

*pideral*

**Marco Técnico de Referencia (MTR)  
Propuesta de bases para una política pública de desarrollo de los  
territorios rurales en Ecuador**

---

Diciembre 2013

**Edelmiro López Iglesias**



## Índice

1. Introducción .....	1
1.1. Objetivos y metodología .....	1
1.2. Marco general y condicionantes de la elaboración del MTR .....	2
1.3. Ajustes en el diseño del MTR; sucesivos borradores elaborados.....	3
1.4. Estructura del documento y apéndices.....	6
<b>I. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO, LAS INSTITUCIONES Y POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN ECUADOR .....</b>	<b>8</b>
2. Estructura territorial del Estado y gestión de las políticas públicas; los procesos de descentralización y desconcentración .....	10
2.1. Marco normativo de la descentralización .....	10
2.2. Situación real en cuanto a las competencias de los GAD .....	10
2.3. Descentralización fiscal; el sistema de financiación de los GAD .....	11
2.4. El proceso de desconcentración; estructura desconcentrada del Gobierno nacional .....	12
2.5. Tipología de las políticas según el nivel previsto de desconcentración y descentralización.....	12
2.6. Funcionalidad de los procesos de descentralización y desconcentración; recomendaciones de cambios para favorecer una política de DRT.....	13
3. Instancias de planificación y participación social; el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa .....	15
3.1. Notas valorativas sobre los procesos de planificación y participación a nivel provincial, cantonal y parroquial ...	15
3.2. Posible contribución de las instancias de planificación y participación a una política de desarrollo de los territorios rurales.....	16
4. Espacios y mecanismos de coordinación y articulación de políticas.....	17
4.1. Diagnóstico sobre la coordinación y articulación de políticas.....	17
4.2. Coordinación nacional de las políticas de desarrollo rural: el Comité Intersectorial del Buen Vivir rural.....	18
4.3. Propuestas para avanzar en la coordinación y articulación de políticas en las áreas rurales .....	19
5. El intento (fallido) de formular una política de desarrollo rural: la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR).....	20
5.1. Notas sintéticas sobre el contenido de la ENBVR .....	20
5.2. Valoración y propuestas.....	20
5.2.1. Metodología de elaboración de la ENBVR .....	20
5.2.2. Papel atribuido a los GAD en la ejecución de las políticas.....	21
5.2.3. Necesidad de construir un Plan operativo orientado a resultados .....	21
5.2.4. Arquitectura institucional .....	21
5.2.5. Definición de las unidades territoriales y diferenciación territorial de las políticas.....	21
6. Marco de las políticas para los próximos años: Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza .....	22
6.1. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y Estrategia Territorial Nacional.....	22
6.1.1. Notas esquemáticas sobre el contenido del PNBV y la ETN 2013-2017 .....	22

6.1.2. Valoración sobre la funcionalidad del PNBV y la ETN 2013-2017 para una política de desarrollo de los territorios rurales .....	23
6.2. Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza. Opciones prácticas para vincular estas Estrategias a una política de desarrollo de los territorios rurales .....	25
<b>II. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES .....</b>	<b>30</b>
7. Propuesta de bases para una política de desarrollo de los territorios rurales en el marco del PNBV 2013-2017 y las Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza .....	31
7.1. Objetivos de esta propuesta de bases .....	31
7.2. Resumen del modelo institucional e instrumentos de la política de desarrollo de los territorios rurales.....	32
7.3. Estructuras de coordinación y gestión territorial de las políticas nacionales. Definición de la “Oferta integrada de políticas para el Buen Vivir Rural” .....	36
7.4. Consolidación de un ámbito de organización y participación a nivel territorial .....	38
7.5. Espacio, reglas y mecanismos de articulación de políticas .....	41
7.6. Posibilidades de configurar esa política de desarrollo de los territorios rurales a partir de las actuales estructuras de planificación y participación social .....	45
7.7. Las experiencias piloto realizadas por PIDERAL en Manabí y Chimborazo .....	47
8. Propuesta de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva; el rol de los GAD provinciales .....	49
8.1. Diagnóstico de la situación de partida .....	49
8.1.1. Situación actual; cuestiones pendientes de resolver.....	50
8.1.2. Tipología de las políticas que van a integrar la ENCMP según el nivel “teórico” de descentralización y desconcentración .....	51
8.2. Propuestas para avanzar en un modelo de gobernanza territorial de las políticas de cambio de la matriz productiva. Coordinadas generales .....	52
8.2.1. Organización del proceso .....	52
8.2.2. Algunos criterios esenciales.....	53
8.3. Estructura básica de un modelo de gobernanza territorial de la ENCMP .....	53
8.3.1. Esquema institucional y organizativo .....	53
8.3.2. Funcionamiento de los procesos .....	54
8.3.3. Objetivo último de ese modelo de gobernanza territorial .....	55
8.4. Principales elementos a desarrollar y concretar .....	56
8.5. Consideraciones adicionales .....	59
8.6. Ilustración práctica con la experiencia piloto de PIDERAL en Manabí .....	60
<b>III. VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS .....</b>	<b>61</b>
9. Viabilidad de las propuestas para una política pública de desarrollo de los territorios rurales .....	61

# PROYECTO PIDERAL - ECUADOR

## Marco Técnico de Referencia (MTR)

### Propuesta de Bases para una política pública de desarrollo de los territorios rurales en Ecuador

---

#### 1. Introducción

##### 1.1. Objetivos y metodología

A pesar del notable y sostenido crecimiento económico registrado por Ecuador en la última década, éste solo se ha difundido de forma limitada en los territorios rurales, especialmente en los más pobres, de modo que las brechas territoriales no se han reducido. Al mismo tiempo persisten fuertes diferencias en la incidencia de la pobreza entre las áreas rurales y urbanas. Como respuesta a esos problemas, en los últimos años se están aplicando en el país diversas políticas públicas, productivas y sobre todo sociales, que han contribuido en mayor o menor medida a mejorar las condiciones de vida de la población rural. Pero no se cuenta con una política específica de desarrollo de los territorios rurales (DRT), que integre esas acciones parciales a partir de estrategias elaboradas por los actores de cada territorio.

El producto principal del proyecto PIDERAL consistía precisamente en la elaboración de un Marco Técnico de Referencia (MTR) o Propuesta de Bases para una política pública de DRT, con el objetivo de impulsar el desarrollo de los territorios rurales y contribuir de ese modo a reducir las brechas territoriales. El objetivo es claro, pero el reto ha radicado en establecer la estrategia y los procesos que permitan hacerlo viable en el actual marco político e institucional del país. La presente Propuesta de Bases intenta responder a ese reto, partiendo de un enfoque pragmático y realista. No se trata de diseñar modelos teóricos ideales, sino que el objetivo es aportar una serie de propuestas aterrizadas en la realidad y en el marco normativo, institucional y político de Ecuador. El énfasis no se pone, por lo tanto, en lo que debería hacerse sino en lo que consideramos factible a corto y medio plazo.

En cuanto a la metodología, se ha partido de un análisis de las instituciones, políticas y marco normativo vigentes en Ecuador y un diagnóstico sobre su funcionalidad desde la perspectiva de una política pública de DRT. Para la elaboración de ese análisis y diagnóstico se llevó a cabo una recopilación y revisión de textos legales, documentos e informes, tanto de carácter oficial como estudios de académicos e investigadores.

Eso se completó con otros cuatro tipos de insumos, que fueron de gran utilidad para afinar el diagnóstico de la situación actual y sobre todo para elaborar las propuestas del MTR: 1) las aportaciones derivadas de las reuniones con el Equipo Técnico Nacional del proyecto PIDERAL, integrado por asesores y funcionarios de los organismos del Gobierno de Ecuador que forman parte del Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social –MCDS-, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES-, Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad –MCPEC-, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y

Pesca –MAGAP- y Viceministerio de Desarrollo Rural –VMDR-); 2) reuniones y entrevistas con responsables políticos, principalmente del Gobierno nacional pero también provinciales y locales, y con expertos; 3) resultados obtenidos en las actividades realizadas por PIDERAL en las provincias de Manabí (Microrregión Centro-Sur) y Chimborazo (Territorio Colta-Guamote); y 4) lecciones derivadas de experiencias piloto de DRT llevadas a cabo anteriormente en territorios de diversos países de América Latina y concretamente de Ecuador.

Este documento ha sido redactado por la Institución Técnica de Referencia (ITR) de PIDERAL, contando, durante el desarrollo del proyecto, con los aportes del Coordinador General de PIDERAL, Francisco Amador, de los integrantes del Equipo Técnico Nacional, de Manuel Chiriboga (RIMISP) y de los especialistas de la oficina del IICA en Ecuador Marco Zapata y Joao Torrens.

## **1.2. Marco general y condicionantes de la elaboración del MTR**

El nuevo marco normativo e institucional construido en Ecuador a partir de la Constitución de 2008 establece en principio un escenario favorable para la puesta en marcha de una política de desarrollo de los territorios rurales basada en la participación de los actores locales. En este sentido cabe mencionar sobre todo: el diseño de un proceso de descentralización que debería reforzar el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (provinciales, cantonales y parroquiales); el impulso de la planificación descentralizada y participativa; las normas relativas al modelo socioeconómico, que establecen una participación activa del Estado en los procesos de desarrollo. De este modo, aunque no existe una ley específica de desarrollo rural, muchos de los elementos centrales que definen el enfoque del Desarrollo Rural Territorial están asumidos formalmente, tanto en los textos legales como en los documentos de planificación.

Además el “aterrizaje” de PIDERAL se produjo en un momento oportuno; puesto que el Gobierno, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), estaba elaborando la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR), en la que se preveía la puesta en marcha de mecanismos de participación de “abajo-arriba” e instrumentos de coordinación y articulación de políticas.

En la práctica, sin embargo, las actividades del proyecto han permitido constatar un panorama más complejo, con condicionantes, derivados tanto de la realidad socioeconómica del país como del marco institucional y las políticas públicas, que hacen complicada la configuración de una política de desarrollo de los territorios rurales. Entre esos condicionantes podemos mencionar:

- a) Cierta tendencia en algunos ámbitos del Gobierno de Ecuador a una visión tecnocrática y desarrollista, centrada en obtener resultados a corto plazo mediante grandes proyectos de inversión y una planificación pública desde arriba. Esto es comprensible, por la urgencia de los problemas a resolver, pero resulta poco favorable al enfoque del DRT, que implica procesos organizativos complejos y con resultados a medio-largo plazo.
- b) El intento de reforzar el papel del Estado, como reacción frente al anterior período neoliberal, va asociado en ocasiones a una visión centralista. Lo que provoca resistencias a descentralizar poder hacia los GAD y a conceder un protagonismo real en la toma de decisiones a los agentes privados y sociales.

- c) La distancia en esos aspectos entre lo que prevé la normativa y la realidad hace que asistamos a una proliferación de planes y mecanismos de participación social en muchos casos demasiado burocratizados y meramente formales.
- d) La estabilidad política que ha logrado Ecuador desde 2007 constituye uno de los grandes logros del período reciente. Pero eso se ha seguido acompañando de una inestabilidad en las políticas y en la composición de los equipos ministeriales. Aplicado a nuestro caso, durante el año y medio de actividad del proyecto PIDERAL asistimos a sucesivos altibajos en la prioridad concedida a la ENBVR; altibajos que han culminado, coincidiendo con la aprobación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, con un abandono de facto de esa Estrategia y el traslado de las prioridades hacia las nuevas Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza. Y una suerte paralela ha seguido el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR). Constituido como órgano de coordinación de las políticas de desarrollo rural del Gobierno, este Comité fue aprobado oficialmente a finales de 2012, convirtiéndose en la contraparte política de PIDERAL. Pero al poco tiempo fue perdiendo protagonismo, mientras pasaban a primer plano los Comités creados en mayo de 2013 para pilotar las Estrategias prioritarias en el nuevo período: Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza.

Esos condicionantes han obligado a un importante esfuerzo para adaptar el contenido del MTR a lo que puede ser viable en el actual marco institucional y las políticas prioritarias en el país. Tenemos la esperanza de haber logrado ese objetivo con las propuestas finalmente elaboradas, como veremos dos propuestas diferentes pero complementarias. Esta esperanza se ve abonada por el respaldo, sobre todo a la segunda de las propuestas, de representantes del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales. Aunque esto no excluye un grado importante de incertidumbre sobre la capacidad de estas propuestas para incidir a corto plazo en las políticas aplicadas.

En el plano operativo, los condicionantes citados han tenido dos efectos: una discontinuidad de las actividades del Equipo Técnico Nacional (ETN), debida en parte a los cambios en sus miembros; la introducción de sucesivas adaptaciones en el diseño del MTR y el plan de trabajo, hasta llegar a la redacción final que ahora se presenta.

### **1.3. Ajustes en el diseño del MTR; sucesivos borradores elaborados**

Las actividades del proyecto PIDERAL en Ecuador arrancan en mayo de 2012, con un Taller Nacional y la primera sesión de elaboración del MTR. En esas reuniones se aprobó su contenido general y un plan de trabajo. Además se acordó que por parte del Gobierno el proyecto sería pilotado por el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (en proceso de conformación), constituyéndose un Equipo Técnico Nacional integrado por representantes de los diversos Ministerios y organismos presentes en ese Comité (MCDS, SENPLADES, MCEPEC, MAGAP y VMDR). Todo ello se recogió en el documento “Acuerdos sobre el contenido del proyecto PIDERAL en Ecuador y los pasos operativos para su puesta en marcha”.

El contenido del proyecto quedó perfilado en los siguientes términos:

“La ejecución en Ecuador del proyecto PIDERAL se enmarcará dentro de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR) que está formulando el gobierno nacional, contribuyendo en particular a la

concreción y desarrollo operativo del componente de Innovación institucional previsto en la ENBVR. En ese contexto, el proyecto PIDERAL acompañará y apoyará los procesos que lleve a cabo el gobierno nacional con el fin de lograr dos objetivos esenciales:

a) Análisis y enriquecimiento del marco normativo de la ENBVR, como instrumento para facilitar la implementación de programas de desarrollo territorial en las áreas rurales, definidos y aplicados por los agentes públicos, privados y representantes de la sociedad civil de cada territorio.

b) Definición de los mecanismos y espacios institucionales más adecuados para que esos programas territoriales, elaborados y ejecutados “de abajo-arriba”, se articulen con las políticas sectoriales nacionales.”

De junio a octubre de 2012 las actividades del proyecto a nivel nacional avanzaron, en líneas generales, según el plan de trabajo acordado. Esta etapa culminó con la segunda misión de la ITR (octubre de 2012), donde se obtuvieron como resultados:

-El debate y validación del documento de diagnóstico que había redactado la ITR.

-La aprobación del formato y contenido del MTR a construir, a partir de una propuesta inicial de la ITR (que constituyó el primer borrador del MTR). En el diseño aprobado se introdujeron ajustes en la propuesta inicial para una mejor adaptación a las directrices del Gobierno; eliminando, en particular, la referencia a entidades público-privadas en los territorios rurales que gestionen políticas y fondos públicos. Según el acuerdo plasmado por escrito, el MTR se centraría en propuestas sobre tres elementos: generación de una oferta coordinada de políticas del Gobierno nacional; organización de los actores de los territorios rurales; espacios y reglas de articulación de políticas.

Después de esa misión el proyecto quedó claramente definido y adquirió un importante impulso, vinculado a la relevancia que el Gobierno concedía a la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural. Además, se logró que comenzara a funcionar oficialmente el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural y que se consolidara el ETN. Sin embargo, eso fue seguido de un prolongado impasse en la interlocución con el ETN, de noviembre de 2012 a abril de 2013, originado principalmente por dos factores: contexto preelectoral ante las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2013; cambios en los cargos políticos de los Ministerios y los miembros del ETN.

A pesar de esas dificultades, al mismo tiempo que continuaron avanzando las actividades de PIDERAL en los territorios de Manabí y Chimborazo, la ITR elaboró el segundo borrador del MTR, siguiendo con algunas adaptaciones el diseño aprobado en octubre. Este segundo borrador, concebido para servir de base a la concreción del componente de Innovación institucional de la ENBVR, se plasmó en el documento *Definición de espacios y reglas de articulación de políticas para el Buen Vivir Rural entre el nivel territorial, el nivel provincial y el nacional en Ecuador. Propuestas iniciales y opciones prácticas* (mayo de 2013).

Ese borrador del MTR fue debatido durante la tercera misión de la ITR (junio de 2013), obteniendo en líneas generales el apoyo del ETN. Sin embargo, esos acuerdos se situaban a nivel técnico, con el único refrendo político de la Viceministra de Desarrollo Rural, Silvana Vallejo. Durante esta misión se confirmaron dos novedades en el plano político que afectaban al marco de actuación de PIDERAL:

- a) A partir del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (aprobado a finales de junio) las prioridades del Gobierno se han desplazado hacia dos nuevas Estrategias, las de Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza, desapareciendo cualquier mención a la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR).
- b) Como reflejo de eso, el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural había perdido todo impulso político.

Ante el nuevo contexto, se acordó con el ETN y con la Viceministra de Desarrollo Rural (interlocutora directa del proyecto por parte del Gobierno) reorientar el contenido del MTR hacia la construcción de un modelo de definición y articulación de políticas para los territorios rurales en el marco de las Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza. Esto dio lugar a la elaboración del tercer borrador del MTR, recogido en el documento *Modelo institucional e instrumentos para la definición y articulación de las políticas para el Buen Vivir Rural* (julio de 2013). Una versión inicial fue redactada durante la propia misión de la ITR en junio de 2013, recibiendo el respaldo del ETN y la Viceministra de Desarrollo Rural. Sobre esa base, en las reuniones se aprobó un plan de trabajo para elaborar con mayor detalle los elementos de esa propuesta:

- Oferta integrada de políticas del Gobierno nacional.
- Estructuras a nivel nacional para la coordinación de las políticas para el Buen Vivir Rural.
- Consolidación de un ámbito de organización y participación social a nivel territorial.
- Espacio, reglas y mecanismos de articulación de políticas a nivel provincial.

La incertidumbre sobre la viabilidad política de esa propuesta provocó, sin embargo, que finalmente sus elementos no fueran elaborados con mayor detalle. Hay que señalar, en cambio, que durante estos meses (junio-septiembre de 2013) siguieron avanzando las experiencias piloto de PIDERAL, sobre todo en Manabí; culminando con la realización, a finales de septiembre, de un ejercicio de articulación de políticas para la Microrregión Centro Sur, que despertó el interés del GAD provincial de Manabí y algunos representantes del Gobierno nacional.

En ese contexto, desde noviembre se abrió una posible nueva línea de trabajo para el MTR, más adaptada a las prioridades del Gobierno para el período 2013-2017: el apoyo a la Vicepresidencia de la República y al Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) para construir un modelo de gobernanza territorial de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. Ello llevó a la ITR a elaborar una propuesta inicial en este sentido, recogida en el documento *Gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva. El rol de los GAD provinciales. Avance de un diseño inicial y elementos a desarrollar* (diciembre de 2013); que podemos considerar como cuarto borrador del MTR.

Esta última propuesta fue discutida y afinada durante la misión realizada por la ITR a mediados de diciembre, recibiendo el respaldo tanto de expertos consultados (Manuel Chiriboga) como de responsables técnicos y políticos de diferentes instituciones: el Director de Fomento Productivo del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Patricio López; la Vicepresidencia de la República, a través del asesor del Vicepresidente Carlo Ruíz; y la Viceministra de Desarrollo Rural. Esto induce a pensar que se trata del producto de PIDERAL que puede alcanzar mayor incidencia política en Ecuador en los próximos meses. Aunque la finalización del proyecto va a hacer imposible desarrollar con mayor detalle esta propuesta y acompañar su posible aplicación.

No obstante, las reuniones celebradas durante esta última misión permitieron constatar que existe también alguna posibilidad de que en los primeros meses de 2014 se retome la idea de configurar una política de desarrollo rural en el marco de las Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza, aunque vinculada principalmente a la segunda de las Estrategias. Lo relevante desde nuestra perspectiva es que los defensores de este proyecto dentro del Gobierno toman en buena medida como referencia el diseño elaborado por PIDERAL en el tercer borrador del MTR (el de julio de 2013).

En base a esas consideraciones, en el documento final hemos optado por incluir las propuestas correspondientes a los dos últimos borradores del MTR, que pueden contemplarse como alternativas, no excluyentes, para avanzar en una política pública de desarrollo de los territorios rurales en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y las Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza: la relativa a la configuración de una política de desarrollo de los territorios rurales vinculada a estas dos Estrategias; y la referida a un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva. Los borradores previos del MTR, junto con otros documentos complementarios, figuran como apéndices.

#### **1.4. Estructura del documento y apéndices**

Esta “Propuesta de Bases para una política pública de desarrollo de los territorios rurales en Ecuador” está organizada en dos grandes bloques:

I. En el primero resumimos el diagnóstico sobre el marco normativo, las instituciones y políticas relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales, incluyendo recomendaciones sobre cambios y adaptaciones para favorecer una política de DRT.

Este bloque comprende los apartados 2 a 6, que abordan sucesivamente: 2) la estructura territorial del Estado y los procesos de descentralización y desconcentración; 3) el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; 4) los espacios y mecanismos de coordinación y articulación de políticas; 5) la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural; y, finalmente, 6) el nuevo marco de políticas para los próximos años, conformado por el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y las Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza. Los tres primeros apartados resumen los principales elementos del marco normativo e institucional; mientras que los dos últimos se refieren a las políticas a corto y medio plazo diseñadas por el Gobierno.

