

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



Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales CONGOPE presenta el Primer Volumen de la Serie Territorios en Debate: “Desarrollo territorial: situación actual y perspectivas” a través del cual busca aportar a los Gobiernos Autónomos Provinciales con reflexiones sobre las políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Para esta reflexión el CONGOPE ha invitado a especialistas provenientes de la gestión pública nacional y local, de la academia, de organizaciones sociales, y de la cooperación internacional, para que desde sus distintas perspectivas aborden esta temática.

El Desarrollo Territorial, cuya acción se sitúa en territorios subnacionales, tiene como objetivo alcanzar el desarrollo productivo y humano de una comunidad en el marco de un ambiente en donde históricamente han ido construyendo culturas basadas en tradiciones y configurando un territorio, que no es solo un espacio físico, sino principalmente el resultado de una construcción social de relaciones entre personas, entre grupos y con el medio ambiente que les rodea.

Esperamos que las contribuciones de este libro puedan dar algunas pistas para entender y profundizar el significado e implicaciones del desarrollo territorial en el Ecuador. Los distintos desafíos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los actores civiles del desarrollo territorial deben ser analizados y contextualizados según las distintas realidades de cada territorio.

A través de la Serie Territorios en Debate, el CONGOPE espera seguir aportando en los próximos meses con nuevas reflexiones sobre los temas que son de interés de los GAD Provinciales y de los ciudadanos en todo el país.

Gustavo Baroja
Presidente del CONGOPE



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.



El desarrollo territorial en el Ecuador: Elementos conceptuales y coyunturales para el análisis de las miradas locales en épocas de globalización

Diego Martínez Godoy¹ / Patrick Clark²

Introducción

En la actualidad, es fundamental recurrir a la comprensión de estructuras productivas y sociales, y del “entramado de relaciones sociales”, que constituyen factores de configuración de un territorio, “son elementos básicos para la elaboración de políticas, estrategias, [...]” en favor del desarrollo territorial (Mora Alfaro, 2009: 106). El desarrollo territorial como concepto y modelo de desarrollo surge en Europa a partir de los años 90, sin embargo en el Ecuador y en América Latina constituye aún un concepto de uso reciente. Esta razón principalmente explica la existencia de un sin número de políticas públicas, planes de desarrollo, programas y proyectos, construidos desde el Ejecutivo y aplicados con un enfoque “desde arriba” (*top down*), en diferentes lo-

1 PhD (c) en Sociología rural, AgroParisTech-Francia, Master en Economía Territorial Universidad de Grenoble 2.

2 PhD (c), Political Science, Carleton University-Canada, MA in Global Governance.

calidades sin haber entendido aún o incorporado al “territorio” como una variable central de análisis socio económica. De igual manera son escasos los estudios, investigaciones y centros de la educación superior en nuestro medio, que abordan discusiones útiles a la comprensión de los diferentes factores, fundamentos teórico-conceptuales, finalidades y perspectivas del desarrollo territorial en el siglo XXI.

Es evidente que desde el actual Gobierno se ha incorporado el concepto de desarrollo territorial al menos en los discursos oficiales. Sin embargo en varias ocasiones este último ha sido confundido con otros conceptos como los de desarrollo local, ordenamiento territorial, y hasta descentralización. Por ejemplo, se explica desde la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), que el desarrollo territorial es prioritario en el país, y que este posee como principal objetivo: “cerrar brechas entre territorios, en términos de dotación de servicios públicos y de ejercicio de derechos”³.

De igual manera, queda la impresión, por ejemplo que ciertas políticas favorables al discurso del “Cambio de matriz productiva”, impulsadas desde el Gobierno, podrían encontrar ciertas similitudes con los fundamentos de paradigma modernizador de los años 50 y 60 del siglo pasado. Este paradigma defendía entre otras cosas una modernización en las naciones “subdesarrolladas” a través una difusión de “conocimientos, capacidades, tecnología, organización y capital”, provenientes de los países ricos (Kay, 2000: 341). Pero a su vez, también se puede notar un panorama en donde ciertas políticas nacionales, hubieran retomado la “corriente evolucionista” la cual concibe, según Arrocena (1986), al desarrollo como “un proceso ininterrumpido hacia el progreso y que considera a *lo local* como un obstáculo a esta evolución (p. 181).

“La utilización de la noción de desarrollo como categoría de análisis, supone entonces un esfuerzo considerable de precisión, si se pretende evitar riesgos de caer en el desarrollismo” (Arrocena, 1986: 179).

3 Boletín SENPLADES, 15 de agosto del 2013 referente a la participación de Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir, en cumbre CEPAL. <http://www.planificacion.gob.ec/desarrollo-territorial-es-una-prioridad-del-ecuador/>

Estos hechos, se suman a una falta de debates y discusiones sobre el desarrollo territorial entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, lo que nos compromete en esta publicación, primeramente a profundizar reflexiones acerca de los principales cambios de orden político a los cuales se ha sometido el Ecuador en los últimos diez años para enseguida, a través del establecimiento de ciertas precisiones conceptuales de base, poder abordar y analizar las diferentes percepciones y miradas existentes tanto del “territorio” como del “desarrollo territorial”, provenientes de diferentes sectores como el de la sociedad civil, los gobiernos autónomos descentralizados, la academia y el Ejecutivo. Mediante este aporte intentaremos proponer una guía de análisis útil a la apertura del debate tanto sobre la descentralización, considerada herramienta útil al desarrollo territorial, como sobre los principales desafíos y perspectivas de este modelo de desarrollo en el Ecuador contemporáneo, en épocas de globalización.

El nuevo modelo de descentralización en Ecuador: ¿Un contexto favorable y suficiente al desarrollo territorial?

Los procesos de descentralización en el Ecuador empezaron en el periodo neoliberal, un contexto político distinto al contexto contemporáneo. La descentralización del Estado constituye una idea que surge con el auge del neoliberalismo en la economía política internacional. Philip Oxhorn relaciona a la descentralización del Estado con tres fenómenos dominantes en todo el mundo durante el auge del neoliberalismo: descentralización, liberalización económica y la transición a la democracia en muchos países del sur global (2004: 3). El neoliberalismo era un contexto en el cual faltaba institucionalidad desde el estado central para implementar una forma y modelo coherente de descentralización y ordenamiento territorial. Desde una perspectiva normativa, ‘la descentralización intenta acercar los servicios estatales al ciudadano con la finalidad de profundizar la legitimidad democrática y la transparencia política’ (Faust et al., 2008: 2). En otras palabras, se trata de democratizar el Estado y bajar el poder de toma de decisión y servicios públicos a niveles más cercanos a la ciudadanía. Sin embargo, Oxhorn sostiene desde la evidencia empírica, que pese

a que el objetivo normativo de la descentralización es mejorar la calidad de la democracia o la democratización al nivel local, en diferentes países y en numerosas ocasiones no se ha logrado el impacto esperado. Más bien, estas políticas y procesos de descentralización han provocado un impacto contrario, favorable al fortalecimiento del poder de elites políticas locales (Oxhorn, 2004). Lo que queda claro, es que en la época neoliberal, la descentralización ha implicado impactos diferenciados incluso adentro de un mismo país, como es el caso del Ecuador.

En efecto, en Ecuador, el proceso de descentralización en el periodo neoliberal se convirtió en un proceso desigual y caótico. Varios observadores han descrito a este modelo como una muestra de descentralización de competencias a los gobiernos locales “a la carta, uno por uno”, sin ningún tipo de orden en la transferencia de competencias (Carrión, 2008: 45). Según una evaluación realizada por el Instituto Alemán para el Desarrollo, el proceso de descentralización en Ecuador fracasa por la falta de un estado central capaz de convertirse en rector del proceso y asegurar el establecimiento de un modelo coherente en base a los principios de subsidiaridad⁴ (Faust et al., 2008: 6). En este sentido, el proyecto de descentralización no posee una ideología clara ni de izquierda ni de derecha. Por un lado, como sostiene Oxhorn, el proyecto de descentralización fue un proyecto muy enraizado al neoliberalismo y a la caída del Estado desarrollista y social en los países del sur (Oxhorn, 2004). Pero al mismo tiempo, son los partidos de izquierda en varios países de América Latina, que aprovecharon los procesos de descentralización para ganar elecciones al nivel local. Por ejemplo, en la época neoliberal en América Latina, partidos progresistas y de centro izquierda, ganaron espacio político a nivel local⁵ (Oxhorn, 2004: 16). El auge de Pachakutik a nivel local en Ecuador durante el periodo neoliberal

4 La subsidiaridad enfatiza la transferencia de poderes al nivel de gobierno más local pero también enfatiza la coordinación y equilibrio de poderes entre los diferentes niveles de gobierno en un Estado unitario. La subsidiaridad es fundamental en cualquier proceso de descentralización.

5 Esto es lo que sucedió en Brasil, Bolivia México, Venezuela, y Chile durante el periodo neoliberal según Oxhorn (2004: 16).

también constituye un reflejo de este fenómeno (Beck y Mijeski, 2011; Cameron, 2003 y 2005). En el caso de Bolivia varios estudios sostienen que la descentralización dio espacio para el fortalecimiento del Movimiento al Socialismo (MAS) y eventual auge al poder a nivel nacional (Faguet, 2013; Zauza et al., 2012). En este sentido, la descentralización ha tenido una variedad de impactos políticos, y en el caso ecuatoriano los resultados han sido desiguales en casi todo el territorio nacional.

Según Faust et al. (2008) la principal causa del fracaso del proceso de descentralización en el periodo neoliberal en Ecuador fue la fragmentación legislativa y la inestabilidad política en el país. Con la re-elección del Presidente Rafael Correa en 2013, el panorama es distinto, John Polga (2013) sostiene, que por primera vez en mucho tiempo no hay una brecha regional en la política y hay un “gobierno de la mayoría” lo que significa que existe una estabilidad política que facilita el avance de una agenda política y legislativa. En comparación con el pasado, esto abre la posibilidad de avanzar hacia un proceso coherente de descentralización liderado por un estado central fortalecido. Si el modelo de descentralización implementado anteriormente en el país antes era un modelo caótico, denominado “a la carta” (Carrión, 2008: 45), actualmente existe al menos un marco político y legal más ordenado. Sin embargo, paradójicamente, hoy en día parece que el problema ya no proviene de la existencia de un Estado central débil e incapaz de liderar un proceso efectivo, sino más bien de una tendencia a la recentralización de ciertas competencias y de la debilidad de ciertos gobiernos locales en asumir competencias. A su vez, esto se suma a una baja coordinación inter-institucional, entre instancias del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados.

Mientras la visión de la descentralización tiene sus raíces en el periodo neoliberal, un modelo de descentralización y ordenamiento territorial sigue implementándose en el Ecuador actual pero ya bajo una lógica distinta con un Estado central fortalecido. En este sentido, como sostiene Pabel Muñoz (2008: 339) el nuevo modelo de administración política de la Revolución Ciudadana intenta rescatar el papel

de lo público y el Estado central como rector de un nuevo proceso de descentralización y ordenamiento territorial. Por una parte, este modelo post-neoliberal implica un proceso de descentralización que incluye un fortalecimiento del Estado central para descentralizar las competencias a nivel de los gobiernos sub-nacionales. En este proceso, el papel de SENPLADES, como la instancia nacional de planificación económica y social, es central para el país. El COOTAD por su parte, establece el nuevo modelo de ordenamiento territorial en el país y el CNC aparece como rector de este proceso. También ya existe más poder de administración a nivel local. Por ejemplo en ciertos casos, pese a una falta de capacidades institucionales y técnicas, las juntas parroquiales, constituyen instancias de gobierno con más competencias y recursos para cumplir con todas las competencias que hoy les corresponden.

Si anteriormente el reto de la descentralización en Ecuador durante el periodo neoliberal fue la falta de un marco político y legal claro y un estado central fuerte, hoy el reto consiste en enfrentar tanto las debilidades a nivel de los GAD como también en superar ciertas lógicas centralistas con visión desarrollista, provenientes desde el gobierno, las cuales enfatizan menos un desarrollo desde los territorios. Bajo esta óptica de análisis, es interesante tomar en cuenta que la descentralización no siempre es favorable a un desarrollo local o territorial. Se necesita sobrepasar esta idea que confunde y/o asocia automáticamente a la descentralización con el desarrollo territorial. Esto supone comprender, para superar estas deficiencias mencionadas, que el territorio no solo es un espacio físico que solicita servicios básicos y depende de gobiernos autónomos con más competencias, sino que se trata de verdaderos procesos de construcción social donde pueden existir solidas estrategias colectivas de desarrollo construidas desde los actores.

La emergencia del “territorio” como base para un nuevo modelo de desarrollo

Para entender mejor el concepto que constituye el corazón de este libro y aplicarlo de manera libre en diferentes contextos útiles a la for-

mulación de políticas públicas o en la construcción de estrategias de acción provenientes de los actores locales, es importante concentrarnos en algunas precisiones que nos permitan sobrepasar estas confusiones respecto a los términos utilizados. Además cabe señalar que el concepto está compuesto por dos otros conceptos centrales que ameritan ser aclarados en este artículo introductorio, precisando que no es, sino hasta los años 80 en donde los conceptos de “desarrollo” y “territorio”, encuentran puntos en común para generar discusiones teóricas y modelos que poco a poco construirían el concepto de “desarrollo territorial”.

Durante los últimos veinte años, diversos análisis ya han identificado el contexto favorable a la emergencia de conceptos tales como el desarrollo local y el desarrollo territorial. Estos análisis concuerdan con la idea de que se trata de un rechazo generalizado a modelos convencionales de desarrollo implementados desde las décadas de los 60 hasta los 90, lo que dio origen a nuevas discusiones en torno a modelos basados en iniciativas locales. En este sentido Bajoit (1997; 2005), nos expone cinco grandes enfoques del desarrollo los cuales sientan sus bases en las teorías respectivas de la modernización, de la revolución, de la competición, de la democracia y de la identidad cultural. Es justamente este último enfoque el que da origen a un nuevo paradigma que rechaza la idea de políticas de desarrollo aplicadas unilateralmente desde arriba, y más bien promueve la construcción de políticas desde una autonomía local y a través la movilización de “actores de cambio” como la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales.

Pero más precisamente, según Lapeze (2007) es durante los años 80 que el enfoque de un “desarrollo endógeno” hace su aparición, sentando sus bases en estudios de caso concentrados a medir la eficacia de políticas de desarrollo provenientes de actores locales. Los diversos cambios económicos generados por la expansión del capitalismo, la globalización de la economía, y la liberalización de los mercados, han provocado: profundas desigualdades entre regiones y países, y la pérdida de capacidad de los territorios para controlar tanto sus procesos de producción como sus procesos de acumulación de riqueza (Baudelle; Guy; Merenne-Schou-

maker, 2011: 50). Es en función de estas transformaciones, que a partir de los años 90 se consolida la noción de desarrollo territorial, como un eje fundamental para enfrentar desafíos futuros y como una “respuesta emergente a la globalización” (Campagne y Pecqueur, 2014).

Sin embargo, previo a la aparición de la corriente del desarrollo territorial, tanto en Europa como en nuestra región, durante largos años se defendieron las tesis vinculadas al desarrollo local, como modelo alternativo. Efectivamente, Polèse y Schemur (2009), afirman que las primeras reflexiones y análisis sobre el desarrollo local datan de los años 70, y surgen como una alternativa ideal de desarrollo, y una solución de combate a las desigualdades sociales y económicas existentes los territorios. Este modelo también es conocido como desarrollo “desde abajo” (*bottom up*), ya que integra de manera central, las iniciativas populares, las costumbres, tradiciones y saberes de la gente y las dinámicas de empresas locales (2009: 194). A su vez para, Pecqueur (2000), la mayoría de reflexiones en torno al desarrollo local, alcanzan una cierta originalidad debido a que en este contexto de globalización económica, mencionado anteriormente, la dinámica del desarrollo local, ocupa un rol protagónico logrando superar al caduco modelo Fordista, el cual a su vez negaba la función de los territorios en el desarrollo económico y social.

“El desarrollo local abre sus perspectivas de acción para todo tipo de espacios: urbanos, rurales, industrializados, en vías de desarrollo, en reconversión, etc... obligando al observador y al político a modificar su mirada y perspectiva ante los potenciales y el origen de los recursos productivos” (Pecqueur, 2000: 15).

En este contexto la cooperación internacional tuvo un papel muy significativo en el Ecuador. Sus principales esfuerzos estuvieron enfocados en direccionar recursos para el fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos locales (Carrión, 2008: 42). En el periodo neoliberal, ciertos sectores de la cooperación internacional también cambiaron su enfoque, por la corriente del desarrollo local. Paradójicamente, el mismo neoliberalismo y los procesos de descentralización muchas veces abrían espacios para las visiones más progresistas y alternativas del

desarrollo relacionados con la idea de lo local y lo territorial. En el caso ecuatoriano, es conocido que la sociedad civil se fortaleció significativamente durante la década de los años 1980 una década perdida a causa de la crisis de económica en América Latina, sin embargo Galo Ramón la denomina ‘una década ganada’ en términos de organización social (1992). Las ONG y la cooperación internacional esencialmente reemplazaron a los programas estatales de desarrollo rural. En Ecuador, este auge del desarrollo local, también respondía a la decepción de las teorías convencionales del desarrollo, las teorías liberales de la modernización del campo (revolución verde) y de las recetas estructuralistas provenientes de la CEPAL. Como lo señala Bretón, se cambiaron las políticas de desarrollo rural provenientes del modelo de reforma agraria estatal implementadas durante las décadas de los sesenta y setenta por un enfoque más “culturalista” y local (2008).

Pero lo que queda claro ahora es que el modelo de desarrollo local “ONGcista” o proyectista, tampoco tuvo el impacto esperado. Se trataba de un contexto donde existía un sistema político fragmentado, un estado débil y muy poca coordinación por parte de la cooperación internacional para que sus intervenciones y programas sean verdaderamente efectivos (Bretón, 2008: 599; Faust et al., 2008: 9). Sus intentos para fomentar el desarrollo económico desde lo local también fueron limitados por las políticas neoliberales a nivel macro-económico (North y Cameron, 2003). Esto es lo que John Cameron y Liisa North califican de paradoja del “progreso rural, decae rural” (2003). Si bien existieron GAD con verdaderas experiencias de empoderamiento y fortalecimiento institucional, es claro que el proceso fue desigual entre los diferentes territorios del país. Estos hechos demuestran algunas de las limitaciones del modelo de desarrollo local, lo que sugirió una reactualización de ciertas acciones y bases de análisis.

En efecto de manera rápida durante los años 90 y a inicios de la primera década del presente siglo, el desarrollo local considerado como un modelo espontáneo, sostenido por la creación y refuerzo de ventajas competitivas frente a las ventajas comparativas de los modelos conven-

cionales, se originó sin el sustento de políticas públicas lo que provoca la aparición de notorias limitaciones respecto a su ámbito de acción y a su campo de relacionamiento con otros actores como el Estado y actores extraterritoriales (Pecqueur, 2000). Es en este sentido que Santos (1996), nos habla de “un retorno del territorio”, en efecto, la noción de “territorio” es retomada, puesta en relieve y considerada como un factor central para una reactualización del desarrollo local y aparición del desarrollo territorial en un contexto de adaptación a un mundo global. Bajo esta lógica, el concepto de “territorio” deviene útil tanto para el análisis de situaciones socio-económicas de las diferentes localidades, como para la construcción y desarrollo de estrategias endógenas basadas en valorización de recursos y ejercicios de coordinación y aplicación de redes de actores locales.

Existen diversas formas de comprender al territorio y actualmente son numerosas las disciplinas en ciencias sociales que han intentado elaborar una definición, sin embargo tanto para el análisis de fenómenos sociales como para los procesos de planificación a niveles meso, se requiere sobrepasar la idea que define al territorio únicamente como un espacio físico. Efectivamente, el territorio debe ser fundamentalmente, analizado como un espacio apropiado y gestionado, como un espacio de identidad de un grupo social, que a su vez posee un sentimiento de pertenencia y está consciente de esta apropiación (Brunet, Ferras y Théry, 2009, citado por Baudelle et al., 2011:16). Pero más específicamente para Pecqueur (2000), el territorio es “la construcción de un espacio abstracto de cooperación entre diferentes actores”, en otros términos el resultado de relaciones entre actores, anclados a un espacio geográfico delimitado, que tratan de identificar, para luego resolver un problema social o productivo compartido, a partir de soluciones endógenas “inéditas”, basadas en la valorización de recursos “particulares” o recursos territoriales “específicos”.

Se trata esencialmente de que este proceso de valorización de recursos específicos constituya la pieza clave para la construcción de una estrategia de desarrollo territorial. En efecto, para Baudelle et al. (2011),

a través este proceso se pretende construir o reconstruir los territorios en espacios atractivos y competitivos, capaces de combinar “preocupaciones económicas, sociales y medioambientales”. Campagne y Pecqueur (2014) indica que cada territorio que busque llevar a cabo un proceso de esta naturaleza, deberá experimentar un cambio profundo en las actividades llevadas a cabo por los actores e igualmente deberá sobrepasar lógicas que valoricen recursos locales estándares o genéricos (en referencia a recursos disponible fuera del territorio), para identificar recursos específicos (únicos en el territorio) y poner en marcha ejercicios de coordinación entre Estado, actores de sociedad civil (ej: asociaciones locales), y el sector privado (Gobernanza territorial).

Sin embargo, es necesario precisar que tanto el proceso de valorización de recursos específicos como el proceso de relacionamiento y coordinación entre actores, no debe implicar por ningún motivo un sometimiento de actores locales hacia empresas externas al territorio, ya sean estas nacionales o transnacionales, como en ciertos casos del contexto rural ecuatoriano. En efecto existen diferentes programas de negocios inclusivos aplicados en el medio rural ecuatoriano, en donde los resultados estuvieron lejos de lograr una mayor inserción socio-económica de los pequeños productores y más bien provocaron la subordinación y dependencia de contratos con grandes empresas agroindustriales, lo cual impactó notablemente en su capacidad de control del territorio y sus dinámicas productivas⁶ (Martínez Godoy, 2013). Dentro de los procesos indicados anteriormente, Campagne y Pecqueur (2014), señalan que los actores locales no deben ser una especie de “subcontratistas” de las empresas capitalistas que intentan principalmente explotar recursos del territorio, sino más bien deben realizar “inventarios de sus recursos agrícolas, artesanales, patrimoniales y paisajísticos” para otorgarles valor transformándolos en productos o servicios mercantiles. Únicamente bajo esta lógica se estaría protegiendo a los territorios rurales del mer-

6 En referencia al programa nacional de negocios inclusivos rurales, y más precisamente al estudio de caso de los contratos lecheros en el noroccidente de la provincia de Pichincha. En: Martínez Godoy (2013).

cado mundial, y existirían alternativas de participaciones solidas en diferentes mercados en contextos de globalización.

Miradas y percepciones del desarrollo territorial en Ecuador

Tanto los tres entrevistados, como los autores de los artículos, nos proponen en este libro diversas maneras de comprender y concebir al espacio físico y al espacio construido (territorio). El libro también en este sentido plantea hacer un repaso de las visiones existentes en sectores como el de la sociedad civil, el académico, el de los gobiernos locales, y del Estado nacional, sobre la discusión y estado actual del desarrollo territorial en el Ecuador. Finalmente nos permite retomar el debate en torno al rol de los gobiernos autónomos descentralizados en este proceso y los puntos principales sobre los cuales deben trabajar y proyectarse para establecer diálogos y procesos participativos por un desarrollo territorial sustentable.

La entrevista realizada a Humberto Cholango, constituye un insumo básico para comprender la problemática actual sobre el desarrollo territorial en el país. También podría constituirse como un material indispensable a investigaciones en temas de desarrollo local o territorial rural.

Por un lado, desde Cayambe, el entrevistado nos expone una visión auténtica que define al territorio como un espacio de vida donde se construyen de manera constante interrelaciones entre comunidades con diferentes formas de economía. Al mismo tiempo nos explica a detalle el proceso de construcción de un modelo de desarrollo propio, basado en lógicas de participación provenientes de largas tradiciones comunitarias, y de diferentes niveles de diálogo mantenidos entre Estado, gobiernos locales, sector privado y comunidad. Efectivamente Cayambe posee un sinnúmero de experiencias en cuanto a procesos de democracia participativa, y sin lugar a dudas llaman la atención iniciativas basadas en la participación de parroquias, barrios y comunidades en la toma de decisiones presupuestarias municipales y otras experiencias internas relacionadas a los modelos comunitarios campesinos.

Pese a ciertas diferencias políticas con el oficialismo, Cholango hace un llamado a la superación de fundamentalismos, a la construcción de un “proyecto país” y resalta en este sentido la importancia de la existencia de un diálogo entre niveles de gobierno y actores sociales, para la coordinación de acciones en el territorio. Nos muestra con ejemplos claros la opción de una vía colaborativa y complementaria adoptada desde el Gobierno municipal, para sobrepasar las “lógicas partidistas” existentes.

Por otro lado, la reflexión sobre el avance del proceso de globalización sugerido por Cholango, nos permite comprobar desde una mirada territorial el cumplimiento de algunas de las advertencias y efectos ya señalados por ciertos teóricos del paradigma de la dependencia en los años 80 (Arroyo, Rama y Rello, 1985). En efecto, el entrevistado expone el control ejercido por las agroindustrias en el territorio, y las relaciones de dominación presentes que “mantienen al sector indígena y campesino como mano de obra barata...suministradora de materia prima”. Según Kay (2000), los investigadores de la dependencia, asociaban los problemas del hambre, de soberanía alimentaria y de un acentuado proceso de proletarianización del campesinado, al desarrollo de la agroindustria en el sector rural latinoamericano, lo cual favorecía regímenes de contratos agrarios y cultivos de especialización dejando al margen cultivos de subsistencia (2000: 376).

