



SUSTENTOS NORMATIVOS, TEÓRICO CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS LOCALES DEL SISTEMA

IBARRA – ECUADOR
ENERO 2016

Contenido

PRINCIPIOS COOTAD	2
PARTE I. FUNDAMENTOS NORMATIVOS	5
INTRODUCCION	5
EL NUEVO MARCO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA EN EL “DESARROLLO TERRITORIAL RURAL”	6
1. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO.....	6
2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.....	11
3. LA ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS PARA EL DESARROLLO	13
4. LA GESTION DEL DESARROLLO (EJECUCION)	20
5. LA GESTION DEL DESARROLLO (EJECUCION) POR COMPETENCIAS	26
6. LA FUNCION GERENCIAL DEL CONTROL.....	33
7. LOS INCENTIVOS PREVISTOS EN LA NORMA.....	39
PARTE II. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES.....	42
1. LA COMPRESION DEL DESARROLLO	43
2. EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL (DTR).....	45
3. ESCENARIOS DEL DESARROLLO.....	47
4. EL CAPITAL SOCIAL.....	51
5. LAS POBREZAS, LAS NECESIDADES, LOS SATISFACTORES	57
6. EL BUEN VIVIR	59
7. REFERENCIAS DOCUMENTALES.....	61

LA PREFECTURA DE IMBABURA, EN LA FORMULACION DEL MODELO DE GESTION PARA EL FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTOS E INICIATIVAS PRODUCTIVAS LOCALES, HACE SUYOS, COMO SU PRINCIPAL MARCO ORIENTADOR, LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

PRINCIPIOS COOTAD

a) *Unidad.*- *Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.*

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.

La unidad territorial implica que, en ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional.

La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.

La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.

b) *Solidaridad.*- *Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, **redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades** entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.*

c) *Coordinación y corresponsabilidad.*- *Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la*

ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

- d) Subsidiariedad.-** La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

- e) Complementariedad.-** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular **sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria** para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

- f) Equidad interterritorial.-** La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

- g) Participación ciudadana.-** La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y **adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos**, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

h) Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados ***priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.*** La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

(COOTAD Art. 3)

PARTE I. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

INTRODUCCION

A partir de la presencia de un nuevo liderazgo en la Prefectura de Imbabura, surge la iniciativa de consolidar la asunción de la competencia de fomento productivo configurando de una mejor manera los procesos a través de los cuales se posibilite una actuación eficiente, eficaz, equitativa y, sobre todo, transparente.

En el marco de esta política de la Prefectura de Imbabura, la Dirección General de Desarrollo Económico (DGDE) resuelve emprender un proceso cuyo objetivo es:

Sistematizar el conjunto de mecanismos que hacen factible la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial, considerando el marco legal, financiero y técnico dispuesto por la normativa vigente.

Se trata de aproximar un análisis de las leyes, reglamentos y demás normas vigentes que se relacionan con los procesos de inversión pública, en función de los programas y proyectos de desarrollo rural territorial, incluyendo reflexiones sobre la institucionalidad involucrada.

Para abordar el estudio propuesto se discutieron algunas preguntas orientadoras que podían ser las dinamizadoras de una cadena de reflexiones en torno a la idea central del objetivo del estudio:

¿Cuál es la normatividad vigente y las instancias de aprobación de la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial?

¿Cuáles son los roles de los actores de los procesos de desarrollo, especialmente del gobierno provincial y de las organizaciones sociales así como las organizaciones no gubernamentales?

¿Qué implica para el desarrollo rural la implementación de un enfoque de gestión participativa por parte de los actores que acceden a los servicios ofertados por el gobierno provincial?

Este es, en resumen, el marco orientador del estudio, quedando el reto de ir adecuando los resultados a la dinámica de su realización.

Es necesario señalar que este estudio es el fundamento para desarrollar, luego, una propuesta de modelo de gestión para el Fortalecimiento de Emprendimientos e Iniciativas Productivas Locales.