II. Partiendo del diagnóstico y recomendaciones parciales de los apartados anteriores, el segundo bloque recoge las propuestas operativas para avanzar en una política de desarrollo de los territorios rurales en el contexto actual. Se incluyen, en sendos apartados, dos opciones:

7. Propuesta de bases para una política de desarrollo de los territorios rurales en el marco del PNBV 2013-2017 y las Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza.

8. Propuesta de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva.

Finalmente, añadimos un bloque III (apartado 9) sobre la viabilidad de esas propuestas, su devenir previsible y los pasos a seguir una vez finalizado el proyecto PIDERAL.

Como apéndices se acompañan cinco documentos, que recogen la versión detallada del análisis y diagnóstico y los diseños previos del MTR, además de un aporte específico sobre la arquitectura institucional de las experiencias piloto en Manabí y Chimborazo:

*-Documento de diagnóstico sobre el marco normativo actual y las instituciones y políticas públicas relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales en Ecuador*

*-Propuesta inicial sobre el formato y contenido del MTR a desarrollar por PIDERAL en el marco de la ENBVR (octubre 2012). Primer borrador del MTR*

*-Definición de espacios y reglas de articulación de políticas para el Buen Vivir Rural entre el nivel territorial, el nivel provincial y el nacional en Ecuador. Propuestas iniciales y opciones prácticas (mayo 2013). Segundo borrador del MTR*

*-Configuración de la organización de los actores a nivel territorial y el espacio de articulación de políticas en Chimborazo y Manabí; notas operativas (mayo 2013)*

*-Modelo institucional e instrumentos para la definición y articulación de las políticas para el Buen Vivir Rural (julio 2013). Tercer borrador del MTR.*

## I. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO, LAS INSTITUCIONES Y POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN ECUADOR

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) puede definirse como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”<sup>1</sup>. Como principios básicos de una política de DTR cabe mencionar los siguientes:

- *Enfoque territorial y multisectorial*, que contemple conjuntamente los diferentes sectores de la economía local.
- *Enfoque descentralizado*.
- *Enfoque ascendente (de abajo a arriba)*, para que el plan de desarrollo sea impulsado y orientado por los actores públicos y privados del territorio.
- *Participación de la población rural*.
- *Alianzas público-privadas*, plasmadas en la creación de una organización a nivel territorial en la que participan los actores públicos y privados, que se encarga de la concertación, planificación y gestión del desarrollo del territorio.
- *Enfoque endógeno del desarrollo rural*, en el que los recursos de cada territorio sean movilizados por los propios actores locales.
- *Innovación*, tanto en el planteamiento de los planes de desarrollo como en los proyectos aprobados.
- *Búsqueda del efecto demostrativo*, tanto en los proyectos como en las estructuras y mecanismos para promover procesos de desarrollo rural.
- *Búsqueda sistemática de vínculos entre las acciones*, con el fin de facilitar la creación de un clima favorable a las inversiones y al desarrollo, en el que cada actuación se enmarque en un proyecto común, repercutiendo favorablemente sobre el resto.

Partiendo de ese recordatorio conceptual, podemos afirmar que el nuevo marco normativo e institucional construido en Ecuador a partir de la Constitución de 2008 establece en principio un escenario favorable para la puesta en marcha de una política de desarrollo rural acorde con el enfoque del DTR. Ese marco normativo está integrado principalmente, además de la propia Constitución, por tres textos legales:

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre de 2010; regula la estructura territorial del Estado.

---

<sup>1</sup> Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004): Desarrollo territorial rural. RIMISP. Santiago de Chile, pág. 30.

- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), también de octubre de 2010; regula la planificación en los diferentes niveles de gobierno, así como el ciclo de las inversiones y resto de fondos públicos.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, de diciembre de 2010.

A ellos podemos añadir otras normas aprobadas en los últimos años, entre las que cabe mencionar: la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ese marco normativo se ha acompañado de un esfuerzo para poner en marcha un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa e impulsar un nuevo régimen de desarrollo, teniendo como base en el período reciente el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y para los próximos años el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

La cuestión para el futuro no es por tanto la aprobación de nuevos textos legales, sino que los existentes se apliquen realmente. En los siguientes apartados resumimos nuestro diagnóstico sobre la funcionalidad del actual marco normativo, institucional y de políticas públicas para la configuración de una política de desarrollo de los territorios rurales, sugiriendo al mismo tiempo cambios y adaptaciones en algunos aspectos para facilitar una política de DRT<sup>2</sup>. Sobre esta base, en el bloque II presentaremos dos propuestas articuladas para avanzar de forma operativa en esta dirección.

Como referencia para las valoraciones establecidas a continuación, es útil tener presentes los requisitos para la viabilidad de los programas de Desarrollo Rural Territorial (DRT) en América Latina que resume por ejemplo G. Escobar<sup>3</sup>:

i. Requisitos a nivel macro o nacional (marco normativo e institucional):

-Efectiva descentralización político-administrativa de la gestión pública.

-Reconocimiento jurídico de los territorios como unidades de planificación y de manejo administrativo.

-Profundización de la participación y la inclusión ciudadana. Lo que tiene una de sus expresiones en el carácter público-privado del diseño y manejo de planes.

-Institucionalización de la correlación entre los planes, la disponibilidad de recursos, la ejecución de los mismos y la evaluación de resultados e impactos.

ii. Requisitos a nivel del territorio (organización de los actores de los territorios):

-Adoptar una visión territorial que supere el nivel local municipal.

---

<sup>2</sup> En el texto limitamos al máximo la descripción y análisis, para centrarnos en la valoración de la situación actual y los cambios sugeridos. El análisis detallado puede encontrarse en el documento de diagnóstico que se acompaña como apéndice del MTR: *Documento de diagnóstico sobre el marco normativo actual y las instituciones y políticas públicas relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales en Ecuador*.

<sup>3</sup> Escobar, G. (2010): Desarrollo Territorial Rural en los Países de la CAN. Concepto, criterios, limitaciones y desafíos. RIMISP. Diciembre 2010.

-Establecer la capacidad técnica para operar los planes que puedan concertarse.

-Institucionalizar la dirigencia y representatividad a nivel del territorio.

-Disponer de mecanismos de representatividad que aseguren la participación de todos los grupos organizados así como de los no visibles y de la sociedad civil no organizada.

## **2. Estructura territorial del Estado y gestión de las políticas públicas; los procesos de descentralización y desconcentración**

### **2.1. Marco normativo de la descentralización**

De acuerdo con la Constitución, el Estado ecuatoriano “se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”, pudiendo constituirse además regímenes especiales (distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales). Acorde con eso, se establecen cuatro niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): juntas parroquiales rurales, concejos municipales, consejos provinciales y consejos regionales; a los que se unen los concejos metropolitanos. En ausencia de regiones autónomas, que todavía no se han constituido, existen actualmente 24 provincias, 221 cantones y 1.500 parroquias rurales.

Todos los GAD tienen a su frente órganos ejecutivos y con capacidad normativa elegidos democráticamente, con la particularidad de que los Consejos provinciales combinan la elección directa del Prefecto y el Viceprefecto con la designación de los restantes miembros en representación de los gobiernos cantonales y las juntas parroquiales de la provincia.

La distribución de competencias aparece perfilada en la Constitución y ha sido precisada en el COOTAD. Partiendo de ese marco normativo se ha creado el Consejo Nacional de Competencias (CNC), que ha comenzado a funcionar en 2011, como órgano encargado de pilotar la aplicación de ese reparto de competencias y resolver los posibles conflictos.

Sobre las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, desde la perspectiva de las políticas de desarrollo rural, el nuevo modelo presenta como apuesta más innovadora la creación de un nivel intermedio, gobiernos regionales, con importante capacidad de planificación y promoción del desarrollo, especialmente en las políticas de investigación e innovación y el fomento de actividades productivas. El nivel municipal ve consolidado su papel, centrándose en la ordenación de los usos del suelo, hábitat, equipamientos de los servicios del Estado de Bienestar (educación, salud) y gestión de servicios básicos de proximidad (agua, alcantarillado, residuos sólidos). Los gobiernos provinciales, por su parte, tienen como rol principal la planificación y coordinación intermunicipal e interparroquial, junto a un papel destacado en el fomento productivo, incluidos elementos complementarios como sistemas de riego. Finalmente, las juntas parroquiales juegan un papel subsidiario en la dinamización de ciertas actividades económicas y la organización social de base.

### **2.2. Situación real en cuanto a las competencias de los GAD**

La Constitución de 2008 y el COOTAD establecen, en principio, un escenario favorable a la descentralización. Pero eso se ha traducido hasta ahora escasamente en cambios reales:

- a. La regionalización no se ha iniciado, dado el nulo interés de los gobiernos provinciales. En consecuencia, las competencias atribuidas a este nivel de gobierno continúan ejercidas por los Ministerios correspondientes.
- b. La transferencia a los GAD provinciales, municipales y parroquiales de las competencias asignadas en la normativa está comenzando y los pasos son hasta ahora muy limitados. Cabe esperar que el proceso se acelere en los próximos años, después de la aprobación del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, en el que se establece que en 2015 debe estar concluida la transferencia de las competencias exclusivas constitucionales. Pero está por ver lo que sucede realmente.
- c. La situación de partida, derivada del modelo de descentralización “a la carta” que se aplicó desde finales de los años 1990, provoca que existan GAD del mismo nivel con muy distintas competencias en la realidad; al mismo tiempo, aquéllos que más avanzaron en el proceso de descentralización anterior deben ahora frenar sus pasos.

### **2.3. Descentralización fiscal; el sistema de financiación de los GAD**

El reforzamiento del papel del Estado que se ha producido en Ecuador desde 2007, unido al contexto favorable de los ingresos del petróleo, se han traducido en un notable incremento de los ingresos y gastos públicos como porcentaje del PIB. En cuanto a la descentralización fiscal, tres son las notas que definen la dinámica reciente y situación actual:

-La descentralización del gasto se ha incrementado en las dos últimas décadas, pero sigue siendo comparativamente baja: la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público ascendió del 7,6% en la primera mitad de los años 1990 al 18,1% en 2010, pero continúa estando por debajo de la media de América Latina (22,1%).

-La mayoría del gasto descentralizado es ejecutado por los gobiernos municipales (12,8% del gasto público total), mientras que es más reducido el de los gobiernos provinciales (4,7%) y casi irrelevante el de las juntas parroquiales rurales (0,6%).

-Esa descentralización moderada de los gastos se ha acompañado del mantenimiento de una elevada centralización de los ingresos. Lo que hace que la mayor parte del gasto de los gobiernos provinciales y municipales y la totalidad del realizado por las juntas parroquiales rurales dependa para su financiación de las transferencias recibidas del Gobierno nacional.

En este contexto, la Constitución de 2008 y el COOTAD han introducido un nuevo sistema de financiación de los GAD, que incorpora alguna mejora en su autonomía fiscal y sobre todo racionaliza las transferencias del Gobierno central, pero sin alterar de modo sustancial el modelo. Éste sigue caracterizándose por una reducida autonomía fiscal, especialmente de los GAD provinciales.

## **2.4. El proceso de desconcentración; estructura desconcentrada del Gobierno nacional**

En paralelo a la (escasa) descentralización hacia los GAD, a partir de 2008 y sobre todo desde 2010 el Gobierno nacional ha emprendido una desconcentración de sus actividades, liderada por la SENPLADES, que se articula en tres niveles: 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1.134 circuitos. Las 9 zonas de planificación, con la excepción de las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, son agrupaciones de dos o más provincias. Los distritos se corresponden normalmente con uno o varios cantones. Finalmente, los circuitos corresponden en general a una parroquia o conjunto de parroquias.

Ése es el diseño. Sobre los avances en su implantación, podemos sintetizar así el panorama:

- Las 9 zonas se han consolidado como unidades de planificación, dando lugar a la elaboración de Agendas Zonales. Los progresos son, en cambio, mucho menores en la coordinación efectiva de las políticas de los Ministerios y su articulación con los GAD.
- La organización de los servicios en distritos y circuitos se está limitando por el momento a los Ministerios del área social y los relacionados con la seguridad y justicia; sin que exista un plan para su aplicación en otras políticas.

## **2.5. Tipología de las políticas según el nivel previsto de desconcentración y descentralización**

Conectando los dos procesos anteriores con la gestión de las políticas públicas, el Gobierno ha elaborado una tipología de políticas según el nivel previsto de desconcentración y descentralización, en la que se distinguen cuatro grupos:

- Sectores privativos, cuyas competencias se reservan al Gobierno nacional a nivel central.
- Políticas de alta desconcentración y baja descentralización: ejecutadas por el Gobierno nacional de forma desconcentrada, a través del esquema de zonas, distritos y circuitos.
- Políticas de alta descentralización y baja desconcentración, en las que están destinados a tener un importante papel los GAD.
- Sectores estratégicos: la rectoría y regulación están en manos del Gobierno nacional, pero pudiendo establecer modalidades de gestión pública local y fórmulas público-privadas.

En esa tipología tienen limitado interés para una política de DRT el primer grupo y el último: sectores privativos (Defensa, Comercio Exterior, Finanzas,...) y sectores estratégicos (Electricidad y Energías Renovables, Minas y Petróleo, Agua). La atención debe centrarse en los otros dos grupos. El de mayor interés son las políticas con alta descentralización y baja desconcentración, donde se incluyen por ejemplo: Agricultura, Ambiente, Turismo, Cultura, Inclusión Económica Social y Planificación. En cuanto a las políticas de alta desconcentración y baja descentralización, donde figuran principalmente las políticas sociales y los servicios públicos básicos (educación, sanidad), su propio carácter las hace menos adecuadas para una política de DRT; además la previsión en Ecuador es que

sean gestionadas por el Gobierno nacional, aunque de forma desconcentrada (mediante los distritos y circuitos).

## **2.6. Funcionalidad de los procesos de descentralización y desconcentración; recomendaciones de cambios para favorecer una política de DRT<sup>4</sup>**

### **a. Escenario favorable para una política de DRT; el papel central de los GAD provinciales**

En el plano formal la actual Constitución y la normativa derivada establecen un escenario favorable a una política de DRT. Siendo los GAD provinciales los que, considerando su composición y competencias, están en mejores condiciones para jugar un papel clave en la planificación y gestión de programas de DRT y en la articulación de los actores territoriales.

No obstante, para que los GAD provinciales puedan jugar ese papel, una primera cuestión a resolver es la relativa indefinición del modelo de organización territorial del Estado. En un país del tamaño de Ecuador parece difícil que pueda funcionar un esquema en el que coexistan, además del Gobierno central, cuatro niveles: regional, provincial, cantonal y parroquial. De constituirse las regiones autónomas, esto provocaría un “vacío de contenido” de los gobiernos provinciales, que quedarían como una instancia residual limitada a la coordinación y apoyo a los gobiernos municipales.

Ello hace que solo existan dos opciones, que requerirían ambas una reforma de la Constitución. Nosotros apostamos por la primera:

- i. Reforzar los GAD provinciales y que las regiones operen exclusivamente como nivel de articulación entre la estructura desconcentrada del Ejecutivo y los GAD (las actuales zonas de planificación).
- ii. Sustituir los gobiernos provinciales por gobiernos regionales autónomos. Opción muy poco viable políticamente, al menos a medio plazo.

### **b. Contexto transitorio en la transferencia de competencias a los GAD**

Otro problema a resolver es la situación transitoria en la asunción por los GAD de las competencias asignadas en la Constitución y el COOTAD. En el mejor de los casos, suponiendo que se cumplan las previsiones del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, la transferencia de las competencias exclusivas no estará concluida hasta finales de 2015.

---

<sup>4</sup> Resaltamos en recuadro y sombreado las recomendaciones sobre cambios a introducir.

Ante este problema sugerimos un enfoque pragmático:

- Agilizar, en la medida de lo posible, la transferencia de aquellas competencias con mayor relevancia para una política de DRT (por ejemplo, las de fomento productivo a los GAD provinciales).
- Poner en marcha “programas piloto”, cediendo por ejemplo a los GAD provinciales la gestión de ciertas líneas de fomento productivo. Esto dotaría de contenido a programas de desarrollo territorial y serviría para afinar la forma en que se van a transferir definitivamente esas competencias. Obviamente, eso debería acompañarse de acciones de capacitación y fortalecimiento institucional de los GAD en esas materias.

c. Autonomía fiscal y presupuestaria de los GAD

Para facilitar que los GAD (en particular los provinciales) jueguen un papel activo en el desarrollo económico territorial, sería deseable aumentar su autonomía fiscal y presupuestaria. Sin modificar la normativa básica nacional, podrían explorarse tres vías:

-Cesión de algunos tributos del Gobierno nacional, con cierta capacidad regulatoria para cada GAD.

-Condicionar la cuantía de las transferencias del Estado central al esfuerzo fiscal de los GAD (teniendo presente la capacidad económica de cada territorio).

-Incremento de la autonomía en las decisiones de gasto de los GAD.

En todo caso, ese avance en la autonomía fiscal debe acompañarse de mecanismos que garanticen el acceso equitativo a los servicios básicos en todos los territorios.

d. Articulación entre la estructura desconcentrada del Ejecutivo y los GAD

El proceso de desconcentración del Gobierno nacional, junto a la racionalización de su estructura territorial (a través de las zonas, distritos y circuitos), constituyen fenómenos positivos. Sin embargo, eso corre el riesgo de originar un solapamiento de la estructura desconcentrada del Ejecutivo con los GAD y dar lugar en conjunto a una organización administrativa muy compleja, como ilustra el cuadro siguiente.

<b>Descentralización del Estado (GADs)</b>	<b>Desconcentración del Gobierno nacional</b>
Gobiernos regionales (pendientes de configurar)	Zonas de planificación: 9
Gobiernos provinciales: 24 provincias	Direcciones Provinciales de los Ministerios: 24
Gobiernos municipales: 221 cantones	Distritos: 140
Juntas parroquiales rurales: 1.500	Circuitos: 1.134

La forma de evitar o minimizar ese problema es que el esquema de distritos y circuitos se limite, como está haciendo inicialmente, a las políticas de alta desconcentración y baja descentralización, esencialmente los servicios públicos básicos. Mientras que en las políticas de alta descentralización y baja desconcentración, comenzando por buena parte de las políticas productivas, serían los GAD los que asuman la gestión territorial de las medidas. Pero ello requiere clarificar la distribución de competencias entre niveles de gobierno; y también diseñar los modelos institucionales para la gestión territorial de estas últimas políticas.

### **3. Instancias de planificación y participación social; el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

#### **3.1. Notas valorativas sobre los procesos de planificación y participación a nivel provincial, cantonal y parroquial**

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) establece en principio, en el plano formal, un marco favorable para una política de DRT. Sin embargo, si nos referimos a la planificación efectuada por los GAD, la información que hemos podido manejar, incluyendo la valoración de los actores de los territorios en que ha actuado PIDERAL (provincias de Manabí y Chimborazo), lleva a serias dudas sobre la virtualidad de los actuales procesos de planificación participativa para promover nuevas dinámicas de desarrollo con una implicación real de los actores privados y sociales. Tres son las cuestiones a destacar: el funcionamiento de los procesos de participación; el contenido de los planes; y la traducción de estos planes en las políticas realmente aplicadas.

##### a. Funcionamiento de los procesos de participación social

Los procesos de participación se limitan frecuentemente a un mero ejercicio formal en la fase de planificación; sin una implicación de los agentes privados y representantes de la sociedad civil, no solo en las decisiones sobre el contenido de los planes sino en su ejecución y seguimiento. Ello hace que los sistemas de participación sean percibidos en muchos casos como procesos formalizados burocráticamente; lo que provoca que la población, y en concreto la población rural, dude de su utilidad.

##### b. Contenido y funcionalidad operativa de los planes

Existen dos problemas que siguen marcando la mayoría de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) provinciales, cantonales y parroquiales:

-Estos planes consisten frecuentemente en un cúmulo de deseos que buscan el completo desarrollo de la zona, sin una priorización de las acciones en función de los recursos disponibles ni tampoco un cronograma para su aplicación.

-Los proyectos productivos están concebidos esencialmente desde el lado de la oferta, sin considerar con el rango que merecen las oportunidades y restricciones de la demanda.

c. Escasa traducción práctica de los planes en las políticas realmente aplicadas

Los problemas anteriores provocan que la mayoría de los planes de desarrollo no contribuyan a crear condiciones para favorecer las iniciativas privadas y de la sociedad civil. A lo que se une que éstos se traducen escasamente en las políticas realmente aplicadas por los diferentes niveles de gobierno.

En relación con esas cuestiones, conviene tener claros tres aspectos:

- La participación en la elaboración de los planes no es suficiente para favorecer un empoderamiento de los actores del territorio. Esto exige además que esos actores, privados y sociales, puedan participar en la ejecución de las medidas.
- En cuanto al contenido de los planes de desarrollo, lo esencial no es su rigor formal sino la concreción de las medidas y su capacidad para recoger un proyecto compartido por la población del territorio.
- Resulta clave que los planes cuenten con un compromiso de las instituciones implicadas y un esquema de financiación. La proliferación de planes sin virtualidad práctica acaba generando escepticismo y desincentivando la participación.