Sin embargo no todo debe ser negativo, ya que existe, junto con la construcción del desarrollo territorial, una alternativa sólida de combate y mejor inserción en el mundo global. La globalización económica no representa la única forma de globalización, existen también la globalización mediática, y la globalización medioambiental, las cuales facilitan la toma de conciencia en la población (Baudelle, Guy y Schoumaker, 2011: 51). Efectivamente desde esta óptica, el ex dirigente de la CONAIE, sostiene que la globalización debe ser “aprovechada desde un ángulo diferente”, que permita “tomar conciencia” de cambios geográficos, geopolíticos, económicos y medioambientales. En este sentido deben existir esfuerzos dirigidos hacia la formación y creación de conciencia en los

actores locales para valorizar adecuadamente las costumbres y tradiciones alimenticias y de preservación medioambiental. De igual manera pone en relieve los esfuerzos que deben realizarse en favor de la pequeña y mediana agricultura del cantón afin de garantizar el mantenimiento de la soberanía alimentaria, la cual constituye la base para el desarrollo de iniciativas económico-productivas locales.

Por su parte, la entrevista realizada al Prefecto de Tungurahua, Fernando Naranjo, nos permite tener una nueva mirada sobre un proceso de desarrollo territorial relativamente exitoso que se ha generado en esta provincia. Está claro que la implementación del Nuevo Modelo de Gestión en Tungurahua ha sido condicionada por el contexto histórico de la provincia (un fenómeno que tiene sus orígenes en la producción agrícola a pequeña escala⁷). Algunas ideas son ejemplo de cómo se puede gestionar desde la institucionalidad pública un proceso exitoso de diálogo territorial con todos los actores (sociedad civil, sector privado, etc.). El prefecto Naranjo resalta que la clave del éxito del nuevo modelo de gestión justamente radica en este diálogo territorial que se ha generado.

La provincia de Tungurahua ha tomado una trayectoria distinta a las de otras provincias del Ecuador (Ospina, 2011; Martínez Valle y North, 2009). Tungurahua es un ejemplo de desarrollo económico territorial que sienta sus bases en la diversificación económica de los pequeños productores a una escala de la economía familiar, capaz de extenderse y dinamizar otros sectores económicos. Esto es un fenómeno que Ospina et al. denominan “círculos virtuosos localizados de crecimiento económico” (2009: 1). Según el estudio de Ospina et al. (2009) las raíces de este fenómeno radican en la presencia de un sistema de mercados agrícolas descentralizados en la provincia. Esto permitió que

7 Como muestran las cifras, la economía de Tungurahua está diversificada pero el empleo en el sector agrícola sigue siendo el más importante y significativo en la provincia. La agricultura representa 26,95% de la PEA, seguido por el sector manufacturero (18%), el sector comercial (16,5%), los servicios (14%), el transporte (4,64%), la construcción (5%), servicios financieros (0,94%) y otras actividades (12,79%).

“A partir de la actividad comercial, es decir, de la participación de pequeños comerciantes y arrieros en el comercio interregional, estos grupos logren capitalizarse, comprar tierras en su lugar de origen, debilitar el sistema hacendatario, participar en la inversión de obras de riego y cambiar paulatinamente una estructura agraria todavía altamente concentrada a fines del siglo XIX. El comercio (y en general la expansión del mercado de trabajo en la costa) ofreció a estos pequeños campesinos y agricultores una independencia que la estructura agraria no les concedía” (2009: 1-2). Lo interesante de este caso es que el contexto histórico favorable a la capitalización de los pequeños productores, también se expandió a ciertos sectores de las provincias vecinas. Luciano Martínez insiste que la dinámica económica territorial de Tungurahua va más allá de las fronteras de la provincia e incluye algunas partes de las provincias de Cotopaxi y Chimborazo pero a su vez también están marcados por otra trayectoria histórica menos equitativa y menos dinámica que la que caracteriza a Tungurahua (1994).

En este sentido, como lo señala el prefecto Naranjo en Tungurahua ya no se trata de implementar un cambio de matriz productiva, pero a través de las políticas públicas del nivel intermedio de gobierno, sostener y profundizar las dinámicas económicas exitosas ya existentes de la provincia. De igual manera, Naranjo sostiene, que no se requieren nuevas iniciativas o planes para el desarrollo desde la Prefectura, pero más bien asegurar que haya suficiente coordinación entre las distintas instancias públicas y privadas de la provincia para asegurar que “los círculos virtuosos localizados de crecimiento económico” continúen y se profundicen a futuro (Ospina et al., 2009: 1).

Para asegurar la continuidad del modelo de desarrollo económico de la provincia de Tungurahua, la administración del prefecto Naranjo creó el denominado “nuevo modelo de gestión”. Este consiste en una nueva forma de gobierno que logra incorporar los diversos sectores de la sociedad civil de la provincia y al sector privado en la planificación para el desarrollo. La filosofía detrás de este nuevo modelo de gestión es crear un espacio de participación para todos los actores y en la toma

de decisiones políticas. El nuevo modelo de gestión ya ha sido estudiado y evaluado por varios estudios (Hernández, 2008; Hollenstein y Ospina, 2014). Patric Hollenstein y Pablo Ospina enfatizan algunos factores que han contribuido al éxito del nuevo modelo de gestión. Lo más importante para entender el éxito del nuevo modelo de gestión es “la naturaleza colectiva de los actores que participan” en los espacios de toma de decisión como la junta de gobierno. Se trata de actores “...que representan a su sector o gremio”, son individuos que cumplen con el principio de representatividad y están en constante comunicación con los miembros de sus organizaciones (2014: 220). Es importante señalar que, este modelo de gobierno participativo que se ha implementado en Tungurahua se debe sin dudas a “una tradición asociativa bastante marcada en el territorio” (2014: 220).

Esta relación sinérgica entre la sociedad civil, sector privado y Estado, ha sido calificada por Naranjo como indispensable para lograr el desarrollo territorial, y es justamente lo que Peter Evans llama la “autonomía incrustada” (1995). No queda tan claro si el modelo de desarrollo económico territorial es replicable ya que existen características endógenas e históricas en la provincia, sin embargo, lo que sí puede rescatar de la experiencia de Tungurahua es el intento de hacer una política y una administración pública diferente. En este sentido el Prefecto Naranjo enfatiza que el propósito del nuevo modelo de gestiones es un intento de superar la cultura política del “caciquismo” y el protagonismo individualizado para construir una cultura política participativa y colectiva en la toma de decisiones.

Pasando a otra mirada, desde la perspectiva académica, el artículo elaborado por Nasser Rebai, nos muestra una faceta trascendental hoy en día del desarrollo territorial. Efectivamente, las nuevas relaciones campo-ciudad constituyen uno de los puntos clave que ameritan ser manejados correctamente por los gobiernos autónomos descentralizados para la generación de un desarrollo territorial sostenible en nuestra región andina. Es importante señalar que desde hace casi ya cinco décadas, diversos análisis a escala mundial han venido identificando las dis-

tintas problemáticas sociales, económicas, culturales y medioambientales relacionadas directamente con el crecimiento urbano (Castells, 1971; Lefebvre, 1978; Roberts, 1980, Choay, 1965).

En efecto los procesos de urbanización, constituyen movimientos en “vías de generalización” y afectan de manera puntual a las poblaciones y espacios, impregnándose en sus condiciones de existencia, formas de vida y mentalidades, incluso en “comunidades rurales tradicionales” (Grafmeyer y Authier, 2011: 7). Bajo esta misma tendencia, precisamente Rebai ha dedicado sus últimos años de vida académica a estudiar “los efectos del crecimiento urbano regional sobre las dinámicas agrarias locales”. Los estudios e investigaciones sobre esta temática, trabajados por Rebai (2012, 2014), nos invitan a repensar y establecer desde nuestras líneas de análisis una re-configuración de los territorios rurales, históricamente construidos en base a relaciones de jerarquía y de dominación directa proveniente de los centros urbanos.

De esta manera en el artículo se señala desde un estudio de caso, que frente a un contexto de desigualdades regionales, altos niveles de pobreza rural, de manera ilógica se procede a la importación de insumos para la alimentación básica de los ecuatorianos en lugar de movilizar a los agricultores familiares, quienes sí poseen potencialidades de abastecimiento a los centros urbanos. Para esto Rebai recomienda por ejemplo, favorecer dinámicas asociativas para la comercialización al igual que el fortalecimiento de políticas locales de promoción de circuitos cortos. Pero a su vez con el fin de “compensar” posibles limitaciones de la agricultura familiar y luchar contra crecientes procesos de proletarianización en el medio rural⁸, la reflexión también aborda posibilidades de diversificación económica en el medio rural. A *grosso modo*, este artículo constituye un insumo vital ya que plantea de manera oportuna las principales líneas de acción que deberán implementar los GAD para utilizar al crecimiento urbano como un elemento dinamizador de la economía

8 Este tema puede ser ampliado y detallado refiriéndonos a los trabajos de: Martínez Valle (2013, 2014).

en los territorios rurales sentando bases en la creación de mercados pensados desde lo local.

Desde la perspectiva del Estado central, María Caridad Vázquez del Consejo Nacional de Competencias (CNC) contribuye con sus reflexiones sobre el estado actual del modelo de descentralización y administración política en el país. Lo que queda claro es que actualmente, existe un marco legal consistente y una mayor institucionalidad desde el estado nacional para gestionar el proceso de descentralización y la transferencia de competencias. Sin embargo lo que falta es diálogo y coordinación entre los GAD y los actores territoriales en el proceso de planificación para el desarrollo. Entonces, el reto contemporáneo, con el fin de fortalecer procesos de desarrollo territorial, radica en incrementar y mejorar estas prácticas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Vázquez explica que el propósito del CNC es apoyar, desde el Estado central, el proceso de descentralización bajo un nuevo modelo de administración política. Su análisis defiende la idea que existe una verdadera voluntad política para resolver y superar los desafíos del ‘viejo’ modelo de descentralización neoliberal del país. Sin embargo, existen también nuevos desafíos. Por ejemplo, la entrevistada describe al desarrollo territorial como algo que implica la interacción entre varios elementos incluyendo lo económico, lo ambiental, lo social y lo político a través de procesos de diálogo en los territorios. Pero el establecimiento de un diálogo no es fácil en un contexto de crecimiento de un Estado central con muchos programas de alcance nacional y sectorial que no son adaptados a las necesidades y realidades territoriales muchas veces.

Se trata según Vázquez, de un problema “de dos vías”, debido a la existencia de muchas discrepancias entre GAD en cuanto a los términos de capacidad de gestión pero a su vez en términos políticos dependientes de visiones y posiciones claras sobre la descentralización. Si bien es cierto que desde SENPLADES se ha favorecido un proceso de planificación local más fuerte y se ha otorgado apoyo para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOTs), en muchas

ocasiones los GAD no están aprovechando este contexto para hacer una planificación participativa en los territorios.

Hoy en día el Ecuador enfrenta algunos de los mismos desafíos del pasado, principalmente respecto a la efectividad de las políticas de descentralización y a los resultados desiguales entre los diferentes territorios del país. Pero también hay nuevos retos, que requieren no solo aterrizar las políticas y programas nacionales en los territorios locales, sino a su vez dejar margen a la construcción de estrategias colectivas locales favorables a la consolidación del desarrollo territorial. Pabel Muñoz, sostiene que en el nuevo modelo de administración en el país, el nivel intermedio de gobierno ‘coordina y complementa’ las acciones de los otros niveles de gobierno jugando un papel más de mediador (Muñoz, 2008: 343).

En este libro esperamos que las contribuciones puedan dar pistas para entender y profundizar el significado e implicaciones del desarrollo territorial en el Ecuador contemporáneo. Si bien desde los inicios de la Revolución Ciudadana, la adaptación de la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD) del 2011, han creado un nuevo régimen y modelo de administración política en el país, existen confusiones e imprecisiones que no nos permiten saber si este modelo y estructura legal fomenta o restringe el desarrollo a nivel de los territorios. Los diversos desafíos para los GAD y actores civiles del desarrollo territorial ya están identificados por los autores en este libro, sin embargo muchos de ellos deben ser analizados delicadamente y contextualizados según las diferentes realidades “configuradoras” de cada territorio.

Referencias bibliográficas

- Arocena, José (1986). *Le développement par l'initiative locale: Le cas français*. Paris: Editions L'harmattan.
- Arroyo, G.; Rama, R. y Rello, F. (1985). *Agricultura y alimentos en América Latina: El poder de las transnacionales*. México DF: Universidad Autónoma de México (UNAM) e Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

- Bajoit, Guy (1997). Pourquoi les richesses du monde sont-elles si inégalement réparties? Théories sociologiques du développement. *Revue Antipodes*.
- _____. (2005). Théories du développement, ITECO, <http://www.iteco.be/resources/concepts-grilles-d-analyse/Sur-le-developpement,30>
- Baudelle, G.; Guy, C.; Merenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*. Editions Presses Universitaires de Rennes.
- Beck, Scott H. y Mijeski, Kenneth J. (2011). *Pachakutik and the Rise and Decline of the Ecuadorian Indigenous Movement*. Athens, OH: University of Ohio Press.
- Bretón Solo de Zaldivar, Víctor (2008). From Agrarian Reform to Ethnodevelopment in the Highlands of Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 8(4): 583-617.
- Cameron, John (2003). *The social origins of municipal democratization in rural Ecuador: agrarian structures, indigenous-peasant movements, and non-governmental organizations* (PhD Dissertation). York University, Toronto, Canada.
- _____. (2005). Municipal Democratization in Rural Latin America: Methodological Insights from Ecuador. *Bulletin of Latin American Research*, 24(3), 367-390.
- Campagne, Pierre y Pecqueur, Bernard (2014). *Le développement territorial, une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Editions Charles Léopold Mayer.
- Carrión, Fernando (2008). La descentralización como geometría variable. En: Fernando Carrión, y Brigitta Villaronga (Eds.), *Descentralizar: un derrotero a seguir* (pp. 33-50). Quito: FLACSO.
- Eaton, Kent (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 47(8), 1130-1157.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Faguet, Jean-Paul (2013). *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Faust, Jorg et al. (2008). *Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation. Ecuador in the Latin American Context*. Final Report of the Country Working Group Ecuador. Bonn: German Development Institute.

- Gobierno Provincial de Tungurahua (2014). Agenda de Desarrollo de Tungurahua 2013-2015. Dirección de Planificación del Honorable Gobierno de Tungurahua. Segunda Edición.
- Grafmeyer, Y. y Authier, J.Y. (2011). *Sociologie urbaine*. Paris: Armand Colin.
- Hernández, Virgilio (2008). *El Gobierno Provincial de Tungurahua: (Re) Viviendo la Democracia*. Inter-Cooperación: Manejo de Recursos Naturales, Economía Rural, Gobernabilidad Local y Sociedad Civil. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/9124_Cached.pdf
- Hollenstein, Patrick y Ospina, Pablo (2014). La promesa de crecer juntos. Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua (Ecuador). En: M. Ignacia Fernández y Raúl H. Asencio, *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 205-234) Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Kay, Cristóbal (2000). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En: Francisco García Pascual, *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades* (pp. 337-429). Serie Estudios. España: Universitat de Lleida.
- Lapeze, Jean (Dir.) (2007). *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*. Paris: L'Harmattan.
- Martínez Godoy, Diego (2013). La asociación lechera ¿desarrollo local o subordinación productiva? *Ecuador Debate*, 89. Quito: CAAP.
- Martínez, Luciano (1994). *Los campesinos-artesanos en la Sierra Central: El caso de Tungurahua*. Quito: Centro Andino de Acción Popular, Colección Estudios y Análisis.
- _____ (2013). Flores, trabajo y territorio: El caso Cotopaxi. *Revista Eutopía*, 4. Quito: FLACSO.
- _____ (2014). La heterogeneidad de las agriculturas familiares en Ecuador. En: Clara Carviotti, *Agricultura familiar en Latinoamérica*. Argentina: Ediciones Ciccus.
- Martínez Valle, Luciano y North, Liisa (2009). *Vamos dando la vuelta: Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47847.pdf>
- Mora Alfaro, Jorge (2009). *Desarrollo rural y ciudadanía social: Territorios, instituciones y actores locales*. Costa Rica: FLACSO.
- Muñoz, Pabel (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. En: Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Eds.), *Descentralizar: un derrotero a seguir* (pp. 339-361). Quito: FLACSO.

- North, Liisa y Cameron, John (2003). *Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives in Latin America*. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- Ospina Peralta, Pablo (2011). El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ospina, P., Chiriboga, M., Larrea, C., Torres, A.L., Alvarado, M., Santillana, A., Larrea, A.I., Maldonado, P., y Camacho, G. (2009). “Tungurahua: una vía alternativa de modernización económica”. Documento de Trabajo N° 35. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: Rimisp.
- Oxhorn, Phillip, Tulchin, Joseph y Selee, Andrew (Ed.) (2004). *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Pecqueur, Bernard (2000). *Le développement local*. Paris: Editions La Découverte & Syros.
- Polese, Mario, Scheamur, Richard (2009). *Economie urbaine et régionale: Introduction à la géographie économique*. Paris: Economica.
- Polga-Hecimovich, John (2013). Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135-160.
- Ramón, Galo (1992). *Actores de una década ganada: Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: COMUNIDEC y Abya Yala.
- Rebaï, Nasser (2012). A Chacun son chemin. Une analyse de la redéfinition des stratégies paysannes et des dynamiques territoriales dans le contexte migratoire des Andes équatoriennes. Tesis de Doctorando. Paris: Universidad Paris 1 Panthéon – Sorbonne, 346p
- _____(2014). “Mutaciones de la agricultura familiar y retos para el desarrollo territorial en los Andes del Ecuador”. *Ecuador Debate* No 93. CAAP: Ecuador.
- Santos, Milton, Souza, Maria Adelia de, Silveira, Maria Laura (1996). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec.
- Zuazo, M., Faguet, Jean-Paul y Bonifaz, G. (Eds.) (2012). *Descentralización y democratización en Bolivia: La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. La Paz, Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung.



Tungurahua: un caso ejemplar del desarrollo económico territorial en Ecuador

Fernando Naranjo Lalama

Patrick Clark¹

Introducción

Tungurahua es una provincia única en Ecuador por su diversificación económica, un fenómeno que tiene sus orígenes en la producción agrícola a pequeña escala². Por varias razones históricas, que ya han sido analizados en diferentes estudios, la provincia de Tungurahua ha tomado una trayectoria distinta que a otras provincias del Ecuador (Ospina, 2011; Martínez Valle y North, 2009). Para asegurar la continuidad del modelo de desarrollo económico de la provincia de Tungurahua, la administración del prefecto Naranjo desarrolló “el nuevo modelo de gestión”, el cual constituye una nueva forma de gobierno que logra in-

-
- 1 Artículo escrito sobre la base de la entrevista realizada a Fernando Naranjo Prefecto de la Provincia de Tungurahua.
 - 2 Como muestran las cifras, la economía de Tungurahua está diversificada pero el empleo en el sector agrícola sigue siendo el más importante significativa en la provincia. La agricultura representa 26,95% de la PEA, seguido por el sector manufacturero (18%), el sector comercial (16,5%), los servicios (14%), el transporte (4,64%), la construcción (5%), servicios financieros (0,94%) y otras actividades (12,79%). Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

corporar los diversos sectores de la sociedad civil de la provincia y el sector privado en la planificación para el desarrollo. En esta entrevista el prefecto Naranjo analiza algunos de los elementos claves que han contribuido al éxito del nuevo modelo de gestión en Tungurahua.

Tungurahua: Pequeña propiedad y diversificación económica

Tungurahua es un ejemplo de desarrollo económico territorial basado en la diversificación económica de pequeños productores agrícolas de la economía familiar y en la dinamización de otros sectores económicos como el comercio y la manufactura a pequeña escala. Como enfatiza el prefecto Naranjo en esta entrevista, el éxito del modelo de Tungurahua no es solamente resultado de la gestión de su administración pero de la historia y de las condiciones naturales, sociales y económicas de la provincia favorables a la emergencia de un modelo de desarrollo económico más sostenible y equitativo que en otras provincias del país.

FN: La provincia de Tungurahua ha tenido que superar condiciones geográficas, condiciones de la naturaleza muy especiales como el caso de terremotos y de erupciones de volcán. También es una provincia que se caracterizó por ser muy seca hasta el siglo pasado. Esto hizo que los habitantes se dediquen a cambiarle a la geología de la provincia, construyeron canales de riego: realmente se nota que es un esfuerzo increíble de la gente porque su tierra le empieza a producir más. Históricamente esto devino en una condición especial de utilización de la tierra.

Además, hay un proceso de fraccionamiento de la tierra que fue muy intenso en Tungurahua. La propiedad promedio en este momento es de alrededor de una hectárea y media, llega a dos hectáreas, no hay latifundios, todas son propiedades pequeñas. Esto en el sentido técnico resulta ser contrario al desarrollo de la producción de economías de escala grandes en la agricultura. Pero en Tungurahua significó dos cosas: 1. La utilización al máximo del pequeño espacio de tierra para una me-

jor productividad, es decir una agricultura intensiva y 2. Una necesidad de diversificar las actividades económicas de los agricultores.

La causa del fraccionamiento de la tierra está en que por ejemplo en una unidad familiar el padre que ya no podía dividir más su propiedad porque solo tenía dos hectáreas, entonces sus hijos tenían que dedicarse a otras actividades económicas, principalmente al comercio. Tungurahua se dedicó mucho al comercio, a la artesanía, a la pequeña industria y a una condición de emprendimiento que cambió totalmente el accionar de su población. La gente en Tungurahua son muy emprendedores, de la población económicamente activa el 57%³ no tiene relación de dependencia, eso quiere decir que es un emprendedor independiente.

Como provincia históricamente había que superar varios fenómenos naturales y geográficos y la población fue superando varias cosas. Llegamos en un contexto en que la gente no le interesaba la participación política pero sí les interesaba el tema del desarrollo de la provincia, de vivir mejor, dejar algo mejor para las futuras generaciones. Cuando empezamos con nuestra administración de la provincia encontramos que había ciertas condiciones del desarrollo público que no eran las más idóneas.

El nuevo modelo de gestión

Desde que asume el poder en el año 2000, el prefecto Naranjo y su administración han implementado un nuevo modelo de gobierno que contribuye a una nueva forma de hacer la planificación para el desarrollo. Este modelo se llama “el nuevo modelo gestión” y ha implicado la construcción de nuevas vías de participación de representantes de colectivos de la sociedad civil (grupos indígenas, mujeres, etc.) y el sector privado en la junta de gobierno de la provincia.

3 En Tungurahua, 43% de la población está bajo dependencia, 44% trabaja por cuenta propia y 13% están subempleados. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

FN: Cuando llegamos al poder en el año 2000 había muy poca planificación, no había participación ciudadana y las decisiones institucionales las tomaban quienes políticamente habían llegado a desempeñar el cargo. No había ninguna incidencia de la ciudadanía en las instituciones. Tampoco había una relación entre las diferentes entidades públicas y las parroquias, municipios, el gobierno provincial y el gobierno nacional: cada instancia de gobierno hacía las cosas por su lado. Lo que nos pareció necesario fue tratar de agrupar esos conceptos en un solo objetivo. Con esto iniciamos lo que se terminó llamándose el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua. Es un modelo generado en una participación ciudadana activa, basado en participación ciudadana que no tiene procesos electorales previos. La participación ciudadana que nosotros tenemos es la participación que le llamamos representación de liderazgos de los colectivos de la provincia. Pedimos que nos ponga un representante de cada sector en una asamblea provincial para ponernos a discutir qué podemos hacer para que nuestra provincia continúe esta trayectoria de desarrollo económica diversificada que había tenido en su historia. El primer mensaje importante que nos dejó nuestro modelo de gestión es que ya la gente podía opinar y no solo de su interés personal, sino que se sentaba a hablar de temas generales del interés público de la provincia. Como parte de este proceso, se llegó a un acuerdo previo entre todas las entidades, municipios, cámaras de la producción, curia, universidades para sentarnos a conversar sobre el tema de desarrollo económico.

En un inicio la idea fue generar un plan estratégico provincial. Pero lo que vimos es que los planes estratégicos provinciales funcionaban con mesas de concertación sectoriales que a la larga se aislaban entre sí y no funcionaban bien. Entonces dijimos: necesitamos buscar algo que nos mantenga permanentemente en un espacio de diálogo con los habitantes y los líderes de la provincia y con esta finalidad creamos la asamblea provincial. A través de este proceso de diálogo permanente encontramos que había tres grandes temas que les preocupaba a todos: 1. Acceso a agua, 2. Fuentes de trabajo, 3. El bienestar de la gente, es decir; calidad de vida, en cuanto a vivienda, en cuanto a salud, en cuanto a

educación y atención a sectores vulnerables. Allí nacieron los tres grandes ejes de la provincia que se llaman: agua, gente y tierra.

En base a estos tres ejes en la asamblea donde estábamos todos los líderes de la provincia⁴, creamos tres parlamentos (agua, gente y tierra) y nos pusimos a trabajar⁵. A través de estos tres parlamentos intentamos buscar objetivos grandes de la provincia, a buscar complementos de acciones, pero tampoco sin aspiraciones muy grandes. En un inicio el modelo de gestión lo que se le pidió a la gente fue que: “A ver no soñemos que mañana vamos a tener la mejor provincia del mundo, la podemos hacer paulatinamente, si nos ponemos acciones muy claras”. De los tres parlamentos salieron diecinueve acciones concretas que debían cumplirse. Por ejemplo en el tema del agua. Entre estas acciones había la tecnificación del riego, la construcción de reservorios estacionales, el cuidado de los páramos y garantizar el acceso al agua potable en toda la provincia.

