Morelli (2005), la elección de alcaldes parroquiales hacia los años veinte del siglo XIX, creó un espacio nuevo en el medio rural que fue ocupado por sectores sociales (pequeños y medianos propietarios e incluso indígenas) que hasta entonces habían estado al margen del poder en contra de los grandes propietarios y de las elites urbanas tradicionales.<sup>10</sup> Es interesante, a modo de hipótesis, señalar que los periodos de debilitamiento del Estado central pueden haber significado en contraparte, un fortalecimiento de los poderes locales y en este caso de los actores y comunidades rurales aprovechando la creación de los municipios rurales. Esta hipótesis

<sup>10</sup> “El hecho de que el alcalde parroquial —por sus orígenes, lazos de parentesco y de solidaridad, modalidades de nombramiento— no era un representante del poder central, sino más bien de la comunidad local” (Morelli, 2005: 244).

aplicada al caso actual supondría que el debilitamiento del Estado como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales a partir de los años ochenta del siglo xx habría generado las condiciones para la creación de una nueva institucionalidad rural e incluso la consolidación de movimientos sociales importantes como el movimiento indígena ecuatoriano. Esta tendencia se la puede encontrar también en otros países latinoamericanos en donde entró en crisis el Estado benefactor y posibilitó el surgimiento de organizaciones del campo más independientes, así como la consolidación de gobiernos locales basados en una mayor democracia electoral, lo que ha llevado según algunos autores a “una mejor distribución de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno” (De Grammont y Mackinlay, 2006: 61). En el mismo caso venezolano, por solo señalar un ejemplo, el proceso de descentralización generó toda una movilización de sectores que quieren profundizar la democracia municipal, lo que ha permitido el “ascenso de nuevos actores no tradicionales” que generan incluso fricciones con el gobierno (Lalander, 2005: 211).

Lo cierto es que las Juntas Parroquiales han sido vistas con mucho beneplácito por la población rural, especialmente por la población de las cabeceras parroquiales y también por la población dispersa organizada ya sea bajo patrones tradicionales (comuna) o bajo nuevas formas como las Organizaciones de Segundo Grado (osg), resultado de una práctica desarrollista impulsada desde fuera durante los años ochenta y noventa (Martínez, 2006; Bretón, 2006).

No obstante, la población rural se ha diversificado mucho desde el punto de vista social y la creación de las Juntas Parroquiales no responde exactamente a las iniciativas de los sectores más organizados del medio rural (indígenas), ni a la dinámica económica empresarial rural, sino a la necesidad de completar un proceso de descentralización vinculado a la modernización capitalista del estado. Ésta sería el último eslabón que faltaría para completar un proceso de modernización del Estado cuyo eje es la descentralización, aunque en el caso de las JP, se abre un espacio “social-participacionista”, tal como lo señala Assies (2001). De allí que como lo mencionamos al inicio de este trabajo, se ha creado un “campo social” muy dinámico en donde los diversos actores políticos del medio rural —a excepción de los grandes propietarios— compiten por el control de estas nuevas instancias de gobernabilidad. Lo interesante es que nuevamente encontramos a la vuelta de cerca de 200 años a los actores subordinados del campo buscando un espacio de participación política en este caso a través de las Juntas Parroquiales.

Se pueden visualizar al menos tres tipos de conflictos que se generan en este campo político en el que actúan las JP: a nivel institucional, a nivel económico y a nivel sociocultural.