**3.2. Posible contribución de las instancias de planificación y participación a una política de desarrollo de los territorios rurales**

A pesar de las deficiencias en su funcionamiento actual, las instancias creadas dentro del SNDPP podrían jugar un papel como punto de partida para dos de los elementos esenciales de una política de DRT:

-Un ámbito de organización a nivel territorial (agrupaciones de cantones), en el que los actores locales definan sus estrategias y prioridades de políticas.

-Un espacio de articulación provincial, que permita articular las demandas de los actores de cada territorio con las políticas nacionales y provinciales.

Partiendo de esa idea, aportamos varias consideraciones y recomendaciones:

i. Dada la autonomía de cada GAD, en concreto de cada GAD provincial, para definir los mecanismos que integran el sistema de participación ciudadana, éstos pueden variar de una a otra provincia. Por tanto, el diseño a nivel nacional de una política de DRT no puede establecer un esquema rígido. Sino que debe perfilar unas coordenadas generales, dejando margen para su concreción por cada GAD provincial en diversos aspectos: delimitación de las unidades territoriales; forma jurídica y composición de la organización de los actores del territorio; configuración del espacio de articulación a nivel provincial. Ese modelo (diseño general a nivel nacional; importante margen para adaptarlo a cada provincia) es consustancial a una política de DRT que se apoye en las instancias del SNDPP.

ii. De los dos elementos antes citados, la organización de los actores a nivel territorial puede construirse partiendo de las instancias de participación del SNDPP. En las provincias en que este sistema cuenta con instancias supra-cantonales éstas son un buen punto de partida. Mientras que en otras provincias sería necesario crear ese nivel intermedio entre los cantones y la provincia. De modo similar, el espacio de articulación de las demandas territoriales con las políticas provinciales tiene fácil encaje en los mecanismos del SNDPP a nivel provincial.

iii. Mayores dificultades plantea la configuración de un espacio de articulación de las demandas territoriales y provinciales con las políticas nacionales. El motivo es que el diseño del SNDPP no contempla ninguna instancia destinada a asegurar la articulación entre el nivel provincial y el nacional. Para cubrir este vacío pueden ser interesantes las estructuras promovidas por algunas Subsecretarías Zonales de SENPLADES: Mesas Técnicas de Planificación Provincial. Pero está por ver la virtualidad operativa de estas Mesas.

### **Ejemplo ilustrativo: las instancias creadas por el GAD provincial de Manabí**

Una ilustración de las posibilidades que ofrecen las instancias del SNDPP para avanzar en una política de desarrollo de los territorios rurales la encontramos en Manabí, una de las provincias en que se han llevado a cabo las experiencias piloto de PIDERAL. La “Ordenanza del Presupuesto y la Participación Ciudadana del Gobierno Provincial de Manabí” incorpora una visión territorial en los procesos de participación y definición de políticas:

-La provincia se ha dividido en 6 micro-regiones (agrupaciones de cantones), que se agregan en 3 “zonas competitivas”.

-En cada una de las 6 micro-regiones se prevé un Consejo Consultivo, instancia técnica formada por funcionarios de los diferentes niveles de gobierno, además de miembros de los Comités de Gestión Ciudadana de las parroquias y cantones.

-Por encima de los Consejos Consultivos están 3 Mesas de Diálogo Territorial, integradas por representantes políticos y de la sociedad civil, cuya función es articular las demandas de los Consejos Consultivos con las políticas provinciales y nacionales.

En conjunto, esa normativa del GAD provincial establece una estructura ascendente de concertación de políticas: partiendo de las prioridades definidas a nivel parroquial y cantonal, éstas se trasladan a los 6 Consejos Consultivos; por encima hay 3 Mesas de Diálogo Territorial, donde se adoptan acuerdos a partir de las propuestas de los Consejos Consultivos. Tanto en los Consejos Consultivos como en las Mesas de Diálogo Territorial están presentes representantes de los Ministerios, lo que debe facilitar la concertación de políticas.

## **4. Espacios y mecanismos de coordinación y articulación de políticas**

### **4.1. Diagnóstico sobre la coordinación y articulación de políticas**

El marco normativo vigente en Ecuador establece la obligación de coordinar y articular las políticas públicas, tanto entre los diferentes niveles de gobierno (articulación vertical) como entre los departamentos de cada gobierno y en particular dentro del Gobierno nacional (coordinación

horizontal). Pero la realidad está lejos de lo que prevén esas normas. Simplificando, encontramos en los últimos años dos tipos de iniciativas para avanzar en la coordinación y articulación de políticas:

- a. Iniciativas de coordinación horizontal de ciertas políticas del Gobierno nacional, acompañadas de un intento para organizar “desde arriba” la gestión territorial de esas políticas, a nivel de zonas de planificación, distritos y circuitos. Esto se está intentando aplicar esencialmente en los servicios públicos básicos.
- b. Procesos de participación social y de articulación de políticas “desde abajo”, promovidos por los GAD (sobre todo provinciales) en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

Reconociendo que estas iniciativas aportan avances, en la práctica sin embargo se constatan dos clases de problemas:

- i. Esos procesos están todavía en las fases iniciales de su implementación.
- ii. Los dos tipos de iniciativas se han desarrollado hasta ahora en paralelo, con una “desconexión” entre ellas: no existen estructuras que permitan poner en conexión la gestión territorial de políticas del Gobierno nacional con los procesos de participación impulsados por los GAD.

#### **4.2. Coordinación nacional de las políticas de desarrollo rural: el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural**

En los últimos años ha habido varios intentos de conformar en Ecuador una instancia para coordinar las políticas de desarrollo rural. Esos intentos culminaron con la constitución del Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR), que, aunque venía funcionando en los meses anteriores, fue oficializado mediante Acuerdo Interinstitucional de 5 de octubre de 2012. El Comité está integrado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP). La presidencia corresponde al MCDS y la Secretaría al Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP.

Durante los primeros meses las actividades del CIBVR se centraron en la elaboración de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR). Para ello celebró varias reuniones a nivel de autoridades políticas y sobre todo a nivel técnico, que se corresponde con el Equipo Técnico Nacional de PIDERAL. Ese empuje se frenó, sin embargo, a partir de las elecciones presidenciales de febrero de 2013 y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, aprobado a finales de junio. Las prioridades definidas en el PNBV 2013-2017 hicieron que pasasen a un primer plano dos nuevos Comités creados en mayo de 2013: el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza. Mientras que el CIBVR fue perdiendo impulso político.

#### **4.3. Propuestas para avanzar en la coordinación y articulación de políticas en las áreas rurales**

a. Como condición previa para un adecuado funcionamiento de la articulación de políticas entre niveles de gobierno, es necesario clarificar la distribución de competencias. Esa distribución está establecida en el marco normativo, pero pendiente de aplicación.

b. La coordinación y articulación de las políticas implementadas en los territorios rurales requiere consolidar mecanismos a tres niveles: nacional, provincial y territorial.

c. A nivel nacional contamos con un buen punto de partida: el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR). El reto es consolidar este Comité, para lo que recomendamos las siguientes acciones:

-Vincular el CIBVR a los dos nuevos comités priorizados para el período 2013-2017: los Comités Interinstitucionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza.

-Clarificación del liderazgo político. El CIBVR adolece desde su creación de una indefinición en cuanto al liderazgo, al estar éste compartido por tres entidades: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que ostenta la presidencia; el Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP, que ejerce la secretaría; y la SENPLADES, encargada de la planificación. Esa indefinición sería conveniente corregirla, clarificando a que institución corresponde la rectoría de la política de desarrollo rural del país.

-Además de los miembros actuales, sería bueno incorporar al CIBVR a otros Ministerios y entidades del Ejecutivo (como el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua). Y también organizar reuniones ampliadas en las que, junto a los Ministerios coordinadores del área social y productiva, participen los Ministerios ejecutores de estas políticas.

-Finalmente, habría que establecer mecanismos de relación estable con los GAD, para facilitar la articulación de las políticas de desarrollo rural entre niveles de gobierno.

e. En cuanto a la articulación territorial de estas políticas, nuestra propuesta es impulsar, a partir de estructuras nuevas o ya existentes, dos instancias:

- Un ámbito de organización a nivel territorial (agrupaciones de cantones), en el que los actores locales definan sus estrategias y demandas de políticas.
- Un espacio de articulación a nivel provincial, que permita poner en relación las demandas de los actores de cada territorio con las políticas nacionales y provinciales.

## **5. El intento (fallido) de formular una política de desarrollo rural: la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR)**

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se establecieron las directrices para la construcción de una estrategia nacional del buen vivir rural, que orientaban su contenido en sintonía con el Desarrollo Rural Territorial. Sobre esa base, el Consejo Nacional de Planificación delegó en la SENPLADES la tarea de liderar su elaboración. Ello se plasmó en sucesivos borradores, bajo el título de Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR); sin que llegase a existir una versión final aprobada y asumida como documento oficial.

Con la aprobación del PNBV 2013-2017 la ENBVR ha desaparecido de las prioridades del Gobierno. A pesar de ello consideramos de interés ofrecer una valoración de su contenido, según los borradores conocidos, con dos posibles finalidades: para el supuesto, poco probable, de que se retome la implementación de una estrategia específica de desarrollo rural; en su defecto, pensando en que algunos elementos puedan incorporarse en las Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza.

### **5.1. Notas sintéticas sobre el contenido de la ENBVR**

La ENBVR está organizada en 5 componentes y 3 ejes transversales:

-Componentes: Revolución agraria; Emancipación social; Innovación institucional; Sustentabilidad ambiental y derechos de la naturaleza; Economía territorial rural.

-Ejes transversales: Género e interculturalidad; Tejido y cohesión social; Gestión del conocimiento.

En cada componente y eje transversal se diferencian una serie de ámbitos de actuación, denominados “ejes”; desarrollando para cada uno las propuestas de políticas, metas e indicadores. En total, los 5 componentes y 3 ejes transversales se concretan en 24 ejes de actuación y 103 políticas; estableciendo para cada política una o varias metas e indicadores.

### **5.2. Valoración y propuestas**

#### **5.2.1. Metodología de elaboración de la ENBVR**

En la metodología llama la atención que la elaboración de la ENBVR se concibió como un proceso interno al Gobierno nacional, sin contar con los representantes de los GAD ni del sector privado y los actores sociales. Si se pretende diseñar la política de desarrollo rural a medio/ largo plazo consideramos esencial implicar a los GAD, y a otro nivel también a representantes del sector privado y la sociedad civil de las áreas rurales. Esto sería un primer paso para corregir los problemas que se reconocen en la propia ENBVR: las deficiencias en la articulación entre niveles de gobierno y los déficits en cuanto al empoderamiento de las políticas por parte de los actores locales.

### **5.2.2. Papel atribuido a los GAD en la ejecución de las políticas**

La ausencia de los GAD en la elaboración del documento se acompaña de un papel en las políticas que no está acorde ni con las competencias atribuidas por el marco legal, ni con lo que sería adecuado para impulsar nuevas dinámicas desde los territorios. Esto debe corregirse, atribuyendo un rol más importante a los GAD en la definición y gestión de las políticas. La elaboración de una matriz donde se crucen las medidas con su escala territorial de aplicación y el nivel o niveles de gobierno responsables sería para ello de utilidad.

### **5.2.3. Necesidad de construir un Plan operativo orientado a resultados**

Los borradores de la ENBVR están lejos de constituir un plan operativo; tanto por el nivel de concreción de las medidas, como porque no se establece su horizonte temporal ni el marco presupuestario. Para corregir esto, partiendo de la lista de 103 políticas divididas en 8 componentes/ ejes transversales, sería necesario:

- Organizar esas políticas en un número limitado de programas.
- Detallar las medidas, estableciendo para cada una de ellas el marco presupuestario, indicadores y metas cuantificadas (de realización, de resultados y de impacto).

### **5.2.4. Arquitectura institucional**

La construcción de un Plan operativo en la línea indicada debe acompañarse de la arquitectura institucional para aplicar las políticas. Una de las principales carencias de los borradores de la ENBVR era el escaso desarrollo de este aspecto, como se reflejaba en el componente de Innovación institucional. Aunque se apuntaba un diseño inicial, con dos elementos: una planificación desde abajo a nivel de unidades territoriales inferiores a la provincia, plasmada en la elaboración de “Planes estratégicos de acción territorial”; la articulación de esos planes con las políticas nacionales (“oferta integrada de políticas”) a escala provincial, a través de unos Comités de Acción Territorial. Éste fue el contexto en que se integraron los borradores iniciales del MTR elaborados por PIDERAL.

### **5.2.5. Definición de las unidades territoriales y diferenciación territorial de las políticas**

La cuestión de los territorios merece un tratamiento más detallado en la ENBVR, en el que deben abordarse dos aspectos:

- a. Delimitación de las unidades territoriales para la planificación y gestión de las medidas.
- b. Construcción de una tipología de territorios rurales, estableciendo sobre esa base una diferenciación territorial de las políticas.

## **6. Marco de las políticas para los próximos años: Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza**

Partiendo del marco normativo e institucional resumido en los apartados 2 a 4, las políticas aplicadas en los próximos años van a estar presididas por el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y las dos estrategias que concretarán sus principales actuaciones: Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza. Vamos a concluir el diagnóstico examinando las posibilidades y vías para avanzar en este contexto en una política pública de desarrollo de los territorios rurales<sup>5</sup>.

### **6.1. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y Estrategia Territorial Nacional**

#### **6.1.1. Notas esquemáticas sobre el contenido del PNBV y la ETN 2013-2017**

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 define una estrategia basada en cuatro ejes:

- a) cierre de brechas de inequidad;
- b) tecnología, innovación y conocimiento;
- c) sustentabilidad ambiental;
- d) matriz productiva y sectores estratégicos.

Esos cuatro ejes no se sitúan sin embargo al mismo nivel, sino que se concede un papel primordial al cambio de la matriz productiva, como eje central en torno al que pivotan los restantes. Partiendo de esos cuatro ejes, el PNBV 2013-2017 establece 12 objetivos organizados en tres bloques: poder popular y Estado; derechos y libertades para el Buen Vivir; transformación económica y productiva. Podemos hablar de un primer bloque referido a objetivos políticos (estructura del Estado y organización del poder), un segundo a objetivos sociales y el tercero centrado en los aspectos económicos y productivos. Para cada objetivo se detallan las políticas, lineamientos y metas cuantificadas. Concretamente, los 12 objetivos se plasman en 111 políticas, 1.095 lineamientos estratégicos y 93 metas.

El capítulo 7 del documento del PNBV 2013-2017 está dedicado a la Estrategia Territorial Nacional (ETN). La ETN para este período aparece configurada en torno a cuatro ejes: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de matriz productiva y cierre de brechas. Éstos coinciden con los del PNBV, con la única diferencia de que se sustituye el eje de tecnología, innovación y conocimiento por el de asentamientos humanos. El diagnóstico de la situación actual se acompaña de los lineamientos para cada uno de esos ejes, estableciendo la plasmación territorial de las diferentes políticas.

En cuanto a las unidades territoriales, la ETN combina dos enfoques:

---

<sup>5</sup> Un análisis detallado del contenido del PNBV 2013-2017 y las dos Estrategias mencionadas puede encontrarse en el documento de diagnóstico elaborado por PIDERAL: *Documento de diagnóstico sobre el marco normativo, las instituciones y políticas públicas relacionadas con el desarrollo de los territorios rurales en Ecuador*.

-Una “visión macro”, concretada en la delimitación de 14 “unidades de síntesis territorial”, que sirven de referencia para las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental y la matriz productiva. Por su tamaño estas “unidades de síntesis territorial” tienen similitudes con los corredores económicos, pero están definidas esencialmente en base a factores relativos al medio natural; por lo que el territorio no aparece aquí como una construcción social, sino solo como soporte físico de las actividades económicas.

-Una visión más micro del territorio para la prestación de servicios públicos básicos y el “cierre de brechas”, basada en los 140 distritos y 1.134 circuitos delimitados para la estructura desconcentrada del Gobierno nacional.

### **6.1.2. Valoración sobre la funcionalidad del PNBV y la ETN 2013-2017 para una política de desarrollo de los territorios rurales**

En el PNBV y la ETN 2013-2017 el medio rural no aparece, a un nivel relevante, como objeto específico de análisis y planificación. Esto se refleja, por ejemplo, en que el diagnóstico y modelo propuesto para la red de asentamientos humanos se centra exclusivamente en los núcleos de cierta dimensión (los 110 mayores de 10.000 habitantes). Muchos de estos núcleos entran en la concepción actual de los espacios rurales, en la que se destaca la necesidad de considerar los núcleos intermedios que dinamizan los municipios más pequeños. Pero resalta la ausencia de cualquier mención a los asentamientos puramente rurales. Más relevante si cabe es la desaparición en las propuestas de toda referencia a una política de desarrollo rural, con cierta autonomía.

No obstante, el Plan, y en particular la ETN, contiene elementos de interés desde esta perspectiva: los dos ejes centrales del PNBV y la ETN (cambio de la matriz productiva y cierre de brechas) recogen los ingredientes fundamentales de un desarrollo de las áreas rurales; y eso se acompaña de una importante atención a la dimensión territorial de las políticas públicas, lo que debe facilitar su aterrizaje específico en los territorios rurales.

La formulación de una política de desarrollo de los territorios rurales en el marco del PNBV y la ETN 2013-2017 requeriría, sin embargo, que se precisen tres cuestiones que en el documento no están resueltas, o solo lo están para las políticas sociales: unidades territoriales de planificación y gestión de las políticas; arquitectura institucional y procesos para la aplicación de las medidas; mecanismos de coordinación y articulación.

#### ***a. Unidades territoriales***

En la ETN encontramos una definición clara de las unidades en que se van a organizar las políticas para el cierre de brechas por medio de la dotación de infraestructuras y servicios públicos: serán ejecutadas por el Gobierno nacional a través de los distritos y circuitos.

En cambio, nada se dice sobre las unidades territoriales para planificar y gestionar las políticas de cambio de la matriz productiva. Y lo mismo sucede, dentro del eje de cierre de brechas, con las relativas a la generación de capacidades y la inclusión económica. Para estas políticas la ETN se limita a señalar la localización prioritaria de las diferentes actividades. Pero el territorio aparece como un mero soporte físico, puesto que las “unidades de síntesis territorial” no constituyen ámbitos de planificación y ejecución de las políticas productivas.

### ***b. Arquitectura institucional y procesos para la aplicación de las políticas***

El problema anterior está vinculado a otro: los lineamientos recogidos en el PNBV 2013-2017, incluidos los de la ETN, se limitan en general a perfilar el horizonte que se pretende alcanzar (el “qué”); sin especificar las medidas, la arquitectura institucional y los procesos para alcanzar esos objetivos (el “cómo”). Únicamente para la dotación de infraestructuras y servicios públicos encontramos desarrollados esos aspectos. Mientras que la indefinición es especialmente acentuada para las políticas de transformación de la matriz productiva.

Las únicas políticas que presentan una concreción operativa son las referidas a la dotación de infraestructuras y servicios públicos. Para ellas no solo se indican los objetivos, sino que existe una planificación de las actuaciones, un esquema de implementación (distritos y circuitos) e incluso una estimación de su coste presupuestario y el procedimiento para priorizar anualmente las inversiones. Hay que señalar, eso sí, que el diseño presenta a nuestro entender una limitación: todo eso se efectúa a través de una planificación desde arriba, basada en indicadores objetivos; sin ningún mecanismo de participación social ni de articulación con los GAD.

El cierre de brechas no se limita, sin embargo, a la dotación de infraestructuras y servicios públicos; sino que el PNBV y la ETN conceden también relevancia, para reducir la pobreza y mejorar la cohesión social, a la generación de capacidades y la mejora de la inserción productiva de la población. Esta concepción nos parece adecuada y sirve para conectar este eje social con el de la matriz productiva. No obstante, llama la atención que, frente a la concreción de las políticas para la dotación de servicios públicos básicos, en lo relativo a la generación de capacidades y la inserción productiva se vuelve, igual que en el eje de la matriz productiva, a lineamientos generales que señalan lo que se quiere alcanzar pero no dicen casi nada sobre el cómo. De este modo, el eje de cierre de brechas se compone en realidad de dos tipos de políticas con un grado de concreción muy diferente:

- Mejora de la dotación de infraestructuras y servicios públicos básicos.
- Generación de capacidades e impulso de las actividades económicas para facilitar la inserción productiva (redacción muy genérica, sin diseñar políticas concretas).

### ***c. Coordinación y articulación de políticas***

Algo similar sucede con la coordinación y articulación. Esta cuestión es abordada en diversos apartados del documento. Pero, especialmente para las políticas productivas, no aparecen definidos los espacios y mecanismos que van a hacer posible la coordinación y articulación (no de los documentos de planificación, sino de las políticas realmente aplicadas).

### ***Notas recapitulativas***

A modo de conclusión destacamos tres ideas:

- i. El PNBV 2013-2017 no contempla expresamente, como sí lo hacía el PNBV 2009-2013, la formulación de una política de desarrollo rural incorporando elementos del DRT.