Pero con acciones inmediatas ratificó la validez del proceso de participación ciudadana, porque reunimos a grupos de interés de agua potable, de alcantarillado, de riego, de salud, de educación, y todos esos grupos se empezaron a coordinar entre ellos. Ya no había unas mesas separadas o sectoriales, sino que como todos estaban en un gran objetivo común. Los propios líderes empezaron a vivir una experiencia de compartir necesidades, ya no estaban pensando solo en el problema, se generaron una serie de acciones intercaladas entre sí, con bastante buen resultado. Fuimos dando pasos progresivos, no reglamentados, esto es uno de los temas importantes. Decidimos no empezar escribiendo reglamentos de asociación, reglamentos de nominación, reglamentos de procedimiento pero a través del proceso de los parlamentos funcionó mucho la sinergia que se generó con los sectores unidos; entre sí daban un resultado mucho mayor.

4 Por líderes se entiende al representante de cada colectivo incluyendo por ejemplo mujeres, jóvenes, cámaras de comercio o producción, movimientos indígenas, asociaciones de profesionales, gremios profesionales, trabajadores, universidades.

5 Ver Anexo 1: Los proyectos fundamentales de los tres parlamentos de trabajo, 2013-2015. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

El Nuevo Modelo de Gestión: Más allá que la política y planificación tradicional

Las características de Tungurahua son endógenas y en este sentido es posible que “el nuevo modelo de gestión” no sea tan replicable. Sin embargo, el propósito radica en un intento de superar la cultura política del “caciquismo” y el protagonismo individualizado para construir una cultura política más participativa y colectiva en la toma de decisiones. Esto sí es algo que otros gobiernos provinciales pueden aprender de la experiencia de Tungurahua.

FN: Una de las características de nuestro modelo es que no hay un dueño del proceso, no hay un autor de las obras, no hay un ejecutivo que es el que asoma siempre, no hay un caudillo. Empecemos el proceso con talleres participativos en cada parroquia en donde se definió las necesidades, donde la población local hizo un ejercicio de identificar las necesidades que hay. En este proceso puede ser que surgió hasta cien necesidades pero de estas cien había cinco o diez que son de beneficio para todos y había dos o tres que ya son totalmente fundamentales para el desarrollo local. Lo que pasó es que en cada parroquia donde se realizó este ejercicio los presidentes de las juntas parroquiales todos pedían lo mismo: el camino de acceso, alcantarillado, agua potable, queremos el agua de riego. Ya no pedían casas comunales, canchas u otras obras que no fueran tan fundamentales por el desarrollo de la provincia. Antes estas obras fueron lo que los líderes ‘daban’ para ganar el apoyo de la gente. Como Prefecto yo no doy nada, no tengo plata de mi bolsillo y, por lo tanto, yo no doy. La plata del gobierno del Consejo Provincial es de todos y vamos a usarla en la mejor forma invirtiendo en las cosas más prioritarias para el desarrollo.

Lo que queríamos lograr a través de este proceso era cambiar los verbos. Con el nuevo modelo de gestión logramos eliminar el verbo ‘dar’ del vocabulario político. Hicimos la planificación del desarrollo en base a las necesidades más esenciales de la gente. Este proceso produjo la si-

nergia también con los alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, se produjo la acumulación de recursos. Estas experiencias ratifican que el modelo de gestión es válido, porque ha permitido que los ciudadanos tengan un espacio para hablar. Es un modelo que va en contra de la forma tradicional de hacer la política en este país porque logramos superar la supuesta representatividad de los políticos tradicionales con las representaciones de los colectivos de la provincia. Este modelo representa una diferencia con la cultura política de Ecuador en el que buscamos responsables para bien o para mal. Por ejemplo, a veces asignan que yo soy el dueño del nuevo modelo de gestión. Pero insisto que no es así que con el nuevo modelo de gestión generamos un pacto, que sea un compromiso que va más allá de mi liderazgo personal y que habrá continuidad del modelo con otro Prefecto.

Lo que más resalto de nuestro modelo de gestión es que inclusive rompimos ciertos parámetros tradicionales de planificación para el desarrollo. Por ejemplo, lo que es lo que teníamos antes en Tungurahua era un plan de desarrollo provincial, hechos por consultores que pueden ser valiosos y buenos, pero obviamente eran procesos degenerados y hechos desde el escritorio sin participación de la gente. Di cuenta al principio de mi primer periodo de gestión que podía caer en esto, no vamos a tener otro plan de desarrollo, más bien habría que crear un nuevo modelo de gestión participativo. El resultado de este proceso participativo fue la agenda con los tres ejes de la agenda: agua, gente y trabajo determinado por la gente. Y el contenido de estos tres ejes no los ha definido el prefecto, lo ha definido cada parlamento.

Empecemos a construir el modelo de participación ciudadana no a través de una ordenanza pero a través de una práctica participativa. En el país, no hace falta tener planes así definidos con detalle para la participación ciudadana, por ejemplo, el artículo cien de la constitución nuestro fundamento de la participación ciudadana. Tuve que crear una ordenanza⁶ inicial para dar un respaldo legal a la creación de la cámara

6 Estructura Orgánica Funcional de Tungurahua, 2014-01, http://www.tungurahua.gob.ec/images/archivos/talento_humano/OrganicoFuncional2014.pdf

provincial de representantes. Pero esto lo hicimos sin ninguna reglamentación específica para poder incluir la representación de los colectivos de la provincia. Busquemos la manera de que los grupos de interés vayan asomando al proceso de participación y puedan ser competitivos en cuanto a representatividad, porque lo que generamos es un modelo en el que, lo que quisimos es darle formalidad al tema. En ese tiempo no había gobierno provincial, era consejo provincial y en la junta de gobierno solo estaba el Prefecto como representante del consejo provincial y los alcaldes y los representantes de las juntas parroquiales. Pero la reglamentación que creamos amplió la participación de los grupos de la sociedad civil, con representantes de dos representantes por cada parlamento (agua, gente y trabajo). Están representantes de las universidades y también de los movimientos indígenas de la provincia⁷.

Con el nuevo modelo de gestión, la junta de gobierno se expandió de incluir a treinta y dos personas⁸. De estos treinta y dos solo once somos políticos tradicionales, que han sido elegidos de la forma tradicional. Los otros miembros de la junta de gobierno son representantes sociales incluyendo representantes de las mujeres, representantes de los jóvenes, de los movimientos indígenas, de las universidades, de los transportistas, de los profesionales. La idea de la nueva junta de gobierno fue tener esa representatividad de todos los actores de la provincia. A través de los consensos logrados en la junta de gobierno fuimos impulsando una serie de acciones responsabilizándonos cada uno de los varios actores de sus diferentes acciones y esto es lo que nos dio buenos resultados. Lo que entendimos es que este es un modelo que debe funcionar en base a resultados.

Otro logro del nuevo modelo de gestión a nivel nacional es la incidencia que tuvimos en la Asamblea Constituyente del 2008. Tun-

7 En Tungurahua hay tres movimientos indígenas alineados a diferentes tendencias políticas nacionales, pero en el proceso de representación del nuevo modelo de gestión trabajan juntos a través de la Unidad de Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua.

8 Ver Anexo 2: La nueva estructura de la Junta de Gobierno de Tungurahua. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

gurahua hizo un planteamiento a través de este modelo de gestión, un planteamiento de texto a la constitución y nuestro orgullo. Logramos insertar una propuesta del cómo creemos que debe ser la organización política del Estado que lo hacíamos en base a nuestro modelo de gestión. La estructura actual de los consejos provinciales en el país es un reflejo de eso. No tienen la participación ciudadana y la representación de las colectividades como nosotros tenemos, pero tienen ya a los alcaldes y a los representantes de las juntas parroquiales. En el diseño dejaron afuera a los representantes de la sociedad civil, eso los políticos nacionales no aceptaron. En nuestro modelo, la gente y nuestros alcaldes, nuestro consejo actual funciona prácticamente, inclusive eso ha delimitado un poco las acciones de la junta de gobierno, porque ya los nueve alcaldes les tengo todos los meses en sesión y tienen que repetirse cada dos, tres meses una junta de gobierno, pero de todos modos lo bueno de esas juntas de gobierno es que existan los otros sectores, somos las mujeres o somos los representantes sociales, los movimientos indígenas y todos conversamos del voto.

Tejiendo sinergias: desarrollo económico territorial

Es claro que por razones históricas, Tungurahua posee una matriz económica diversificada con respecto a otras provincias del Ecuador. La propuesta detrás del “nuevo modelo” profundizar esta matriz económica y productiva, a través los espacios de dialogo establecidos entre el gobierno provincial, la sociedad civil y el sector privado. En términos concretos este proceso de dialogo se realiza a través de los tres parlamentos contruidos (agua, trabajo y gente) para identificar e implementar políticas públicas en los diferentes temas de competencia provincial referentes a lo económico, social y ambiental.

FN: Los parlamentos son la base del modelo de desarrollo económico que estamos implementando en la provincia. En cada uno de los parlamentos se toman diferentes acciones. En el parlamento de agua he-

mos generado una agenda ambiental y un plan de riego provincial. En este parlamento hemos generado un fideicomiso que se llama “Fondo de manejo de páramos y lucha contra la pobreza” es una mecánica generada en los movimientos indígenas de Tungurahua, que permite tener un recurso que nos permita atender el cuidado y preservación de los páramos. Es un plan integral para el manejo de los páramos hechos por los propios actores de las organizaciones de segundo grado y de los movimientos indígenas que generan acciones de mejora de la condición económica. Es un proceso que lo que significa es que hay un recurso para buscar alternativas de desarrollo económico y complementados por cuidado ambiental.

En el parlamento de trabajo hemos generado la elaboración de una estrategia agropecuaria, no es una estrategia generada por el gobierno provincial ni por cada municipio, es una estrategia generada por todos los actores agrícolas de la provincia, que tienen establecido claramente cuáles son sus principios y necesidades, y a ellos los hemos reunido en un solo documento que es la estrategia agropecuaria de Tungurahua, la cual está funcionando bastante bien. La PACAT⁹, por ejemplo una organización que habla de manejo limpio, producción limpia, basada en producción agroecológica, y de campesinos; dijeron: vamos haciendo nosotros directamente la comercialización; una de las cosas que plantea siempre la estrategia agropecuaria es mejorar la comercialización. Por eso hemos desarrollado programas de cadenas productivas por varios productos, establecidas a través de la estrategia agropecuaria. Tenemos la cadena de lácteos que ha ayudado a los pequeños productores, o sea gente que tenía dos, tres vaquitas no más, a asociarse y por eso duplicar el precio para la leche. También hay una cadena de cuyes, cadena de la mora, cadena de la fresa, o sea los productores van buscando un proceso de mejora del valor agregado y hay mucha gente que se ha dedicado ya a mejorar, paulatinamente, no es que ahora son productores de excelente producción de este tipo de cosas. Por ejemplo

9 PACAT es la Unión de Organizaciones Productoras Agroecológicas y de Comercialización Asociativa de Tungurahua. Es una organización provincial de segundo grado que apoya en la comercialización directa de productos agrícolas producidos bajo una normativa de producción limpia y con principios agroecológicos.

hay productores que producen mora y ya no solo produce mora si no que empezó a hacer jugo de mora, a empacar la mora, a hacer dulces, si se van generando una serie de productos. Intentamos ofrecer capacitaciones y cursos y coordinar con el MAGAP. También completamos con otros servicios, tenemos tres clínicas veterinarias, tres carritos que van a mejorar la inseminación pecuaria, buscan alguna cosa para atender enfermedades. Otro resultado del parlamento de trabajo son los cursos de formación y capacitación que hemos implementado. Actualmente estamos dentro de una de las etapas más fuertes del parlamento que en este rato es la tecnificación del riego y en este proceso hay que cambiar costumbres, hay que socializar para acumular de canteros se rieguen por aspersión. Todos esos procesos implican la participación de la gente y es increíble como gente de más de 40 o 50 años están allí participando.

La otra actividad resultante del parlamento de trabajo es la estrategia de turismo que tiene una asociatividad que se vio muy interesante con otras actividades económicas. Esta estrategia coordinamos con los municipios. Baños es por supuesto un gran centro turístico pero hoy toda la provincia tiene pequeñas acciones. Por ejemplo hemos establecido nueve rutas agro-ecoturísticas que implican asistencia en alimentación y cómo presentarte con las hosterías. Es una funcionalidad lineal porque se van integrando varias cosas. La gente se ve una carretera y ya se va, tiene que llegar a hacer algo, allí es donde han empezado a surgir estos pequeños negocios de la comida típica y ese tipo de cosas. Hemos rescatado además valores culturales tradicionales que estaban un poco escondidos como la “diablada de pillá”. Hemos desarrollado estas rutas con la participación de la gente: la propia gente es la que decide eso, no ha sido alguien técnico que dijo ve esto debe ser. La acción más importante que hemos tomado es el mejoramiento de las vías, algo que fue pedido en el parlamento. La mejora de las ayuda a facilitar estas rutas agro-turísticas, la comunicación y a la salida de los productos agrícolas y muchos de los pequeños productores tiene una camionetita y sale para comercializar sus productos. Todo el mundo aquí tiene una camionetita, tenemos algo así como 90 mil carros en Tungurahua y la población nuestra son 550 mil habitantes, estamos con 5, 6 personas por carro.

El papel de la educación superior en la capacitación también ha sido importante en el desarrollo económico de la provincia. A través del nuevo modelo de gestión hay un acuerdo con todas las universidades, pero en particular con la Universidad Técnica de Ambato con la que tenemos un proceso de formación compartida. Hemos establecido un Centro de Formación Ciudadana que también fue una decisión de una asamblea que se tomó en el 2006 que fue un pedido de los líderes de la provincia. En este centro se realiza varios proyectos, por ejemplo cómo hacer proyectos, de cómo hacer talleres, de cómo conocer el nuevo modelo de gestión, de cómo formar asociaciones, etc. Hemos adentrado en el tema de economía popular y solidaria, somos la única entidad del país el CFCT (Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua)¹⁰ que tiene el aval académico de la Universidad Pública de Ambato, pero es el único organismo público acreditado para dar capacitaciones en economía popular solidaria. Por ejemplo recientemente tuvimos una experiencia con alrededor de 4 000 choferes del transporte porque parece que por alguna ley les empezaron a exigir que conozcan de economía popular y solidaria; por esta razón son parte integral del desarrollo económico.

Y por eso en el parlamento de trabajo estas otras estrategias se han complementado con la estrategia de competitividad de Tungurahua en donde se involucra ya la industria a mayor escala. Adentro de esta estrategia tenemos la cadena de la metal-mecánica, la de los textiles, la del calzado que son cadenas que vienen funcionando ya con muchos años de experiencia. Y aquí la electrificación rural ha sido clave para el crecimiento de estas industrias a pequeña escala. Yo era gerente de la empresa eléctrica, veinte años atrás y en esa empresa eléctrica hicimos un proceso de electrificación rural que fue el mayor de Latinoamérica, es decir en el año 92 yo salí de la empresa eléctrica, éramos la provincia más electrificada de Latinoamérica, teníamos el 95% de luz. Ese proceso de electrificación rural nunca fue solo de iluminación. Yo le llamaba la electrificación rural productiva porque todo el mundo empezó a apro-

10 Ver Anexo 3: Programas e intervenciones del CFCT por sectores. Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

vechar esta situación de tener energía eléctrica para hacer artesanías, camisas, zapatos, pantalones, chompas de cuero, eso se generó hace muchos años, eso es algo endógeno.

Aunque hay este desarrollo de estos emprendimientos individuales y se va generando una especie de competencia entre los productores, lo que estamos buscando es esa asociatividad en los diferentes sectores. Tenemos una cámara del calzado y una asociación de calzadistas de toda la provincia que ha cambiado totalmente la economía de las zonas y se ha mejorado la calidad de los productos. La asociatividad puede ser exclusiva pero nuestra política es que la asociatividad debe ser para todos y que debe ayudar a fortalecer la industria en su totalidad. Por ejemplo, actualmente estamos desarrollando un centro de fomento carrocero; atender la producción de carrocería, un laboratorio, en cuanto a pruebas de choque. En Tungurahua producimos el 60% de carrocerías del Ecuador y teníamos que hacer las pruebas de choque aquí. Por esta iniciativa conseguí un recurso del Gobierno nacional y ha sido una iniciativa importante y no solo favorece los grandes carroceros sino a todos los que hacen carrocerías.

Las estrategias económicas que se ha implementado van en función de mejorar las condiciones socio-económicas de la provincia. Los vínculos con el sector privado son fundamentales para el éxito de este modelo. La pobreza extrema en la provincia es una de la más baja del Ecuador, ahora claro ahí hay una discusión y yo sí discuto de los índices porque he tenido oportunidad de juntar nuestras experiencias. Tenemos el índice más alto de equidad en Latinoamérica, o sea en Tungurahua la relación extrema pobreza y riqueza es bastante más reducida, tenemos un alto índice de equidad y esto es reconocido internacionalmente y es algo que logramos a lo largo de nuestra historia, no en mi administración. Los estudios externos también comprueben la trayectoria histórica distinta de la provincia¹¹. El proceso de desarrollo económico

11 El estudio *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo* por Pablo Ospina (Coord.), 2011 da un buen resumen del desarrollo histórico de la economía en Tungurahua.

de la provincia es un proceso de muchos años y es un desarrollo económico sostenible. Hay una productividad muy especial de nuestra gente, un afán de mejora increíble. Pero es verdad que tiene que ver con las condiciones y cuestiones históricas de nuestra provincia. El desarrollo económico que hemos logrado ha servido para que la gente se quede en el campo trabajando pero una de las preocupaciones que tengo para el país es que hay que buscar la forma para hacer que las remuneraciones o los beneficios que tiene para quien se queda en el campo, sean suficientemente atractivos para que no haya migración a otras partes. En Tungurahua hay vínculos económicos muy fuertes entre lo urbano y lo rural. Es verdad que hay un crecimiento urbanístico, en realidad todas las parroquias cercanas de Ambato es gente que interrelaciona con la ciudad. Hemos buscado que tengan toda la infraestructura básica. Si queremos que la gente se quede en el campo debe tener agua potable, debe tener energía eléctrica, debe tener vías de comunicación y posibilidad de acceder a centros de educación y eso es lo que se ha buscado.

Como enfatiqué anteriormente, el tema de las vías y la infraestructura es sumamente importante para la provincia. Hemos desarrollado un modelo para el mantenimiento de las vías. La Constitución da la posibilidad a las provincias de cobrar una contribución para el mantenimiento vial voluntaria, de un dólar por mes en la matrícula de cada carro. Entonces como Gobierno provincial cobramos 12 dólares al año al automóvil y 24 al pesado. Esto nos ha dado una forma de mejorar las vías en la provincia. Otras provincias del país están copiando el modelo, hoy están aplicando casi todos, pero están con problemas; la gente no ve los resultados todavía y dicen: que vamos a pagar si tenemos malas carreteras. En el caso de Tungurahua no hemos tenido un reclamo y eso fue justo fruto de que no impusimos el impuesto vial. A través de diálogos en la junta de gobierno consensuamos la política con los actores y decidimos que vamos a cambiar el concepto de contribución de mejoras, que sea una contribución de carácter general, no individualizado. Primero porque no puede cobrar a todas las propiedades el valor equitativo, las vías se construyen para unir varias parroquias, entonces lo lógico sería que paguen los parroquianos también. Ahora se llama

contribución de mantenimiento vial y mejora, y es una condición general, o sea la pagamos todos los que tenemos un vehículo y es un aporte a unas mejoras de la vialidad y un mantenimiento, realmente nos vino funcionando bien.

Relaciones con el Gobierno central y coordinación inter-institucional

El propósito del nuevo modelo de gestión no es solamente superar el liderazgo político caciquista, pero también la descoordinación inter-institucional y la acción institucional atomizada en la ejecución de las políticas públicas. Puede ser el caso que muchos de los factores endógenos de Tungurahua no están presentes en otras provincias del Ecuador y en este sentido es un desafío aplicar el nuevo modelo de gestión en otras provincias. Sin embargo, algo que se puede aprender del nuevo modelo de gestión es la manera diferente de hacer política y la administración pública. Como enfatiza el prefecto Naranjo, la coordinación inter-institucional con las instancias del Gobierno nacional en el territorio es clave para lograr este modelo planteado.

FN: Con los programas para el desarrollo territorial que hemos implementado a través de nuestro nuevo modelo de gestión hemos coincidido con acciones del Gobierno nacional. Pero hemos criticado la acción burocrática centralista, que a veces quiere seguir dando las cosas en el escritorio. Por ejemplo, con respecto al cambio de matriz productiva propuesta por el Gobierno, en Tungurahua nosotros tenemos un proceso de profundización de la matriz productiva. Hicimos un diagnóstico que lo entregamos al Gobierno nacional: el Gobierno nacional no tiene que decirnos a nosotros que ‘cambien la matriz productiva’ porque ya tenemos una base económica muy diversificada y seguimos generando ese diálogo con el sector industrial y las universidades para profundizar estos procesos.

Una de las prioridades que tenemos es eliminar la acción individualizada institucional. Lo digo esto tanto sobre las relaciones con el Gobierno central y programas de los ministerios nacionales. Pero es igual con respeto a las ONG y la cooperación internacional. La primera cosa que hicimos fue poner las cosas claras de que estamos abiertos a que venga cualquier ONG pero hacen las cosas que nosotros estamos planteando aquí a través del nuevo modelo de gestión y que se incorporen en uno de estos campos de acción. Así le hicimos y a los ministerios igual, por ejemplo con el MIES que está haciendo labor en los sectores vulnerables, le apoyamos pero lo tienen que hacer en base a lo que nosotros estamos planteando.

Uno de los desafíos es que nuestra política tradicional está basada mucho en el individualismo. Esto es verdad en términos individuales/personales e institucionales. Por ejemplo, el alcalde piensa que es el centro del mundo y no le importa lo que haga la junta parroquial o lo que haga la gobernación. En este sentido, el principal planteamiento que tenemos nosotros, es que el nuevo modelo de gestión no hay un dueño. Respetamos la autonomía de cada uno de las instituciones y autoridades pero la idea es alinearse, trabajen en función de los acuerdos que se ha hecho a través del nuevo modelo de gestión. Hay que reconocer que en términos políticos esto no es fácil y es cierto que durante mi administración hemos tenido coyunturas favorables. Por ejemplo el alcalde de Ambato durante mi periodo de administración es un amigo personal íntimo y con él íbamos juntos a todo inclusive a las cuestiones de carácter nacional, por ejemplo a negociar con tal ministro o directamente con el presidente. Pero la idea del nuevo modelo de gestión es cambiar la forma de hacer la planificación para el desarrollo y de allí cambiar las relaciones políticas.

A mí personalmente no me gusta la denominación GAD, primero porque no son autónomos, ni son descentralizados en la práctica. Durante la constituyente del 2008 yo en conjunto con algunos otros prefectos estuvimos en mesas de planteamiento a nombre de los gobiernos provinciales, sobre la organización política, el Estado y sobre ratificar estos

conceptos de autonomía. Salió el COOTAD¹² con algunas proscritas que no eran las que habíamos acordado en la constituyente. Luego de que el COOTAD entró en vigencia se aplicó un código de planificación en gerencias públicas que se aprobó como ley orgánica y automáticamente nos quitó autonomía de manejo de recursos, de gestiones, de aspectos como estos. La verdad es que el Ejecutivo tiene mucho poder sobre las cosas al final, por ejemplo el tema de los sueldos por los servidores públicos de los GAD. Los ministerios del Gobierno central y los ministros tienen mucho poder actualmente en el país. Esto es un criterio personal pero un ministro no es un dignatario como somos los prefectos o los alcaldes, sea el que decide lo que pasa muchas veces en los asuntos al nivel 'autónomo'. Ahora soy miembro del Consejo Nacional de Competencias (CNC) y estoy pe-lando porque esa descentralización sea efectiva.

Mi posición frente a mis colegas prefectos sobre la descentralización es que primero asumamos la competencia con GAD y luego veamos cuánto necesitamos y podremos ir haciendo lo que nos alcanza a hacer. No estoy de acuerdo con la posición de que primero hay que pedir recursos y luego hago la descentralización. Los desafíos de la descentralización en el Ecuador se explican por esta forma de hacer las cosas. A veces mis colegas, los otros prefectos, me critican por haber aprobado la asunción de varias competencias sin establecer claramente la cuestión de la asignación primero. Pero yo creo que hay que pedir estas competencias y asumirlas para mostrar que los gobiernos provinciales si pueden asumir las competencias que legalmente les corresponden. Si no asumen, no va a lograr una mejor coordinación entre las instancias del gobierno nacional en territorio y sus acciones como gobiernos provinciales que tienen la competencia. Pero sobre todo, lo que rescato de la experiencia del nuevo modelo de gestión es que no es solamente una cuestión de pedir más recursos del Gobierno central pero por ejemplo en el caso de fomento, trabajar directamente con los actores claves en el tema: el sector privado. Olvídate que vamos a tener un mundo de fábricas hechas por el Estado. Para mí el concepto de descentralización

12 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2011.

es asumamos, hagamos que la burocracia centralista no nos diga lo que tenemos que hacer, digámosle, esto queremos hacer desde una planificación en el nivel territorial. Luego alinear con políticas nacionales, eso es lo lógico pero no dependamos de que primero nos den la plata para hacer algo, seamos proactivos como prefectos. Yo sí creo que el modelo es una alternativa válida para un proceso de autonomía y descentralización correcto.