EL NUEVO MARCO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA EN EL “DESARROLLO TERRITORIAL RURAL”

En las siguientes líneas se busca evidenciar en qué medida las prácticas de fomento del desarrollo se enmarcan, o pueden, o deben enmarcarse en las disposiciones legales. Se trata de establecer una clara articulación entre la norma y la práctica. Se propone tender un puente imaginario entre estos dos aspectos y se invita a cruzarlo permanentemente, de ida y vuelta. El cruce de la norma a la práctica no sólo es necesario sino una obligación, se trata de mostrar cómo en la práctica los actores institucionales son respetuosos de la ley y, por otro lado, el cruce de la práctica a la norma quizá pueda ser considerado como un proceso de retroalimentación a los legisladores provinciales (Consejeros), quienes diseñan e implementan ordenanzas, para mostrarles cuán acertados estuvieron o qué enmiendas deberán instrumentarse para mejorar las normas.

Para desarrollar el ejercicio propuesto, se va a considerar, en primer lugar, las principales disposiciones normativas que obligan a las entidades del estado a dar respuestas a las demandas sociales y, en segundo lugar, para llegar a las especificidades, se considerarán los ciclos fundamentales de la gerencia de un proceso de desarrollo económico-social: planificación, organización, ejecución y control. Las fuentes que alimentan esta propuesta son, principalmente: la Constitución de la República; el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-; el Código de Planificación y Finanzas Públicas; el Código de la Producción; la Ley de Participación Ciudadana; la Ley de Economía Popular y Solidaria; la Ley de Soberanía Alimentaria; la Ley de Compras Públicas y algunas de las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias.

1. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

Las obligaciones fundamentales son las consignadas en la Constitución de la República y éstas parten desde el reconocimiento que *las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.*(Constitución, art. 10)

Algunos de los principios que rigen el cumplimiento de los derechos de los y las ciudadanos(as) son:

- *Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.*

- *Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física.*
- *Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.*
- *En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.*
- *El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.*

(Constitución, Art. 11)

La Prefectura de Imbabura reconoce que *el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.*(Constitución Art. 12.)

La Prefectura de Imbabura también reconoce que *las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; **preferentemente producidos a nivel local** y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.*(Constitución, Art. 13)

Por su parte, la Ley Orgánica de del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), *tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente, establece que:*

*El régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para **fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía;** respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y*

formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental.

El Estado, a través de los niveles de gobierno nacional y sub-nacionales implementará, las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución de la República y la Ley.(LORSA, Art. 1)

Es importante reconocer el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumakkawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.(Constitución, Art. 14)

Para garantizar los derechos ciudadanos la Constitución de la República define el Régimen de Desarrollo en los siguientes términos:

Es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumakkawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. (Constitución, Art. 275)

El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

- *Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.*
- *Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.*
- *Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.*
- *Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.*
- *Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.*

- *Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.*(Constitución Art. 276)

Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

- *Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.*
- *Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.*
- *Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.*
- *Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.*
- *Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.*
- *Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.*(Constitución Art. 277)

Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

- *Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los **planes de desarrollo en todos sus niveles**.*
- *Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.* (Constitución Art. 278)

El peso de la soberanía alimentaria en el DTR también es significativo para superar la pobreza de los habitantes rurales: **la soberanía alimentaria** constituye un objetivo estratégico y **una obligación del Estado** para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado:

- ***Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.***
- *Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.*
- *Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.*
- *Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.*

- *Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.*
- *Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.*
- *Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.*
- *Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.*
- *Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.*
- *Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.*
- *Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.*
- *Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.*
- *Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.*
- *Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.*

(Constitución Art. 281)

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.(Constitución Art. 282)

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. (Constitución Art. 283)

Vistas las obligaciones relevantes del Estado, corresponde ahora analizar cómo éstas se operativizan, siempre mirando lo que al respecto establece la ley.