- ii. No obstante, tanto el contenido de las políticas prioritarias como la atención prestada a la dimensión territorial harían viable la configuración en este marco de una política de desarrollo de los territorios rurales.
- iii. Ello, sin embargo, además de la voluntad política, requiere que se concreten tres aspectos esenciales, que están pendientes para las políticas productivas:
  - La delimitación de las unidades territoriales (definición de los territorios rurales).
  - La institucionalidad y los procesos para la planificación y gestión de las medidas.
  - Los espacios y mecanismos para la coordinación y articulación de políticas.

En el bloque II exponemos las propuestas de PIDERAL para el desarrollo operativo de esos tres aspectos.

## **6.2. Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza. Opciones prácticas para vincular estas Estrategias a una política de desarrollo de los territorios rurales**

Cumpliendo las previsiones del PNBV 2013-2017, actualmente están en elaboración las dos Estrategias que deben desarrollar sus elementos centrales: Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) y Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza (ENEP). Para coordinar su formulación e implementación se han constituido dos Comités, integrados por los principales Ministerios y entidades del Ejecutivo implicadas: el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza. Como instancias operativas se han creado la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva, adscrita a la Vicepresidencia de la República, y la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, adscrita a SENPLADES. Basándonos en lo que se conoce de su contenido, vamos a aportar unas notas valorativas y propuestas sobre las vías para avanzar a partir de estas Estrategias en una política de desarrollo de los territorios rurales.

### ***a. Relación entre la ENCMP y la ENEP***

Los dos macro-procesos que representan las Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza no son independientes, sino que existe una profunda complementariedad entre ellos; por lo que las acciones direccionadas a la transformación de la matriz productiva deben estar integradas con las programadas para la erradicación de la pobreza y viceversa.

Si tratamos de precisar esa interrelación, hay que señalar en primer lugar que las medidas de protección social y de dotación de servicios públicos, además de sus efectos positivos para la cohesión social, tienen un impacto favorable desde el punto de vista económico. En este sentido, pueden contribuir indirectamente al cambio de la matriz productiva y al dinamismo de la economía por diversas vías. En sentido inverso, los avances en la transformación de la matriz productiva constituyen la base para poder financiar a largo plazo (de modo sostenible) las políticas sociales.

Pero el vínculo más importante entre ambas Estrategias consiste en que los progresos en la erradicación de la pobreza solo serán firmes si se apoyan en una mejora de la inclusión económica de la población, con el consiguiente incremento de su capacidad de generación de rentas. La incorporación al progreso económico general del país de los colectivos tradicionalmente excluidos constituye el mecanismo sostenible para la erradicación de la pobreza. Por ello esa incorporación debe ser un elemento prioritario en las políticas de cambio de la matriz productiva. Al mismo tiempo, es necesario dejar de lado el asistencialismo en las políticas sociales, concibiendo estas políticas como mecanismo de inclusión y por tanto ligadas al desarrollo productivo.

En este sentido, la principal vinculación entre las dos Estrategias es la que se establece a través de dos componentes de la ENEP: el componente 4 “Generación y fortalecimiento de capacidades”, y sobre todo el 5 “Inclusión económica y promoción social” (acceso a medios de producción y cadenas de comercialización; inclusión financiera; trabajo digno). En términos matemáticos, las políticas relacionadas con esos dos componentes constituyen el principal “campo de intersección” entre la ENEP y la ENCMP.

De este modo, siguiendo el diseño que figura en la Estrategia Territorial Nacional para el eje de “cierre de brechas”, la ENEP va a estar integrada realmente por dos tipos de políticas:

- Las de protección social y dotación de infraestructuras y servicios públicos básicos, que corresponden a los tres primeros componentes de la ENEP: 1) servicios sociales de calidad (salud y educación; hábitat); 2) agua y saneamiento; 3) protección integral al ciclo de vida (protección social; Bono de Desarrollo Humano; seguridad social). Estas políticas serán gestionadas “de arriba a abajo” por el Gobierno nacional a través del esquema de distritos y circuitos.
- Las relacionadas con los componentes 4 y 5: generación de capacidades, inclusión económica y promoción social. Para ser efectivas estas políticas deben ser ejecutadas de forma coordinada con las de cambio de la matriz productiva, y con una implicación de los GAD y los actores privados y sociales. Estando por definir la “arquitectura institucional” para la gestión de estas políticas a nivel territorial (al igual que para toda la ENCMP).

**b. Necesidad de definir el modelo de gestión territorial de la ENCMP**

La construcción y puesta en marcha de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP), al igual que la de cualquier estrategia pública, requiere de:

- Lineamientos y definición de políticas.
- Institucionalidad.
- Procesos.
- Capacidad técnica y ejecutiva.

Pues bien, el avance en esos cuatro aspectos es muy desigual: los documentos se han centrado hasta ahora en el “qué”, lo que se pretende lograr; mientras que son limitados los avances sobre el “cómo” (institucionalidad, procesos, capacidad técnica y ejecutiva). En cuanto al “cómo”, únicamente se ha

configurado el esquema de coordinación a nivel nacional, basado en el Comité Interinstitucional y la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva. Mientras que hay otros aspectos para los que no se cuenta ni siquiera con un diseño:

- Esquema de gestión territorial de las políticas del Gobierno nacional en este campo.
- Unidades territoriales para la planificación y ejecución de las políticas de cambio de la matriz productiva. Esas unidades están definidas para las políticas sociales (distritos, circuitos), pero no para las productivas.
- Papel de los GAD, en particular los GAD provinciales, en la planificación y gestión de estas políticas.
- Espacios y mecanismos para articular las actuaciones del Gobierno nacional con las de los GAD, y para incorporar a los actores de cada territorio o cadena productiva.

***c. Modelo de gestión territorial de las políticas para la erradicación de la pobreza***

En el caso de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza (ENEP) está mucho más avanzada la definición de la institucionalidad y los procesos. Además del esquema de coordinación a nivel nacional (Comité Interinstitucional y Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza), contamos con un modelo de gestión territorial de las políticas sociales y los servicios públicos, mediante los distritos y circuitos. Queda por delante toda la puesta en marcha de esa arquitectura; pero se cuenta con un diseño claro.

El problema se plantea con los componentes 4 y 5 de la ENEP, generación de capacidades e inclusión económica. Estas políticas, para ser efectivas, deben aplicarse contando con una implicación de los GAD y los actores privados y sociales. Por lo que no se adaptan a la gestión “desde arriba” a través de los distritos y circuitos. Lo adecuado sería incluirlas en el modelo de gestión territorial que se establezca para la transformación de la matriz productiva; pero éste está pendiente de definir.

***d. El papel de los territorios rurales en la transformación de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza***

Dada la realidad del Ecuador, donde las áreas rurales continúan jugando un importante papel económico y sufren con mayor intensidad los problemas de pobreza y exclusión social, resulta esencial la aportación que el medio rural puede hacer a los objetivos del PNBV 2013-2017 y en concreto a sus dos grandes líneas programáticas: cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza. Parece difícil concebir un avance sustancial en estas dos líneas sin una participación activa de los territorios rurales. Pero ello requiere una adaptación de las políticas y también de la institucionalidad y los procesos.

***e. Propuestas para avanzar en la vinculación de la ENCMP y la ENEP a una política de desarrollo de los territorios rurales***

A partir del panorama expuesto, existen dos opciones para la implementación en los territorios rurales de las políticas de cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza. Dos opciones que no son excluyentes, pero sí representan énfasis distintos. La primera nos parece preferible para consolidar una política de desarrollo rural a medio y largo plazo. Mientras que la segunda está más apegada al actual marco institucional y las prioridades del Gobierno; por lo que puede considerarse más pragmática y realista.

**Opción 1: Integración de la ENCMP y la ENEP en una política específica de desarrollo de los territorios rurales**

La prioridad otorgada para los próximos años a las Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza no es incompatible con la consolidación de una política específica de desarrollo de los territorios rurales. Dos razones avalan la pertinencia de una política como esta:

- La contribución esencial que las áreas rurales pueden, y deben, realizar tanto a la transformación de la matriz productiva como a la erradicación de la pobreza.
- La necesidad para ello de contar con políticas territorializadas, que “aterriquen” en la realidad de los diferentes territorios rurales y cuenten con la implicación de los GAD y los actores privados y sociales.

Sobre esa base, la primera opción consistiría en integrar la ENCMP y la ENEP en una política de desarrollo de los territorios rurales, partiendo de los avances realizados en los últimos años. Para ello podría mantenerse la elaboración de una Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural, centrada ahora en trasladar al ámbito rural los lineamientos y políticas de la ENCMP y la ENEP. Y, lo más relevante, eso pasaría por consolidar el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR), que estaría estrechamente vinculado a los Comités Interinstitucionales para el Cambio de la Matriz Productiva y Erradicación de la Pobreza, siendo el responsable de aplicar las directrices definidas por estos Comités. En otras palabras, el CIBVR tendría como misión la coordinación en los territorios rurales de las políticas de cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza.

En cuanto a la gestión territorial, se trataría de adaptar al nuevo marco el modelo de definición y articulación de políticas diseñado por el CIBVR con el apoyo de PIDERAL. Un modelo que contemplaba una propuesta de instancias y mecanismos para posibilitar:

- i. La configuración a nivel nacional de una oferta coordinada de políticas para las áreas rurales, con su concreción a nivel zonal y provincial.
- ii. La formulación por los actores de cada territorio de sus estrategias y demandas de acciones.
- iii. La articulación de esas demandas territoriales con las políticas nacionales y provinciales.

Con ello se trataría de evitar que la puesta en marcha de la ENCMP y la ENEP lleve a una duplicación de estructuras institucionales y procesos, y fomentar, en la medida de lo posible, su “aterrizaje” coordinado en los territorios rurales. Aunque siendo conscientes de que ese “modelo de definición y articulación de políticas” funcionaría esencialmente para las políticas productivas y los componentes de la ENEP relativos a generación de capacidades e inclusión económica. Mientras que la gestión de las políticas sociales y los servicios públicos básicos se realizaría “de arriba a abajo” a través de los distritos y circuitos.

Opción 2: Construcción de un modelo de gobernanza territorial de la ENCMP (y los componentes 4 y 5 de la ENEP)

La segunda opción parte del supuesto de que se abandona, por el Gobierno de Ecuador, cualquier proyecto de consolidar a corto plazo un marco programático e institucional específico para el desarrollo rural. Lo que implica dejar de lado el rol del CIBVR.

En este escenario, nuestra propuesta consiste en avanzar en un modelo de gobernanza territorial de las políticas de cambio de la matriz productiva, que sería deseable que incorpore también los componentes de la ENEP referidos a generación de capacidades e inclusión económica. El referente dejaría de ser el CIBVR, centrando los esfuerzos en definir la institucionalidad y los procesos para la gestión territorial de la ENCMP.

En el siguiente bloque desarrollamos las propuestas correspondientes a esas dos opciones. Se trata de propuestas concebidas para avanzar en una política de desarrollo de los territorios rurales en el marco establecido para el período 2013-2017; por tanto, con una visión posibilista y pragmática. Además éstas tienen en buena medida un carácter complementario, puesto que la primera (“Propuesta de bases para una política de desarrollo de los territorios rurales”) perfila un horizonte deseable a medio plazo, mientras que la segunda (“Propuesta de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva”) se ajusta en mayor medida a lo que es viable a corto plazo.

## II. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

### Acotaciones iniciales

#### ***-Relación entre una política de DRT y las Estrategias para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza***

La ENCMP y la ENEP no recogen en su diseño (al menos lo que se conoce) la incorporación del enfoque del Desarrollo Rural Territorial. Pero, excepto para las políticas sociales y los servicios públicos básicos, que se van a aplicar mediante una planificación y gestión del Gobierno nacional a nivel de distritos y circuitos, esas Estrategias no establecen tampoco ningún esquema distinto de la institucionalidad y los procesos para su implementación. Por ello es posible plantear que una parte de las medidas, concretamente muchas de las recogidas en la ENCMP y los componentes de la ENEP referidos a generación de capacidades e inclusión económica, se implementen en las áreas rurales a través de una política pública de DRT; permitiendo cubrir el vacío en cuanto al modelo de gestión territorial de estas medidas.

Ésa es, de forma sintética, la relación de las propuestas que exponemos a continuación con la ENCMP y la ENEP. Dicho en otras palabras: nuestras propuestas están concebidas con un carácter instrumental; y no suponen cambios en el contenido de esas dos Estrategias, sino que vienen a cubrir un vacío en la institucionalidad y los procesos.

La implementación de la ENCMP y la ENEP en las áreas rurales siguiendo estas propuestas constituiría el contenido de una política de DRT en el actual contexto de Ecuador. Pero, en sentido inverso, la política de DRT no agota las intervenciones de ambas Estrategias en las áreas rurales; puesto que buena parte de esas intervenciones corresponden a sectores privativos, sectores estratégicos y otras políticas que serán ejecutadas “de arriba a abajo” por el Gobierno nacional. Por expresarlo de modo simple y en términos matemáticos: la política de desarrollo de los territorios rurales constituye un subconjunto de la ENCMP y la ENEP.

#### ***-Relación con el diagnóstico y recomendaciones de los apartados anteriores***

A partir del diagnóstico sobre el marco normativo, institucional y de políticas, en los apartados previos tratamos de aportar indicaciones sobre cómo avanzar en una política de desarrollo de los territorios rurales. Esas indicaciones, o insumos parciales, eran de dos tipos:

-Componentes del marco vigente que pueden servir de base para configurar elementos de una política de desarrollo de los territorios rurales. En este sentido, señalamos por ejemplo el papel que pueden jugar las instancias de planificación y participación social constituidas en torno al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; o, para la coordinación a nivel nacional, el rol central del Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural.

-Recomendaciones sobre cambios para lograr un contexto favorable a una política de DRT. Entre ellos podemos recordar: la conveniencia de avanzar en la descentralización, para consolidar el papel

en el desarrollo territorial de los GAD provinciales; o las sugerencias sobre coordinación y articulación de políticas.

Partiendo de esos insumos parciales, lo que presentamos ahora son propuestas articuladas y concebidas con una visión posibilista; de tal modo que puedan ser viables en el actual marco normativo, institucional y de políticas, al margen de que se introduzcan o no los cambios antes recomendados.

En realidad, nuestras propuestas intentan definir el “almazón”, la estructura básica, de una política de desarrollo de los territorios rurales adaptada al contexto del país. Sobre la base de ese “almazón”, el alcance y contenido de la política de DRT que se configure realmente admite grados diversos, en función de las decisiones políticas que vayan adoptándose (por ejemplo, en lo referido a las competencias de los GAD). Con ello lo que buscamos es sentar los cimientos de una política de desarrollo de los territorios rurales, y comenzar a dar pasos prácticos en esa dirección, sin condicionarlo a un marco normativo e institucional “ideal”.

## **7. Propuesta de bases para una política de desarrollo de los territorios rurales en el marco del PNBV 2013-2017 y las Estrategias Nacionales para el Cambio de la Matriz Productiva y la Erradicación de la Pobreza**

Esta “Propuesta de bases” se corresponde con la primera de las opciones señaladas al final del apartado anterior, al referirnos a las vías posibles para implementar en las áreas rurales las políticas de cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza: la integración de la ENCMP y la ENEP en una política específica de desarrollo de los territorios rurales. Para perfilar su contenido partimos del modelo de definición y articulación de políticas elaborado por PIDERAL en el contexto de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENBVR), dirigido a concretar el componente de innovación institucional de esta Estrategia; adaptando ese modelo al nuevo marco de la ENCMP y la ENEP.

El diseño resultante fue aprobado, en sus elementos esenciales, por el Equipo Técnico Nacional del Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR) en las reuniones del proyecto PIDERAL celebradas en junio de 2013, recibiendo el apoyo de la Viceministra de Desarrollo Rural. Pero la incertidumbre sobre la viabilidad política de esas propuestas hizo que no fueran desarrolladas con mayor detalle, como estaba previsto. Lo que resumimos es pues un diseño general que, de contar con respaldo político, podría traducirse en propuestas más detalladas y elaboradas en un breve plazo.

### **7.1. Objetivos de esta propuesta de bases**

Partimos de que para contribuir a alcanzar los objetivos que para las áreas rurales define el PNBV 2013-2017, y lograr que “atterricen” de forma coordinada en los territorios la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) y la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza (ENEP), sería conveniente la consolidación de estructuras e instrumentos que posibiliten:

- a. La configuración a nivel nacional de una oferta coordinada y priorizada de políticas para las áreas rurales, con su concreción a nivel zonal y provincial.

- b. La elaboración por los actores de cada territorio de sus estrategias y demandas de acciones. Facilitando así la focalización de las políticas sectoriales, e incorporando la capacidad de innovación e iniciativa de los actores locales.
- c. Que esas demandas puedan articularse con las políticas nacionales y provinciales, permitiendo concertar medidas para cada territorio con su dotación presupuestaria.

Con este fin presentamos una propuesta concreta de modelo institucional e instrumentos para la definición y articulación de la política de desarrollo de los territorios rurales (políticas para el Buen Vivir Rural). Tres son las contribuciones que ello puede aportar a la implementación de la ENCMP y la ENEP:

- Incorporar en la aplicación de estas dos Estrategias la visión territorial (supra-cantonal), como el ámbito adecuado para abordar muchos de los problemas y estrategias de futuro de las áreas rurales de Ecuador.
- Impulsar nuevas dinámicas participativas de promoción socioeconómica y de generación de políticas “desde la base”, a partir del trabajo conjunto de los actores públicos, privados y sociales.
- Consolidar espacios de articulación que permitan una mejor adaptación de las políticas nacionales y provinciales a las demandas de los actores de cada territorio.

El objetivo último es impulsar un desarrollo de los territorios rurales que contribuya a los procesos de cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza.

Esta propuesta de bases ha sido elaborada con un enfoque presidido por tres criterios:

- i. Operatividad y orientación a resultados prácticos. No se trata de un documento teórico ni referido a la coordinación de planes. La pretensión es diseñar mecanismos operativos que permitan concertar políticas a corto y medio plazo.
- ii. Adaptación al marco normativo e institucional de Ecuador. La previsión es que los elementos esenciales de la política de desarrollo de los territorios rurales se constituyan a partir de estructuras y mecanismos existentes, con las adaptaciones necesarias.
- iii. Flexibilidad. Frente a la opción de proponer un “modelo cerrado y acabado”, se ha considerado de mayor utilidad examinar las alternativas en diversos aspectos, para que las autoridades del país puedan elegir las que juzguen más adecuadas.

## **7.2. Resumen del modelo institucional e instrumentos de la política de desarrollo de los territorios rurales**

### **a. Modelo institucional; instancias**

El modelo institucional que se propone consta de tres tipos de instancias (gráfico 1):

- i. Estructuras de coordinación horizontal y gestión territorial de las políticas del Gobierno nacional:

- Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural: responsable de coordinar la aplicación en las áreas rurales de las políticas definidas por el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza.
  - Gabinete Zonal, Gabinete Provincial.
- ii. Ámbito de organización y participación de los actores a nivel territorial: Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural.
- iii. Espacio de articulación de políticas a nivel provincial: Comité Provincial del Buen Vivir Rural (integrado por representantes de la estructura desconcentrada del Ejecutivo, GAD provincial, GADs cantonales y parroquiales y Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural).

**Gráfico 1. Modelo institucional para la definición y articulación de políticas para el Buen Vivir Rural**



► \*Instancias nuevas o configuradas a partir de estructuras existentes (dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa)

**b. Instrumentos y funcionamiento de los procesos**

El funcionamiento de los procesos aparece resumido en el gráfico 2:

- a. Partiendo de los lineamientos y políticas establecidos en la ENCMP y la ENEP, el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural será el responsable de coordinar su aplicación en los territorios rurales, plasmándose esto en una “Oferta integrada de políticas para el Buen Vivir Rural a nivel nacional”.

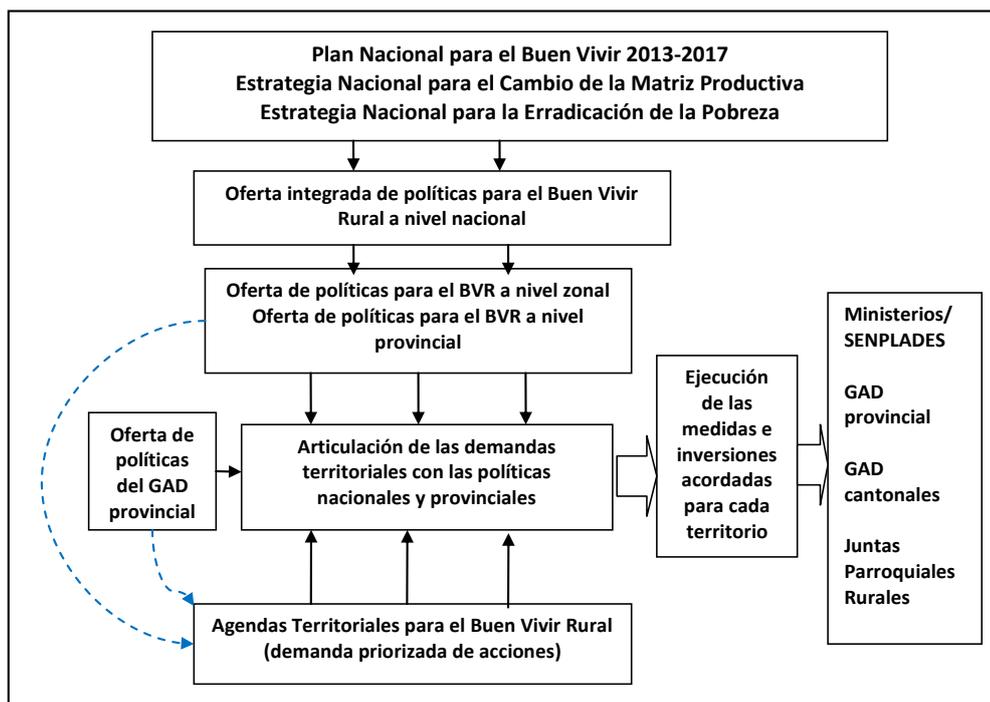
b. La territorialización de esas políticas se concretará en una “Oferta de políticas para el BVR a nivel zonal”, enmarcada en la Agenda Zonal. Además, dada la relevancia que conservan las Direcciones Provinciales en la gestión de las políticas de muchos Ministerios, cabe pensar en elaborar una “Oferta de políticas para el BVR a nivel provincial”.

c. En ese marco, los actores de cada territorio definirán sus estrategias y demandas priorizadas, plasmadas en la correspondiente Agenda Territorial para el Buen Vivir Rural.

d. La concertación entre la “Oferta integrada de políticas” y las demandas de los actores de cada territorio tendrá lugar en una instancia de articulación a nivel provincial; permitiendo alcanzar acuerdos sobre las medidas e inversiones a ejecutar.

e. Los proyectos e inversiones acordados serán ejecutados por la Administración que corresponda (Gobierno nacional, GAD provincial, GADs cantonales y parroquiales), en función de sus respectivas competencias.