Desde el Gobierno central hay una desconfianza de la capacidad de gestión de los líderes de los GAD. Yo creo que hay que confiar en los líderes de los GAD y uno de los problemas del país es que se generen leyes para controlar a los corruptos y deshonestos que es entendible pero desafortunado. El burócrata te empieza a exigir una cantidad de cosas porque tiene que cumplir para controlar a los malos y los honestos estamos fregados, amarrados a una serie de acciones burocráticas que uno no entiende pero son impuestos desde el nivel nacional. En este sentido, hay varias leyes que han hecho a nivel nacional que deben ser corregidos y arregladas mediante reglamentos. Si se presentan ese tipo de dificultades en los países porque no hay un concepto de la verdadera participación ciudadana en la política y la formación de las leyes.

El gran desafío de la política en este país es el caudillismo que es una enfermedad horrible, hay que eliminarla. Que haya liderazgo sí, que no haya caudillismo. La legitimidad viene de los resultados de la gestión y también los resultados en términos del orgullo de participación, de dignidad, yo insisto mucho en eso porque creo que es el fundamento de la acción de un país. Al final como un Prefecto estoy en la política y en épocas electorales sí asoma el político, pero la idea del nuevo modelo de gestión es hacer las cosas diferentes. Si tuviera que decir que es el elemento fundamental que distingue a la forma de hacer planificación y la política en Tungurahua yo creo que es participación ciudadana, definitivamente. Es decir que le escuchemos a la gente es decir que el administrador de la cosa pública, se dé cuenta no para uno o para atender a sus ideas sino para recolectar lo más que se puede las necesidades de la población y gobernar en base a estas, ahí funciona la política.

Desafíos del Nuevo Modelo de Gestión al futuro

El Prefecto sostiene que todavía existen debilidades en el nuevo modelo de descentralización y ordenamiento territorial en el país. En algunos casos se ha generado una recentralización de programas y competencias desde el Gobierno nacional. El Prefecto defiende la importancia de la autonomía de los GAD pero también sostiene que las autoridades provinciales deben ser más proactivas en el manejo de competencias. También enfatiza la importancia de la participación de los diferentes actores para construir políticas públicas desde el territorio y negociar con las instancias del Gobierno nacional.

FN: El nuevo modelo de gestión es un modelo de planificación para el desarrollo con un proceso de construcción desde el territorio. El proceso no es perfecto y hay varias amenazas, el principal es el crecimiento desmedido de la burocracia nacional y tendencia a incidir en la gestión de las provincias. Es verdad que hay casos de mala gestión al nivel local y las autoridades del nivel nacional insisten ‘hemos dado la plata y estos se han gastado unos horrores’. Pero yo insisto en la autogestión, no tanto como autogestión de recursos si no como un auto administración. En Tungurahua vivíamos este proceso en los años noventa cuando se crearon los cantones más chiquitos que le dividieron a Ambato. En ese entonces yo tuve mis dudas pero al cabo de veinticinco años, uno se regresa a ver y encuentra que esa parroquia se convirtió en una ciudad con agua potable, alcantarillado, con palacio municipal, con servicios básicos bien atendidos, es decir; se auto administró.

Entonces yo creo en la autogestión. Es verdad que puede haber alcaldes deshonestos, prefectos deshonestos pero por eso vivimos en democracia y de eso que se encargue la propia ciudadanía y el organismo respectivo. Ese es el principal inconveniente que tengo, o sea no te dan autonomía y no son responsables y además para eso hay un organismo de control, si yo hago algo incorrecto, la contraloría vendrá y me agarrará de la oreja y me hará pagar, pero por qué otros organismos tienen que

venir a opinar sobre el tema. Yo creo que el concepto básico que debería recomendarse a todo el mundo es que tome en cuenta lo que dice la gente, que el que va al poder público no esté preocupado de tonterías, de límites, de cosas por el estilo, o de que le bajen el sueldo.

Referencias bibliográficas

- Dirección de Planificación del Honorable Gobierno de Tungurahua (2014). Segunda Edición.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2014). Agenda de Desarrollo de Tungurahua 2013-2015.
- Martínez Valle, Luciano y North, Liisa (2009). *Vamos dando la vuelta: Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47847.pdf>
- Ospina Peralta, Pablo (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.

Anexos

Anexo 1 Los proyectos fundamentales de los tres parlamentos de trabajo, 2013-2015

<p>AGUA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revestimiento de canales y tecnificación de riego en la provincia. • Construcción vasos de regulación: Pampas de Salaska. • Estudios definitivos vasos de regulación: Yushca, Patalo. • Estudios y definición proyecto Río Alajua. • Estudios definitivos unificación Canal de Riego Chiquichua Calmiro Pazmiño Conugyacu - San Carlos. • Gestión proyecto Abras del Chimborazo. • Financiamiento de la tercera etapa del canal Pilaro para la implementación de la tecnificación de riego. • Gestión para la descontaminación del canal de riego Latacunga Ambato (Cotopaxi). • Profundizar la acción oportuna del Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la pobreza para la ejecución de los • planes de manejo de páramos conjuntamente con las OSG's y Movimientos Indígenas. • Plan de saneamiento ambiental. • Plan de mejoramiento de calidad de agua en el sector rural de la provincia en coordinación con GADS cantonales.
<p>TRABAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carretera Ambato - El corazón (35 km en Cotopaxi). • Infraestructura vial: plan de caminos intercomunales. • Ampliación carretera Pelileo - Baños a 4 carriles (estudios y ejecución). • Aplicación de las Estrategias Provinciales de Competitividad, Agropecuaria y Turismo. • Ampliación de la Panamericana a 4 y 6 carriles (Latacunga - Ambato - Riobamba). • Actualización Inventario Vial y señalética turística de Tungurahua. • Implementación de centro de fomento productivo del sector metalmecánico -carrocero.
<p>GENTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la red de servicios de salud a nivel provincial. • Construcción del nuevo Hospital Regional Ambato. • Propuesta de Tungurahua de reforma de ley para la conformación de los Consejos de Igualdad.

Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015

Anexo 2

La nueva estructura de la Junta de Gobierno de Tungurahua



Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015.

Anexo 3

Programas e intervenciones del CFCT por parlamentos y sectores

PROCESOS PARA EL AÑO 2013
TALENTO HUMANO
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de actualización sobre herramienta para la gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de Universidad. Procesos. Técnicas CFCT, equipo técnico (planificación - CFCT)
PARLAMENTO GENTE
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de Fortalecimiento en las capacidades de gestión y normativas que favorecen al sector social para líderes del Parlamento Gente. • Proceso de Formación Ciudadana, fortalecimiento de líderes de las asociaciones comunitarias del FSO. • Proceso de Formación para Formadores Juveniles dirigido a líderes juveniles. • Proceso de fortalecimiento de desarrollo humano, procesamiento parlamentario y cooperativismo para transportistas de la provincia. • Proceso de Formación Ciudadana en Género y Políticas Públicas. • Fortalecimiento de las capacidades de Gestión de las directivas de las Juntas Parroquiales. • Fortalecimiento de las capacidades de Gestión de los Consejos de Planificación de los 9 cantones de la provincia. • Proceso de capacitación en Gestión Ambiental dirigido a servidores públicos de los 9 cantones. • Foros para autoridades, sociedad civil, sector público y privado con temas de discusión coyuntural.
SEDES TERRITORIALES - CANTONES
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de Formación Ciudadana para líderes cantonales de Patate. • Proceso de Formación Ciudadana para líderes de Frente Sud Occidental.
PARLAMENTO AGUA - LIDERGAZGO AMBIENTAL
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de Formación Ciudadana para líderes de las Juntas de Regantes de la provincia. • Proceso de sensibilización de la gestión ambiental de paramos.

Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015



La descentralización: Un camino al desarrollo territorial

María Caridad Vázquez¹

Introducción

El proceso de descentralización del Ecuador, entendido como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias y recursos, desde el Gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados”², ha culminado su primera etapa ya que todas las competencias han sido transferidas y reguladas. Ahora, son los Gobiernos Autónomos Descentralizados que tienen entre sus manos el reto y la oportunidad de ejercer estas competencias de manera autónoma, eficiente, solidaria y equitativa en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas.

Esta nueva etapa del proceso de descentralización implica que se debe consolidar la autonomía de los gobiernos locales mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales y el impulso de una articulación territorial eficiente entre todos los distintos niveles de gobierno. Es, en este sentido, un reto importante que se presenta tanto para el Gobierno central, a través de sus ministerios rectores, como para los GAD que deben asumir las competencias descentralizadas, ejercerlas respon-

1 Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional de Competencias.

2 Artículo 195 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

sablemente y así convertirse en promotores del desarrollo territorial de sus circunscripciones.

Por esta razón, este artículo se divide en cuatro partes. Primero, desarrollamos una reseña conceptual de la descentralización y sus transformaciones desde la década de los sesenta en América Latina. Segundo, queremos mostrar cómo ha sido el proceso de descentralización antes y después de la Constitución de Montecristi donde se propone un nuevo modelo de descentralización que responda a los imperativos del Buen Vivir. Tercero, se presentará la concepción del desarrollo territorial desde los preceptos del Buen Vivir. Cuarto, desarrollaremos el rol del Consejo Nacional de Competencias en la implementación del nuevo modelo de descentralización como camino para el desarrollo territorial. Al final se propone conclusiones y recomendaciones que pueden servir de pistas para los distintos actores de la descentralización.

Reseña conceptual de la descentralización

La descentralización es un concepto que se ha venido popularizando alrededor del mundo desde los años 60. En muchos países como, Bélgica, Alemania, Francia, Canadá –y, particularmente en los países de América Latina– Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador y Perú – los procesos de descentralización se profundizaron. Este fenómeno se explica por las olas de democratización que siguieron a los gobiernos dictatoriales que conllevaron las décadas de los sesenta hasta los ochenta.

La descentralización es conceptualmente un proceso que más allá de transferir competencias y recursos, transfiere poder. De hecho, el Gobierno central se despoja de sus facultades operativas de ejecutor de las competencias, quedándose únicamente con la rectoría de la política pública nacional. Así, los niveles intermedios o locales de gobierno se convierten en los actores protagonistas de la ejecución y de la prestación de servicios, teniendo que generar recursos y política pública en favor de la población (Carrión, Villaronga, & Dammert, 2008).

También, la descentralización implica la transferencia de la parte correspondiente de la sociedad nacional a lo local, por lo cual, esto supone una descentralización de todo un segmento de la sociedad. Los interlocutores sociales cambian y pasan de situarse en el nivel nacional, al nivel local. La población encuentra entonces actores nacionales y locales que estarán a cargo de sus necesidades y deberán responder respectivamente, con políticas públicas de distintos alcances (Muñoz, 2008).

La descentralización no es meramente un sistema de gobierno. La descentralización debe ser entendida como un mecanismo, entre otros, de democratización del Estado ya que redefine las relaciones de poder al interior de la estructura del Estado unitario y las interacciones entre las autoridades nacionales, las autoridades locales y la población en los distintos ámbitos de la política pública y la toma de decisiones (Muñoz, 2008).

Por último, se debe entender a la descentralización como un espacio de conflictividad donde deben interactuar actores políticos, económicos y sociales específicos en cada uno de los niveles de gobierno (Ojeda, 2000). Cada uno de estos actores tiene sus propias prácticas políticas, económicas y sociales, y sus propios intereses que van a moldear el avance y la profundización del proceso de descentralización, acelerándolo o frenándolo. De hecho, los actores van a buscar tener la mayor incidencia posible en el proceso de descentralización y sacar el mejor provecho para sus intereses ya que más allá de incidir en la política pública, los actores ganarán poder.

El proceso de descentralización en el Ecuador

En el contexto ecuatoriano, desde los inicios de la década de los 80, aparecen las ideas de descentralizar el Estado para hacer frente a los problemas económicos y sociales locales que generaba el centralismo. Sin embargo, los veinte años que siguieron fueron caracterizados por procesos de descentralización desordenados –municipalismo– (Ojeda, 2000) y sin visión del desarrollo humano creando “mini oligarquías locales” (2000). Estos grupos económicos locales dominantes buscaban

mayor autonomía para poder obtener mayores recursos, reforzando el bipolarismo Quito-Guayaquil.

A partir del 2006, el “Buen Vivir” rompe radicalmente con el enfoque jurídico-institucional preexistente que profundizó la economía de mercado y el neoliberalismo. Esto se ve consagrado en la Constitución de Montecristi que rompe con el ordenamiento económico, social, político y territorial del país (Buendía, 2009).

De hecho, en la visión del Buen Vivir, la autonomía y la descentralización son herramientas claves para la transformación del Estado. Se redefine la relación entre lo nacional y lo local buscando promover una recuperación del poder para la ciudadanía. En este sentido, la nueva Constitución ecuatoriana apuesta a la autonomía y descentralización como un camino para impulsar tanto el ordenamiento territorial, como el desarrollo territorial, conducente a la superación de las desigualdades e inequidades territoriales entre el campo y la ciudad, entre los centros económicos y políticos con las periferias del interior, entre los diversos sectores sociales y étnico-culturales, entre la sociedad y la naturaleza (Buendía, 2009).

En este sentido, la descentralización responde al proyecto de construcción de nuevos paradigmas del desarrollo para un Estado del Buen Vivir (Larrea, 2011) donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados juegan un rol fundamental. Su desafío es hacer del proceso de descentralización el mecanismo que permita la eliminación de la inequidad territorial. Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial se entiende como una estrategia multisectorial y multidimensional para confrontar las desigualdades de distribución territorial de recursos humanos, financieros, técnicos, etc., y las desigualdades socio-económicas de la población en las distintas partes del Ecuador (Larrea, 2011).

El desarrollo territorial desde el Buen Vivir

Es necesario precisar que aquí se manejarán conceptos opuestos al “desarrollo convencional” que implica un pseudo-progreso. La concepción de desarrollo en la que se trabajará parte del concepto de Buen

Vivir estipulado en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir. Este concepto movilizador es mucho más cercano a los seres humanos y al colectivo e implica que todos vean sus derechos garantizados y los ejerzan libremente. Se trata de la relación de ellos con la colectividad, con el medio ambiente y con su cultura.

El territorio es un organismo vital, entendido como el espacio en donde existen las interacciones humanas, culturales, ambientales, económicas, que se ejercen internamente en un territorio. Garantizar el desarrollo de estos territorios implica que todos los niveles de gobierno puedan, efectivamente, cumplir con los grandes objetivos nacionales que se traducen en derechos fundamentales.

En este sentido, el desarrollo territorial se traduce en la interacción de los diferentes niveles de gobierno para alcanzar los propósitos y las metas del Buen Vivir que por primera vez en la historia están planteados en el instrumento medular de la política nacional: el Plan Nacional del Buen Vivir.

La construcción de este modelo implica considerar a la participación ciudadana como un pilar fundamental para la construcción de la planificación ciudadana, la cual ha sido indispensable para identificar las competencias que deberían ser descentralizadas prioritariamente. Junto con esto existe un Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, que para su construcción contó con voces diversas de todo el país. Es así que el Consejo Nacional de Competencias (CNC), está impulsando los observatorios ciudadanos de descentralización, que permiten conocer cómo los servicios públicos llegan a la ciudadanía, ya que el objetivo de la descentralización es evidenciar como mejorar estos servicios en función de garantizar sus derechos.

Con este sistema se pretende impulsar un diálogo continuo entre los diferentes actores de la sociedad. Se crea un mecanismo que mejora la calidad de los servicios y se tiene un proceso de seguimiento y evaluación que permanentemente contrasta informes técnicos con los reportes de la ciudadanía, y de los actores principales de las competencias.

El Consejo Nacional de Competencias trabaja en la generación de canales donde los propios Gobiernos Autónomos Descentralizados

(GAD) tengan un acercamiento continuo con las necesidades y demandas de la población. Esto se enmarca en el rol de coordinación y planificación de la descentralización que tiene el CNC con las autoridades nacionales y locales.

El rol del Consejo Nacional de Competencias en la implementación del nuevo modelo de descentralización

En el 2006, el Ecuador era un país absolutamente centralizado y clientelar, bicéfalo, que concentraba el poder solamente en Quito y Guayaquil. La estructura del Estado y las leyes respondían a esta visión centralista. La Constitución de ese entonces, creada en 1998 en un cuartel militar en Sangolquí por unas cuantas élites, era confusa en lo que se refiere a la repartición de competencias entre los distintos niveles de gobierno ya que todo se manejaba mediante convenios (uno a uno) que firmaban ministros y autoridades locales afines. Se escogía “a la carta” las competencias que se descentralizaban. De los registros del Ministerio de Finanzas no existe hasta antes del 2007, recursos que hayan sido transferidos a los GAD para ejercicio de ninguna competencia “descentralizada” No existía un Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que incluya a todos los niveles de gobierno. Existían leyes dispersas donde municipios, provincias y juntas parroquiales eran vistas como islas sin ninguna coordinación, en este caos quienes más ganaban eran los micro poderes clientelares.

Es importante resaltar que gobernar y tomar decisiones desde el centro, profundiza las asimetrías, la desigualdad en el territorio y entre los gobiernos locales, por ello la ciudadanía y las autoridades locales se deben empoderar del nuevo modelo de descentralización para que asuman su autonomía y nunca más se concentre el poder en un par de ciudades. Es responsabilidad de todos que este modelo de descentralización se implemente de manera responsable y eficaz.

A partir de 2008, con la Nueva Constitución del Ecuador, se concibe una descentralización equitativa, solidaria, progresiva y obligatoria

que permite impulsar un modelo de desarrollo territorial en donde el poder se encuentra repartido en todos los niveles de gobierno, así la descentralización se convierte en la vía del desarrollo territorial.

Los esfuerzos realizados desde el Consejo Nacional de Competencias, como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, busca poner orden con la transferencia y regulación de las competencias de los distintos niveles de gobierno. Las resoluciones emitidas por el CNC establecen responsabilidades: qué hace cada quien a través de modelos de gestión absolutamente claros³. En este sentido, se trabaja de manera conjunta con todos los actores de la descentralización.

Es importante resaltar que el Consejo Nacional de Competencias es una entidad colegiada que se encuentra integrada por representantes de los distintos niveles de gobierno, con igual voz y voto, discuten la descentralización y toman decisiones de manera equitativa para beneficio de los ecuatorianos y ecuatorianas. Nunca antes en la historia del país ha existido una institución donde estén representados todos los niveles de gobierno y donde deben llegar a consensos, para impulsar el proceso de descentralización. En este sentido las resoluciones que emite el pleno del CNC, plasman modelos de gestión que promueven la equidad territorial, donde todos los gobiernos autónomos descentralizados reciben sus competencias de manera igualitaria y en un mismo momento.

Este accionar acaba con los clientelismo del modelo de anterior y supera las desigualdades territoriales, ya que las resoluciones del CNC no apuntan a beneficiar a ciertos GAD, que concentran mayor poder político o económico.

El sistema de asignación de recursos es equitativo y considera criterios técnicos que son analizados en una comisión de costeo paritaria constituida por tres representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y tres representantes del Gobierno central. Esto garantiza que el proceso no sea politizado, más bien, homogéneo. De este modo, el

3 Anexo 1: Competencias Transferidas y Reguladas por el Consejo Nacional de Competencias hasta la fecha.

sistema se basa en una fórmula que garantiza la imparcialidad y toma en cuenta las complejidades existentes en los territorios.

Esto puede ilustrarse mediante el modelo de equidad de la transferencia de la competencia a los GAD municipales para “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural”. Esta competencia toma en cuenta tres criterios para asegurar la distribución equitativa y solidaria de recursos, estos son: densidad patrimonial, capacidad operativa y los recursos relacionados⁴. De este modo, el Consejo Nacional de Competencias asegura que no sean los municipios con mayor población –Quito, Guayaquil y Cuenca– quienes acaparen todos los recursos de la competencia, sino más bien los municipios que nunca antes habían recibido recursos para el ejercicio de esta competencia.

Otro ejemplo de la eficiencia de la fórmula de equidad territorial es la transferencia de recursos en la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; y, riego y drenaje. En estas dos competencias, hasta mayo de 2015, se han transferido 125 537 123 millones de USD dólares y 186 684 893,81 millones de USD dólares respectivamente⁵ y que han sido distribuidos equitativamente.

Actualmente el proceso de descentralización entendido como el traspaso de las competencias constitucionales desde el Gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados ha culminado con siete meses de anticipación al plazo estipulado en el Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015.

La importancia del fortalecimiento de capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La realidad nacional refleja una gran disparidad en materia de capacidades institucionales entre los GAD. Por un lado, algunos GAD

4 Anexo 2: Cuadro de criterios de distribución y ponderadores de la Competencia de Patrimonio Cultural y Arquitectónico.

5 Anexo 3: Cuadros de Recursos de las Competencias de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial; y, Riego y Drenaje.

no disponen de la capacidad técnica necesaria para asumir de manera autónoma sus competencias. Por el otro lado, existen GAD que ejercen ya sus competencias y han desarrollado todo el aparataje institucional y técnico para prestar los servicios de manera eficiente.

Por estas razones, el Consejo Nacional de Competencias destina casi todo su presupuesto en fortalecer las capacidades institucionales de los GAD, a través de su Dirección de Fortalecimiento Institucional, el corazón de esta entidad.

Un problema clave que se ha identificado mediante las campañas de fortalecimiento institucional, es la falta de profesionales en planificación y ordenamiento territorial en el país. Esto es particularmente grave en temas más técnicos como, por ejemplo, los especialistas en riego y drenaje, tránsito y transporte o áridos y pétreos. Esta falta de profesionales y de capacidades técnicas en los territorios es una preocupación constante para las autoridades locales. Por esta razón, los GAD dependen mucho de los ministerios nacionales competentes que emplean a la mayoría de los profesionales especialistas en estos temas.

En las ciudades donde existe una mayor oferta de carreras técnicas, como en Quito, Cuenca y Guayaquil, la situación es distinta porque se concentra una cantidad importante de profesionales competentes en las áreas técnicas de las competencias y también en materia de ordenamiento y desarrollo territorial. En los territorios rurales, por ejemplo, los instrumentos son desarrollados por consultores que cumplen su tarea contractual, sin conocer la realidad territorial, ni la visión política de las autoridades locales. Sin esta visión, la planificación se convierte en un proceso meramente técnico y administrativo. Se pierde la participación ciudadana y la planificación se aleja de las necesidades territoriales.

En este sentido, el CNC a través de la Dirección de Fortalecimiento Institucional busca contribuir a la implementación efectiva y responsable de la descentralización mediante campañas de talleres de capacitación, programas de asistencia técnica específica por competencia, colaboración con las universidades del país para la generación de

carreras técnicas, intercambios de buenas prácticas entre gobiernos autónomos descentralizados⁶.

En este punto es importante recalcar e insistir sobre la importancia y el rol de las universidades para responder a los retos técnicos y profesionales del nuevo modelo de Estado y que desarrollen carreras que tomen en cuenta la realidad del territorio.

La articulación territorial para impulsar y fortalecer el desarrollo territorial

Paralelamente a los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades institucionales, el Consejo Nacional de Competencias promueve la articulación territorial, por un lado, entre los GAD del mismo nivel de gobierno, y por el otro lado, entre los distintos niveles de gobierno. De hecho, estos procesos de articulación son esenciales para la consolidación de la descentralización.

Por una parte el Consejo Nacional de Competencias busca crear los lazos necesarios entre el gobierno central y los GAD para que exista continuamente un diálogo político y técnico que permita que la política nacional vaya a la par con las políticas locales que se implementan en el territorio.

Por otra parte se impulsa la articulación territorial y la solidaridad entre los GAD mediante el proceso de mancomunamiento⁷. De hecho, la Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflic-

6 Anexo 4: Cuadros de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales 2014.

7 Cuando el mancomunamiento se realiza entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno, que no son contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles, se utiliza la denominación de consorcios. A su vez, cuando se asocian GAD contiguos y del mismo nivel de gobierno se denominan mancomunidades. Las mancomunidades y los consorcios son un modelo de gestión que permite la racionalización de los recursos financieros, humanos y logísticos, y permiten una mejor gestión de las competencias.

tos se encarga promover estos procesos que por el momento se elevan a 28 mancomunidades y cinco consorcios registrados que gestionan distintas competencias⁸. Estas mancomunidades y consorcios que se han conformado son experiencias territoriales impulsadas por la voluntad política de las autoridades locales, quienes han visto en estas modalidades de gestión la posibilidad de unir fuerzas para brindar mejores servicios a sus ciudadanos.

El Consejo Nacional de Competencias promueve y apoya estas iniciativas que se destacan por su capacidad de generar sinergias y mecanismos de articulación multinivel. Hay mancomunidades y consorcios que se han convertido en actores políticos relevantes como el Consorcio de GAD Municipales de la Amazonía y Galápagos (COMAGA), que asocia a 46 GAD Municipales y que tiene por objetivo ser el interlocutor ante los organismos nacionales e internacionales, que impulse y promueva procesos de cooperación, descentralización, fortalecimiento municipal con el propósito de alcanzar el desarrollo sustentable, liderando procesos de cambio e innovación y construcción de municipios modernos y competitivos.

Siguientes pasos: Un debate político alrededor de la descentralización en el Ecuador

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, es evidente que los siguientes pasos a seguir es la consolidación de la descentralización y las autonomías en el Ecuador que giran alrededor del impulso de un debate político mucho más fuerte porque descentralizar no se limita a entregar recursos y competencias. Se debe impulsar un debate político sobre el modelo de descentralización en el marco del proyecto del Ecuador del Buen Vivir pero que venga desde los territorios y que muestre un interés importante en el tema de la gobernanza multinivel en su conjunto.