El primer tipo de conflictos se genera entre las JP y los municipios, en lo que se podría denominar como la disputa por el control del espacio rural. La mayoría de los



municipios de hecho han abandonado la idea de vincularse con los problemas rurales y se concentran exclusivamente en la gestión del espacio urbano. No obstante, como lo hemos mencionado, están presentes también los municipios alternativos, que corresponden a cantones más rurales, algunos de los cuales tienen incluso alcaldes indígenas.<sup>11</sup> En este caso, las JP aparecen como mini-municipios, tratando de realizar obras de infraestructura y gestionando recursos para ello. En este nivel también existiría potencialmente otro tipo de conflicto debido a la presencia de los Consejos Provinciales quienes tradicionalmente han actuado en el medio rural realizando obras de infraestructura, ahora también demandadas por las JP. De esta forma, la falta de claridad en las competencias de varios gobiernos locales genera una serie de conflictos en los cuales se entrecruzan también intereses personales y políticos existentes en los territorios.

Existe también otro nivel de conflictos ya no con la institucionalidad formal, es decir del Estado, sino con la nueva institucionalidad (informal) surgida del avance organizativo en el medio rural. Me refiero principalmente a la presencia de Organizaciones de Segundo Grado (OSG) que agrupan a varias formas de organización de base (tradicionales o modernas) presentes en el medio rural. Estas organizaciones hasta hace poco asumían el rol de contraparte organizativa en el medio rural frente al Estado, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), Iglesia y otras instituciones de desarrollo, en la medida en que representaban al conjunto de la población organizada de un territorio. Con la consolidación de las JP, se han creado conflictos de representatividad, pues las acciones del Estado y de las ONG tienden en adelante a canalizarse a través de los Planes de Desarrollo que elaboran estos gobiernos con participación de las comunidades. En otras palabras, han perdido legitimidad sobre todo en lo que se refiere al quehacer desarrollista en el medio rural. Este conflicto se puede extender incluso a niveles más básicos, por ejemplo entre JP y cabildos indígenas que en algunas parroquias reclaman para sí el derecho de ejercer el gobierno sobre la población indígena (sobre todo en la administración de justicia, pero también en forma creciente en la realización de pequeñas acciones desarrollistas).<sup>12</sup> Otro tipo de conflicto presente en la sierra central y en el área de estribaciones hacia la costa se debe a la presencia de las Juntas de Defensa del Campesinado (JDC), organización informal de fuerte arraigo entre los campesinos mestizos afectados durante mucho tiempo por el

<sup>11</sup> Éste es el caso conocido de los cantones Cotacachi, Otavalo, Saquisilí, Guamote.

<sup>12</sup> Según la opinión de algunos miembros del Movimiento Indígena Evangélico de Tungurahua, por ejemplo, las JP no tienen relación alguna con los cabildos y movimientos indígenas. En otra parroquia de esta misma provincia, la JP no coordinan con los nueve cabildos existentes y no propone proyectos para todos. Entrevistas realizadas a líderes indígenas, Ambato, 9 de julio de 2007.

abigeato rural y que acuden a esta forma de policía paralela de mucha efectividad, aunque con abusos en el ejercicio de una justicia local consuetudinaria.<sup>13</sup>

A nivel económico, el conflicto se da con los municipios, pues no disponen de muchos recursos en forma autónoma, por lo mismo, deben coordinar con el alcalde de la ciudad para la asignación de estos fondos. Adicionalmente es importante señalar que muchos espacios rurales están afectados por situaciones de pobreza estructural, por lo mismo, es impensable que estos gobiernos puedan implementar medidas impositivas tendientes a obtener recursos propios. No obstante no todos los territorios son pobres y es probable que existan parroquias rurales viables desde el punto de vista económico, incluso más ricas que el mismo municipio, como podría ser el caso de parroquias ubicadas en áreas de la Cuenca del Guayas y del subtrópico.<sup>14</sup> En este sentido, no se observa a nivel de las JP ningún esfuerzo por obtener recursos e incorporar en su gestión a sectores económicos dinámicos que actúan en el mismo territorio mientras continúan con la presión hacia el gobierno central por la dotación de más recursos.<sup>15</sup>