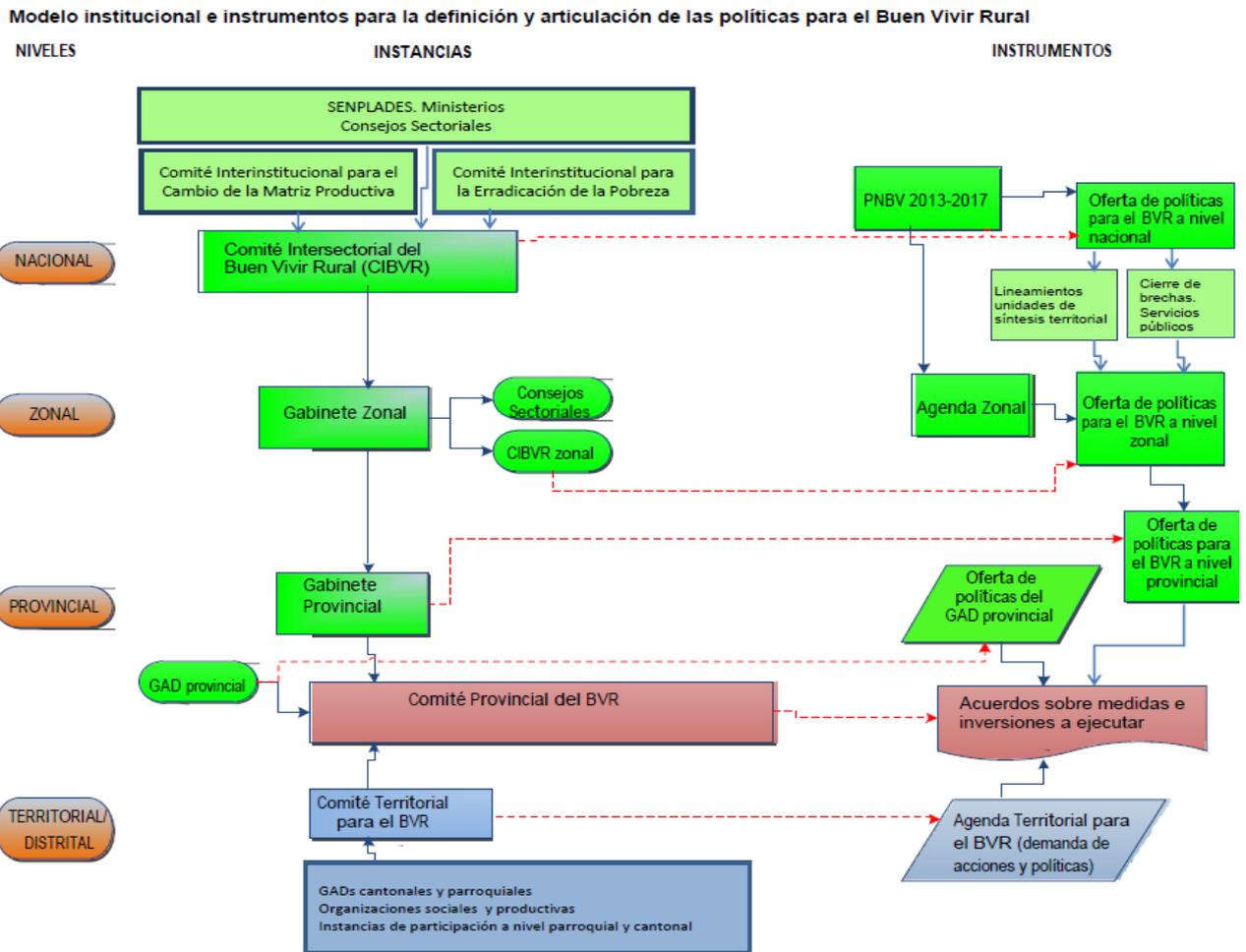
**Gráfico 2. Instrumentos y procesos de definición y articulación de políticas para el Buen Vivir Rural**



c. Diagrama global del modelo de definición y articulación de la política de desarrollo de los territorios rurales

El gráfico siguiente resume el modelo propuesto para la definición y articulación de la política de desarrollo de los territorios rurales:

**Gráfico 3**



-En la columna izquierda figuran los diferentes niveles territoriales: nacional, zonal, provincial y territorial (agrupaciones de cantones).

-Para cada uno de esos niveles se indican en primer lugar las instancias y después los instrumentos que intervienen en el proceso.

-Las instancias e instrumentos aparecen en tres colores: en verde las relacionadas con la definición de la oferta de políticas (desde el Gobierno nacional y los GAD provinciales); en azul las referidas a la demanda priorizada de acciones desde los territorios; finalmente, figuran en color morado el espacio y resultados de la articulación de políticas.

### **7.3. Estructuras de coordinación y gestión territorial de las políticas nacionales. Definición de la “Oferta integrada de políticas para el Buen Vivir Rural”**

#### **a. Estructuras de coordinación a nivel nacional**

Partiendo de las políticas definidas por el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, la instancia clave para coordinar la aplicación de esas políticas en los territorios rurales es el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR). El papel del CIBVR debería ser consolidado y reforzado a través de diversas medidas:

- Vinculación de su actividad con el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza.
- Incorporación al CIBVR, además de los miembros actuales, de otros Ministerios y entidades del Gobierno nacional (como Ministerio del Ambiente y Secretaría del Agua).
- Organización de reuniones ampliadas del CIBVR, en las que además de los Ministerios Coordinadores del área social y productiva (MCDS y MCPEC) participen los Ministerios ejecutores vinculados a ellos.
- Establecimiento de mecanismos de relación estable con los representantes de los GAD (CONGOPE, AME, CONAGOPARE), a fin de impulsar la articulación vertical de la política de desarrollo rural.

Además, sería conveniente corregir la indefinición de la que adolece el CIBVR en cuanto al liderazgo político (al estar éste compartido por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP y la SENPLADES), estableciendo con claridad la institución que lidera este Comité y ejerce la rectoría de la política de desarrollo rural en el país.

En función de los avances que se produzcan en los próximos años, a más largo plazo podría pensarse en constituir un nuevo órgano a nivel nacional para reforzar la articulación de la política de desarrollo rural entre el Ejecutivo y los GAD. Su nombre podría ser Consejo Nacional del Buen Vivir Rural y estaría formado por los Ministerios y otros organismos del Gobierno nacional con mayor incidencia en las áreas rurales, CONGOPE, AME y CONAGOPARE. Vendría a complementar al Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural, que constituye una instancia de coordinación dentro del Ejecutivo. En cualquier caso, todo depende de la evolución del CIBVR; a corto plazo lo prioritario es consolidar este Comité.

#### **b. Definición de la “Oferta integrada de políticas para el Buen Vivir Rural”**

El CIBVR será el responsable de coordinar la aplicación en los territorios rurales de las políticas establecidas en la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza, plasmándose esto en una “Oferta integrada de políticas para el BVR a nivel nacional”. Ello debe acompañarse de una territorialización de las políticas, a nivel de zonas de planificación y de provincias, en la que se fijen las medidas prioritarias para cada tipo de

territorio y los criterios de distribución de las inversiones; partiendo para esto de los lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional. El resultado será la configuración de una “Oferta integrada de políticas para el BVR a nivel zonal”, y en su caso una “Oferta integrada de políticas para el BVR a nivel provincial”.

El tipo de documento (normativo o de planificación) en el que se recogería esa “Oferta integrada de políticas” constituye algo secundario. Lo importante, y una tarea pendiente, es especificar tres cuestiones:

- Medidas prioritarias incluidas en la “Oferta integrada de políticas para el BVR”.
- Políticas ofertadas para su articulación con las demandas desde los territorios.
- Alcance de las decisiones que se trasladan al espacio de articulación, para su concertación con los GAD y los actores de cada territorio.

Por otro lado, la “Oferta integrada de políticas para el BVR” no debe limitarse a un listado de medidas de cada Ministerio, sino que lo deseable es que parta de una coordinación entre políticas de diferentes áreas. Una vía pragmática para ello consiste en elaborar “paquetes” de medidas que se apliquen conjuntamente a nivel territorial. O bien la dotación de algún fondo “transversal” del Gobierno nacional que incentive la articulación intersectorial de actuaciones (de diferentes Ministerios) en los territorios.

### **c. El diferente rol de las políticas productivas y las políticas sociales**

En la práctica, caben dos formas de concebir la “Oferta integrada de políticas para el BVR”. La OPCIÓN 1 consiste en no establecer ninguna restricción a priori sobre las políticas que serán susceptibles de articulación. Dadas las demandas que los actores de cada territorio presentan en su Agenda Territorial para el Buen Vivir Rural, la cuestión abordada en el espacio de articulación sería: ¿qué está dispuesta a asumir cada una de las instituciones ?. Este enfoque no requiere clasificar ni seleccionar a priori las políticas a articular, más bien eso será consecuencia del contenido de cada Agenda Territorial.

La OPCIÓN 2 parte de la idea de que no es realista pensar en articular todas las políticas que inciden en el Buen Vivir Rural; lo que conduce a establecer normas a nivel nacional que delimiten las políticas susceptibles de articulación. Para ello podrían tenerse en cuenta dos tipos de criterios:

i. El contenido y objeto de las políticas, distinguiendo por ejemplo: 1) transferencias sociales y redes de seguridad; 2) inversión pública en capital humano (educación, sanidad); 3) inversión pública en infraestructuras y servicios básicos (agua, saneamiento, viales); 4) inversión pública en infraestructuras productivas; 5) medidas de apoyo a proyectos productivos privados o de actores sociales; 6) regulaciones y proyectos ambientales.

ii. El esquema institucional y la forma de aplicación de las políticas, en función de tres aspectos: 1) distribución competencial entre niveles de gobierno; 2) en las políticas competencia del Gobierno nacional, el modelo de gestión, concentrado o desconcentrado; 3) los mecanismos de selección de proyectos y de asignación del presupuesto a actuaciones concretas (programas con reglas de acceso

predeterminadas, como convocatorias de proyectos, o sin reglas predeterminadas; programas con o sin reparto territorial a priori de los fondos).

En el actual marco político e institucional de Ecuador parece obvio que lo pertinente es la segunda de las opciones (acotación de las políticas susceptibles de articulación). De tal modo que, aunque la política de desarrollo de los territorios rurales que perfilamos pretende favorecer un “aterrizaje” coordinado de la ENCMP y la ENEP, en la práctica el “modelo de definición y articulación de políticas” funcionaría esencialmente para las políticas productivas y los componentes de la ENEP relativos a generación de capacidades e inclusión económica. Mientras que la gestión de las políticas sociales y los servicios públicos básicos será realizada por el Gobierno nacional a través del esquema de distritos y circuitos.

De todas maneras, ese distinto carácter de las políticas sociales, respecto a las productivas, no es impedimento para su inclusión en la “Oferta integrada de políticas para el Buen Vivir Rural”. En esta oferta podrían incluirse políticas para las que sea diferente el alcance de las decisiones que se trasladan al espacio de articulación: desde algunas (como sanidad y educación) en las que los representantes del Gobierno nacional se limitarían a informar de las inversiones que tienen previsto ejecutar; hasta otras políticas (las productivas) cuya aplicación sería acordada con los GAD y los actores privados y sociales de los territorios.

#### **7.4. Consolidación de un ámbito de organización y participación a nivel territorial**

El segundo elemento de la política de desarrollo de los territorios rurales que se propone es un ámbito de organización y participación a nivel territorial (agrupaciones de cantones), en el que los actores locales (representantes públicos, privados y sociales) definan sus estrategias y demandas de acciones prioritarias. La concreción operativa requiere especificar tres aspectos (gráfico 4):

- a. Delimitación de las unidades territoriales.
- b. Organización de los actores del territorio.
- c. Documento que recoja sus estrategias y demandas de acciones priorizadas.

**Gráfico 4. Configuración de un ámbito de organización y participación a nivel territorial**



#### **a. Delimitación de las unidades territoriales**

El punto de partida debe ser la definición de las unidades territoriales de planificación y participación social (Unidades Territoriales para el Buen Vivir Rural –UTBVR-). En general, la unidad más adecuada a estos efectos en Ecuador se corresponde con un conjunto de cantones homogéneos (o con estrechos vínculos geográficos, socioeconómicos, culturales), que constituyen parte de una provincia. Únicamente en provincias muy homogéneas y de pequeño tamaño podría pensarse en organizar a escala provincial la planificación y participación social.

Partiendo de ese criterio general, tomar como escala adecuada la agrupación de varios cantones, la delimitación en la práctica de las Unidades Territoriales para el Buen Vivir Rural podría dejarse en manos del GAD provincial, con los procesos de consulta que se establezcan (como sucede con los ámbitos en que se organiza en cada provincia el Sistema de Participación Ciudadana). Otra posibilidad es que esas Unidades Territoriales se adapten a los Distritos definidos por SENPLADES. En cualquier caso, aunque su delimitación sea realizada por cada GAD provincial, lo deseable sería que esas unidades territoriales coincidan en la medida de lo posible con los Distritos, para facilitar la coordinación de políticas. Si bien es dudoso que éstos se adapten para la gestión de las políticas productivas.

Una cuestión que conviene precisar es que no se trata de crear un nuevo nivel administrativo de gestión de políticas entre la provincia y el cantón. Las Unidades Territoriales para el Buen Vivir Rural están concebidas como ámbito de planificación y participación social; mientras que la ejecución de las inversiones y medidas acordadas quedaría en manos del Gobierno nacional y los GAD (provinciales, cantonales y parroquiales), en función de sus respectivas competencias. Con la posible participación del sector privado y los actores sociales en las actuaciones.

## **b. Organización de los actores: Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural**

En cada una de esas unidades se constituirá (partiendo en la medida de lo posible de instancias existentes) una organización de los actores del territorio, el Comité Territorial para el Buen Vivir Rural, formado por una representación equilibrada de agentes públicos, privados y sociales.

En qué tipo de estructura se materializa esa acción concertada es algo que puede ser diferente de unos contextos a otros. Esto podría ser regulado, al igual que la delimitación de los territorios, mediante una Ordenanza de cada GAD provincial, que establecería también normas sobre la composición de los Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural. Otra posibilidad es que esos aspectos sean objeto de una regulación a nivel nacional, con un margen para su concreción en cada provincia. De cualquier modo, cuatro son los aspectos a especificar en el diseño de estos Comités Territoriales:

- i. Tipo de estructura: formal o informal; en su caso forma jurídica.
- ii. Composición (número de representantes públicos, privados y sociales), método de elección, normas de funcionamiento y toma de decisiones.
- iii. Funciones y actividades: éstas se centrarían en la elaboración de estrategias y demandas de acciones; además podrían ser una instancia de apoyo para la implementación de políticas de los Ministerios.
- iv. Medios humanos y materiales y fuentes de financiación.

## **c. Agendas Territoriales para el Buen Vivir Rural**

Teniendo como marco la “Oferta integrada de políticas para el BVR”, los actores de cada territorio, organizados en el Comité Territorial para el Buen Vivir Rural, definirán sus estrategias y demandas prioritizadas de acciones, plasmadas en la correspondiente Agenda Territorial para el Buen Vivir Rural. Sobre el contenido y enfoque de estas Agendas destacamos tres notas:

-No se trata de elaborar otro plan más. Las Agendas Territoriales para el BVR se nutrirán de documentos de planificación existentes y de otras demandas de los actores del territorio; incorporando como principal valor añadido el énfasis en propuestas y proyectos que se deriven de la visión territorial (supra-cantonal).

-Esas Agendas deben tener enfoque estratégico y establecer al menos las prioridades en cuanto a: 1) la inversión pública en infraestructuras y servicios básicos (agua, saneamiento, viales); 2) la inversión pública en infraestructuras productivas; 3) sectores productivos con mayor potencial para el desarrollo del territorio y líneas de actuación en cada uno de ellos; 4) políticas para mejorar la inclusión económica y productiva de la población rural.

-Estas Agendas tendrán carácter plurianual (un horizonte, por ejemplo, de 4 años). Y servirán de base para las demandas que se trasladarán cada año al espacio de articulación con las políticas provinciales y nacionales.

#### **d. Encaje de esa organización de los territorios rurales en el actual marco institucional**

El problema principal a resolver, a priori, consistiría en cómo ensamblar ese modelo, caracterizado por la configuración de una unidad intermedia entre dos niveles de la administración (cantón y provincia), con la organización territorial del Estado ecuatoriano (parroquia, cantón, provincia y nación) y las estructuras y mecanismos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. La solución que proponemos, como se ha indicado, consiste en constituir una instancia intermedia entre la provincia y el cantón (Unidades Territoriales para el Buen Vivir Rural), pero únicamente con un papel en la planificación de las políticas. Mientras que la ejecución de las medidas quedaría en manos de los niveles de gobierno existentes: Gobierno nacional, GAD provincial y GAD cantonales y parroquiales (según la distribución de competencias). Estas medidas podrían incluir, como sucede actualmente, el apoyo a proyectos privados o de actores sociales.

Con ello se trata de:

- i. Partir del esquema institucional del país y los mecanismos establecidos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- ii. No crear nuevas estructuras de ejecución de políticas.
- iii. Pero favorecer la implicación de los actores públicos, privados y sociales en la definición de las estrategias para cada territorio, mejorando así la eficacia de las políticas.

#### **7.5. Espacio, reglas y mecanismos de articulación de políticas**

##### **a. Consolidación de un espacio de articulación a nivel provincial: Comité Provincial del Buen Vivir Rural**

El modelo institucional se completa con un tercer elemento: un espacio a nivel provincial (Comité Provincial del Buen Vivir Rural) que permita articular las demandas formuladas en las Agendas Territoriales con las políticas nacionales y provinciales, derivándose de ello acuerdos sobre medidas a aplicar en cada territorio con su dotación presupuestaria.

El Comité Provincial del Buen Vivir Rural estaría compuesto por representantes de los Ministerios y SENPLADES (a través de su estructura desconcentrada), del GAD provincial, de los Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural y una representación de las asociaciones de GAD cantonales y parroquiales de la provincia. La idea, también en este caso, es que este espacio de articulación se configure a partir de estructuras existentes, con las adaptaciones necesarias.

##### **b. Los dos niveles de la articulación políticas nacionales-provincia-territorios**

En el proceso de articulación políticas nacionales-provincia-territorios existen en realidad dos niveles de concertación, que pueden realizarse sucesivamente o de forma simultánea.

#### **MODELO 1: ARTICULACIÓN SECUENCIAL**

- a. El primer paso consiste en concretar la aplicación en la provincia de las políticas del Gobierno nacional y su articulación con las del GAD provincial. Los acuerdos se plasmarían en convenios u

otros instrumentos que formalicen los compromisos: medidas, dotación presupuestaria, contribución de cada parte, forma de ejecución.

- b. El siguiente paso es la articulación de las demandas realizadas desde los territorios (Agendas Territoriales para el Buen Vivir Rural) con las políticas acordadas por el Gobierno nacional y el GAD de la provincia.

El orden en que se llevan a cabo esos dos pasos del proceso puede variar. En nuestra descripción hemos supuesto una secuencia “arriba-abajo” (políticas nacionales → provincia ↔ demandas a nivel territorial). Pero el proceso podría iniciarse “desde abajo”, comenzando por articular las Agendas Territoriales con las políticas provinciales y acordando posteriormente la aportación de las políticas nacionales. En todo caso, lo que diferencia este modelo es que habría dos momentos en el proceso de articulación.

## MODELO 2: ARTICULACIÓN SIMULTÁNEA

En este modelo se procede a concertar, de forma simultánea, qué proyectos o medidas de los recogidos en las Agendas Territoriales, que pueden llevar incorporado un compromiso de fondos de los GAD cantonales y parroquiales, van a ser financiados por políticas y fondos nacionales y/o provinciales.