8 Anexo 5: Mapas de las mancomunidades y los consorcios registrados en el CNC hasta la fecha.

En este sentido, es importante trabajar con todos los actores de la descentralización— autoridades del Gobierno central, autoridades locales, y ciudadanía— para impulsar un diálogo integral sobre la descentralización y generar un interés genuino que no se limite a la cuestión de los recursos financieros sino al resultado que es mejorar los servicios públicos y garantizar sus derechos.

Estamos en el momento de la consolidación de un nuevo Estado. Para esto, tenemos una “Estrategia de implementación de la descentralización 2015–2017” enfocada sobre todo a tener gobiernos locales fuertes y liderados por autoridades conscientes de su rol histórico, remover un Estado centralista, no puede ni debe hacerse desde el centro, son sobre todos los territorios quienes deben ahora empoderarse de consolidar todo lo logrado. Es un largo camino que requiere el apoyo de la sociedad en su conjunto; es una tarea enorme y sin descanso.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20/10/2008.
- Buendía, F. (2009). Régimen del buen vivir, autonomía y descentralización (Políticas Públicas). *La Tendencia*, 9, 121-125, marzo-abril. Quito: FES-ILDIS.
- Carrión, F., Villaronga, B., & Dammert, M. (2008). La descentralización: visión internacional de la cuestión de la plurinacionalidad del Estado. En: F. Carrión, & B. Villaronga (Comp.), *Descentralizar: un derrotero a seguir* Quito: FLACSO, SENPLADES.
- Larrea, A. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Muñoz, P. (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. En: F. Carrión, & B. Villaronga (Comp.), *Descentralizar: un derrotero a seguir* (pp. 339-362). Quito: FLACSO, SENPLADES.
- Ojeda Segovia, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.

Anexos

Anexo 1

Lista de Competencias Transferidas y Reguladas por el Consejo Nacional de Competencias hasta la fecha

COMPETENCIA	ESTADO	NIVEL DE GOBIERNO	FUENTE LEGAL
Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y terrestre y seguridad vial	Transferida	Municipal	Constitución Art. 264
Gestionar la cooperación internacional	Transferida	Todos los niveles de gobierno	Constitución Arts. 262, 263, 264 y 267
Administrar el registro de la propiedad	Regulada en ley	Municipal	Constitución Art. 265
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	Transferida	Municipal	Constitución Art. 264
Fomentar la seguridad alimentaria	Por transferir cuando se conformen regiones	Regional	Constitución Art. 262
Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas.	Por transferir cuando se conformen regiones	Regional	Constitución Art. 262
Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional	Por transferir cuando se conformen regiones	Regional	Constitución Art. 262
Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional	Por transferir cuando se conformen regiones	Regional	Constitución Art. 262
Gestionar en coordinación con gobiernos regionales obras en cuencas y microcuencas	Pueden ejercerse la competencia con el G. Central	Provincial	Constitución Art. 263
Planificar, construir y mantener la infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural	Debe ejercerse en coordinación con los GAD provinciales y municipales de conformidad con los PDOTS	Parroquial rural	Constitución Art. 267

COMPETENCIA	ESTADO	NIVEL DE GOBIERNO	FUENTE LEGAL	LEGISLACIÓN ANTERIOR
Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego	Transferida (CNC)	Provincial	Constitución Art. 263	LORP Art. 29 y 130
Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras	Regulada	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Art. 264
Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Regulada	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Art. 148
Planificar, construir y mantener el sistema vial regional, regional, la vialidad urbana; y planificar y mantener en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural.	Regulada	Todos los niveles de gobierno	Constitución Arts. 262, 263, 264 y 267	LORP Art. 7 y 29; LORM Art. 63 y 147
Fomentar las actividades productivas regionales, provinciales. Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Regulada	Regional, provincial y GAD Parroquial en coordinación con provincial	Constitución: Arts. 262, 263 y 267	LORP Art. 7 LORM Art. 14; LORPA Art. 4
Gestión Ambiental	Regulada	Todos los niveles de gobierno	Constitución Art. 262, 263, 264 y 267	LORP Art. 52; LORM Art. 14, 149, 168 y 169; LOP. Art. 4

COMPETENCIA	ESTADO	NIVEL DE GOBIERNO	FUENTE LEGAL	LEGISLACIÓN ANTERIOR
Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón	Por regular en ley (LOOTUG59)	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Arts. 63 y 196
Planificar el desarrollo territorial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial	Por regular en ley (LOOTUGS)	Todos los niveles de gobierno	Constitución Art. 262, 263, 264 y 267	LORM Arts. 14 y 146; LOIP Art. 4
Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.	Por regular en ley (LOOTUG59)	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Art. 264
Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	Por regular en ley (LOOTUGS)	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Art. 264
Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras	Asumida	Municipal	Constitución Art. 264	LORP Art. 29; LORM Art. 24
Formar y administrar catastros inmobiliarios urbanos y rurales	Asumida	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Arts. 153, 306 y 308
Prestar los de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental	Asumida	Municipal	Constitución Art. 264	LORM Arts. 14 y 148; LOIP Art. 4
Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.	Asumida	Parroquial rural	Constitución Art. 267	LOIP Art 4
Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos	Asumida	Parroquial rural	Constitución Art. 267	LOIP Art. 4 y 21

Anexo 2

Criterios de distribución de Recursos y ponderadores de la Competencia de Patrimonio Cultural Material e Inmaterial

Densidad patrimonial (40%)

- Inventario Nacional de Patrimonio
- Ámbitos patrimoniales equiponderados

Capacidad operativa (30%)

- Ficha de encuesta realizada por AME
- Información entregada de 156 GAD municipales

Recursos relacionados (30%)

- Monto del 6% de impuesto a la renta (Fonsal-derogado) e incorporado en el tramo A del Modelo de equidad territorial
- Disposición general segunda del COOTAD (6% del impuesto a la renta para GAD municipales de la provincia de Guayas y Manabí)

Los GAD municipales y metropolitanos que hayan recibido más de un millón de dólares no son beneficiarios de la distribución



Anexo 3

Cuadros de Recursos de las Competencias de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial; y, Riego y Drenaje

ASIGNACIONES POR LA COMPETENCIA DE TTTSV 2012-ABRIL 2015

Modelo GAD	2012	2013	2014	2015 Ene-Abril	TOTAL 2012-Abril 2015	% sobre total trasferido hasta la fecha
Modelo A	3.856.308	29.104.652	52.170.811	\$ 25.333.154	110.464.926	88,0%
Modelo B		1.137.308	2.870.617	3.592.018	7.599.942	6,1%
Modelo C		199.869	2.392.308	4.880.079	7.472.256	6,0%
TOTAL	\$ 3.856.308	\$ 30.441.829	\$ 57.433.735	\$ 33.805.251	\$ 125.537.123	100,0%

ASIGNACIONES POR LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE 2011-MAYO 2015

Año	Rubro			Totales
	Corriente	Mantenim.	Comp. Inversión	
2011	3.343.961,20	4.536.562,00	-	\$ 7.880.523,20
2012	10.031.883,60	13.887.834,14	33.002.796,27	\$ 56.922.514,01
2013	10.031.883,60	13.609.686,00	35.514.791,61	\$ 59.156.361,21
2014	10.031.883,54	13.609.685,65	29.233.272,80	\$ 52.874.841,99
2015*	4.179.951,37	5.670.702,03	-	\$ 9.850.653,40
TOTAL	\$ 37.619.563,31	\$ 51.314.469,82	\$ 97.750.860,68	\$ 186.684.893,81

Anexo 4

Cuadros de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales-2014

• Capacitación

Programa de capacitación en gobernanza local para nuevas autoridades de GAD

- 58 Talleres
- 66 técnicos participantes GAD Provinciales
- 431 técnicos participantes de GAD Municipales
- 777 técnicos participantes de GAD Parroquial Rural
- 4105 técnicos capacitados

• Formación

Formación técnica

Administración, operación y mantenimiento de sistemas de riego, riego tecnificado y drenaje.

Catastros Multifinalitarios

Sistemas de información geográfica para la planificación territorial

Administración, operación y mantenimiento de sistemas de agua potable y alcantarillado.

Servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.



Crecimiento urbano, agricultura familiar y perspectivas de desarrollo territorial rural en los Andes del Ecuador

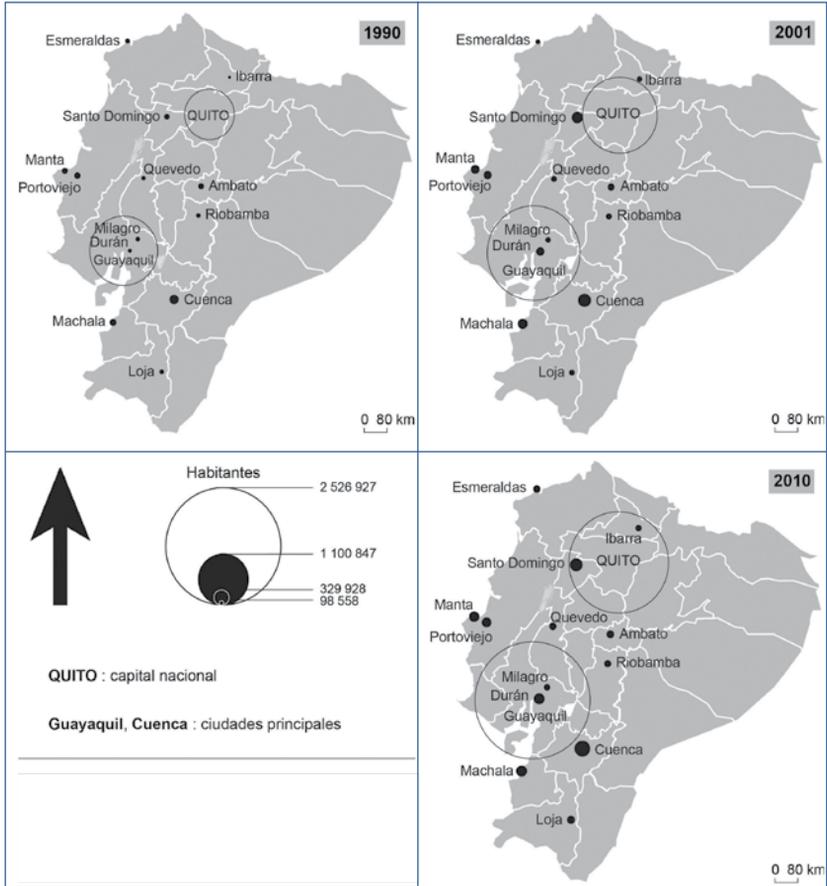
Nasser Rebaï¹

Los países andinos se caracterizan por su creciente urbanización, sin embargo, cabe señalar que este fenómeno es principalmente el hecho de “ciudades medias” que no superan un millón de habitantes. Así, en el Ecuador, donde el 65% de los 15 millones de habitantes viven en áreas urbanas, se encuentran solamente dos ciudades millonarias –Quito, la capital nacional, y Guayaquil, el primer puerto del país– pero trece ciudades que tienen entre 100 y 400 mil habitantes, reuniendo al total 3 millones de personas. Mientras que el campo ecuatoriano consta de 64% de fincas de menos de 5 hectáreas, ¿en qué medida entonces las ciudades medias pueden constituir un motor para el desarrollo de la agricultura familiar y de los territorios rurales en el Ecuador?

1 Geógrafo, Doctor de la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Profesor Asociado, FLACSO Ecuador – Departamento “Desarrollo, Ambiente, Territorio”.

Mapas 1, 2 y 3

Evolución poblacional de las principales ciudades ecuatorianas entre 1990 y 2010

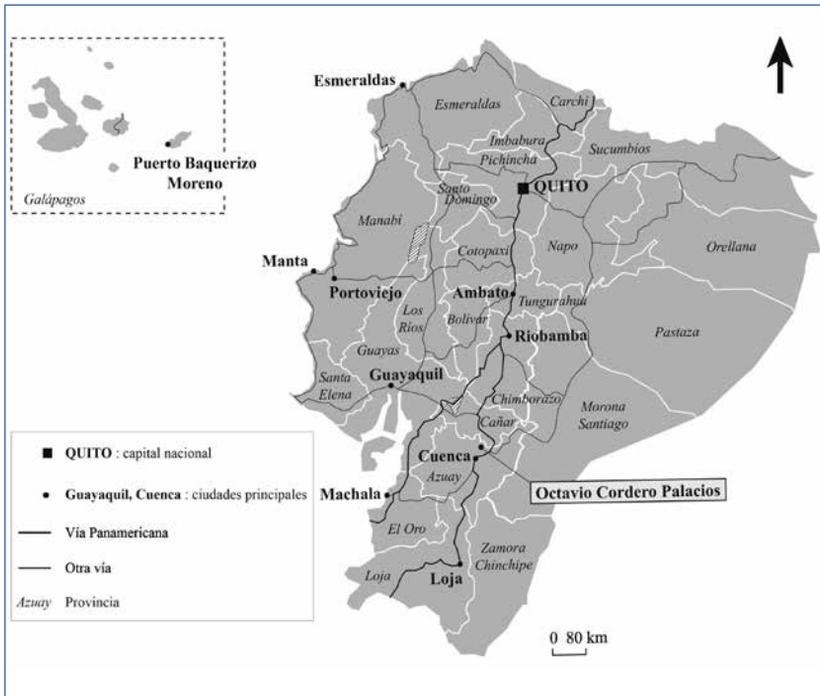


Cartografía: N. Rebaï. Fuentes: 1) Instituto Geográfico Militar (IGM), 2) Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

Con el fin de responder a esta pregunta, proponemos construir nuestra reflexión a partir de los resultados de un trabajo de campo que realizamos en la parroquia Octavio Cordero Palacios, ubicada en la periferia de Cuenca, donde estudiamos entre 2008 y 2010 los efectos asocia-

dos de la migración campesina y del crecimiento urbano regional sobre las dinámicas agrarias locales. Este artículo tiene como objetivo poner de relieve resultados originales que van complementando datos presentados en textos anteriormente publicados (Rebaï, 2010 y 2014) y centrar la reflexión en la sierra andina del Ecuador donde el 73% de las unidades de producción tienen menos de 5 hectáreas. Así, a través de este texto, se propone pensar en el futuro de la agricultura familiar en una región donde la vulnerabilidad del campesinado está aún más grande y el reto de la seguridad alimentaria sigue siendo de gran actualidad, y dar al mismo tiempo un cuadro de análisis y de reflexión para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) con la meta de repensar las políticas locales de ordenamiento territorial a favor de la integración económica de las poblaciones rurales.

Mapa 4
Ubicación de la parroquia Octavio Cordero Palacios



Cartografía: N. Rebaï. Fuente: Instituto Geográfico Militar (IGM)

¿Las ciudades medias a favor del mantenimiento del campesinado?

Si desde varias décadas se mantienen profundas desigualdades regionales en los países de la región andina (Deler y Godard, 2007), el Ecuador, donde coexisten zonas rurales de alta pobreza con áreas agrícolas económicamente muy dinámicas, sintetiza perfectamente esta situación. Sin embargo, más allá de los contrastes interregionales, interprovinciales o intercantonales, debidos a diferentes factores geohistóricos de mutación de los territorios rurales², las disparidades entre las áreas urbanas y rurales aparecen más importantes todavía, especialmente en la sierra donde la pobreza rural se mantiene globalmente a un nivel alto (INEC-Encuesta de Condiciones de Vida, 2006 y Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo, 2014). La aplicación de políticas liberales durante los últimos treinta años (North y Cameron, 2008), además de condiciones físicas muy difíciles, de superficies reducidas y de un acceso muy reducido al agua de riego, ha limitado mucho el desarrollo de la agricultura familiar en los Andes ecuatorianos y contribuyó significativamente a la inseguridad alimentaria de los hogares campesinos, pero también de la población urbana (Peltre-Wurtz, 2004).

Ahora, el Ecuador se ve obligado importar la mayor parte de su alimentación básica, en particular los cereales, en lugar de movilizar a su propia agricultura familiar. Sin embargo, varias experiencias andinas indican que las unidades de producción más pequeñas son muy eficientes para abastecer los centros urbanos en productos agropecuarios. En el Perú, por ejemplo, la protección del mercado nacional de leche desde mediados de los años 1990, en un contexto paradójico de apertura liberal durante la presidencia de A. Fujimori (1990-2000), favoreció el desarrollo de una industria quesera artesanal capaz de satisfacer una demanda urbana en plena expansión. En el departamento de Huanca-

2 Existen varios factores que pueden influir sobre la construcción continua de un territorio rural, sus orientaciones productivas y entonces su dinámica económica, como la cercanía de una ciudad, la presencia de agroindustrias, la construcción de vías de circulación, etc.

velica, muchas pequeñas explotaciones familiares aprovecharon de esta política nacional para desarrollar redes de comercialización y aumentar sus ingresos (Aubron, 2006), lo que contradujo el discurso de la clase dominante peruana sobre el “fin de los campesinos” (Mesclier, 2000). Entonces, esta experiencia nos indica que sería pertinente promover la emergencia de circuitos cortos de distribución para asegurar la integración comercial de los agricultores (Cochet et al., 2009), en lugar de privilegiar los sectores de exportación que tienden a debilitar a la sociedad campesina (Gasselin, 2000, Korkovin, 2003, Martínez, 2014). En la provincia del Azuay, observamos justamente la eficiencia de los pequeños agricultores familiares para aprovisionar la población urbana en productos agropecuarios.

Dinámica comercial y diversidad de la agricultura familiar en la sierra ecuatoriana: análisis desde la periferia rural de Cuenca

Cuenca, la tercera ciudad ecuatoriana, ha experimentado un crecimiento demográfico muy significativo durante las tres últimas décadas viendo su población pasar de 104 470 a 329 928 habitantes entre 1974 y 2010 (INEC – Censos de Población, 1974 y 2010). Al mismo tiempo, muchos agricultores de su periferia rural migraron al extranjero en busca de mejores condiciones de vida (Carpio, 1992; Rebaï, 2014). En este contexto, las autoridades cuencanas decidieron intervenir a favor de la integración comercial de los agricultores familiares con el doble objetivo de aprovisionar la ciudad en productos agropecuarios y ofrecer a los agricultores locales una alternativa a la migración internacional. Por eso, durante la década 2000, el Municipio de Cuenca, a través de su Programa de Agricultura Urbana (PAU), y luego el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA), crearon dos asociaciones de productores agroecológicos que reunían cerca de 300 miembros en 2009³. Desde entonces, los campesinos de la región cuencana aprove-

3 218 miembros para la organización municipal y 77 socios para la del CREA.

chan de un vínculo directo con los consumidores urbanos, a quienes proponen productos frescos a precios baratos, lo que les permite, en retorno, sacar ingresos más regulares, como lo constatamos con los pequeños productores del grupo *Bajo Invernadero* de la parroquia Octavio Cordero Palacios.

Los pequeños productores del grupo Bajo Invernadero

En 2009, el grupo de productores agroecológicos *Bajo Invernadero*, constaba de Félix, María, Daniel, Manuel y Natividad. Entre las treinta personas que reunían las cinco fincas, diez se dedicaban a la agricultura a tiempo completo mientras que ocho tenían un actividad extra-agrícola a medio tiempo, implicando pues una presencia menos importante en unidades de producción, y tres más tenían empleos permanentes en Cuenca, lo que les impedía participar en las tareas agrícolas cotidianas. Además, nueve personas estaban presentes en las fincas pero se no se dedicaban (o muy poco) a la agricultura: se trataba de niños o de personas mayores. En cuanto a los emigrados, se podía censar, todavía a nivel del grupo *Bajo Invernadero*, ocho personas que vivían en Estados Unidos.

No obstante, todas las explotaciones no estaban afectadas de la misma manera por la migración: tres de ellas, las de Félix, de María y de Daniel, tenían varios de sus miembros en el extranjero mientras que las dos otras, las de Manuel y Natividad, no tenían ningún vínculo directo con la migración. Todas las explotaciones tenían tampoco el mismo número de miembros pluriactivos o podían aprovechar de la misma cantidad de tierra. Por eso, podíamos suponer que por cada una de las fincas que componían el grupo *Bajo Invernadero* las orientaciones productivas, la importancia de las ventas y los ingresos extra-agrícolas podían variar. Pues, la variedad de los sistemas de actividades que íbamos a encontrar, y poder estudiar, constituyó el principal argumento que nos hizo elegir el grupo *Bajo Invernadero* como una de nuestras muestras de

análisis en la parroquia Octavio Cordero Palacios⁴. Con cada de los jefes de explotación, realizamos entrevistas para entender como organizaban sus actividades agropecuarias y después de varias semanas, logramos consultar el libro de cuentas del grupo en el que encontramos el detalle de las ventas de cada productor en la feria del CREA entre julio de 2008 y mayo de 2009.

Producción, comercialización y beneficios económicos

En primer lugar, nos dedicamos a observar el funcionamiento global del grupo y constatamos que debido a la falta de mano de obra, las diferentes personas todavía presentes en las explotaciones realizaban colectivamente diferentes tareas desde hace varios años, trabajando juntas en los huertos y yendo por turnos a Cuenca para vender los productos de todos en la feria del CREA. Así, María nos explicó el desarrollo de las actividades semanales:

Cada lunes, nos reunimos para trabajar en las parcelas de dos miembros del grupo. Hacemos una minga⁵ por la mañana y otra por la tarde. Luego, cada sábado, reunimos nuestras producciones y dos de nosotros se van a la feria del CREA para dedicarse a la venta. Para ello, tenemos que alquilar una camioneta: esto equivale a 1,5 dólares por cada uno [7,5 dólares semanales para el grupo, en 2009]. El domingo, hacemos las cuentas y compartimos el dinero.

Además, todos los miércoles, Mercedes, la esposa de Daniel, se iba al mercado cuencano 12 de Abril –en calidad de miembro de la Asociación de Productores Agroecológicos del Azuay apoyada por el PAU del Municipio de Cuenca– lo que permitía a los otros miembros del grupo

4 Estudiamos igualmente otros pequeños grupos de la parroquia Octavio Cordero Palacios, como la comuna Illapamba (Rebañ, 2014).

5 Se trata más precisamente de un “cambio mano” pero el hecho de que los productores emplean el término de “minga” indica que se sitúan más en una dinámica colectiva en la cual los intercambios de trabajo tienen un interés social al permitir el crecimiento de la producción y la satisfacción de las necesidades alimentarias a nivel del grupo.

Bajo Invernadero enviar una pequeña parte de sus producciones de hortalizas para sacar ingresos adicionales más que significativos. En efecto, entre septiembre de 2008 y mayo de 2009, el promedio de ventas de un productor del grupo era de 120 dólares mensuales y venía por el 25% de las ventas del miércoles (cf. Cuadro 1).

Cuadro 1
Repartición de las ventas globales (en dólares) del grupo Bajo Invernadero entre septiembre de 2008 y Mayo de 2009

Ventas acumuladas del miércoles Mercado 12 de Abril	Ventas acumuladas del sábado Feria del CREA	Total
1413	4 197	5610

Fuente: Libro de cuentas del grupo de productores *Bajo Invernadero*

Pues, si la pertenencia a las dos asociaciones regionales de pequeños productores permitía a los miembros del grupo *Bajo Invernadero* sacar ingresos regulares, no se debe omitir que el negocio directo desde las fincas les daba también la posibilidad aprovechar de recursos económicos importantes (cf. Cuadro 2). Para Natividad, María, y Félix, las ventas directas de cuyes, de huevos, pero sobre todo de leche, representaban respectivamente 68,3%, 41% y 19% de sus ingresos brutos entre septiembre de 2008 y mayo de 2009, aunque la presencia de intermediarios no les permitía beneficiar del precio real del mercado⁶. Así, la política nacional de protección de la cadena lechera, mantenida desde 2002, constituía un factor clave de la integración económica de Natividad, María, y Félix, y de miles de agricultores familiares de la sierra quienes, gracias a este contexto político favorable, tienen acceso hasta ahora al mercado nacional urbano y a una remuneración estable que les permite a veces entrar en un proceso de capitalización (Chauveau, 2007, Hernández et al., 2013).

6 Al vender su producción a intermediarios, quienes, luego, venden los importantes volúmenes que colectaron a empresas lecheras, los pequeños productores reciben lógicamente una remuneración inferior a lo que prevé la reglamentación oficial.

Este fenómeno, entonces, pone de relieve la importancia de favorecer la conexión entre campos y ciudades para favorecer el dinamismo de la agricultura familiar, pero no solamente a través de actividades agropecuarias, sino con la diversificación económica del medio rural. Como se lo nota con los casos de Daniel y de Manuel, los ingresos extra-agrícolas de una familia campesina pueden representar la mayor parte de sus recursos económicos globales (cf. Cuadro 2), lo que implica pensar en la creación de empleos sustentables en el medio rural para compensar los límites de la agricultura familiar, disminuida en tierra, en agua y en capital, y luchar contra el proceso de proletarización aún en marcha los Andes ecuatorianos (Martínez, 2014).

Cuadro 2
Diversidad de las fuentes de ingreso (en dólares)
de los miembros del grupo Bajo Invernadero entre septiembre
de 2008 y Mayo de 2009

	Ventas agropecuarias en la finca		Ventas agropecuarias en los mercados		Salarios locales/urbanos		Remesas		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Félix	40	19	72	34	/	/	100	47	212	100
Maria	227	41	226	41	/	/	100	18	553	100
Daniel	9	1,4	177	27	420	64	50	7,6	656	100
Manuel	/	/	76	13,7	480	86,3	/	/	556	100
Natividad	73	68,3	24	22,4	10	9,3	/	/	107	100

Fuente: Libro de cuentas del grupo de productores *Bajo Invernadero* y entrevistas a los agricultores.