Finalmente a nivel sociocultural, existen conflictos entre las JP y la población rural, incluidos los denominados municipios alternativos, debido en gran parte a que los directivos pertenecen a las elites pueblerinas mestizas que consideran al gobierno local como una instancia para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del pueblo y no de toda la población del territorio y además tienen mucha dificultad en aceptar las demandas de la población indígena tradicionalmente subordinada a ellas. De allí que en muchos gobiernos provinciales se haya impulsado como una de las tareas prioritarias la inserción de políticas interculturales para evitar la discriminación étnica en los gobiernos locales.<sup>16</sup> Si bien, las nuevas elites

<sup>13</sup> Este tema no ha sido estudiado en el país, pero lo cierto es que las JDC ejercen una importante influencia en la gestión de los gobiernos municipales y parroquiales. No disponemos por el momento de estudios detallados sobre este importante tema, pero el hecho es que las Juntas de Defensa del Campesinado tiene un apoyo efectivo por parte de campesinos sobre todo mestizos en áreas rurales donde la presencia del Estado es muy débil.

<sup>14</sup> Un estudio realizado para el Conajupare (Hexagon, 2007), muestra que de acuerdo al Índice de Condiciones de Vida (que considera analfabetismo, matrícula primaria y secundaria, disponibilidad de agua en la vivienda, recolección de basura y alcantarillado), existirían 192 parroquias extremadamente necesitadas y 407 muy necesitadas, lo que representa 76.9% del total de las 779 parroquias rurales analizadas.

<sup>15</sup> El gobierno actual del presidente Correa ha incrementado los recursos para la JP, que llegan al orden de los 30 millones de dólares.

<sup>16</sup> Éste es el caso del Gobierno Provincial de Tungurahua que ha asumido esta política como central en la gestión del territorio.

pueblerinas ya no están compuestas por la tradicional elite terrateniente, no obstante, responden a patrones de discriminación étnica tradicionales en el caso de la sierra y en el caso de la costa, seguramente responde a patrones de dominación clientelar, la mayoría de las veces cruzados por la pertenencia a partidos políticos de corte populista.<sup>17</sup> No es descartable que en ese contexto se incuben procesos de clientelismo sobre todo cuando en la región de la costa no existen organizaciones de base que puedan contrarrestar la influencia de caudillos populistas presentes en el área rural. La potencialidad de las JP de convertirse en verdaderos espacios de democratización para los habitantes rurales encontraría serios obstáculos por la captación de los cargos principales por parte de lo que podría denominarse como nueva estructura de poder rural.

### **Algunas conclusiones**

Las Juntas Parroquiales constituyen un importante espacio para la construcción de la democracia en el medio rural, en la medida en que se trata de un nivel de gobierno local muy cercano a la población que puede canalizar las demandas centrales y estimular la participación de los ciudadanos hasta ahora catalogados como de segunda categoría, especialmente en los territorios con predominio de población indígena y afroecuatoriana.

Las JP, por otro lado abren un importante “campo político” que en principio está abierto al juego de los principales actores sociales organizados por conservar su posición, en este caso política, alcanzada. No obstante, como todo campo social está abierto a los conflictos provenientes de una sociedad rural que ha experimentado notables cambios ya sea en su estructura productiva como en la heterogeneidad social, provenientes de una mayor inserción en el mercado capitalista. Los actores sociales, por lo mismo, no son homogéneos, salvo el caso de parroquias de predominancia étnica, y las JP sin duda van a ser la arena de conflictos de acuerdo a la disponibilidad de capital que tienen los diversos actores sociales (económico, cultural, político). No obstante y como hipótesis de investigación hacia el futuro, las JP sin duda abren un espacio de una nueva configuración de la estructura de poder a nivel local, todavía no estudiada en el caso ecuatoriano.