### **c. Organización del proceso de articulación (1): elaboración de un “informe de articulación potencial de políticas”**

El proceso de articulación debe organizarse a efectos operativos en dos fases: una primera técnica y una segunda de adopción de acuerdos.

La primera fase consiste en analizar las prioridades establecidas en cada Agenda Territorial para el Buen Vivir Rural. Y sobre esa base identificar la financiación que podrían aportar los diferentes Ministerios y el GAD provincial para los proyectos y actuaciones prioritarias; examinando para ello la correspondencia entre esos proyectos y las políticas nacionales y lo mismo para las políticas provinciales. Todo esto se plasmaría en un informe de articulación potencial de políticas. Esta tarea puede ser realizada por personal técnico de las instituciones que integran el Comité Provincial del Buen Vivir Rural. Otra posibilidad es que se delegue este trabajo técnico en la Dirección de Planificación del GAD provincial.

En todo caso, debe quedar claro que la articulación no se refiere al mero encaje de las Agendas Territoriales con los documentos de planificación a nivel nacional, zonal y de los GAD, sino que el proceso tiene por objeto concretar medidas con su traducción en compromisos presupuestarios. Por otro lado, dado que el Gobierno nacional concentra en Ecuador más del 80% del gasto público mientras que los GAD provinciales gestionan únicamente en torno al 5%, lo esencial es la articulación entre las políticas nacionales y las prioridades establecidas en cada territorio. Aunque en el proceso de concertación deben entrar también los fondos que pueda aportar el GAD provincial (y los GAD cantonales).

#### d. Organización del proceso de articulación (2): adopción de acuerdos

Partiendo del informe de articulación potencial de políticas, en el Comité Provincial del Buen Vivir Rural se concertarán las contribuciones financieras de los diferentes Ministerios y organismos del Gobierno nacional y del GAD provincial a los proyectos acordados para cada territorio. Para que el espacio de articulación cumpla esa función debe estar dotado de una formalización institucional y de capacidad de decisión, lo que requiere: 1) la definición del marco reglamentario, sobre todo en lo que concierne a la adopción de acuerdos; y 2) que los representantes provinciales, territoriales y de la estructura desconcentrada del Ejecutivo tengan un nivel apropiado para tomar decisiones.

**Gráfico 5. Pasos en el proceso de definición y articulación de políticas para el Buen Vivir Rural**



En realidad, existen dos modelos posibles para la adopción de acuerdos:

- Los representantes del Gobierno nacional y del GAD provincial acuden al espacio de articulación con una asignación previa del presupuesto que cada institución está dispuesta a comprometer, y en ese espacio se adoptan decisiones firmes sobre las medidas a ejecutar en cada territorio.
- En el espacio de articulación no se produce la aprobación definitiva, sino que se acuerda una propuesta de actuaciones que tendrá que ser aprobada por alguna instancia superior (los máximos órganos de los Ministerios y del GAD provincial).

#### e. Organización del proceso de articulación (3): mecanismos de asignación de recursos presupuestarios

La cuestión anterior, relativa al modelo para adoptar decisiones, está muy ligada a otra: los mecanismos de asignación de recursos presupuestarios. Existen tres modelos posibles para la asignación de fondos desde los Ministerios y el GAD provincial a las políticas acordadas en el espacio de articulación:

i. Aplicación de fondos concursables, con normas prefijadas para la selección de proyectos y el acceso a la financiación. Una variante especialmente interesante sería la dotación de un fondo a nivel nacional que incentive acciones intersectoriales en los territorios. En este modelo, partiendo de las normas de cada fondo, el espacio de articulación a nivel provincial podría jugar uno de estos dos papeles:

- Evaluar y aprobar inicialmente los proyectos seleccionados en cada territorio para acceder a ese fondo.
- O bien, sobre la base de las normas generales del fondo concursable, el espacio de articulación tendría cierta capacidad para regular su funcionamiento en la provincia (criterios específicos de selección de proyectos) y supervisar su aplicación.

ii. Decisión previa sobre la asignación global de recursos presupuestarios de cada Ministerio (y del GAD provincial) a cada territorio, dejando al espacio de articulación la decisión sobre las actuaciones concretas financiadas.

iii. Los representantes de los Ministerios y el GAD provincial participan en el espacio de articulación sin una asignación presupuestaria previa. En ese espacio se acuerda inicialmente la lista priorizada de acciones para cada territorio; debiendo esos proyectos recibir posteriormente la aprobación definitiva y la asignación presupuestaria de los Ministerios y GAD implicados.

Esos tres modelos no son excluyentes entre sí; pueden coexistir para diferentes políticas. Por ejemplo: un Ministerio puede establecer fondos concursables para financiar determinados tipos de proyectos; asignar una cuantía global a cada provincia para acciones en ciertos ámbitos, que serían acordadas en el espacio de articulación; y dejar abierta la posibilidad de financiar otras actuaciones, propuestas por el espacio de articulación.

Por otro lado, el espacio de articulación no solo serviría para decidir qué actuaciones de las previstas en las Agendas Territoriales son asumidas por las políticas nacionales y/o provinciales, sino que los representantes del GAD provincial y de los Ministerios podrían también informar sobre las medidas que prevén ejecutar en cada territorio.

#### **f. Organización del proceso de articulación (4): calendario anual**

La articulación de políticas solo es real si se plasma en los presupuestos públicos. Por ello una cuestión esencial es cómo traducir Agendas Territoriales plurianuales en los presupuestos de cada ejercicio. Nuestra propuesta al respecto puede resumirse así:

-Agendas Territoriales referidas a períodos de 4 años; sirven de base para las demandas trasladadas cada año al espacio de articulación.

-El proceso de articulación se desarrolla anualmente:

- Debe iniciarse en enero del año "n", para lo cual las Agendas Territoriales han de estar disponibles en ese momento.

- El proceso de concertación y adopción de acuerdos concluye en junio de ese año "n", para que dé tiempo a la inclusión de los compromisos en los presupuestos públicos (del Gobierno nacional y los GAD) del año n+1.
- Cuando un proyecto sea plurianual deberá tratar de garantizarse que la articulación sea también plurianual, de modo que se reflejaría en los presupuestos de los años siguientes, formalizando compromisos de inversión plurianuales.

**g. Ejecución, seguimiento y evaluación de las medidas acordadas**

La ejecución de los proyectos de inversión pública, o los programas de apoyo a actores privados y sociales, acordados en el espacio de articulación, será responsabilidad de la administración que aporta los fondos o de la que recibe esos fondos mediante la firma del correspondiente convenio.

En cuanto al seguimiento y evaluación, caben dos alternativas: que se encargue la Subsecretaría Zonal de SENPLADES; o bien otra instancia, siguiendo los criterios de evaluación de políticas elaborados por SENPLADES. En cualquier caso, un principio que proponemos es que quien ejecuta no debe ser quien monitorea y evalúa los resultados. Las conclusiones de ese monitoreo y evaluación deberían ser después examinadas en el Comité Provincial del Buen Vivir Rural, y dar lugar a informes trasladados al Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural; sirviendo para mejorar el funcionamiento de la articulación en años sucesivos.

**7.6. Posibilidades de configurar esa política de desarrollo de los territorios rurales a partir de las actuales estructuras de planificación y participación social**

La política de desarrollo de los territorios rurales que acabamos de perfilar no está concebida como una ruptura o al margen del actual marco normativo e institucional del Ecuador, sino que sus elementos esenciales podrían configurarse a partir de estructuras y mecanismos existentes, con las adaptaciones necesarias.

Como hemos visto, esos elementos esenciales, además de las estructuras de coordinación a nivel nacional, son dos: un ámbito de organización y participación de los actores a nivel territorial, y un espacio de articulación de políticas a nivel provincial. Dentro del marco normativo e institucional vigente en Ecuador las instancias de mayor interés, como punto de partida para estos dos elementos, son las que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). De acuerdo con la normativa, en cada GAD (provincial, cantonal, parroquial) deben constituirse tres tipos de instancias para los procesos de planificación: un Equipo Técnico de Planificación, el Sistema de Participación Ciudadana y el Consejo de Planificación del GAD.

Para las instancias y procesos de participación la normativa nacional establece su marco general. Partiendo de esa normativa básica, en cada provincia es el GAD provincial el que regula las instancias y procesos que integran el Sistema de Participación Ciudadana. Y de modo similar sucede para la concreción de ese sistema en cada cantón y parroquia: esto está en manos del correspondiente GAD. En consecuencia, refiriéndonos al nivel provincial, pueden variar de una a otra provincia: el ámbito territorial, la composición y la propia denominación de las estructuras y procesos de participación.

En lo que respecta a los espacios de articulación, además de los que puedan constituirse dentro del Sistema de Participación Ciudadana, el mecanismo esencial en el que confía el diseño del SNDPP para hacer efectiva la articulación entre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los diferentes niveles de gobierno es la presencia en el Consejo de Planificación de cada GAD de un representante del nivel de gobierno inmediatamente inferior.

En conjunto, las instancias y mecanismos del SNDPP podrían servir como punto de partida para configurar la “arquitectura” de la política de desarrollo de los territorios rurales a escala provincial y territorial. Con algunas precisiones y matizaciones que resumimos a continuación:

- i. Dada la autonomía de cada GAD provincial para definir las instancias y procesos que forman el Sistema de Participación Ciudadana, éstos pueden variar de una a otra provincia. Ello tiene una implicación: el diseño nacional de la política de desarrollo de los territorios rurales no puede establecer un esquema rígido y cerrado, uniforme para todo el país. Sino que debe perfilar unas coordenadas generales, dejando margen para su concreción en cada provincia en diversos aspectos: delimitación de las Unidades Territoriales para el Buen Vivir Rural; composición, funcionamiento (y la propia denominación) de los Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural; configuración del espacio de articulación a nivel provincial. Ese modelo de fondo (diseño general a nivel nacional; importante margen para adaptarlo en cada provincia) es consustancial a una política de desarrollo de los territorios rurales en el actual marco institucional de Ecuador.
- ii. De los elementos señalados en la “Propuesta de bases”, el ámbito de organización y participación a nivel territorial (Comités Territoriales para el Buen Vivir Rural) podría configurarse partiendo de las estructuras del Sistema de Participación Ciudadana. En aquellas provincias que ya cuentan con instancias a nivel de agrupaciones de cantones (por ejemplo, las micro-regiones en Manabí) pueden tomarse éstas como punto de partida. Mientras que en otras provincias será necesario configurar ese ámbito de participación intermedio entre el cantón y la provincia.
- iii. De modo similar, el espacio de articulación de las demandas territoriales con las políticas provinciales tiene fácil encaje dentro de las instancias del SNDPP a nivel provincial.
- iv. Muchas mayores dificultades plantea la configuración de un espacio de articulación de las demandas territoriales y provinciales con las políticas nacionales. El motivo es que en el diseño global del SNDPP no se contempla ninguna instancia destinada a asegurar la articulación entre el nivel provincial y el nacional. En este aspecto solo se prevé el apoyo de SENPLADES a los procesos de planificación de los GAD; pero como algo técnico, no referido a la articulación de políticas.

Para cubrir esta carencia, y consolidar un espacio de articulación en el que participen los representantes de la estructura desconcentrada del Ejecutivo junto con el GAD provincial y otros actores de la provincia, contamos, no obstante, con iniciativas que podrían servir como punto de partida:

-Por un lado, hay que mencionar las estructuras que están promoviendo algunas Subsecretarías Zonales de SENPLADES<sup>6</sup>:

- Mesa Técnica de Planificación provincial. Concebida para articular los PDOT de los GAD parroquiales y cantonales con el del GAD provincial, y éstos con el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda Zonal. Sus integrantes son técnicos de nivel directivo de los diferentes GAD de la provincia, los Ministerios y la Subsecretaría Zonal de SENPLADES.
- Mesas Sectoriales. Espacios de coordinación para unir la política de inversión de los GAD con la política sectorial de los Ministerios.

-Por el otro tenemos, por ejemplo, las instancias creadas por el GAD provincial de Manabí, dentro de su Sistema de Participación Ciudadana, para facilitar la concertación de políticas entre niveles de gobierno (incluidos representantes del Gobierno nacional): Consejos Consultivos (instancia de carácter técnico para cada una de las 6 micro-regiones de la provincia) y Mesas de Diálogo Territorial (instancia para cada una de las 3 “zonas competitivas” en que se divide la provincia, integrada por representantes políticos de los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad civil).

### **7.7. Las experiencias piloto realizadas por PIDERAL en Manabí y Chimborazo**

Para afinar esta “Propuesta de bases” y efectuar un primer contraste de su viabilidad práctica, han sido de gran utilidad los insumos derivados de las experiencias piloto realizadas por el proyecto PIDERAL en las provincias de Manabí y Chimborazo; experiencias centradas en el caso de Manabí en la micro-región Centro Sur, compuesta por los cantones de Santa Ana, Olmedo y 24 de Mayo, y en Chimborazo en el territorio Colta-Guamote.

A pesar de que estas actividades a nivel territorial y provincial se vieron especialmente afectadas por el fuerte recorte en la duración y financiación del proyecto, su ejecución permitió alcanzar avances concretos en estos territorios en cuanto a la organización de los actores locales, la definición de agendas territoriales y la realización de un ejercicio piloto de articulación con las políticas provinciales y nacionales. Los avances alcanzaron un importante grado de consolidación en Manabí, al contar con un sólido respaldo de los actores públicos del territorio (a nivel cantonal y parroquial) y los representantes de la población rural y de asociaciones gremiales, y sobre todo con el apoyo del GAD provincial y la implicación en el ejercicio de articulación de los responsables a nivel desconcentrado de diversos Ministerios (MCPEC, MAGAP, MCDS) y SENPLADES. En Chimborazo, en cambio, diversos condicionantes hicieron que los progresos fueran mucho más limitados.

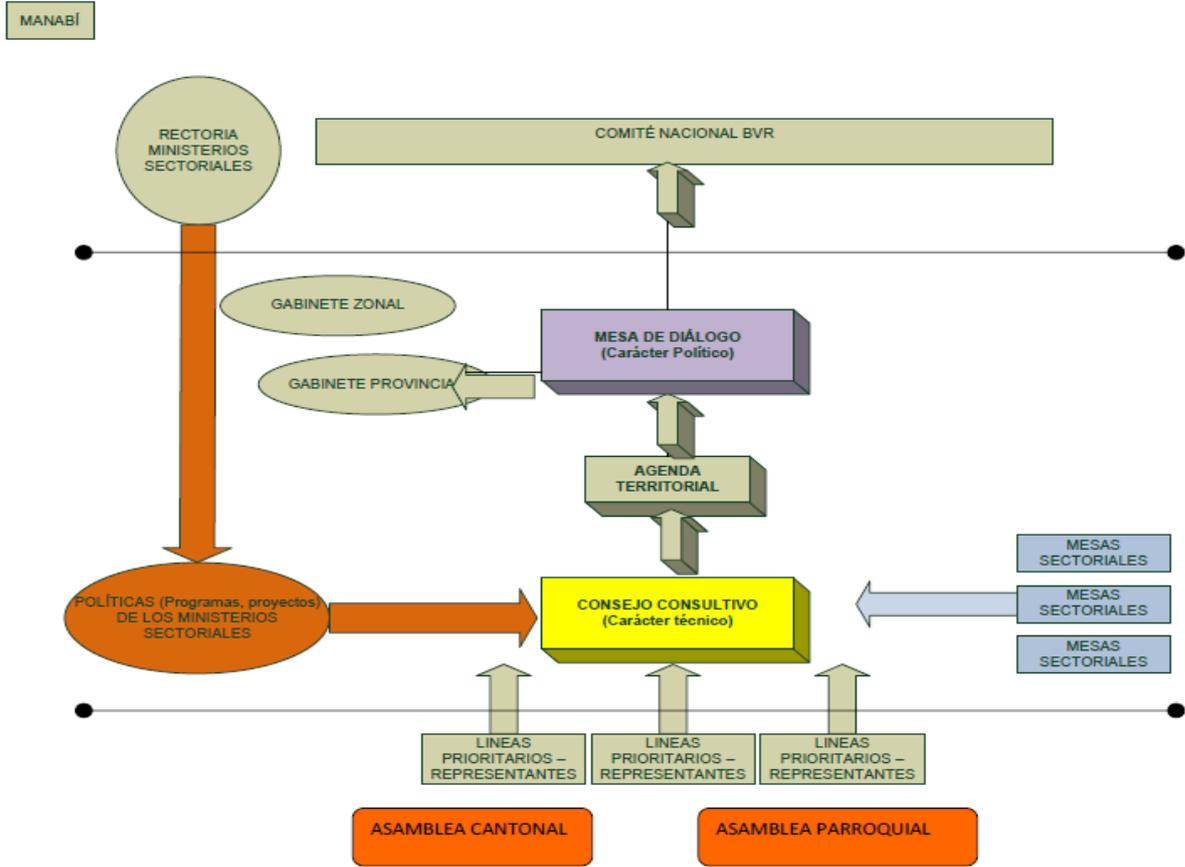
En cualquier caso, más allá de sus logros inmediatos (en el corto período disponible), las experiencias piloto en ambas provincias aportaron conclusiones de gran interés sobre la configuración, y la viabilidad práctica, de una política de desarrollo de los territorios rurales en el actual contexto de Ecuador. Conclusiones que hemos tratado de incorporar en la “Propuesta de bases” resumida anteriormente.

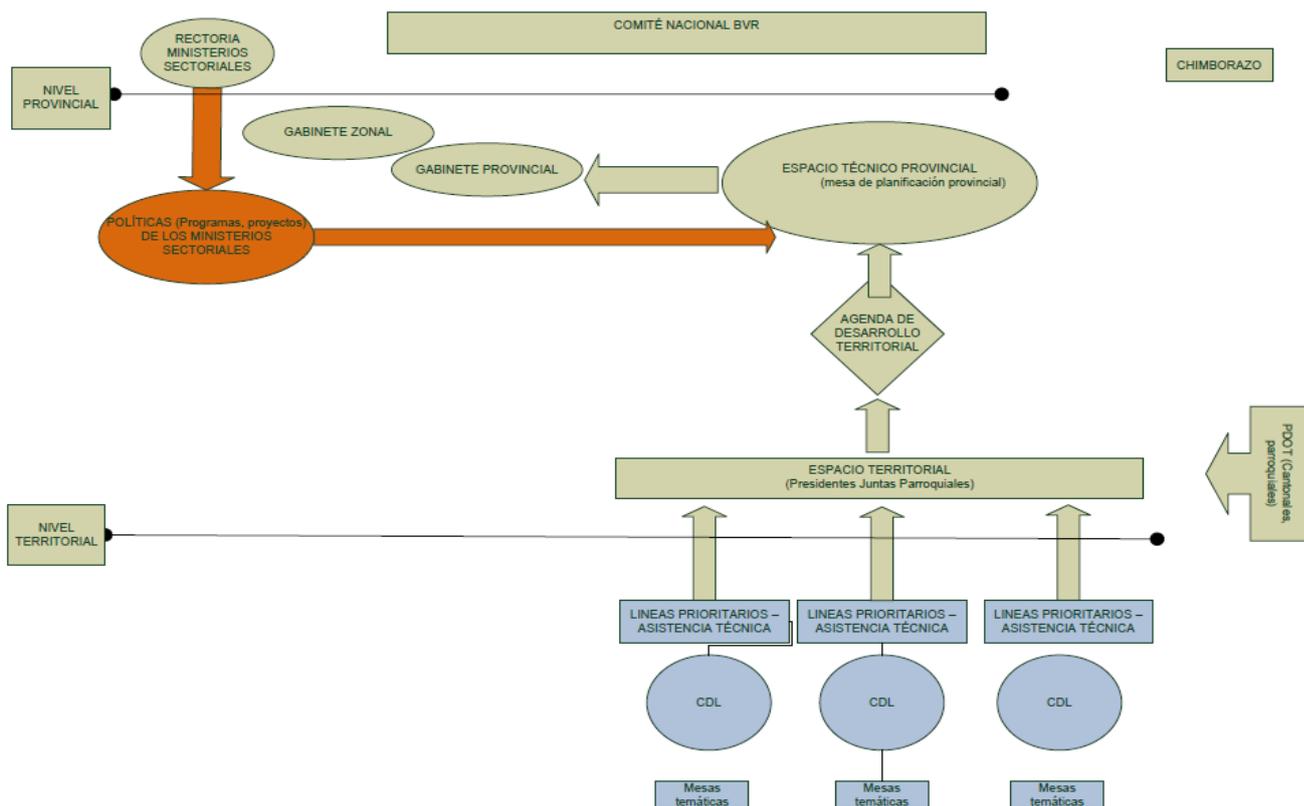
---

<sup>6</sup> Al menos las de la Zona 3 (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza) y la Zona 7 (El Oro, Loja y Zamora Chinchipe).

Los dos gráficos de la página siguiente recogen el diseño de la organización de los actores a nivel territorial y la articulación de políticas que sirvió de marco para esas experiencias piloto; suponiendo la concreción en Manabí y Chimborazo de la “arquitectura” general de la política de desarrollo de los territorios rurales antes expuesta. La simple visión de esos gráficos ilustra una de las ideas clave de nuestra “Propuesta de bases”: la necesidad de combinar un esquema básico a nivel nacional con un importante margen de autonomía para adaptar la política de desarrollo rural a cada provincia.