Al final, el breve balance económico que proponemos a través de este texto pone de relieve la diversidad de las economías campesinas que pueden existir a nivel de un pequeño grupo. En realidad, podríamos decir que cada pequeña unidad de producción corresponde a un tipo de agricultura familiar, según sus propios recursos económicos, de tierra o de mano de obra, pero existe un rasgo fundamental que caracteriza a todas

las explotaciones: la necesidad de vincularse a la ciudad, y más generalmente al mercado, para acceder al capital y seguir existiendo. Los resultados detallados que presentamos a continuación lo muestran claramente.

Unas explotaciones para las cuales los empleos extra-agrícolas son determinantes para la reproducción del grupo doméstico

En la explotación de Daniel, entre septiembre de 2008 y mayo de 2009, cinco personas se dedicaban cotidianamente a la agricultura y a la ganadería, sacando un ingreso promedio de 36 dólares mensuales. La horticultura le aseguraba solamente 10,3 dólares mensuales a cada una, el equivalente en esta época del salario diario de un jornalero. Dos otras personas del grupo doméstico tenían un empleo afuera de la explotación, a veces a tiempo parcial, y ganaban en promedio 210 dólares por mes mientras que los ingresos de la migración, aunque eran irregulares, aseguraban el 7,6% de los ingresos globales de la familia, es decir, tanto como la horticultura. Al final, las actividades extra-agrícolas de la familia de Daniel representaban el 71,6% de sus ingresos regulares (cf. Gráfico 1).

La constatación es aún más clara en el caso de Manuel. Para él y su familia, los salarios de los empleos locales representaban el 86% de sus ingresos entre septiembre de 2008 y mayo de 2009 mientras que las ventas agrícolas constituían el 10% de sus entradas monetarias regulares. La única persona que se dedicaba cotidianamente a la agricultura y a la ganadería (la esposa de Manuel) obtenía un ingreso promedio de 75,8 dólares mensuales mientras que los cuatro miembros de la familia que tenían empleos (precarios) en Cuenca percibían un salario promedio de 120 dólares mensuales (cf. Gráfico 2).

En ambas situaciones, los ingresos agrícolas, bastantes bajos, se explican por parte por el hecho de que los grupos domésticos constan de numerosas personas. En estas condiciones, el autoconsumo es obviamente muy alto lo que limita las ventas de excedentes. Los ingresos extra-agrícolas, que sean las remesas o los salarios locales,

quedan entonces esenciales para estas dos familias campesinas limitadas en tierra para tener una actividad comercial más importante y determinantes para cubrir las compras de alimentos básicos (arroz, fideos, harinas y aceite) y los otros gastos domésticos (educación y salud en particular).

En el caso de la explotación de Félix, el trabajo quedaba intensivo pero a pesar del número limitado de personas presentes en la finca, solamente dos, Félix y su esposa, los ingresos agropecuarios seguían reducidos. Entre septiembre de 2008 y mayo de 2009, las ventas de hortalizas, frutas, pequeños animales y quesillos representaban en promedio 112,5 dólares para la pareja campesina, o sea 3,75 dólares por día (para un mes de 30 días). La horticultura les aseguraba precisamente 11,25 dólares mensuales, una suma marginal mientras que las remesas que recibían de sus hijos desde los Estados Unidos representaban el 45% de sus ingresos globales (cf. Gráfico 3).

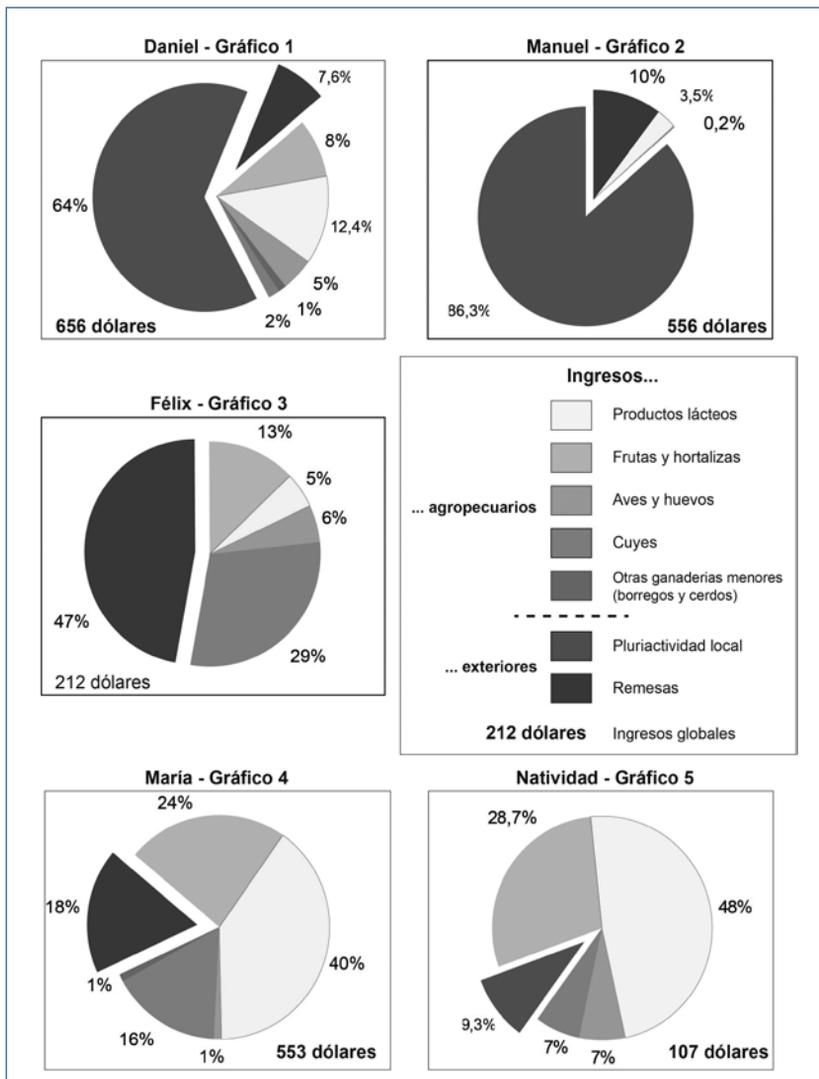
Unas explotaciones para las cuales las actividades agropecuarias tienen una importancia económica mayor

Si María tenía la explotación la más rentable del grupo de productores *Bajo Invernadero* entre septiembre de 2008 y mayo de 2009, es bien porque sus ventas regulares de productos agropecuarios representaban un promedio de 452,3 dólares mensuales, o sea el doble del salario mínimo en el Ecuador en 2009. La leche aseguraba a la campesina un ingreso promedio de 220 dólares mensuales, el doble de las remesas que recibía. Las ventas regulares de productos agrícolas también superaban del 30% los ingresos migratorios mientras que los cuyes le aseguraban un 16% de sus ingresos totales, casi tanto como las remesas (cf. Gráfico 4). En resumen, el salario diario de María (para un mes de 30 días) era de 15 dólares, lo que le debería permitir modernizar su finca a medio plazo para orientarse hacia producciones más rentables, como lo hicieron algunos migrantes de retorno de la parroquia Octavio Cordeiro Palacios quienes invirtieron sus importantes ahorros en sistemas de

riego sofisticados para producir futas en grandes cantidades y sacar así altos ingresos (Rebaï, 2015). Naturalmente, cabe señalar que el contexto migratorio ha sido favorable a María: en efecto, el hecho de que sus hermanos se encuentran en los Estados Unidos desde hace varios años le ha permitido criar más ganado y así sacar más ingresos, con la venta de leche.

Por último, el caso de Natividad es bastante excepcional y hasta paradójico. Si sus ingresos promedios solo alcanzaban 107,1 dólares mensuales entre julio de 2008 y mayo de 2009, demuestra sin embargo que con recursos limitados el desarrollo de la agricultura comercial es posible y que el acceso al mercado urbano es un factor clave para el mantenimiento de las pequeñas unidades de producción agrícola. Cabe recordar también la influencia de la dinámica colectiva, simbolizando la importancia del capital social a nivel del grupo de productores *Bajo Invernadero*, que permitió a Natividad orientarse hacia la producción (y la comercialización) de hortalizas y de frutas aunque, en su caso, la ganadería lechera desempeñaba un papel también fundamental al representar el 48% de sus ingresos regulares (cf. Gráfico 5). En definitiva, la agricultura y la ganadería, al garantizar su propia seguridad alimentaria, le aseguraban un salario de 3,25 dólares diarios (para un mes de 30 días), lo que es bajo, pero que le permitía vivir dignamente.

Gráficos 1-5
 Repartición promedio de los diferentes ingresos
 de las explotaciones del grupo de productores Bajo Invernadero
 entre septiembre 2008 y mayo 2009



Fuente: Libro de cuentas del grupo Bajo Invernadero. Realización gráfica: N. Rebai

Conclusión: de la importancia de crear “cuencas de vida” articulando campos y ciudades

En la parroquia Octavio Cordero Palacios, el desarrollo de la horticultura indica toda la capacidad de adaptación al crecimiento poblacional de Cuenca de las familias campesinas limitadas en mano de obra y en tierra. Sin embargo, esto no debe eclipsar la vulnerabilidad económica que caracteriza las pequeñas unidades familiares de producción del Azuay, y más ampliamente las de la sierra ecuatoriana. De hecho, si se puede constatar que el acceso al mercado cuencano ha favorecido el aumento de ingresos agropecuarios de numerosas fincas, esta única condición no es suficiente para mantener económicamente a los hogares rurales.

En numerosos casos, los empleos locales (precarios) o las remesas siguen siendo los primeros recursos monetarios, como lo constamos con los productores del grupo *Bajo Invernadero*, muy eficientes para dedicarse colectivamente a la venta de sus producciones, pero que podían encontrarse al mismo tiempo en situaciones de gran dependencia a ingresos extra-agrícolas. Entre septiembre de 2008 y mayo de 2009, mientras que dos explotaciones de este grupo, las de María y de Natividad, obtenían más del 75% de sus ingresos gracias a la venta de productos agropecuarios, una tercera, la de Félix, tenía ingresos totales que constaban por el 47% de remesas, y las dos últimas, las de Manuel y de Daniel, dependían a más del 70% de los ingresos extra-agrícolas. Esto se puede explicar por diversos factores, incluyendo el tamaño de la propiedad que es crucial para el desarrollo de la ganadería lechera, la cual se volvió en los últimos años la principal actividad económica de un gran número de fincas de la parroquia Octavio Cordero Palacios (Rebaï, 2014) y en el resto de la sierra (Hernández et al., 2013). Pero hay que considerar también la importancia del autoconsumo, muy alto en algunas familias campesinas que reúnen a veces más de diez miembros y para las cuales, lógicamente, los volúmenes de productos agropecuarios reservados para la venta quedan bajos.

Pero, finalmente, nuestra experiencia nos obliga a repensar las relaciones campos-ciudad en la sierra ecuatoriana en nombre del mantenimiento de las pequeñas unidades familiares de producción. Como lo hemos visto, la integración comercial de los agricultores puede contribuir a mejorar significativamente las economías campesinas, y participar al mismo tiempo a la seguridad alimentaria de los centros urbanos (Rebài, 2014). Entonces, sería realmente pertinente dar una nueva orientación al ordenamiento territorial en el Ecuador y llegar a la construcción de “cuencas de vida”, integrando los principios de la “economía de proximidad”, y para eso, los GAD podrían tener un rol determinante. Nuestra investigación en la periferia rural de Cuenca demuestra que los productores más pequeños logran comercializar con facilidad sus producciones cuando tienen acceso a los consumidores, lo que les permite sacar ingresos estables y entrar en un proceso de “resistencia territorial” (Cortes, 1999: 267), a pesar de que el contexto político nacional sigue desfavorable para ellos. No obstante, esta “resistencia” no hubiera sido posible sin el apoyo de las instituciones públicas que han promovido la integración comercial de los agricultores familiares mediante la creación de asociaciones regionales de pequeños productores. Entonces, es necesario insistir sobre el hecho de que el rol de los poderes públicos, y de los gobiernos locales en particular, queda clave para crear puentes entre campos y ciudades y favorecer así, más allá de la integración comercial, la integración económica de las poblaciones rurales.

En efecto, la diversificación más importante de las actividades económicas en el medio rural, a través del desarrollo de la artesanía, del turismo y de pequeñas industrias, tendría también una verdadera importancia al permitir a los hogares campesinos acceder por otro medio al capital, lo que les daría la posibilidad modernizar sus fincas, diversificar sus producciones, estar en situación de seguridad alimentaria, comercializar excedentes y, finalmente, asegurar su propia reproducción. Mientras que el Ecuador consta de numerosas ciudades medias, en particular en la sierra donde se podría hablar ahora de una verdadera “venida de ciudades” con Ibarra, Ambato, Riobamba, Cuenca y Loja, sin olvidar Tulcán, Otavalo, Cayambe, Sangolquí, Latacunga, Guaranda y

Azogues que constituyen polos urbanos intermediarios, habría entonces un gran interés a reactivar relaciones estrechas entre campos y ciudades a favor del dinamismo de la agricultura familiar y actuar en resumen par un modelo de desarrollo desde lo local (Martínez, 2008). Como lo ha escrito el geógrafo francés F. Landy, estudiando la India rural, “los campos con el tejido económico más diversificado son también los donde la agricultura es la más productiva” (Landy, 2011: 231). Así, parece clave actuar a favor del desarrollo de los campos para encontrar también el camino de la seguridad alimentaria nacional. En definitiva, la cuestión del ordenamiento territorial rural es indisociable de la más amplia, de la construcción del Ecuador contemporáneo. Por eso, a medio plazo, los GAD no deberán pensar únicamente en la producción agropecuaria sino actuar concretamente para fortalecer el tejido económico de los territorios rurales, creando empleos socialmente justos para permitir a las poblaciones rurales y campesinas acceder al capital. Repensar los mercados desde lo local, articulando campos y ciudades en el marco de nuevas “cuencas de vida”, constituye, según nuestro punto de vista, el gran reto de los gobiernos locales del Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Aubron, Claire (2006). *Le lait des Andes vaut-il de l'or? Logiques paysannes et insertion marchande de la production fromagère andine*. Tesis de Doctorado. Paris: INAP-G.
- Carpio, Patricio (1992). *Entre pueblos y metrópolis. La migración internacional en comunidades austroandinas en el Ecuador*. Cuenca: ILDIS.
- Chauveau, Christophe (2007). La producción lechera en las economías campesinas de la Sierra: seguridad, dinamismo económico y pluriactividad. En: Frank Brassel y Francisco Hidalgo (Ed.), *Libre comercio y lácteos. La producción de leche en el Ecuador entre el mercado nacional y la globalización* (pp. 43-51). Quito: SIPAE/IRD.
- Cochet, Hubert, Aubron, Claire, y Jobbé-Duval, Margot (2009). Quelles sont les conditions à réunir pour une intégration marchande porteuse de développement durable pour les paysanneries andines ? *Les cahiers d'Outre-Mer*, 247: 395-417.

- Cortes, Geneviève (1999). Mobilités paysannes et identités territoriales dans les Andes boliviennes. En: Luc Cambrezy, Joël Bonnemaïsom y Laurence Quinty-Bourgeois (Dir.), *Le territoire, lien ou frontière?* (pp. 259-268). Paris: L'Harmattan.
- Deler, Jean-Paul, y Godard, Henri (2007). Territoires, sociétés et mondialisation en Amérique andine. *Transcontinentales*, 4: 15-44.
- Gasselin, Pierre (2000). *Le temps des roses: la floriculture et les dynamiques agraires de la région agropolitaine de Quito (Equateur)*. Thèse de doctorat, INAP-G, Paris.
- Hernández, Mónica, Mafla, Hugo, y Proaño, Verónica (2013). Articulación del sector lácteos campesino ecuatoriano al mercado. En: Claire Aubron, Mónica Hernández, Pierril Lacroix, Hugo Mafla y Verónica Proaño (Ed.), *Producción campesina lechera en los países andinos: dinámicas de articulación a los mercados* (pp.129-162). Quito: AVSF/SIPAE.
- INEC (1974 y 2010). *III y VII Censos de Población*.
_____(2006). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).
_____(2014). *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo* (ENEMDU).
- Korovkin, Tanya (2003). Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas de la sierra ecuatoriana. *Ecuador Debate*, 58: 143-158.
- Landy, Frédéric (2011). Une majorité délaissée? La situation ambiguë des campagnes de l'Inde. En: Martine Guibert e Yves Jean (Dir.), *Dynamiques des espaces ruraux dans le monde* (pp. 229-248). Paris: Armand Colin.
- Martínez, Luciano (2008). *Territorios en mutación. Repensando el desarrollo desde lo local*. Quito: FLACSO.
_____(2014). De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador. En: Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro Bórquez, João Márcio Mendes Pereira y Carlos Walter Porto-Gonçalves (Coord.), *Capitalismo: tierra y poder en América latina* (pp. 123-158). Ciudad de México: UAM/Ediciones Continente/CLACSO.
- Mesclier, Evelyne (2000). Trente ans après la réforme agraire péruvienne : le discours des investisseurs contre la voie paysanne. *Problèmes d'Amérique latine*, 38: 117-141.
- North, Liisa, Cameron, John (Eds.) (2008). *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Peltre-Wurtz, Jacqueline (2004). *Luchar para comer: estrategias familiares para la alimentación en sectores populares*. Quito: IRD/CEDIME/Abya Yala.
- Rebaï, Nasser (2010). Agricultura comercial y resistencia territorial: un análisis de las relaciones campo-ciudad en la provincia del Azuay. *Eutopía*, 1: 69-81.

- _____ (2014). Mutaciones de la agricultura familiar y retos del desarrollo territorial en los Andes del Ecuador. *Ecuador Debate*, 93: 123-140.
- _____ (Por publicarse en 2015). Migración campesina y desarrollo rural en los Andes ecuatorianos: un vínculo no tan evidente. En: Gioconda Herrera, Jean-Michel Lafleur e Isabel Yépez (Ed.), *Migraciones internacionales, transformaciones sociales y desarrollo local en América latina*. Quito: FLACSO.



Diálogo y participación para el desarrollo territorial. Visión desde el cantón Cayambe

Humberto Cholango¹

Diego Martínez Godoy²

La historia de Cayambe nos muestra la existencia de una gran trayectoria de movimientos indígenas que lucharon por sus derechos y llevaron a cabo procesos importantes de empoderamiento de recursos. Desde este cantón han sobresalido figuras indígenas importantes para la consolidación de organizaciones campesinas del país, como Dolores Cacungo y Tránsito Amaguaña entre otros. La configuración del territorio KAYAMPI, se generó a través de estas luchas indígenas y, a partir de un movimiento organizado de actores que mostraron el interés por valorizar especificidades y potencialidades locales favorables a la consolidación de esta zona estratégica y líder en materia agrícola y pecuaria tanto a nivel provincial como nacional.

1 Líder indígena, Ex presidente de la ECUARUNARI y la CONAIE. Actualmente asesor en el cabildo de Cayambe.

2 Artículo escrito sobre la base de la entrevista realizada a Humberto Cholango

El territorio como un espacio de vida

La visión del territorio de Humberto Cholango, dirigente indígena y habitante de Cayambe, es sin lugar a dudas, una visión auténtica que conjuga diferentes elementos. Para el entrevistado se trata de un ente dinámico en el cual se construyen interacciones sociales, pero sobre todo es un “espacio de vida”.

HC: El territorio es un espacio donde se pueden definir procesos de construcción de los diferentes niveles políticos, culturales, económicos y sociales. Desde un territorio se puede construir una interrelación con el resto de sociedades, pueblos, para poder fortalecer las dinámicas internas propias. Para nosotros, el territorio es un espacio de vida donde se recrean las sociedades y las culturas, y el cual a su vez ofrece oportunidades y desafíos, no solamente en el tema económico y productivo sino también a nivel político. Todo este conjunto de factores conjugan a una sociedad, una cultura. Las características físicas del territorio también son importantes, por ejemplo en un territorio donde conviven diferentes niveles de pisos climáticos, están presentes diferentes formas de economía. Cayambe es una clara muestra de convivencia entre la economía comunitaria, y la economía privada agroindustrial.

Es importante, tener presente la idea que el territorio no es algo estático, sino más bien un espacio dinámico, donde muchos factores confluyen o se dispersan, bajo una dinámica de construcción permanente. En este espacio territorial hace aproximadamente 20 o 25 años, existía una agroindustria que recurría únicamente a la producción agrícola primaria, sin embargo hoy en día la dinámica gira en torno a una agroindustria moderna³, que ha generado enormes fuentes de empleo y por lo tanto ha modificado este territorio en su estrategia, en su visión encaminada hacia la diversificación económica.

3 En referencia a las industrias florícolas y de Lácteos. *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015- 11h30 am.*

Consideraciones para lograr el desarrollo territorial

Hay ciertos elementos importantes a tomar en cuenta para el desarrollo del territorio. Para Cholango, es fundamental la existencia de un sistema de planificación específico a cada territorio, una lógica de complementariedad entre modelos de desarrollo local y estatal, y comprender las diferentes estrategias de pequeños, medianos y grandes productores presentes en el cantón.

HC: No es correcto realizar el proceso de planificación de manera estandarizada. En este sentido se está avanzando a través del modelo de planificación de distritos y circuitos. Nosotros hemos pedido que desde el gobierno ya se implemente esta lógica en el tema de educación, salud, y seguridad.

Pero es importante no descuidarse de ciertos elementos que marcan diferencias sustanciales en el territorio. Por ejemplo, el componente “pisos ecológicos”, incide en las tradiciones culturales, costumbres alimenticias, formas de economía...etc. Tomar en cuenta este factor geográfico, nos permite evidenciar los diferentes tipos de economía comunitaria y relacionamiento entre pueblos para planificar eficazmente de forma local.

También debemos dar una importancia a las diferentes estrategias de los pequeños productores que abastecen a los mercados internos de las grandes ciudades como Quito, como Santo Domingo, Ibarra, Tulcán y sectores periféricos, al igual que a la gran agroindustria orientada hacia los productos de exportación, como lo son las flores. En este sentido, la construcción de infraestructuras debe planificarse de acuerdo a estas lógicas mencionadas. Por ejemplo el nuevo aeropuerto es muy cercano a Cayambe, y constituye una nueva dinámica que nos ha permitido un cambio de visión del espacio territorial con respecto a la visión que teníamos hace diez años.

Sin embargo poseer un adecuado modelo de desarrollo territorial también depende en gran medida de la existencia de una relación

de complementariedad entre el modelo de desarrollo impulsado por el estado y nuestro modelo local de desarrollo.

Por ejemplo tenemos que entender, cómo la política del estado aterriza en nuestro cantón donde la actividad agrícola es la principal⁴. Efectivamente, nosotros necesitamos no solo exportar productos agrícolas primarios, sino involucrarnos en producciones con valor agregado donde el uso de las nuevas tecnologías facilite este proceso. Desde el Estado, el modelo de gestión debería dar mayor fuerza y vigor a la producción mediana y pequeña, para enfrentarse de forma correcta a posibles épocas de crisis de producción o crisis económicas globales. Mientras existan recursos propios y se tenga comida, es factible moverse a nivel interno. Esto no supone oponerse a la firma de acuerdos comerciales que nos beneficien, sin embargo si es fundamental cerrarse a tratados de libre comercio que golpeen la soberanía alimentaria, o que perjudiquen la economía de pequeños agricultores, artesanos, y a nuestra propiedad intelectual.

De igual manera, la estrategia de cambio y renovación de energías y los esfuerzos de potencialización de ciencia y tecnología, también deben ser también vistos desde lo local. Es decir que también es importante que todo este cambio científico, tecnológico, y de conocimiento sea creado y ejecutado en este espacio territorial local. En nuestro cantón se deben coordinar acciones que tiendan hacia procesos de descontaminación, mediante el uso de energía limpia.

Sobrepasar fundamentalismos para lograr un diálogo territorial

HC: “Nosotros no vamos a ser fundamentalistas, y decir que el Gobierno no es de mi partido, esos son absurdos que deben superarse”...⁵

4 Ver gráfico en Anexo 1.

5 *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015- 11h30 am.*

La historia del país, nos muestra que ciertos políticos dejaron al Ecuador en la ruina y en un camino hacia el fracaso. En épocas pasadas se perdió mucho tiempo y se creó una sociedad con bajo nivel de capacidades. Hoy no podemos desaprovechar las oportunidades existentes para repotenciar a esta sociedad en términos de capacidades, y repotenciar a un territorio, con elevados niveles de servicios para la gente. En este sentido el diálogo es fundamental para ejecutar un trabajo coordinado donde la ciudadanía sea la beneficiada.

Cayambe es un territorio donde existe un diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, y donde todos los esfuerzos se realizan en función de una proyección que consiste en sacar adelante al cantón. Hemos podido concretizar ciertos proyectos, y coordinar a partir del establecimiento de un diálogo entre actores y diferentes niveles de gobiernos.

Para lograr una lógica de complementariedad entre niveles de gobierno y modelos de desarrollo, se requiere superar ciertos conflictos provenientes de lógicas partidistas y de cruces de competencias entre instituciones, sin que esto signifique renunciar a nuestras posiciones políticas. Lo fundamental es generar un gran servicio para la población con el objetivo de construir un país distinto, un territorio local sólido con eficiencia. Todo esto depende de la existencia de voluntades políticas favorables a la identificación conjunta de objetivos comunes. En este sentido, el plan nacional del buen vivir es positivo, ya que aunque existan ciertos errores e imperfecciones⁶, de alguna manera se muestra un camino por el cual todos podemos transitar.