Las JP, dado el modelo de gobierno local construido desde arriba, todavía no logran tener una lectura del territorio y están entrampadas en un quehacer de tipo mu-

<sup>17</sup> Éste es un tema que requiere evidentemente de una investigación de campo, sobre todo porque no se dispone de estudios que muestren los nuevos cambios en la estructura de poder rural.

nicipalista, esto es, centradas en la gestión de obras para el pequeño centro poblado, mayormente de infraestructura básica, mientras las demandas de tipo económico no son ni siquiera visibilizadas por la misma población rural. Esto, por supuesto obedece a la manera en que se gestó este tipo de gobierno local, pero también a la carencia de recursos humanos que incorporen los problemas estructurales de los territorios en su inserción con la sociedad a nivel mezo y macro.

La potencialidad de las JP, por el momento radica en la construcción de capital social, lo que permitiría crear espacios de generación de las demandas más estructurales desde las mismas bases y canalizarlas hacia los gobiernos locales de mayor nivel (municipios y Consejos Provinciales). Este capital social, por otro lado daría mayor nivel de sostenibilidad y transparencia a la gestión de estos gobiernos locales y frenaría las posibilidades de abusos y corrupción. Esto requiere indudablemente buscar alternativas que superen los conflictos existentes en el medio rural entre las JP y las OSG y en general con las formas tradicionales de gobierno y organización de los indígenas. El fortalecimiento del capital social permitiría igualmente superar algunos de los obstáculos que están presentes en las JP: poca capacidad de convocatoria, mayor participación en las asambleas parroquiales, mayor conocimiento de los derechos ciudadanos, etcétera. Es en este sentido una variable crítica, pues el desarrollo del territorio, depende de la apropiación por parte de los actores de los recursos no sólo económicos, sino simbólicos y culturales que pueden ser movilizados en propuestas endógenas de desarrollo hasta hora no visibilizadas por los gobiernos locales (Pecqueur, 2006).

Finalmente, uno de las principales falencias de las JP es la falta de integración dentro de su quehacer, de la problemática del territorio, con el riesgo de continuar marginando de las políticas públicas los problemas más estructurales de la población rural que no logra salir de la trampa del proyectismo desde abajo, concretizado en el diseño de los planes de desarrollo que no constituyen sino un listado de necesidades de obras básicas de infraestructura, que hoy por hoy conforman el eje de la acción de organismos del Estado (tipo FISE), gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

## Bibliografía

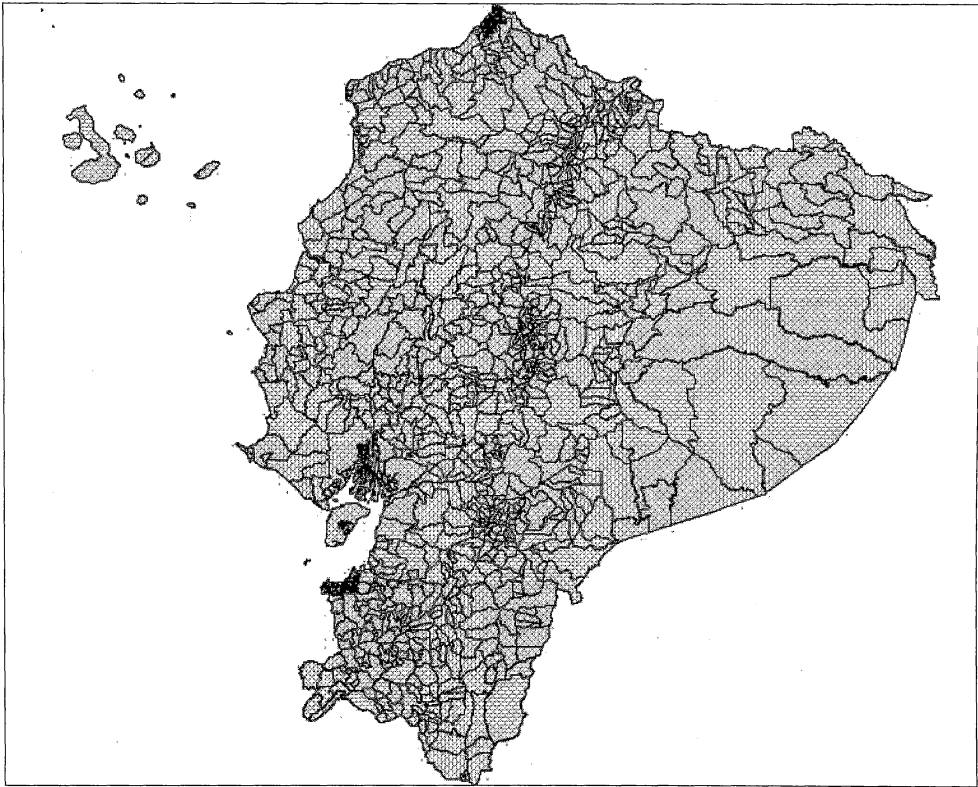
- Assies, Willem (2001), *La descentralización en perspectiva*, México, El Colegio de Michoacán, consultado en: [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)
- Ayala Mora, Enrique (1991), "El municipio en el siglo XIX", *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*, núm. 1, Quito, Corporación Editora Nacional.

