

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



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 Scheamur (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: Inicativas 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.