El plan nacional junto con la COOTAD⁷ son herramientas fundamentales para delimitar competencias y evitar que cada institución trabaje de forma independiente. Sin embargo todas las competencias deben ser analizadas y evaluadas. Se debe medir por ejemplo el grado de efectividad y eficacia en cuanto a atención y a servicio a la comunidad.

6 En referencia a ciertas partes incompletas que no recogen una mirada acorde a planteamientos desde los pueblos indígenas. *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015 - 11h30 am.*

7 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Debemos buscar a entender si a partir de las competencias asumidas por los GAD, la gente está siendo atendida y se encuentra satisfecha.

Para lograr una mejor articulación entre gobierno central y GAD, nosotros hemos planteado alternativas basadas en acuerdos de competencias entre municipios, gobiernos locales y organizaciones campesinas. Por ejemplo hemos facilitado la tierra para la construcción de las Escuelas del Milenio para eliminar barreras tales como los procesos de búsqueda y compra de tierra por parte del ministerio competente. Junto con las organizaciones indígenas hemos coordinado desde aquí la entrega de los terrenos para la construcción de cinco escuelas del milenio. De igual manera se coordina actualmente con el ministerio de agricultura (a pesar de no tener competencias a nivel municipal), los proyectos de riego parcelario y riego por aspersión, en donde los campesinos pusieron el trabajo en minga. Lo importante es ejecutar las distintas competencias y dar el mejor servicio eficiente y de calidad a la gente, lo más rápido posible. Evidentemente sin olvidar las obras para el embellecimiento local, o las obras de infraestructura, en miras a fortalecer la cultura y la identidad de nuestro pueblo.

De la participación de actores locales a la respuesta de demandas sociales

La participación activa de las comunidades en la toma de decisiones para el desarrollo del cantón no es un elemento nuevo para Humberto Cholango, quien nos explica la larga tradición participativa de los campesinos en temas de la construcción de una “democracia participativa”.

HC: Actualmente en el cantón, la prioridad consiste en lograr la reactivación productiva de la pequeña y mediana agricultura del cantón⁸, sin embargo para lograr esta meta primero se debe trabajar en dos

8 Las pequeñas explotaciones agrícolas son las formas predominantes, estas representan el 95% de las explotaciones en el cantón Cayambe. Ver anexo 2.

aspectos centrales, como garantizar el acceso de las familias a fuentes de agua segura y agua potable, tanto a nivel urbano como rural e incrementar la capacidad y conocimientos de nuestra sociedad.

Cayambe pese a ser un cantón donde está presente la gran agroindustria, es todavía un cantón enormemente desigual. Los diferentes análisis socioeconómicos, censos de la población, estudios de necesidades básicas insatisfechas, nos han permitido identificar niveles de pobreza extrema en algunas parroquias como por ejemplo en Cangahua. Sin embargo los datos, y estudios técnicos no son suficientes para identificar problemas de desarrollo en un cantón o en una localidad. Lo fundamental es una sociedad consiente de sus problemas y apoderada de sus necesidades, dispuesta a participar en la toma de decisiones.

Las diferentes inequidades, e injusticias existentes deben superarse a través de: alianzas estratégicas con el concejo provincial y gobierno central, una implementación de políticas públicas desde la gestión municipal y sobre todo a partir de la incorporación de procesos de participación realizados con las organizaciones campesinas del cantón para la identificación de problemas y necesidades prioritarias.

Sabemos que la toma de decisiones de manera conjunta es fundamental y para nosotros esto de “la participación ciudadana” no es una teoría, ni es una norma impuesta, sino una realidad que se practica y se vive día a día, ya que venimos de una cultura comunitaria. Aquí tratamos de reforzar los niveles de empoderamiento de la democracia participativa en el pueblo para que la sociedad participe sin miedos.

En el caso de nuestro cantón las decisiones se toman con la sociedad, con las comunidades con las parroquias ese es justamente nuestro valor agregado. Sostenemos la idea que una sociedad tomada en cuenta, es una sociedad comprometida capaz de generar cambios y transformaciones positivas. Como ejemplo, nosotros hemos creado el “presupuesto participativo”, el cual consiste en la participación de Parroquias, barrios y comunidades en la toma de decisiones presupuestarias municipales. Un elevado porcentaje del presupuesto municipal se destina directa-

mente a las comunidades, quienes a su vez priorizan gastos e inversiones junto con sus autoridades.

Estas experiencias participativas relacionadas al modelo comunitario campesino, existen también en varias zonas del país, como por ejemplo en gran parte de la sierra o de la amazonia. Sin embargo actualmente en muchos sectores, estas prácticas se encuentran en crisis y se evidencian bajos niveles de participación en el trabajo comunitario.

La globalización: ¿límite u oportunidad para el desarrollo territorial?

Humberto Cholango, en este apartado nos muestra su visión de la globalización. En la entrevista el dirigente hace énfasis en ciertos aspectos negativos que deben combatirse desde lo local, así como también nos indica las diversas oportunidades existentes para los territorios en contextos de crisis a condición de preservar la soberanía alimentaria.

HC: Actualmente en varias provincias existen problemas y dificultades para mantener tradiciones comunitarias y organizativas campesinas. Uno de los principales motivos de la caída y crisis del modelo comunitario en diferentes territorios, es sin duda la extensión del proceso de globalización que si bien ha sido considerado enormemente positivo en el mundo, también ha sido muy perjudicial.

Este proceso trae consigo ciertos factores como, el avance tecnológico, las redes sociales, la televisión, los cuales han fomentado la creación de una sociedad consumista, individualista y hasta egoísta. Atravesamos actualmente por una transformación de la cultura que a su vez representa una fuerte dificultad para mantener esa larga tradición comunitaria (plasmada en la minga y las decisiones colectivas).

Estos fuertes cambios culturales por los que atraviesan nuestras sociedades, disminuyen el número de personas conscientes en preservar el medio ambiente y los territorios. Queda claro que los habitantes de

zonas rurales no están exentos a estos cambios y se evidencia una disminución progresiva del interés por cuidar los páramos, las fuentes de agua...etc.

Estamos conscientes que la economía agroindustrial es dominante en el cantón, y mantiene al sector indígena y campesino como la mano de obra barata, apetecida, y suministradora de materia prima. Por ejemplo, antes cuando nuestros padres trabajaban en haciendas, tuvimos patronos, y actualmente nosotros seguimos trabajando bajo una especie de relación patronal para las empresas agroindustriales. Queda claro que esta dinámica responde a la modernización del capitalismo y al mercado internacional.

Si bien se ha generado fuentes de empleo, y nuevas oportunidades económicas, nuestros campesinos aun no son actores capaces de diversificar y/o desmonopolizar el mercado. Las modalidades de producción y comercialización existentes en el territorio (Ejemplo: producción de pasto en monocultivos, para la venta de leche) generan una tendencia creciente hacia el consumo de alimentos en los supermercados (AKI y Santa María)⁹. En este sentido las lógicas de producción interna se estarían perdiendo. Esto a su vez constituye un riesgo para la pérdida de nuestra soberanía alimentaria. Aquí este fenómeno ya no es una hipótesis, es un hecho observable.

Debemos ser conscientes que mientras no perdamos la soberanía alimentaria, resistir a una crisis económica, o a una invasión de potencia mundiales es factible. Sin embargo, el grave peligro es que, sin soberanía alimentaria, los ecuatorianos vamos a estar sometidos, no solamente a potencias transnacionales, sino también a empresas transnacionales, es decir al capricho de unos cuantos grupos de poder económico mundial capaces de manejar a diestra y siniestra sobre nuestras vidas.

La idea no consiste en generar posiciones en contra de las empresas. Por ejemplo si Floralp o Nestlé compran más leche, es favorable

9 Actualmente de ocho cantones en Pichincha, Cayambe es el tercer productor lechero de la provincia detrás de Quito y Mejía. Ver anexo 3

siempre y cuando se pueda rediscutir las condiciones de negociación y de participación de nuestros campesinos en la toma de decisiones, para convertirse actores principales de este proceso. Todo esto sin descuidar evidentemente el tema de cultivos internos (las papas, las habas, los cereales...etc.) para nuestra alimentación.

Nosotros debemos aprovechar a la globalización desde un ángulo diferente, que nos permita no aislarnos solamente en lo local, sino tomar consciencia y comprender los diferentes cambios geográficos, geopolíticos y de la economía mundial. Es fundamental mirar a la crisis económica internacional como un evento que no solo golpea a Europa o Estado Unidos, sino también aquí a nosotros, a nuestros productores, por lo tanto se debe estar conectado con esa realidad. En este sentido, la globalización puede ser positiva por ejemplo para enfrentarse de mejor manera a la crisis y promocionar los sitios turísticos del cantón, colocar adecuadamente nuestros productos en el mercado nacional e internacional, lo cual nos permitirá posicionar de mejor manera nuestro territorio.

Iniciativas locales de diversificación económica en marcha y fomento desde los GAD

Frente a escenarios complicados como el de la globalización, existe la necesidad de desarrollar de vías alternativas capaces de diversificar la economía de las diferentes comunidades campesinas. Humberto Cholango se cuestiona aquí, ¿Cómo desarrollar esas vías alternativas? y ¿Cómo establecer una mejor en alianza con el sector privado y los gobiernos seccionales? Para el dirigente, se trata de recuperar el territorio a través la consolidación de iniciativas locales propias que permitan el fortalecimiento de las comunidades.

HC: Nosotros no queremos entrar en ningún conflicto con los empresarios. Nuestras acciones se basan en el diálogo y conversaciones con la inversión privada ya que esta genera también un movimiento económico positivo en el cantón. El objetivo consiste en que la gente

tome conciencia de los límites existentes en torno a las relaciones actuales con la agroindustria¹⁰.

Debido a la existencia de varias preocupaciones en las comunidades, se ha venido dialogando con el fin de informar a nuestras poblaciones y prevenir riesgos a futuro. En este sentido, conscientes que la gente no va a dejar de producir la leche, estamos impulsando ciertas alternativas de diversificación de cultivos y fomento a la creación de mercados locales. La idea es que cada familia destine al menos media hectárea de su parcela para la producción de cultivos favorables a la soberanía alimentaria de la familia.¹¹ Sin embargo, el plantear alternativas de desarrollo locales también implica pensar en el fomento del sector artesanal, del sector turístico, o del sector gastronómico. En este sentido la gente también ha buscado muchas maneras para poder diversificar la economía, y para sobrevivir.

Actualmente, algunas de las diferentes iniciativas locales de diversificación económica en el cantón de Cayambe son:

- a. La siembra de cebada, para recuperar el consumo de la machica y el arroz de cebada en las familias. Esta iniciativa es coordinada por el municipio de Cayambe junto con la UNOPAC¹². Lógicamente esta producción es para el autoconsumo sin embargo no se descarta su comercialización en caso de excedentes productivos¹³.
- b. La producción ecológica de flores. Al menos tres plantaciones ya están trabajando en producciones alternativas de flores.
- c. Tema turismo: Desde el municipio se impulsa la construcción de infraestructuras básicas capaces de abastecer a la gente visitante para poder promover correctamente al cantón de

10 Por ejemplo: “la gente debe tomar conciencia que no se puede vivir solo de la producción de leche”. *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015- 11h30 am.*

11 Actualmente los cultivos de pastos son predominantes frente a los cultivos transitorios como el maíz, el trigo, la papa...etc. Ver Anexo 4

12 Federación de organizaciones populares de Ayora.

13 A manera de ejemplo se hizo referencia a la comercialización de cebada con las industrias cerveceras. *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015- 11h30 am.*

Cayambe. El turismo como una forma de diversificación de nuestra economía es fundamental¹⁴.

- d. Dotación de espacios para la creación de mercados agroecológicos. se está trabajando desde la organización indígena con 800 mujeres productoras agroecológicas. En Cayambe ya existen mercados que funcionan los días miércoles y domingos. Igualmente a nivel parroquial, estas iniciativas han tomado peso, por ejemplo la radio Inti Pacha ha creado su espacio de venta con mujeres en la parroquia de Cangahua, y en la parroquia de Olmedo nos encontramos coordinando también la conformación de otro mercado local.
- e. Coordinación para entrega de espacios de tierra para producción agroecológica de alimentos, y comercialización de canastas ecológicas con el Ministerio de Agricultura (MAGAP) y apertura hacia los centros de desarrollo infantil. Todas estas acciones son coordinadas por la Red de economía solidaria y Soberanía alimentaria del territorio Kayambi (RESSAK)¹⁵.

Cabe precisar, que el éxito de estas iniciativas va de la mano con el trabajo de concientización que debe realizarse en las poblaciones. Se necesita gente que consuma alimentos sanos, seguros y locales, consiente que el beneficio no es para grandes centros de abastos, sino para nuestros pequeños productores y artesanos que están cuidando la tierra y las fuentes de agua. Pero a su vez también es fundamental trabajar en la creación de estos nichos de mercado en las grandes ciudades cercanas, por ejemplo en Quito¹⁶.

14 Ver Mapa Turístico en Anexo 5.

15 La RESSAK es una instancia de organización y coordinación social de los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, conformada por las instituciones: Coratec, Iedeca, Sedal, Casa Campesina y Heifer y las organizaciones de productoras y productoras: Agropaca, BioVida, Asoprok, La Campesina y Turujta.

16 “Si el 1% de Quito consumiera productos orgánicos, ya sería un éxito total, el problema es que no existe nuevamente una consciencia para la creación de estos nichos de mercado”.

“Avanzar hacia la regionalización del desarrollo territorial es la manera de fortalecernos como GAD”

Cayambe es un cantón con grandes fortalezas y un sinnúmero de oportunidades. Se trata de un Cantón estratégico para el desarrollo de la Provincia y de la Región. Sin embargo, Cholango muestra de manera abierta la existencia de ciertas debilidades ante las cuales los GAD deben fortalecerse para actuar de manera estratégica y lograr coordinadamente un desarrollo territorial sustentable.

HC: Existe el riesgo de que la totalidad del cantón de Cayambe, puede muy rápidamente, ser encadenado hacia la producción agroindustrial, y junto con el avance de la globalización, convertirse completamente dependiente de la economía internacional.

Esto se debe en gran medida a que no existe la capacidad, ni la creatividad para poder enfrentarse a un mundo global y a las diferentes formas de crisis que actualmente están presentes. Como ya lo mencionamos anteriormente la crisis económica internacional no solamente golpea a otras partes del mundo sino que golpea a la nación y por lo tanto también a nuestro cantón.

Por ejemplo, al ser especialistas en la producción florícola, los impactos provenientes de una crisis global son directos. En efecto, no tenemos control sobre eso y nuestra sociedad puede fácilmente estancarse. En un modelo de gobierno centralista se podría fácilmente generar una insuficiencia de recursos destinados a los gobiernos locales. Esta falta de canalización de recursos puede a su vez provocar retrasos en la ejecución y entrega de planes y proyectos que la sociedad ha demandado.

En este sentido, se ha llegado a pensar que una de las formas para fortalecernos como Gobiernos autónomos descentralizados consiste justamente en avanzar hacia la conformación de regiones estipulada por el Gobierno central. Sin embargo se debe mencionar que se trata de una propuesta en la cual nosotros empezamos a trabajar desde hace

algún tiempo atrás y que actualmente se encuentra retrasada. Lo que se pretende a partir de este planteamiento, es tratar de regionalizar el desarrollo territorial en base a la existencia de una secuencia lógica del espacio geográfico y del espacio cultural¹⁷.

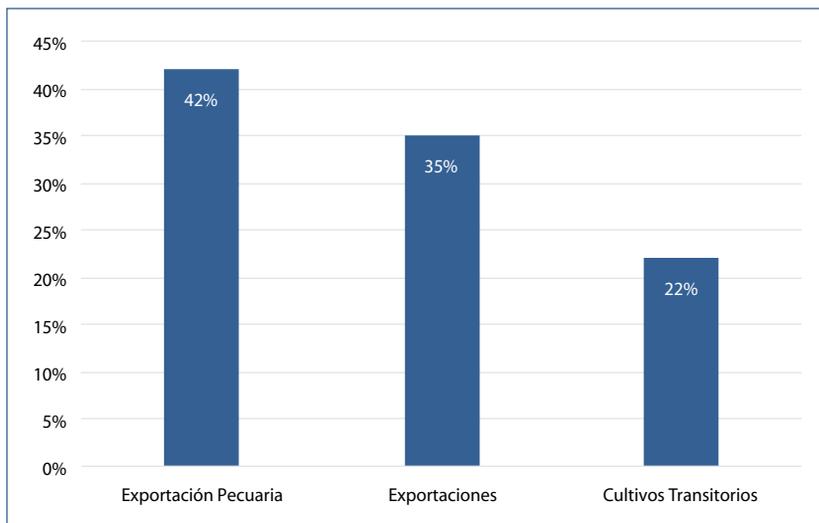
Es fundamental sobrepasar estos retrasos y bloqueos generados en torno al tema de las regiones. Suponemos que las complicaciones generadas provienen de la falta de autoridades capacitadas en la aplicación de este cambio. Pero notamos de igual manera que tampoco existe suficiente voluntad política en algunas provincias, ya que cada autoridad “cuida su nicho”, sus intereses económicos e inclusive su cacicazgo local¹⁸. A su vez existen miedos y prejuicios que deben superarse, en torno a una posible pérdida de la historia de las provincias y sus raíces. Cabe aclarar que en ningún momento se ha planteado eliminar la identidad de cada provincia.

17 Dentro del proyecto de conformación de regiones, existen también errores de forma que deben corregirse. Por ejemplo, Cayambe perteneciente a la región 2, debe hacer sus trámites en Tena, lo cual es ilógico cuando la cercanía con la capital y las oficinas centrales, (1 hora de trayecto), facilitarían los procesos. Estos son detalles que deben mucho más debatidos y analizados. *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015- 11h30 am.*

18 Como ejemplo podemos ver lo que sucede en la región de la costa. El caso de Guayas nos muestra la existencia de un mundo aparte que se encuentra cuidando sus cacicazgos locales e intereses económicos en la región. *Entrevista a Humberto Cholango - 20 de Febrero, 2015- 11h30 am.*

Anexos

Anexo 1 Estructura productiva y agropecuaria de Cayambe



Fuente: Censo Agropecuario 2001

Anexo 2 Caracterización general del cantón Cayambe

Cayambe	
Población	85 800
Altitud Promedio(mts)	2 800 m
Superficie (Km2)	2 700 km2
Número de Explotaciones	6 488
Tamaño medio Explotación (Ha)	6,0
Explotaciones pequeñas (%)	95%
Explotaciones medianas (%)	4%
Explotaciones Grandes (%)	1%
Ingresos Agrícolas (%)	93%

Fuente: Censo Agropecuario 2001 y Censo población y vivienda 2010

Anexo 3

Producción pecuaria de Pichincha por cantones

	Numero de litros de leche	Número de cabezas de bovino
Quito	287 500	115 000
Mejía	97 179	55 531
Cayambe	88 000	44 000
Otros cantones	155 350	89 400
Total Provincia	628 029	303 931

Fuente: MAGAP, Mapa uso del suelo, 2006 (Información tomada de la agenda productiva del Consejo Provincial de Pichincha, capítulo 5)

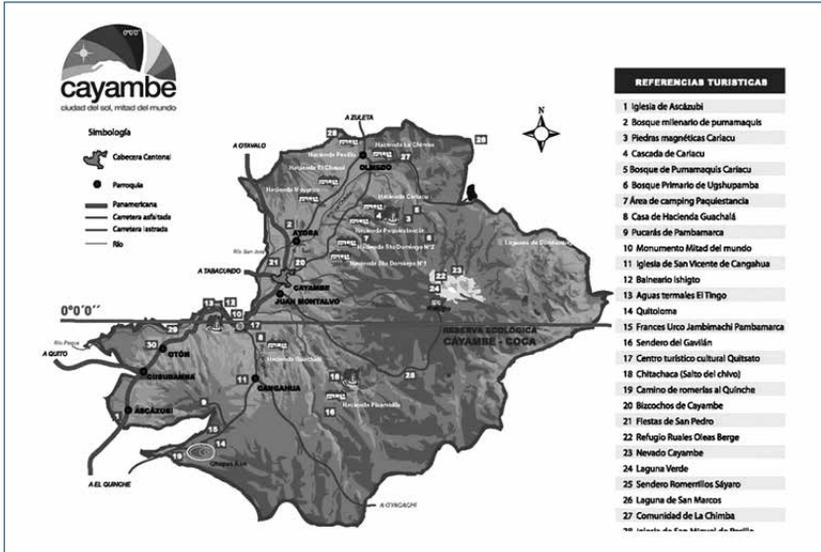
Anexo 4

Uso del suelo de cantón Cayambe por cultivo (ha)

Maíz seco	700
Trigo	3300
Papa	1550
Cebada	n/d
Pastos cultivados	13000
Pastos naturales	2600

Fuente: MAGAP, Mapa uso del suelo, 2006 (Información tomada de la agenda productiva del Consejo Provincial de Pichincha, capítulo 5)

Anexo 5 Mapa turístico del cantón Cayambe



Fuente: www.municipiocayambe.gob.ec/index.php/es/ciudad/categoria/mapas



El nivel intermedio de gobierno ¿Una necesidad o el falso igualitarismo entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Edwin Miño Arcos¹

El Ecuador tiene una estructura de desconcentración y descentralización muy peculiar. El nivel ejecutivo o Gobierno central está desconcentrado en línea recta y directa hasta el nivel parroquial con los tenientes políticos, mientras que los GAD subnacionales, si bien tienen el cuerpo legislativo y ejecutivo a nivel parroquial (junta parroquial), no necesariamente están alineados a los municipios o a las prefecturas. Esto significa que tenemos un Ejecutivo unido, fuerte y de alto nivel de cooperación y articulación territorial, mientras los GAD se mantienen atomizados y con pocos instrumentos de obligatoria coordinación.

Esta situación problemática ocurre como consecuencia del falso igualitarismo entre los distintos niveles de gobierno subnacionales, esto es entre prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales. No existe una prelación de autoridad ni de responsabilidad sino que estos están diferenciados por el territorio que administran y las funciones que cumplen.

1 Director Ejecutivo del CONGOPE.

Este igualitarismo no permite la creación de niveles de coordinación obligatorios y todo queda sujeto a la iniciativa o voluntad que tenga cada nivel desconcentrado, (gobernador, jefe político o teniente político) y de los GAD (prefecto, alcalde, junta parroquial) de trabajar articuladamente, por lo tanto, son contados los casos en que esto ha sucedido en el territorio.

Así, tras el reparto de competencias y facultades establecidas en el nuevo ordenamiento territorial, todas las provincias terminaron con déficit de recursos. Por ejemplo, cuando los gobiernos provinciales asumieron la vialidad rural, ésta no estaba debidamente financiada. Un estudio preliminar del CONGOPE determinó que aproximadamente 65 000 kilómetros de vías están a cargo de las prefecturas y que el presupuesto necesario para el tratamiento de estas supera los 10 000 millones de dólares, lo que representa casi el 33% del presupuesto del Estado.

Esperar que esto sea financiado con el presupuesto del Estado sería una irresponsabilidad, no obstante, al no tener los gobiernos provinciales mecanismos de política fiscal y tributaria, son pocos los espacios reales con que pueden alcanzar recursos².

Los déficit en vialidad, riego, ambiente etcétera, deberían ser discutidos no como un problema de gestión de la descentralización sino como un problema nacional, con políticas a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo la problemática de la descentralización y la desconcentración es mucho más compleja que lo aquí enunciado.

Algunas premisas de la descentralización

- 2 Los gobiernos provinciales han optado por implementar una contribución especial por mejora vial, conforme lo establecido en el COOTAD. Sin embargo los pocos niveles de cooperación con el Gobierno central determinaron que la ANT retire del pliego de requisitos para la matriculación vehicular el pago de esta contribución en los Gobiernos Provinciales, y puesto que estos no tienen capacidad montada de cobro, la contribución especial se vuelve voluntaria. Posteriormente la competencia de tránsito pasó a los municipios y depende de la voluntad del alcalde el apoyar esta propuesta de cobro generando cantones donde se cobra y otros donde no se cobra en la misma provincia con la consabidas elusiones tributarias.

Durante los últimos treinta años se ha escrito mucho sobre descentralización y desconcentración o desarrollo local. Existe abundante producción teórica y trabajos de toda índole. Inclusive, el auge de una oferta académica por parte de universidades, nos da una idea de lo arraigado y prolífero de la producción desarrollada en el país, así como del intercambio de experiencias nacionales e internacionales. Pero es necesario traer a colación dos premisas de la descentralización que generarán mayor debate.

La primera tiene que ver con la eficiencia y eficacia de la gestión descentralizada, entendidas como el manejo apropiado y económico de los recursos en la gestión de un proyecto. Cuando se plantearon estos mecanismos siempre se dijo que quien debía prestar los servicios era el nivel que sea más eficiente y efectivo para esta gestión, o sea el nivel central era muy pesado para ejecutar este tipo de obras y prestación de servicios.

La segunda premisa es que el nivel más cercano al territorio sería el que estaría más informado y presto para establecer la democracia territorializada y generar mayor participación popular³.

En este primer grupo de premisas, suponíamos que los GAD, al estar más cerca de la comunidad y conocer sus demandas, podrían ejercer funciones de manera eficiente y efectiva, mejor de lo que haría el Gobierno central a través de sus ministerios. El gran dilema está en que el presidente Rafael Correa lanzó un reto a los gobiernos locales, al preguntarse quién haría la gestión de manera tan o más eficiente que el Ejecutivo.