Esto nos conduce a una última consideración, refrendada por las experiencias piloto en Manabí y Chimborazo. Una política de desarrollo de los territorios rurales como la que hemos propuesto no tendría que ser necesariamente implementada de forma general en todo el país desde el primer momento. Una alternativa más realista consistiría en iniciar ese proceso de forma gradual, comenzando por aquellas provincias que cuentan con experiencias más consolidadas de organización de los territorios rurales y de gobernanza del desarrollo territorial desde el GAD provincial; a partir de ahí se irían incorporando progresivamente otras provincias, en las que fueran cumpliéndose determinadas condiciones. Lo que sí recomendamos es que esa aplicación gradual se realice por provincias, y otorgando un papel relevante en la organización de la política de desarrollo de los territorios rurales a los GAD provinciales. Esto nos parece un esquema mucho más viable a medio plazo que el impulso de proyectos piloto en territorios reducidos ejecutados directamente por el Gobierno nacional.





## 8. Propuesta de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva; el rol de los GAD provinciales

Sin abandonar el horizonte de una política pública de desarrollo de los territorios rurales como la perfilada en la anterior “Propuesta de bases”, a corto plazo consideramos más realista plantear avances concretos que supongan pasos en esa dirección. En este sentido va la propuesta que se resume a continuación, sobre un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva; modelo al que podrían incorporarse, y sería lo deseable, los componentes de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza referidos a la generación de capacidades y la inclusión económica. Ese modelo de gobernanza territorial supondría un avance sustancial en la territorialización de las políticas de desarrollo económico que afectan a las áreas rurales.

Esta propuesta fue elaborada en la fase final del proyecto PIDERAL y afinada durante la misión de la ITR de mediados de diciembre de 2013. El respaldo unánime que recibió durante esa misión, tanto por parte del Director de Fomento Productivo del Consorcio de Gobiernos Provinciales de Ecuador (CONGOPE), Patricio López, como de la Vicepresidencia de la República, a través del asesor del Vicepresidente Carlo Ruíz, y de la Viceministra de Desarrollo Rural, Silvana Vallejo, hace pensar que se trata del producto de PIDERAL que puede alcanzar mayor incidencia política en Ecuador en los próximos meses.

### 8.1. Diagnóstico de la situación de partida

El proceso de construcción y puesta en marcha de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) va a implicar la realización en los próximos meses de tres tareas:

- Elaboración de la ENCMP, como documento básico a nivel nacional.
- Redacción de los documentos que concreten esa Estrategia a nivel sectorial (Agendas macrosectoriales) y territorial-zonal (Agendas territoriales).
- Definición del esquema institucional, mecanismos y procesos para su implementación durante el período 2013-2017. Si se desea que la ENCMP no se quede en un documento es necesario diseñar cómo se van a concretar y aplicar las medidas en las diferentes cadenas productivas y territorios.

### **8.1.1. Situación actual; cuestiones pendientes de resolver**

La implementación de la ENCMP no solo requiere de lineamientos estratégicos y definición de políticas, sino también de institucionalidad, procesos y capacidad técnica y ejecutiva. La realidad, sin embargo, es que el avance en esos cuatro aspectos es muy desigual: los documentos oficiales (PNBV 2013-2017 y borradores de la ENCMP) se han centrado hasta ahora en el *qué*, lo que se pretende lograr; mientras que son limitados los avances sobre *cómo* hacer realidad las políticas dirigidas a la transformación de la matriz productiva.

La definición de los objetivos, políticas y lineamientos de la ENCMP está relativamente avanzada. Así, están perfilados: los objetivos y ejes, el enfoque y contenido general de las políticas, los sectores priorizados e industrias estratégicas. En cambio, en lo que se refiere a la institucionalidad y los procesos existe mucha mayor indefinición. Por el momento únicamente se ha configurado el esquema de coordinación a nivel nacional, basado en el Comité Interinstitucional y la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva. Mientras que hay otros aspectos relevantes para los que no se cuenta ni con un diseño inicial. Concretamente, existen cuatro cuestiones pendientes de resolver:

- i. Esquema institucional y procesos para la gestión territorial de las políticas del Gobierno nacional relacionadas con el cambio de la matriz productiva (a nivel zonal, provincial y otras posibles unidades territoriales).
- ii. Papel de los GAD, en particular los GAD provinciales, en la planificación y ejecución de esas políticas.
- iii. Espacios y mecanismos para articular las políticas del Ejecutivo con las de los GAD, e incorporar a los actores privados y sociales.
- iv. Delimitación de las unidades territoriales para la planificación y gestión de las políticas de cambio de la matriz productiva. Para ellas no parece que el esquema de distritos y circuitos sea adecuado; y las “unidades de síntesis territorial” establecidas en la Estrategia Territorial Nacional no están concebidas como ámbitos de planificación y ejecución de políticas. Por lo que no están definidas las unidades territoriales para organizar estas políticas.

## **8.1.2. Tipología de las políticas que van a integrar la ENCMP según el nivel “teórico” de descentralización y desconcentración**

### **a. Tipología de sectores o políticas**

Para precisar la situación, es útil volver a la tipología elaborada por el Gobierno de Ecuador de los sectores o políticas según el nivel previsto de desconcentración y descentralización:

- Sectores privativos, cuyas competencias se reservan en exclusiva al Gobierno nacional a nivel central.
- Políticas de alta desconcentración y baja descentralización: ejecutadas por el Gobierno nacional de forma desconcentrada.
- Políticas de alta descentralización y baja desconcentración, en las que están llamados a tener un importante papel los GAD.
- Sectores estratégicos: la rectoría y regulación están en manos del Gobierno nacional, pero pudiendo establecer modalidades de gestión pública local y diversos tipos de alianzas público-privadas.

### **b. Papel de esos diferentes tipos de políticas en la ENCMP**

Si examinamos el papel de esos cuatro grupos de políticas en el cambio de la matriz productiva, podemos resumir así el panorama:

-Existen algunos sectores privativos que tienen relevancia, para establecer un marco general que incentive la transformación de la matriz productiva. Por ejemplo, los relativos a comercio exterior y finanzas.

-Las medidas que van a integrar la ENCMP se corresponden principalmente con dos grupos: sectores estratégicos y políticas para las que se prevé una alta descentralización y baja desconcentración (Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Ambiente; Turismo; Cultura; Inclusión Económica y Social; Planificación).

-En cambio, será limitado el papel de las políticas con alta desconcentración y baja descentralización. Solo cabe mencionar aquí las acciones en materia de trabajo y empleo y de forma indirecta las relativas a educación.

### **c. Definición de los modelos institucionales para la gestión de las políticas**

Somos conscientes de que esa tipología responde a un diseño que no se está aplicando realmente, sobre todo por la resistencia del Gobierno nacional a avanzar en la transferencia de competencias a los GAD. De tal modo que las políticas para las que está prevista una alta descentralización siguen en general fuertemente centralizadas. Pero lo que queremos destacar es que ese problema en la distribución de competencias se acompaña de un avance muy desigual en la definición de los modelos de gestión de las diversas políticas:

-El modelo está definido, aunque comenzando a ponerse en práctica, para las políticas con alta desconcentración y baja descentralización: esquema de zonas de planificación, distritos y circuitos.

-Para los sectores privados el modelo institucional afecta exclusivamente a la organización interna del Gobierno nacional, sin que quepa plantear ningún mecanismo de territorialización y de articulación con los GAD y los actores privados y sociales.

-Lo mismo es aplicable para los sectores estratégicos, aunque para ellos cabe la posibilidad de modalidades de gestión pública local y/o alianzas público-privadas.

-El problema de indefinición se centra en las políticas de apoyo a las actividades productivas y en general aquéllas en que se prevé una alta descentralización y baja desconcentración. Para estas políticas ni el esquema de distritos y circuitos parece adecuado, ni se cuenta con otro diseño para territorializar las acciones del Ejecutivo y articular éstas con los GAD. Esto afecta de lleno a la mayor parte de las políticas que van a integrar la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva.

## **8.2. Propuestas para avanzar en un modelo de gobernanza territorial de las políticas de cambio de la matriz productiva. Coordinadas generales**

### **8.2.1. Organización del proceso**

i. Como primer paso, sería deseable que el documento de la ENCMP, que debe estar concluido a finales de 2013, incluya un apartado sobre la gobernanza territorial, en el que se establezcan unas primeras pautas sobre ciertas cuestiones:

- Unidades territoriales en que se va a organizar la planificación y aplicación de las políticas de cambio de la matriz productiva.
- Esquema de planificación y gestión de las políticas del Ejecutivo a nivel zonal y provincial: papel de las coordinaciones zonales y las Direcciones Provinciales de los Ministerios; grado de autonomía decisoria y presupuestaria de esas estructuras zonales/ provinciales.
- Papel de los GAD, en particular los GAD provinciales, en la planificación, gestión y gobernanza territorial de estas políticas.
- Espacios y mecanismos para la articulación de políticas y para la implicación de los actores privados y sociales.

ii. Partiendo de esas coordenadas, los avances más concretos tendrían lugar en el primer semestre de 2014, a través del diálogo entre la Vicepresidencia de la República y los representantes de los GAD (CONGOPE, AME, CONAGOPARE), en el Grupo de Trabajo sobre “Agendas productivas territoriales y GADs” que se ha constituido en la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva.

iii. Eso se plasmaría en la definición de un modelo de gobernanza territorial del cambio de la matriz productiva, que formaría parte del “Pacto Nacional de cambio de la matriz productiva” que está previsto formalizar a mediados de 2014.

## 8.2.2. Algunos criterios esenciales

a. Al hablar de un “modelo” no se está pensando en un esquema rígido y uniforme. El horizonte previsible y realista es que del proceso anterior resulte no un modelo cerrado y uniforme de gestión territorial de la ENCMP, sino la apertura de un “campo de juego” (margen de actuación) para las políticas y dinámicas impulsadas desde los territorios, en especial por los GAD provinciales. Partiendo de ese “campo de juego”, abierto por el Gobierno nacional, los modelos concretos de gobernanza territorial (instancias de organización y participación de los actores, delimitación de territorios y/o cadenas productivas, espacios de articulación) podrían variar de unas a otras provincias.

b. En todo caso, flexibilidad no puede ser sinónimo de ausencia de unas pautas generales mínimas sobre la institucionalidad y los procesos, las coordenadas generales dentro de las que va a operar la autonomía de cada GAD provincial; coordenadas que deberían recogerse en algún documento o instrumento normativo a nivel nacional. En relación con esto habría que definir dos aspectos: contenido de esas pautas generales; documento de planificación o instrumento normativo en el que se formalizan.

c. La principal cuestión a resolver es de carácter político, puesto que tiene que ver con la distribución del poder: hasta qué punto está el Gobierno nacional dispuesto a trasladar a los GAD y a los actores privados y sociales parcelas de poder relacionadas con la definición y ejecución de las políticas para el cambio de la matriz productiva, y cuál es el alcance de esa cesión de poder. Cualquier propuesta operativa sobre un modelo de gobernanza territorial de la ENCMP requiere aclarar esta cuestión política.

## 8.3. Estructura básica de un modelo de gobernanza territorial de la ENCMP

### 8.3.1. Esquema institucional y organizativo

La arquitectura organizativa e institucional de ese modelo de gobernanza territorial debería contar con tres tipos de instancias (gráfico 1):

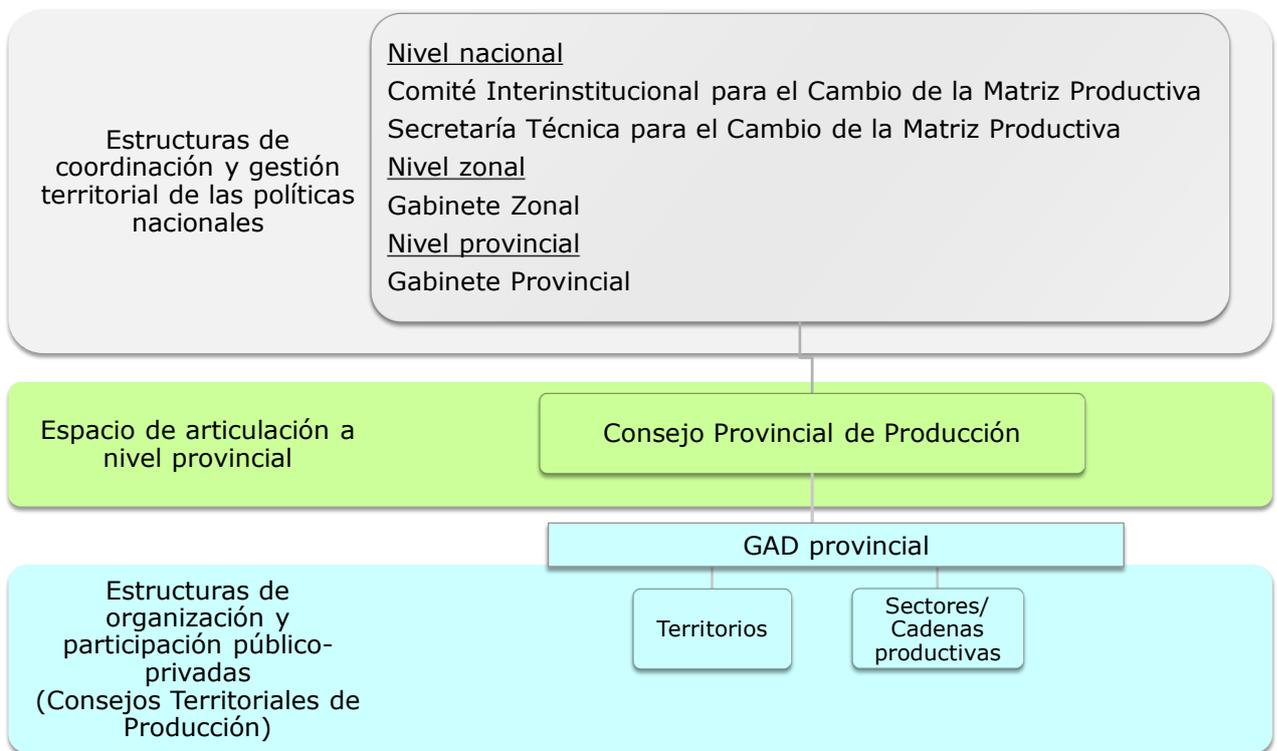
- i. Estructuras de coordinación y gestión territorial de las políticas del Gobierno nacional
  - Nivel nacional: Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva; Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva.
  - Nivel zonal/ provincial: Gabinete Zonal; Gabinete Provincial.
- ii. Espacio de articulación a nivel provincial

Proponemos aquí la constitución de un espacio formal de articulación para concertar las políticas de cambio de la matriz productiva a aplicar en cada provincia. Este espacio podría denominarse Comité Provincial para el Cambio de la Matriz Productiva o Consejo Provincial de Producción y sus integrantes serían: el GAD provincial, representantes de la estructura desconcentrada del Ejecutivo, una representación de los GADs cantonales y parroquiales, actores privados y sociales.

iii. Estructuras de organización y participación de los actores públicos, privados y sociales de cada provincia relacionados con el cambio de la matriz productiva

Estas estructuras serán definidas por cada GAD provincial (como sucede con la organización en cada provincia del Sistema de Participación Ciudadana); partiendo para ello de las experiencias de gobernanza territorial existentes en algunas de ellas. Según las características de cada provincia, puede tratarse de: instancias a nivel provincial, estructuras a nivel de unidades territoriales menores (agrupaciones de cantones) y/o referidas a cadenas productivas. Estas instancias podrían tener la denominación genérica de Consejos Territoriales de Producción.

**Gráfico 1. Esquema institucional y organizativo de un modelo de gobernanza territorial para el cambio de la matriz productiva**



Las disposiciones a nivel nacional regularían las estructuras de coordinación nacional y las normas generales sobre los espacios de articulación provincial. Dejando en manos de cada GAD provincial la regulación y funcionamiento de las instancias de organización y participación de los actores (modelo de gobernanza territorial en la provincia).

### 8.3.2. Funcionamiento de los procesos

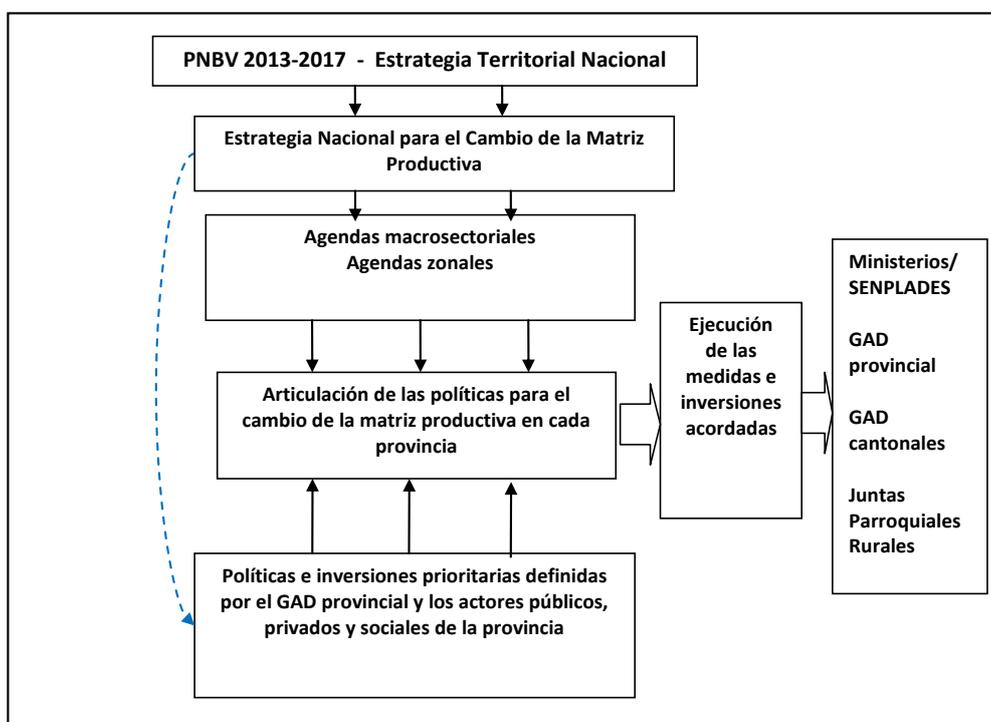
El modelo de gobernanza territorial debe funcionar con una doble dinámica, descendente y ascendente (gráfico 2):

- Los lineamientos y políticas definidos en la ENCMP, y concretados en las Agendas zonales, delimitarán el marco en que deben elaborarse las acciones y proyectos para el cambio de la matriz productiva por los actores de cada provincia.

- En sentido inverso, las demandas y propuestas desde los territorios deben alimentar la definición de políticas a nivel nacional y zonal.

El elemento clave para la conexión entre esas dos dinámicas es el espacio formal de articulación que se constituiría en cada provincia. En este espacio de articulación tendría lugar la concertación entre la “oferta” de políticas, y de financiación, del Gobierno nacional y las demandas procedentes del GAD provincial y los actores de la provincia. Permitiendo alcanzar acuerdos sobre las medidas e inversiones a ejecutar, con su traducción en los presupuestos. Los proyectos e inversiones acordados serán ejecutados por la Administración que corresponda (Gobierno nacional, GAD provincial, GADs cantonales y parroquiales), en función de sus respectivas competencias.

**Gráfico 2. Modelo de gobernanza territorial para el cambio de la matriz productiva; funcionamiento de los procesos**



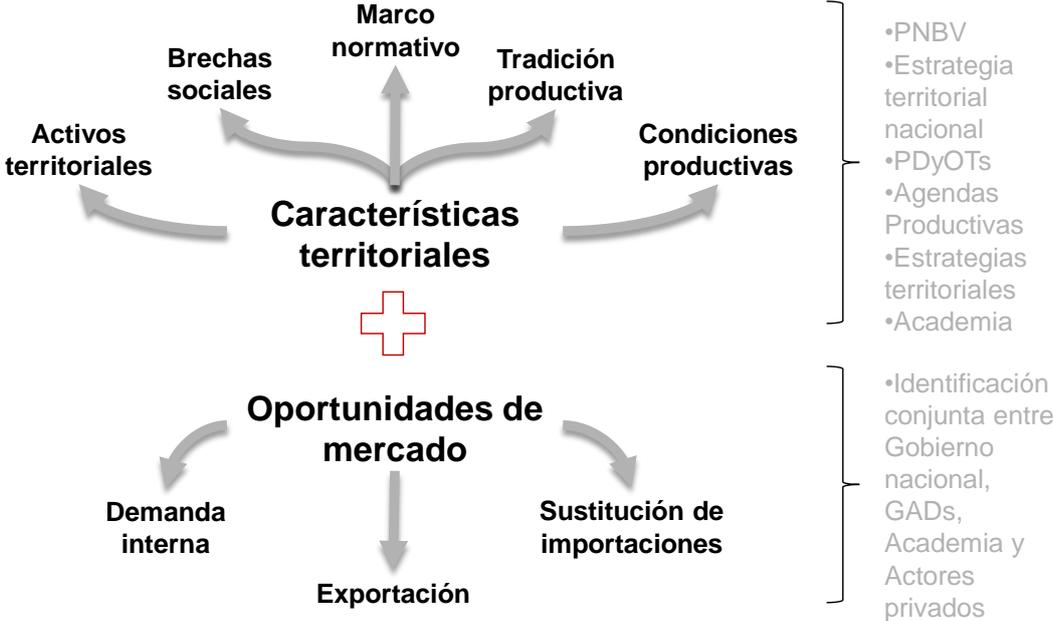
### 8.3.3. Objetivo último de ese modelo de gobernanza territorial

Lo que se pretende con la consolidación de esas instancias y procesos es contribuir al cambio de la matriz productiva desde los territorios, facilitando una mejor adaptación y focalización de las políticas sectoriales e incorporando la capacidad de innovación e iniciativa de los actores locales. O, dicho en otras palabras, el objetivo último es diseñar políticas concretas que contribuyan al cambio de la matriz productiva, teniendo como base los recursos y potencialidades de cada territorio (oferta) y las oportunidades de mercado (demanda) (gráfico 3).