- Bourdieu, Pierre (2000), *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.
- Bretón, Víctor (2007), “A vueltas con el neoindigenismo etnófago: la experiencia Prodepine o los límites del multiculturalismo neoliberal”, *Iconos*, núm. 29, septiembre, Quito, Flacso.
- De Grammont, H y H. Mackinlay (2006), “Las organizaciones sociales y la transición política en el campo mexicano”, en C. Hubert de Grammont (coord.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, Clacso.
- De Mattos, Carlos A. (1989), “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”, *Nueva Sociedad*, núm. 104, noviembre/diciembre.
- García Pascual, Francisco (2007), “¿Un nuevo modelo rural en Ecuador? Cambios y permanencias en los espacios rurales en la era de la globalización”, *Iconos*, núm. 29, septiembre, Quito, Flacso.
- Hexagon. Consultores (2007), “Estudio técnico y económico de la situación de la inversión pública en las parroquias rurales de Ecuador y desarrollo de una programación conjunta de inversiones”, Quito, *FISE-Conajupare*, 26 de julio, mimeo.
- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005), Perfil de Gobernabilidad de Ecuador, Barcelona, mayo.
- Lalander, Richard (2005), “Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia”, *Ecuador Debate*, núm. 65, agosto, Quito, CAAP.
- Linck, Thierry (2006), “La economía y la política de la apropiación de los territorios”, en Alberto Riella (comp.), *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*, Montevideo, Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Martínez Valle, Luciano (2003), “La descentralización en el medio rural: ¿algo más que participación ciudadana?”, en Víctor Bretón y Francisco García (eds), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Barcelona, Icaria.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural”, en C. Hubert de Grammont, *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, Clacso.
- Morelli, Federica (2005), *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pecqueur, Bernard (2004), “Vers une géographie économique et culturelle autour de la notion de territoire”, *Géographie et Cultures*, núm. 49, París, L’Harmattan.

- Pecqueur, Bernard (2006), “Le tournant territorial de l’économie globale”, *Espaces et sociétés*, núm. 124-125, París.
- PNUD, (2000), Dialogo 21. Ley de Juntas Parroquiales Rurales, Registro oficial núm. 193, 27 de octubre de 2000, Quito.
- Ramírez, Eduardo, (2007), “La identidad como elemento dinamizador de la economía territorial”, en *Revista Opera*, núm. 7, Universidad Externado de Colombia.
- Remy, María Isabel (2004), “Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades Rurales en democracia”, en Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (eds.), *Perú: el problema agrario en debate-SEPIA X*, Lima.
- Sarraceno, Elen (2007), “Políticas rurales de la unión europea y proyectos territoriales de identidad cultural”, *Revista Opera*, núm. 7, Universidad Externado de Colombia.

## Anexo 1

**Ecuador: división político administrativa a nivel de parroquia.**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SUISE, versión 4.5.