Podría ser ocioso recoger ese reto si no fuera porque en el proceso de recuperación de lo público este Gobierno es bastante eficiente

3 Democracia territorializada entendida como la serie de mecanismos para hacer efectiva la participación de la comunidad y de los individuos, por ejemplo los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato, la silla vacía, el gabinete itinerante, etcétera. Significa el establecimiento de un sistema de oír a la gente y que pueda evaluar la gestión del GAD.

y, sobre todo, porque a los GAD les falta un proceso de evaluación con indicadores que permitan medir la eficacia de su gestión. Inclusive no estoy en capacidad de creer este momento que la gestión de un GAD sería más eficiente que la de un ministerio.

La descentralización neoliberal

Hay un segundo bloque de premisas que se asumieron en el proceso neoliberal, sobre todo desde los ochenta. En el marco de una estrategia de debilitamiento de la presencia del Gobierno central y lo público, se transfirieron ciertas competencias a los GAD y al sector privado a través de la privatización o la concesión. Así, al finalizar el siglo pasado y con un “Estado aparente”⁴ y unos GAD atomizados, se destruyó al sector público y se plantearon desregulaciones que acabaron en un feriado bancario y el quiebre de la economía nacional.

La escasa definición de competencias llevó a algunos GAD a realizar su gestión de manera arbitraria, por ejemplo algunos consejos provinciales cedieron la administración de vías a empresas privadas, otros administraron las vías desde sus propios presupuestos, inclusive en una total distorsión se crearon fondos compatibles entre GAD, que acabaron en un despilfarro de recursos públicos y, siempre la balanza se inclinaba hacia los GAD de mayor capacidad en detrimento de los GAD más débiles.

Como consecuencia de la nula regulación a la gestión de los GAD, estos se dedicaban a construir aulas, dispensarios médicos, vías, entregaban textos escolares gratuitos, asumían asuntos de seguridad, etcétera; y el proceso de descentralización de estos se hacía de manera particular, pues cada GAD decidía que quería asumir y lo hacía mediante acuerdos bilaterales con el Ejecutivo.

Recordemos que la política neoliberal implicaba una serie de medidas que no se manifestaban de forma directa en la supresión del Esta-

4 Categoría empleada por el vicepresidente boliviano Álvaro García Linera.

do sino que se camuflaba con discursos que afirmaban la necesidad de tener un Estado pequeño pero fuerte, o que aseguraban que el Estado era un mal administrador, o que la administración pública era igual a la privada y que era necesario ser eficientes como el sector privado. Así, en el país entramos en una falsa dicotomía que ponía al Estado, supuestamente ineficiente por debajo del sector privado, debate tramposo que aún en la actualidad sigue siendo repetido insistentemente por la derecha ecuatoriana. Recordemos que las medidas camufladas en las que se basaba el neoliberalismo se podrían resumir en:

Austeridad y disciplina fiscal

Reestructuración del gasto público

Reforma tributaria

Privatización de las empresas públicas

Establecimiento de un manejo cambiario competitivo

Liberalización comercial

Desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales

Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa

Flexibilización de las relaciones económicas y laborales

Garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada (Acosta, 2005: 18) ⁵.

Esa descentralización que debilita al Gobierno central y distorsiona la gestión en el territorio por parte de los GAD no la apoyamos, no creemos en ella y decimos que peor que el hacerlo así es peor que no descentralizar.

El proceso actual

5 Sobre el llamado Consenso de Washington. Es paradójico citar a un actor político que hoy combate al Gobierno de la Revolución Ciudadana con actores y banqueros que defienden esos postulados.

La Constitución del 2008 empezó a poner orden en la asignación de competencias y facultades de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, al ser este un proceso, se establecieron mecanismos para que el Consejo Nacional de Competencias (CNC) las entregue progresivamente.

Sin embargo persisten aún muchos vacíos en los GAD como para que estos asuman ciertas competencias, por ejemplo, en los procesos de recaudación, solamente los municipios tienen determinadas capacidades tributarias, mientras que los otros dos niveles de gobierno no, aunque sus posibilidades fiscales estén redactadas. A esto se suma que la circulación vehicular en la zona rural no es grande, por lo que los peajes no resultan rentables, cuando el gobierno nacional mantiene para sí las vías nacionales de mayores flujos. Para complicar aún más la situación, los Municipios son quienes cobran el Impuesto Predial Rural, cuando son los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales rurales quienes hacen mayor gestión en la ruralidad. Este es, entre tantos otros, un efecto del igualitarismo local.

El centralismo

Siempre hemos defendido la tesis de que el centralismo no es un problema geográfico, sino de administración. No es centralista Quito como ciudad ni lo son Quito y Guayaquil como zonas bicentralistas, término al que hace alusión Marco Antonio Guzmán (1994). El centralismo, al ser una forma de gestión pública, va generando micro centralismos en otras ciudades, en relación a poblados más lejanos o menos habitados, por ejemplo capitales de provincia que se vuelven centralistas en relación con los poblados periféricos.

Guzmán afirma que:

Una serie de actuaciones económicas, políticas, técnicas y también administrativas, determinan un flujo predominante de los recursos nacionales hacia un conjunto de organismos, entidades, empresas y también de partidos u organizaciones políticas nucleados en Quito y Guayaquil;

pero con más exactitud en grupos económicos muy pequeños, radicados en estas dos ciudades (con mayor proporción en Guayaquil), y en alguna medida, muchísimo menor, en Cuenca, Machala, Portoviejo y Manta (Guzmán, 1994: 23).

El mérito de Guzmán, no es solo compartir entre Quito y Guayaquil el defecto político administrativo del centralismo; sino descubrirlo como una forma de administración y distribución de los recursos en función de los grupos de presión económica y políticamente poderosos del Ecuador. Esta tendencia, por supuesto, no tuvo mayor acogida porque ponía un elemento básico en el debate, la pobreza, sobre la que no quieren discutir los grupos de poder regionales, sino atribuirle a una ciudad esa capacidad discriminadora que era producto de las formas de gobierno oligárquicas.

El discurso populista, sobre todo en la localidad, ha buscado identificar a Quito como eje del centralismo, discusión un poco superada últimamente, sin embargo mucho de ese discurso sobre todo en la época neoliberal, quería desviar la discusión sobre los modelos de desarrollo de la localidad, que en algunos casos –sobre todo la oligarquía guayaquileña– hablaba de autonomías y de modelos más independientes.

Con el regreso del Estado a la vida política-económica del país estas ideas se fueron debilitando juntamente con la visión de regionalismo natural, y las propuestas de constitución de nuevas regiones. Esto, sumado a la transferencia de competencias que estaban detalladas en la Constitución de Montecristi, desembocaron en un nuevo nivel subnacionales con un poco más de claridad.

Sin embargo, la discusión debe enfocarse en el financiamiento de estas competencias por parte de los GAD, pues si bien tienen recursos estos resultan insuficientes, por lo que sería necesario hallar mecanismos de coordinación con el Gobierno central hasta que mejoren las intervenciones territoriales.

Cómo construir regiones

Definitivamente no se trata de tomar un mapa y con una regla trazar líneas para construir las regiones, sino que deben considerarse aspectos comunes e identificarse el flujo de relaciones entre los territorios y sus particulares características. Ese ámbito de homogenización entre los territorios es lo que debemos desentrañar para plantear las regiones. Así como las provincias nacieron en un momento determinado de la historia nacional y fueron consolidándose, también las regiones deberán ser producto de una construcción colectiva que puede concretarse conforme vayan acrecentando ciertas nociones como la nueva identidad, la profundización de sus flujos, etc.

Para conformar las regiones podemos usar variables a partir de la ubicación geográfica, las vías de comunicación, el nivel y grado de intercambio comercial entre zonas, la dotación de recursos naturales. Pero sin confundir el diagnóstico de cómo están esos flujos con aquello que proyectamos construir a partir de las regiones. Pero cualquiera sea la forma o metodología que utilicemos, la construcción de imaginarios homogéneos entre la región es un condicionamiento básico, así como el diagnóstico de identidades es lo que nos irá determinando el camino hacia la regionalización.

El nivel intermedio de gobierno

En Ecuador, hay pocos trabajos sobre el nivel intermedio de gobierno –al contrario de lo que ocurre con el tema de la descentralización. Su mención en la Constitución es ambigua y depende de una conjunción entre el nivel provincial y el no creado nivel regional.

No obstante, para nosotros el nivel intermedio de gobierno articula la aplicación de las políticas públicas nacionales, estatales y del Gobierno central en la base territorial que es la provincia, incluyendo su supervisión en el nivel cantonal y parroquial. Como se puede ver, esta función hace de ese nivel algo más que enumerar una serie de funciones

o competencias; es articulador entre los distintos niveles de gobierno, lo que obliga a su identificación como la prelación entre los otros niveles de gobierno. Implicaría que este nivel tiene determinadas autoridades y responsabilidades sobre el nivel cantonal y parroquial, todo en función del cumplimiento de la planificación nacional. Y de regreso, será el encargado de recoger la planificación y demandas desde el nivel parroquial, articularlo al nivel cantonal y por último al nivel provincial.

Resumiendo, tiene dos funciones básicas: articular la aplicación de las políticas públicas nacionales en el territorio, y recoger la planificación y las demandas territoriales para que se expresen en la planificación nacional.

En el actual ordenamiento territorial ecuatoriano estas funciones les deberían corresponder a los gobiernos provinciales⁶ bajo la dirección de las prefecturas.⁷

Elementos para una propuesta

1. Reemplazo a las Regiones. La Constitución de este nivel de gobierno debe tener otra metodología basada en la necesidad política de provincias para juntarse en función de proyectos específicos, constituyendo regiones o mancomunidades voluntarias⁸.

6 La conformación de la Cámara Provincial que aprueba el plan de desarrollo provincial, así como el presupuesto de la Prefectura está formada por todos los alcaldes de una provincia y el número representativo de presidentes de junta parroquiales. Lo que le da la suficiente legalidad y legitimidad para ser el nivel intermedio; puesto que, recoge las demandas de parroquias y de cantones.

7 El prefecto o prefectas electas son las únicas autoridades electas a nivel de provincias, con la suficiente representatividad política en un GAD para constituir el nivel intermedio de gobierno.

8 La propuesta de reforma constitucional desarrollado en la enmienda presentada por el CONGOPE para aprobación de la Asamblea Nacional, no plantea la suspensión del proceso de regionalización, sino que supone la necesidad de otra metodología basada en la determinación de flujos y de afinidades, pero sobre todo clarificando el papel del nivel intermedio de gobierno.

2. La mancomunidad respeta las diferencias y orígenes pero sobre todo se basa en los flujos, en los territorios que irán generando articulaciones para construir zonas especiales de desarrollo, donde las provincias conjugan sus necesidades y demandas con propuestas conjuntas. Fundamentalmente esto podría funcionar para las provincias cuyos límites internos se definirán en procesos institucionales.
3. Estas zonas especiales, que tendrán nuevas limitaciones y deberán crear identidades, serían las preferidas en procesos de inversión para forzar la construcción de mancomunidades, en función de elaborar un plan de desarrollo zonal, y construir una autoridad político administrativa especial que administre los presupuestos desconcentrados que aportarían las dos o más provincias junto al Ejecutivo.
4. Las competencias que constitucionalmente están diseñadas para el nivel regional; deberán ser entregadas al nivel provincial, y donde éstas demanden la necesidad de una zona superior a la provincia, obligatoriamente constituirán una región. Por ejemplo, para el manejo de una cuenca hidrográfica deberá formarse una administración jurídica regional que construya el plan de la cuenca y el respectivo presupuesto de cada Gobierno provincial que sea parte de la región hidrográfica.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005). *Desarrollo glocal*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guzmán, Marco Antonio (1994). *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.



Memorias del Taller de Desarrollo Territorial en el GAD de Tungurahua

Marisol Lira Villarejo¹

Introducción

El Director Ejecutivo de Planificación del Gobierno Provincial de Tungurahua, Ingeniero Jorge Sánchez Chavalié, dio la bienvenida a los participantes del taller de Desarrollo Territorial realizado en la municipalidad de Ambato el día 10 de Junio a las 9 de la mañana. Posteriormente, el Coordinador General de la iniciativa CONGOPE, Francisco Enríquez, habló sobre las propuestas de la entidad en relación al nivel intermedio de gobierno, para luego hacer un recorrido sobre las dinámicas que contribuyeron al planteamiento de las zonas de planificación como estrategia de mancomunidad de territorio y para la construcción de gobiernos regionales; a modo de conclusión de su intervención, resaltó la falta de integración a esta visión, de las competencias de desarrollo territorial y seguridad alimentaria a nivel local, debido a la falta de creación de gobiernos sectoriales. Finalmente, señala que el libro logra compilar desde distintas perspectivas, los desafíos y potencialidades de los gobiernos provinciales según las características propias del Ecuador.

1 Estudiante de la Maestría de Desarrollo Territorial, FLACSO-Ecuador.

Seguidamente, Diego Martínez, coordinador del libro, da inicio a la primera parte del taller con una exposición sobre el significado del desarrollo territorial en Ecuador, y los factores que lo posibilitan, como la innovación, la gobernanza, la formación de capital humano, la inserción en redes territoriales, la identidad territorial y la gestión estratégica. Esto, con el fin de brindar elementos conceptuales que posibiliten el análisis de las distintas miradas locales en los procesos de globalización, destacando la importancia que tiene lo local en relación a la valoración de los recursos específicos de la zona, como forma de construcción del desarrollo territorial. Posteriormente, se realiza una presentación de las propuestas generadas por los autores de los trabajos que se publicaran en el libro respecto a la temática planteada, para finalmente darle paso a la segunda parte del taller, en donde los grupos de trabajo profundizarían en las temáticas expuestas según su perspectiva territorial.

Desarrollo de la fase del taller

A continuación se hace una compilación de las intervenciones de los grupos de trabajo, con base en cuatro preguntas movilizadoras, cuyo propósito consistía en conocer las recomendaciones y apuestas de los participantes desde una visión local.

1. ¿En qué consiste la creación de una matriz productiva local?
¿Qué aspectos debe considerar esta matriz y cómo puede conectarse a las necesidades del territorio?

La matriz productiva y su cambio está ligado con una política pública generada desde el Gobierno central con el fin de impulsar la dotación del valor agregado a la producción local, sin embargo, este hecho ha ocasionado que en algunas provincias se adopten procesos exitosos sin considerar las particularidades de cada zona, por ejemplo, los participantes hablaron de la siembra de quinua en el Chimborazo, en donde la concentración de la tierra es mayor, al igual que los rendimientos de esta, por lo cual tienen la posibilidad de vender el quintal a un mejor precio. Al trasladar esta experiencia a la provincia de Tungurahua, se ob-

serva que debido a la poca concentración de tierras, el resultado no sería el mismo. Razón por la cual los participantes proponen un equilibrio entre las provincias, para que cada una tenga la posibilidad de definir cuáles son las potencialidades que tienen con respecto a los productos que pueden ofertar. Para de esta manera, generar una producción endógena con estándares mínimos de calidad, que fomente la creación de redes productivas, las cuales contribuirían a romper con la dinámica económica de la provincia y en general del Ecuador. Dinámica que se caracteriza por estar en manos de pocas familias, razón por la cual el grupo de trabajo concluye que no es necesario un cambio en la matriz productiva sino más bien una profundización de la misma.

En este sentido, argumentan que es fundamental el apoyo de las universidades para la formación y capacitación de los productores locales, ya que a partir de sus necesidades, se podría contribuir, a través de la investigación e innovación, al mejoramiento de las capacidades locales. Estas capacidades se relacionan con la diversidad productiva del territorio, el cual abarca una heterogeneidad que incluye la producción agraria, la industria metalmecánica y manufacturera, así como los servicios de carácter turístico.

2. ¿Qué herramientas y mecanismos serían capaces de fomentar un modelo de agricultura territorial, donde las prioridades se enfoquen en garantizar la alimentación interna de familias locales, y en devolver el control de las cadenas productivas a los pequeños productores campesinos?

En la provincia, se hace una apuesta por la producción agroecológica sostenible, bajo la concepción de una alimentación más sana, lo que a su vez se constituye como una alternativa al actual modelo de producción de cultivos de renta dedicados a la exportación. Complementario a esto, consideran fundamental mejorar los niveles de asociatividad para así poder alcanzar mayores volúmenes de producción y para la creación de canales de comercialización, que de otra manera no podrían ser alcanzados.

En relación a lo anterior, el grupo de trabajo plantea la necesidad de considerar las particularidades del territorio, a la hora de proponer

la asociatividad como estrategia de mancomunidad. A través de esta apuesta, se pretende mitigar el impacto que este modelo genera, fortaleciendo el tejido social para poder mantenerse asociados en torno al desafío que subyace a la producción minifundista.

Por otra parte, se observa la creciente necesidad de incentivar el regreso de la juventud al campo, ya que actualmente la población dedicada a la producción agrícola se constituye de grupos etarios que sobrepasan los 50 años de edad. A pesar del reto que significa implementar la innovación en propiedades tan fragmentadas, aun así el grupo propone que a través de la tecnificación de la agricultura, el arduo trabajo en el campo podría facilitarse para los adultos mayores. Además aducen que esto motivaría el apoyo de los grupos más jóvenes en el manejo y producción de los cultivos.

Finalmente, ponen en la mesa la importancia de generar políticas que protejan a los agricultores, a través de subsidios y de leyes que regulen el costo de un paquete tecnológico, el cual se compone de pesticidas, abonos y otros productos indispensables para el manejo de los cultivos. A su vez, señalan que es necesario que se prenda por la descentralización, conservación, preservación y certificación de semillas autóctonas, esto, ya que manifestaron una enorme preocupación relacionada con la posible desaparición de una variedad de cebolla *paitaña* propia de la provincia.

3. ¿En qué aspectos específicos se deben profundizar los procesos de formación a los GAD en el marco de promoción y fomento al desarrollo territorial?

En este punto, mencionan que reconocerse y aceptarse como gobierno es fundamental, ya que de esta manera, se puede llegar a consensos que faciliten la articulación de los distintos niveles de gobierno.

Proponen la elaboración de estrategias generadas desde abajo (*bottom up*) para responder a las necesidades básicas de la población, a fin de aumentar los niveles de participación ciudadana. Estos mecanismos se basan en la dotación de condiciones dignas y necesarias para el sector rural como estrategia de fomento. Las que se sustentan en el

empoderamiento y activación de los diversos actores sociales, para que a través de su participación se generen propuestas indispensables que contribuyan al fortalecimiento del desarrollo territorial en la provincia, en contraste con las propuestas planteadas de manera general desde el Ejecutivo (*top down*).

4. ¿Cuáles son los puntos favorables y desfavorables de este tipo de proyectos construidos desde el Ejecutivo? ¿Y cuáles son las zonas de cooperación inter territorial históricas que deben mantenerse y fortalecerse? ¿Por qué razones?

En cuanto a los proyectos planteados desde el Ejecutivo, los participantes resaltaron lo desfavorable que resulta el hecho de no tener en cuenta las especificidades y necesidades de cada zona en particular. Razón por la cual proponen una mayor participación ciudadana en la construcción y apropiación del desarrollo territorial de su provincia.

Con relación a las zonas de cooperación, ellos destacan la importancia de identificar necesidades y problemáticas en común para plantear verdaderas mancomunidades que contribuyan en la solución de las mismas. Es así como ponen de ejemplo el apoyo de la provincia de Tungurahua a la provincia de Chimborazo, con respecto al uso del aeropuerto, ya que este tiene un fuerte potencial para constituirse como una solución de movilidad para el sur del Distrito Metropolitano de Quito, pero que no ha tenido el suficiente respaldo por parte del mismo. Otro caso, está relacionado con los acuerdos biprovinciales a los que han llegado para el emprendimiento de acciones conjuntas en el aspecto medioambiental. Estas acciones contribuyen a la descontaminación de los ríos y a la conservación y preservación del páramo que comparten ambas zonas, ya que este tipo de ecosistemas no distinguen límites político-administrativos y los impactos que se generen en un lado, serán nocivos en toda su extensión. Es así como la provincia de Tungurahua, reconoce que a partir de estos acuerdos es como verdaderamente se configura una región articulada desde sus especificidades.

A continuación se recogen de manera puntual las diversas propuestas planteadas por el grupo de trabajo:

- Promoción de Oferta y Demanda con base en la producción local.
- Establecimiento de estándares de calidad.
- Creación de redes productivas.
- Profundización de la matriz productiva.
- Investigación, innovación y valor agregado generado a partir de las necesidades de los productores y que cuente con el apoyo de instituciones académicas.
- Producción agroecológica.
- Asociatividad de acuerdo a las características de la zona y a las particularidades de la producción y de la comercialización.
- Tecnificación de la agricultura para incentivar el regreso de la juventud y para apoyar a los productores con edades que superan los 50 años.
- Certificación y descentralización de semillas autóctonas.
- Mayor subsidio y creación de políticas que contribuyan a la regulación de los precios del paquete tecnológico indispensable para la producción agrícola.
- Participación ciudadana.
- Ser gobierno y lograr consensos.
- Dotación de condiciones básicas para el sector rural como estrategia de fomento.
- Empoderamiento de los actores sociales.
- Políticas propuestas desde lo local de acuerdo a las necesidades de la zona.
- Acuerdos provinciales para la identificación de objetivos comunes que contribuyan a la solución de sus problemáticas.

Conclusión

Como consideraciones finales, se observa que las comunidades le confieren una gran importancia a la articulación a través de la asociatividad. Esta es necesaria no solo para contribuir en los volúmenes de

producción o en la comercialización, sino también en lo que respecta a la construcción de un tejido social. Estos aumentos de niveles de densidad se logran a través de la participación ciudadana y del empoderamiento de los diversos actores, los que pueden generar propuestas basadas en sus propias necesidades. La especificación de las mismas puede servir como base para la constitución de políticas públicas, las cuales deben emanar desde estas comunidades. Es interesante el papel protagónico que el Gobierno Provincial de Tungurahua les da a sus habitantes, ya que han posibilitado un diálogo que puede canalizar las demandas a instancias mayores.

En lo que respecta a las propuestas, los habitantes señalan que es preciso ver el territorio de manera articulada, acentuando las características que los unen más allá de sus diferencias, en este sentido se desatacan los acuerdos biprovinciales que han preservado zonas de ecosistemas frágiles y cuencas hidrográficas.

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Economista

Gustavo Baroja Narváez
PRESIDENTE DEL CONGOPE

Doctor

EDWIN MIÑO ARCOS
Director Ejecutivo CONGOPE

Ingeniero

Paul Carrasco Carpio
PREFECTO PROVINCIAL AZUAY

Doctor

Angel Vinicio Coloma Romero
PREFECTO PROVINCIAL BOLÍVAR

Doctor

Santiago Correa Padrón
PREFECTO PROVINCIAL CAÑAR

Economista

Guillermo Herrera Villarreal
PREFECTO PROVINCIAL CARCHI

Doctor

Jorge Guamán Coronel
PREFECTO PROVINCIAL COTOPAXI

Abogado

Mariano Curicama Guamán
PREFECTO PROVINCIAL CHIMBORAZO

Ingeniera

Lucía Sosa Robinzon de Pimentel
PREFECTA PROVINCIAL ESMERALDAS

Economista

Esteban Quirola Bustos
PREFECTO PROVINCIAL EL ORO

Licenciado

Jimmy Jairala Vallazza
PREFECTO PROVINCIAL GUAYAS

Ingeniero

Pablo Jurado Moreno
PREFECTO PROVINCIAL IMBABURA

Ingeniero

Rafael Dávila Egüez
PREFECTO PROVINCIAL LOJA

Ingeniero

Marco Troya Fuertes
PREFECTO PROVINCIAL LOS RIOS

Ingeniero

Mariano Zambrano Segovia
PREFECTO PROVINCIAL MANABÍ

Mgs.

Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit
PREFECTO PROVINCIAL
MORONA SANTIAGO

Doctor

Sergio Chacón Padilla
PREFECTO PROVINCIAL NAPO

Abogada

Guadalupe Llori Abarca
PREFECTA PROVINCIAL ORELLANA

Abogado

Antonio Kubes Robalino
PREFECTO PROVINCIAL PASTAZA

Ingeniero

Patricio Cisneros Granizo
PREFECTO PROVINCIAL SANTA ELENA



Ingeniero

Geovanny Benítez Calva
PREFECTO PROVINCIAL
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

Señor

Guido Vargas Ocaña
PREFECTO PROVINCIAL SUCUMBÍOS

Ingeniero

Fernando Naranjo Lalama
PREFECTO PROVINCIAL TUNGURAHUA

Sociólogo

Salvador Quishpe Lozano
PREFECTO PROVINCIAL
ZAMORA CHINCHIPE

La provincia de Tungurahua ha tenido que superar condiciones geográficas, condiciones de la naturaleza muy especiales como el caso de terremotos y erupciones de volcán. Es una provincia que se caracterizó por ser muy seca hasta el siglo pasado. Esto hizo que los habitantes se dediquen a cambiar la geología de la provincia construyendo canales de riego.

Además, hay un proceso de fraccionamiento de la tierra que fue muy intenso en Tungurahua. La propiedad promedio en este momento es de alrededor de una hectárea y media, no hay latifundios, todas son propiedades pequeñas. En sentido técnico resulta ser contrario al desarrollo de la producción de economías de escala grandes en la agricultura. Pero en Tungurahua significó dos cosas: la utilización al máximo del pequeño espacio de tierra para una mejor productividad, es decir una agricultura intensiva, y la necesidad de diversificación de las actividades económicas de los agricultores.

Fernando Naranjo
Prefecto Provincial de Tungurahua



ISBN 978-9942-09-311-0

