

Diego Martínez Godoy / Patrick Clark
Coordinadores

DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR

Situación actual y perspectivas



2015

DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR

Situación actual y perspectivas

Diego Martínez Godoy / Patrick Clark, Coordinadores

Serie Territorios en Debate. N° 1

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (02) 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: (593-9) 99012226
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Skype: pancho.enriquez1
Quito-Ecuador

Director de la
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-311-0

Depósito Legal: 005381 Derechos de autor: 047371

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

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



Contenido

Presentación <i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
El desarrollo territorial en el Ecuador: Elementos conceptuales y coyunturales para el análisis de las miradas locales en épocas de globalización <i>Diego Martínez Godoy / Patrick Clark</i>	15
Tungurahua: un caso ejemplar del desarrollo económico territorial en Ecuador <i>Fernando Naranjo Lalama</i>	37
La descentralización: Un camino al desarrollo territorial <i>María Caridad Vázquez</i>	61
Crecimiento urbano, agricultura familiar y perspectivas de desarrollo territorial rural en los Andes del Ecuador <i>Nasser Rebaï</i>	77
Diálogo y participación para el desarrollo territorial. Visión desde el cantón Cayambe <i>Humberto Cholango</i>	95

El nivel intermedio de gobierno Territorial ¿Una necesidad o el falso igualitarismo entre los Gobienos Autónomos Descentralizados? <i>Edwin Miño</i>	113
Memorias del Taller de Desarrollo Territorial en el GAD de Tungurahua <i>Marisol Lira Villarejo</i>	123
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	131



Introducción

Francisco Enríquez Bermeo¹

La sociedad y el Estado son entidades distintas y complementarias que forman parte de un todo: el Estado nacional. Uno no puede existir sin el otro. Sus permanentes cambios mantienen al país en constante movimiento. A pesar de que el Estado es la representación de la sociedad y se organiza para satisfacer sus necesidades, ambos conviven en permanente tensión. El Estado es más rígido, puesto que tiene estructuras que son más difíciles de cambiar, mientras que la sociedad es más dinámica, está en permanente transformación. Cuando el Estado no responde a tiempo a las demandas de la sociedad, se tensiona esa relación, llegando a casos en donde incluso se producen rupturas sociales e institucionales.

Parte de la tensión entre Estado y sociedad se expresa también a nivel territorial entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales, quienes tienen una mayor cercanía con los actores locales. La creación de espacios de diálogo entre los distintos niveles de Estado y diversos actores de la sociedad es importante para acortar esas tensiones, esas diferencias, más aún cuando el país empieza un período de contracción económica, de reducción del protagonismo estatal y de búsqueda de salidas a una crisis a la que no solo el Gobierno nacional, sino también los gobiernos locales y fundamentalmente los actores de la sociedad tienen una enorme responsabilidad.

1 Coordinador General de la Iniciativa y Director de Incidencia Pública-Ecuador.

Aspecto relevante de esa conflictividad tiene que ver con la descentralización y el papel de los gobiernos locales y entre ellos los gobiernos provinciales, quienes ejercieron hasta antes de la Constitución vigente diversas competencias, permitidas por la normativa anterior de “descentralización a la carta”. Ejercieron competencias en educación, salud, desarrollo productivo, fomento agropecuario, vialidad, cuidado del ambiente, turismo, entre otras, tanto en el ámbito rural e incluso en el urbano, que en muchos casos generó sobre-posición de funciones con los Municipios.

La nueva Constitución precisó las competencias del Gobierno provincial, fijando lo rural como su ámbito predominante de intervención y centrando su gestión en el fomento al desarrollo productivo, manejo de cuencas y micro-cuencas y en la generación de infraestructura que favorezca ese desarrollo, principalmente en vialidad, riego y energía.

Pese a que la Constitución del 2008 precisa las competencias de los gobiernos provinciales, es indispensable irlos dotando de políticas, instrumentos y líneas de acción que les permitan cumplir con la misión encomendada. Más aún cuando la Constitución vigente, mediante la Primera Disposición Transitoria numeral 9, creó un nuevo tipo de gobierno intermedio, el Gobierno Regional.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), aprobado por la Asamblea Nacional en octubre de 2010, ratificó ese mandato en la Tercera Disposición Transitoria y estableció que en el plazo máximo de ocho años, contados a partir de la aprobación de ese Código, se tramitará la aprobación de estatutos para la conformación de las Regiones y sus Gobiernos, lo que postergó por dos años más, hasta el 2018, el plazo de su conformación.

La postergación de creación de ese nuevo nivel de gobierno intermedio con sus propias competencias, entre las que se destacan desarrollo territorial, seguridad alimentaria, ambiente y la formulación de los planes de ordenamiento territorial, entre otras, abre un período de espera en el que los gobiernos locales, y particularmente los gobiernos

provinciales, deben responder ante procesos importantes de política pública como son el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la extrema pobreza, entre otros, objetivos estratégicos no solo del Gobierno Nacional sino del país en general.

En ese sentido, el CONGOPE creyó necesario generar un proceso de reflexión y debate, con la finalidad de dotar a los Gobiernos Provinciales de insumos de política pública territorial, que les permitan contribuir de mejor manera al cambio de la matriz productiva, a la reducción de la pobreza, a la seguridad alimentaria, al desarrollo territorial y a la preservación del ambiente. El CONGOPE en esa línea propuso, entre otros, tres temas de reflexión y debate: Desarrollo Territorial, Seguridad Alimentaria y Ambiente y Extractivismo.