En este sentido, conviene tener claro que, a diferencia de lo que sucede con el “cierre de brechas”, que puede lograrse a través de inversiones públicas en infraestructuras y servicios básicos

programadas y gestionadas “desde arriba” mediante el esquema de distritos y circuitos, los avances en la transformación de la matriz productiva solo serán posibles con un modelo de planificación y gestión de las políticas mucho más flexible, capaz de implicar al sector privado y a los restantes actores de cada territorio y/o cadena productiva.

**Gráfico 3. Potencialidades territoriales**



**8.4. Principales elementos a desarrollar y concretar**

Partiendo de esa “arquitectura básica” del modelo de gobernanza territorial de la ENCMP, quedan por concretar numerosos aspectos de su plasmación operativa. Aspectos que deberían ser desarrollados en los próximos meses a través del diálogo abierto entre la Vicepresidencia de la República y los representantes de los GAD (especialmente el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador –CONGOPE- y la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME-). Señalamos los más relevantes.

**a. Participación de los GAD en las instancias de coordinación a nivel nacional**

El adecuado funcionamiento de la ENCMP requiere que exista alguna instancia de coordinación a nivel nacional en la que participen, además de los Ministerios y otros Organismos del Ejecutivo, los representantes de los GAD, sobre todo de los GAD provinciales. Para hacer esto realidad existen tres opciones posibles:

- i. Consolidar la situación actual, consistente en una vinculación “de facto” de los GAD a la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva, a través de un Grupo de Trabajo.

- ii. Incorporar al Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, por lo tanto a una instancia de decisión política, como miembros de pleno derecho, a una representación de los GAD (al menos de los GAD provinciales, dadas sus competencias en fomento productivo).
- iii. Mantener ese Comité Interinstitucional como instancia del Ejecutivo, y crear otra estructura en la que participen representantes del Gobierno nacional y de los GAD. Estructura cuya denominación podría ser, por ejemplo, Consejo Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva.

La primera opción sería meramente continuista con los pasos que ya se han dado en los meses finales de 2013. Su inconveniente es que la participación de los GAD solo está formalizada a nivel técnico, dejando las decisiones políticas a la relación directa de los prefectos o alcaldes (y presidentes de juntas parroquiales rurales) con la Vicepresidencia de la República. Cualquiera de las otras dos opciones requiere una formalización institucional, que podría incluirse en el “Pacto Nacional de cambio de la matriz productiva”.

#### **b. Políticas gestionadas a través de este modelo descentralizado y mecanismos de financiación**

Se incluyen aquí tres cuestiones, que son las de mayor carga política y por tanto las más relevantes en los aspectos de fondo:

- Programas y políticas, de entre las que integren la ENCMP, que van a ser aplicadas de forma descentralizada a través de este modelo de gobernanza territorial.
- Alcance de las decisiones (margen de autonomía), en relación con esas políticas, que se trasladan a los GAD provinciales y a los espacios de articulación para ser acordadas con los actores públicos, privados y sociales de cada provincia.
- Mecanismos de financiación:
  - Fondos públicos: posibilidad de establecer líneas específicas de financiación del Gobierno nacional para esas políticas descentralizadas de cambio de la matriz productiva; incremento posible de las transferencias recibidas por los GAD provinciales del Gobierno nacional o de la capacidad fiscal de estos GAD, para financiar esas políticas.
  - Acceso al crédito: medidas para facilitar el acceso a la financiación para los proyectos e inversiones relacionadas con el cambio de la matriz productiva.

#### **c. Espacio, reglas y mecanismos de articulación de políticas en cada provincia**

Las principales cuestiones a desarrollar y concretar son:

- i. Configuración formal y composición del espacio de articulación a nivel provincial (Consejo Provincial de Producción). En principio, este espacio podría intentar configurarse a partir de instancias ya existentes. Y en cuanto a la composición, para cumplir adecuadamente su papel deberían formar parte: el GAD provincial, representantes de la estructura desconcentrada del Ejecutivo, una representación de los GADs cantonales y parroquiales, representantes de los actores privados y sociales y también las Universidades y otros centros tecnológicos y de investigación de la provincia. Pero éstos son aspectos a precisar.
- ii. Organización del proceso de articulación: (1) posible elaboración inicial de un “informe técnico de articulación potencial de políticas”; (2) reglas para la adopción de acuerdos en el espacio de articulación; (3) mecanismos de asignación de recursos presupuestarios a las medidas acordadas; (4) calendario anual para la incorporación de las medidas a los presupuestos (nacional, del GAD provincial, ...).
- iii. Normas sobre ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas que se aprueben.

Para todas esas cuestiones, relacionadas con la operativización del espacio de articulación, pueden tener utilidad las notas elaboradas previamente en nuestra propuesta de bases para una política de desarrollo de los territorios rurales.

#### **d. Definición del modelo de gobernanza del desarrollo económico territorial dentro de cada provincia**

Como ya se ha indicado, la propuesta es que las estructuras y procesos que se establezcan en cada provincia para la organización y participación de los actores públicos, privados y sociales sean definidas de forma autónoma por cada GAD provincial. La duda se refiere a la posibilidad y pertinencia de establecer algunas pautas generales a nivel nacional, y cuál sería el contenido de esas pautas.

En este aspecto es donde debe ser de gran utilidad la sistematización que va a realizar CONGOPE sobre experiencias de gobernanza del desarrollo económico territorial en algunas provincias, a través de la consultoría *Sistematización de experiencias de gestión de las competencias de fomento productivo por parte de los gobiernos provinciales de Pichincha, Tungurahua, Loja y Manabí*. Esta sistematización aportará también insumos para otros aspectos señalados anteriormente: tipos de políticas más interesantes para su gestión descentralizada, configuración y funcionamiento del espacio de articulación a nivel provincial.

#### **e. Posibilidad de una aplicación gradual, comenzando por algunas provincias**

Las grandes diferencias existentes en la realidad socioeconómica de las diversas provincias y en la capacidad técnica y ejecutiva de los GAD provinciales hacen muy difícil, y seguramente

desaconsejable, la puesta en marcha de manera general de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva como el descrito.

Una alternativa pragmática consiste en iniciar ese proceso de forma gradual, comenzando por aquellas provincias que cuentan con experiencias más consolidadas de gobernanza del desarrollo económico territorial desde el GAD provincial. Las provincias concretas que entrarían en esa fase inicial y el procedimiento para que otras se vayan incorporando serían cuestiones a decidir, en principio entre la Vicepresidencia de la República y el CONGOPE.

### **8.5. Consideraciones adicionales**

- i. Este modelo de gobernanza territorial tiene un componente importante de articulación de políticas públicas entre niveles de gobierno, concretamente entre el Ejecutivo y los GAD provinciales. Y ésta constituiría una de sus aportaciones.

Sin embargo, no es en la articulación interinstitucional donde debe colocarse el foco de atención. El objetivo principal es impulsar dinámicas de concertación público-privada en los territorios, que generen un clima favorable a las iniciativas privadas y sociales que contribuyan a la transformación de la matriz productiva. Teniendo claro que es la inversión privada la que va a jugar un papel central en esa transformación.

- ii. Por otro lado, no se trata simplemente de organizar las políticas productivas aplicadas en cada provincia, sino que el énfasis ha de ponerse en la generación de innovaciones que posibiliten diversificar la producción, aumentar el valor agregado y mejorar el acceso a los mercados, tanto nacionales como internacionales. Obviamente, las innovaciones tienen que partir de las actividades económicas existentes y de las potencialidades de cada territorio. Y éstas incluyen no solo las innovaciones tecnológicas, en productos y procesos, sino también las relativas a la organización de los actores y a las estrategias comerciales. Pero conviene no perder de vista que el objetivo es un modelo de gobernanza territorial para avanzar en el cambio de la matriz productiva, no para gestionar (mejor) las políticas productivas existentes.

En este sentido, podría ser útil sistematizar experiencias de sistemas territoriales de innovación, tanto en países de América Latina como en ciertas regiones europeas (por ejemplo el Norte de Italia o el País Vasco en España).

- iii. Más allá de cuestiones nominales, este modelo de gobernanza territorial del cambio de la matriz productiva supondría un paso muy importante hacia una política de desarrollo de los territorios rurales como la perfilada en nuestra “Propuesta de bases”. La razón es doble: por un lado, es en las actividades productivas donde se centra el potencial de la política de desarrollo de los territorios rurales; por otra parte, sería relativamente fácil incorporar la dimensión rural y los vínculos rural-urbanos en el funcionamiento práctico de ese modelo

de gobernanza territorial (concretamente en las instancias de organización y participación de los actores establecidas dentro de cada provincia).

### **8.6. Ilustración práctica con la experiencia piloto de PIDERAL en Manabí**

Aunque concebida inicialmente en el marco de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural, la experiencia piloto realizada por PIDERAL en la provincia de Manabí es útil como ilustración práctica de lo que puede ser el funcionamiento de ese modelo de gobernanza territorial para el cambio de la matriz productiva.

Partiendo de las instancias de participación social y articulación de políticas creadas por el GAD provincial en su “Ordenanza del Presupuesto y la Participación Ciudadana”, las actividades de PIDERAL lograron: dinamizar la organización de los representantes públicos, privados y sociales de la Microrregión Centro Sur de Manabí; impulsar la definición por esos actores de una primera Agenda de desarrollo para el territorio, en la que se establecieron los ejes considerados como estratégicos y prioritarios para la Microrregión; y llevar a cabo un ejercicio inicial de articulación con las políticas provinciales y nacionales, partiendo para ello de los espacios regulados en la Ordenanza del GAD Provincial (Consejo Consultivo y Mesa de Diálogo Territorial), espacios en los que participan también representantes de la estructura desconcentrada del Ejecutivo.

Los resultados concretos de esa experiencia piloto se vieron muy condicionados por factores diversos, entre los que hay que destacar la escasa o nula capacidad de los delegados a nivel desconcentrado de los Ministerios para concertar políticas y presupuestos en base a las demandas desde los territorios. Pero la experiencia ha mostrado que, de contar con el respaldo de un marco adecuado a nivel nacional, las instancias creadas por el GAD Provincial de Manabí podrían constituir la base de un modelo operativo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva en esta provincia.

### **III. VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS**

#### **9. Viabilidad de las propuestas para una política pública de desarrollo de los territorios rurales**

Las propuestas que acabamos de resumir están concebidas con una visión pragmática y posibilista, buscando su encaje no solo en el actual marco normativo e institucional sino también en las políticas prioritarias del Gobierno de Ecuador para el período 2013-2017. Por otro lado, se trata de diseños generales, con numerosos elementos pendientes de concretar y desarrollar, lo que facilita una adaptación flexible en su plasmación práctica.

Partiendo de eso, la viabilidad de estas propuestas, y la mayor o menor ambición con que sean aplicadas, va a depender esencialmente de la voluntad política del Gobierno nacional. A priori, pensamos que es bastante factible y probable la puesta en marcha de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva como el diseñado en el apartado 8; mientras que existen muchas mayores dificultades para que se configure en los próximos años una política de desarrollo de los territorios rurales, en línea con la propuesta de bases que recogemos en el apartado 7.

El proyecto de avanzar en una política específica de desarrollo rural, incorporando elementos del DRT, parecía haberse descartado en Ecuador a mediados de 2013, después de la aprobación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y la desaparición de facto de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural. Sin embargo, hay algunos signos recientes de que ese proyecto puede reactivarse:

-Desde el mes de noviembre el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural (CIBVR) ha reanudado sus reuniones a nivel político, vinculado ahora al Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza. Lo que se ha acompañado de una reanudación también de las actividades del Equipo Técnico Nacional del CIBVR.

-Ello ha dado lugar a que algunos elementos de la ENBVR, incluidos aportes de PIDERAL sobre la definición y articulación de políticas en las áreas rurales, se estén incorporando al diseño de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza (ENEP).

-Sobre esa base, existen sectores del Gobierno, representados entre otros por la Viceministra de Desarrollo Rural, que apuestan por que la política de desarrollo rural y el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural vuelvan a emerger con un perfil propio; teniendo como horizonte, en sintonía con nuestra "Propuesta de bases", configurar una política de desarrollo de los territorios rurales que posibilite que la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) y la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza (ENEP) "aterriquen" de forma coordinada en las áreas rurales y con una implicación de los actores de cada territorio.

Lo que suceda finalmente va a depender en gran medida de unos talleres de alto nivel político con el Presidente de la República previstos para el mes de enero de 2014: uno sobre el cambio de la matriz productiva, otro sobre la erradicación de la pobreza y el tercero sobre desarrollo rural. En este último taller se debatirá la posible configuración de una política específica de desarrollo rural para los próximos años, que de salir adelante recogería buena parte de las ideas de nuestra "Propuesta de

bases”, según la información transmitida por la Viceministra de Desarrollo Rural durante la misión de la ITR en diciembre de 2013.

En función de los acontecimientos, cabe por tanto la posibilidad de que el Gobierno de Ecuador recupere el proyecto de formular e implementar una política de desarrollo rural, vinculada ahora a la ENCMP y la ENEP. Y en ese supuesto el diseño de PIDERAL resumido en la “Propuesta de bases” jugaría con toda probabilidad un papel relevante.

Sin embargo, a pesar de contar con apoyos dentro del Gobierno, somos muy escépticos sobre la viabilidad a corto plazo de esa propuesta, sobre todo por tres motivos:

- La prioridad otorgada al cambio de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza creemos que no deja “espacio político” para una tercera Estrategia, a un nivel similar a las anteriores, centrada en el desarrollo de los territorios rurales.
- La política de desarrollo rural no cuenta en la estructura del Gobierno ni con una ubicación clara ni con un liderazgo político de suficiente envergadura. La mejor forma de ilustrar esto es mediante el contraste con las políticas de cambio de la matriz productiva. Éstas cuentan con un liderazgo claro y de primer nivel: la Vicepresidencia de la República, que preside el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y a la que está adscrita la Secretaría Técnica para el CMP. En cambio, la instancia que debería coordinar la elaboración y ejecución de la política de desarrollo rural, el Comité Intersectorial del Buen Vivir Rural, sigue manteniendo una tricefalia entre: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (que preside el Comité), la SENPLADES (responsable de la planificación de las medidas) y el Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP (que ejerce la secretaría técnica y por tanto el impulso operativo).
- A ello se une que el impulso de procesos de DRT no constituye en estos momentos una prioridad para los principales Ministerios responsables de las políticas, sobre todo productivas, en las áreas rurales, comenzando por el propio Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), más preocupados de realizar inversiones que permitan resultados a corto plazo de incremento de la producción y mejora de la productividad.

Esos condicionantes hacen, a nuestro juicio, sumamente improbable que en los próximos años pueda configurarse en Ecuador una política de desarrollo de los territorios rurales que integre las principales políticas (productivas y sociales) del Gobierno nacional, y cuente al mismo tiempo con espacios para articular esas políticas con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y las demandas de los actores de cada territorio. Lo que podría ser factible, en todo caso, es una política de desarrollo rural centrada en los pequeños productores y vinculada a la Estrategia de Erradicación de la Pobreza. En este sentido, cabe la posibilidad de que se produzca una segmentación en las políticas agropecuarias y rurales, entre las medidas destinadas a los sectores empresariales y las políticas sociales y de desarrollo rural; lo que incluso podría plasmarse en una división del actual MAGAP en dos Ministerios diferentes. En este supuesto se configuraría una política de desarrollo rural orientada a los pequeños productores, la agricultura familiar campesina y la economía popular y solidaria, muy vinculada a la ENEP; dejando al margen las políticas productivas dirigidas a los sectores empresariales del medio rural, que se canalizarían por otra vía (políticas sectoriales). De darse este escenario, nuestra Propuesta de bases podría servir de referencia pero para una política de desarrollo rural que se limitaría esencialmente a los componentes productivos y de inclusión económica de la ENEP.

El producto de PIDERAL con mayor viabilidad a corto plazo, el que tiene más posibilidades de incidir en las políticas que se implementen en los próximos años, es la “propuesta de un modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva”. De entrada, esto conecta con lo que, a nuestro entender, constituye una tendencia de fondo en América Latina en el período reciente: la pérdida progresiva de protagonismo, social y político, de las cuestiones relativas a las áreas rurales, muy ligado a la reducción del peso económico y demográfico de estas áreas; mientras que mantienen, en cambio, su vigencia los problemas relacionados con los desequilibrios territoriales y la necesidad de corregir estos desequilibrios. Si ese diagnóstico es adecuado, el corolario, no solo para Ecuador sino en general para la región, resulta evidente: la senda más viable para avanzar en políticas de desarrollo de los territorios rurales consiste en impulsar modelos de gobernanza territorial de las principales políticas públicas; tratando de introducir en ese marco la especificidad de las áreas rurales. Es ésta la idea de fondo que está detrás de la propuesta que ahora comentamos.

La viabilidad de esta propuesta se ve avalada, en primer lugar, por la existencia de un contexto político propicio. La elaboración y puesta en marcha de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) constituye la principal prioridad en las políticas del Gobierno de Ecuador para el período 2013-2017. En ese marco, se ha abierto en los meses finales de 2013 un diálogo entre la Vicepresidencia de la República, que lidera esa Estrategia, y los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), con el fin de definir los esquemas de gestión territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva. Ese diálogo se está canalizando a través del Grupo de Trabajo sobre “Agendas productivas territoriales y GADs” que se ha constituido en la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva. Además existe un apoyo expreso del Vicepresidente de la República a avanzar hacia una gobernanza territorial de la ENCMP que sea capaz de implicar a los GAD (provinciales, y en menor medida cantonales y parroquiales) y facilite la participación activa en el proceso de los actores privados. Y eso confluye con el importante peso político de los GAD, más aún ante las elecciones provinciales y locales previstas para febrero de 2014.

En suma: tenemos una política, una Estrategia, con máxima prioridad para el Gobierno y que cuenta con un liderazgo político al máximo nivel (la Vicepresidencia); y está todavía comenzando el proceso destinado a definir sus esquemas de gobernanza territorial, con la participación los gobiernos provinciales y locales, estando previsto que esto culmine en el primer semestre de 2014 en un “Pacto Nacional de cambio de la matriz productiva”.

Partiendo de ese contexto, el diseño general elaborado por PIDERAL, que fue presentado y debatido durante la misión de la ITR de diciembre de 2013, recibió el respaldo tanto del Director de Fomento Productivo del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Patricio López, como del asesor del Vicepresidente de la República encargado de los temas de gobernanza del cambio de la matriz productiva, Carlo Ruíz, y también de la Viceministra de Desarrollo Rural, Silvana Vallejo. Esas reacciones, y otras valoraciones recogidas durante la misión, coinciden en que la propuesta de PIDERAL tiene un gran potencial y viabilidad, pudiendo convertirse en la base del modelo de gobernanza territorial de la ENCMP que en los próximos meses deben desarrollar y aprobar la Vicepresidencia de la República y los representantes de los GAD (en especial el CONGOPE).

No obstante, aunque haya recibido una alta aceptación la “arquitectura general” de nuestra propuesta, quedan muchas incógnitas sobre el modelo de gobernanza territorial que finalmente se

construya. Especialmente en dos aspectos: el funcionamiento y la capacidad de decisión del espacio de articulación provincial, entre el Gobierno nacional y los actores de cada provincia; y el papel de las instancias o estructuras público-privadas que deben existir en cada provincia (a nivel territorial y/o de cadenas productivas). En este sentido, está todavía por aclarar una cuestión política de fondo: hasta qué punto está el Gobierno nacional dispuesto a trasladar a los GAD y a los actores privados y sociales parcelas de poder relacionadas con la definición y ejecución de las políticas para el cambio de la matriz productiva, y cuál es el alcance de esa cesión de poder. La voluntad del Vicepresidente de la República en este sentido parece existir. Pero ciertas pulsiones tecnocráticas y centralistas del Gobierno nacional nos llevan a mantener reservas sobre el resultado final.

Dada la situación en la que quedan las propuestas del MTR en el momento de la conclusión de PIDERAL, a finales de 2013, sería importante realizar en los próximos meses un seguimiento de la implementación que pueden alcanzar esas propuestas, teniendo en cuenta las perspectivas prometedoras que existen sobre todo para el modelo de gobernanza territorial de las políticas para el cambio de la matriz productiva. Este seguimiento, y el posible aporte de elaboraciones más detalladas de algunos elementos de las propuestas, ya no podrá ser realizado sin embargo por el equipo del proyecto. Por ello sería deseable que el IICA, como agencia ejecutora de PIDERAL y con importante presencia en Ecuador, asuma esas tareas y contribuya a dar continuidad a los procesos que quedan en marcha.