Para ello, el Presidente y el Director Ejecutivo del CONGOPE invitó a expertos en cada uno de los temas propuestos, a responder algunas interrogantes que orientarán sus reflexiones hacia los aspectos sobre los que el CONGOPE espera aportes y recomendaciones de política pública para el nivel intermedio de gobierno, los GAD Provinciales.

Desarrollo territorial

El desarrollo territorial va más allá del desarrollo productivo, involucra al desarrollo humano. Humanos que han ido construyendo formas de vida y relaciones con otros grupos humanos (vecinos), con los medios dados por la naturaleza, que en la mayoría de los casos han afectado al ambiente en distintas dimensiones, con lo que ha ido configurando un territorio, que es el resultado de una construcción social.

En ese sentido, el fomento agropecuario y el desarrollo productivo general, competencias específicas de los GAD Provinciales, no pueden ser concebidas por fuera del desarrollo territorial. Pero en vista de que las regiones y el Gobierno regional no se van a conformar en el corto ni mediano plazo, es importante que los gobiernos provinciales promuevan su discusión, dado que es limitado fomentar las actividades productivas y particularmente las agropecuarias, sin inscribir dicha ac-

ción en el desarrollo territorial. De ahí la importancia de su debate y la necesidad de orientar su gestión.

Hay que anotar también que en el ámbito rural se ha generado una profunda transformación, ya que un área dedicada predominantemente a la producción de alimentos destinados al consumo interno², con la demanda de los denominados “commodities”³, se han ido incorporando actividades agropecuarias de alta productividad, dotadas de tecnologías muy modernas (agro-industria) que han generado procesos migratorios internos, de las ciudades hacia esas zonas de producción, con el consiguiente incremento de demanda de servicios de alimentación, transporte, vivienda, vestido, recreación, etc.

A esas actividades de servicios se han sumado otras demandadas por los pobladores de los grandes centros urbanos nacionales e incluso del extranjero como son el turismo, la recreación, los deportes de aventura, entre otros, lo que va configurando una nueva ruralidad con actores sociales, relaciones y dinámicas productivas fuertemente vinculadas a los grandes procesos de globalización mundial.

A pesar de ello subsisten aún en el sector rural amplios grupos de población marginados de esos procesos, que siguen cumpliendo funciones importantes principalmente en el abastecimiento de alimentos al mercado nacional, pero que son objeto de poca, por no decir ninguna, atención de parte de las políticas públicas.

Los GAD Provinciales deben contar, en esa medida, con políticas, programas y acciones que den respuesta a esa compleja problemática, su gran diversidad de actividades productivas y de servicios y en ellas las de fomento agropecuario. Un grave problema en esta nueva rurali-

2 Con excepción de ciertas zonas tradicionales de producción para la exportación de las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos, entre otras.

3 Nombre que se da a bienes primarios con procesos de transformación o agregación de valor muy limitados, que en los últimos años han tenido niveles importantes de demanda internacional, por la incorporación al mercado de consumo de grandes grupos poblacionales principalmente de Asia.

dad son las asimetrías económicas entre los distintos grupos sociales y territorios, las que van en aumento, acrecentando con ello la inequidad.

Si bien la Constitución vigente delimita el ámbito de lo rural como de competencia de los GAD Provinciales y el ámbito de lo urbano como competencia de los GAD Municipales, la dinámica del mercado demanda mayor complementariedad entre un ámbito y otro. No es posible pensar la producción sino no se tiene claridad sobre las características y dimensión de la demanda y la demanda está predominantemente en los centros urbanos. En esa medida, el fomento productivo y la seguridad alimentaria solo son posibles a partir de la concurrencia de los dos niveles de gobierno municipales y provinciales, bajo las orientaciones de política pública del Gobierno nacional.

En ese marco el CONGOPE solicitó sus reflexiones a quienes le pudieran aportar desde diversas perspectivas:

- La reflexión de un gestor de política pública nacional, que correspondió a María Caridad Araujo, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias.

- La de un gestor de política pública local, Fernando Naranjo, Prefecto de la provincia de Tungurahua.

- La de un académico, Nasser Rebaï, Geógrafo, Doctor de la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. UMR PRODIG. Profesor Asociado, FLACSO Ecuador – Departamento “Desarrollo, Ambiente, Territorio”, y finalmente,

- La reflexión de las organizaciones sociales de Humberto Cholango, ex Presidente de la CONAIE y dirigente indígena.

Además, este tema de reflexión contó con la coordinación de Patrick Clark⁴ y Diego Martínez⁵, quienes escribieron el artículo introduc-

4 PhD (c), Political Science, Carleton University – Canada, MA in Global Governance.

5 PhD (c) en Sociología rural, AgroParisTech – Francia, Master en Economía Territorial Universidad de Grenoble

torio al libro y mantuvieron una comunicación directa con los autores invitados con la intención de ahondar con repreguntas sobre los temas abordados.

Finalmente, Edwin Miño, Director Ejecutivo del CONGOPE, cierra el libro con una reflexión final derivada de la lectura de los demás artículos.

Incidencia pública es una iniciativa que busca generar procesos que permitan reducir las tensiones entre Estado y sociedad, creando espacios de diálogo y construcción social de propuestas de política pública, que aporten a quienes toman decisiones en el Estado y también al ciudadano de a pie, para que éste las adopte en su vida como parte de su corresponsabilidad social.

Los aportes de los autores invitados y sus distintas perspectivas de abordaje del tema, han permitido que salga a la luz este libro que espera ser una contribución no solo a la gestión del Estado, los GAD Provinciales sino al debate general.