2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

El enfoque de la planificación es esencialmente participativo y para esto se precisa que:

En todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- *Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
 - *Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*
 - *Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*
 - *Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*
 - *Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*
- (Constitución, Art. 100)

Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.(Constitución, Art. 248)

La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.(Constitución, Art. 241)

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios:

- *Igualdad.*
- *Interculturalidad.*
- *Plurinacionalidad.*
- *Autonomía.*
- *Deliberación pública.*
- *Respeto a la diferencia.*
- *Paridad de género.*
- *Responsabilidad.*

- *Corresponsabilidad*
- *Información y transparencia.*
- *Pluralismo.*
- *Solidaridad.*

(Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 4).

El Consejo Provincial es el espacio en el que se articulan los tres niveles de gobiernos locales: provincial, cantonal y parroquial. Este espacio, debidamente fortalecido, se constituye en una importante opción para elevar los niveles de eficacia y también de eficiencia de las intervenciones en los territorios rurales.

Para la Prefectura de Imbabura es claro que: *los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.*

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;*
- La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;*
- Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,*
- Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.*

(COOTAD Art. 295)

Junto a la planificación del desarrollo se precisa el ordenamiento de los territorios:

Y... el ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;*
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,*
- La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.(COOTAD Art. 297)*

Para la formulación de los planes de desarrollo se ha previsto la conformación de consejos territoriales de planificación que están debidamente regulados.

Los consejos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.

(COOTAD Artículo 300)

Reiteramos que la planificación es participativa.

Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación. (C.O. PLANIFICACION Art. 13)

En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.(C.O. PLANIFICACION Art. 14)

Los procesos de planificación deberán incorporar *los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, el empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquellas que defina el régimen de soberanía alimentaria.*(LORSA, Art. 2)

3. LA ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS PARA EL DESARROLLO

Luego de contar con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial es preciso considerar la organización para la ejecución partiendo del reconocimiento de las competencias que los diferentes niveles de gobierno poseen y, en especial, aquellas que le corresponden a la Prefectura de Imbabura. Cada nivel de gobierno tiene sus competencias exclusivas; sin embargo, *el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno*(Constitución Art. 260).

Parece necesario trabajar en una clara comprensión de lo que significa una competencia y cómo ésta se desarrolla, pero, además se requiere precisar el significado de otras categorías relacionadas.

El Sistema nacional de competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. (COOTAD, Artículo 108)

Antes de presentar el significado de las competencias es necesario recordar el de otras cuestiones como:

Los sectores. Se identifican como **sectores** a las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial. Se clasifican en sectores privativos, estratégicos y comunes.(COOTAD, Artículo 109)

Son **sectores privativos** aquellos en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables.

Son sectores privativos la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo. (COOTAD, Artículo 110)

En cambio, los **sectores estratégicos** son aquellos en los que el Estado, en sus diversos niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con el COOTAD.

Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley.(COOTAD, Artículo 111)

Se identifican como **sectores comunes** todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.(COOTAD, Artículo 112)

En cuanto a las **competencias**, bajo esta concepción se comprende a las *capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias. (COOTAD, Artículo 113)*

Pero hay diferentes tipos de competencias:

Competencias exclusivas.- *Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.(COOTAD, Artículo 114)*

Competencias concurrentes.- *Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. (COOTAD, Artículo 115)*

Para el ejercicio de las competencias se precisa de facultades, entendidas éstas como *atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. **Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión**, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.*

La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privados y estratégicos.

Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional.

La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como

los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector. (COOTAD, Artículo 116)

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

- *La planificación nacional.*
 - *Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria;*
 - *comercio exterior y endeudamiento.*
 - *Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.*
 - *Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.*
 - *Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.*
- Entre las relevantes

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales. (Constitución, Art. 261)

Por su parte, los gobiernos provinciales y, por tanto la Prefectura de Imbabura, tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

- *Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.*
- *Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.*
- *Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas.*
- *La gestión ambiental provincial.*
- *Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.*
- *Fomentar la actividad agropecuaria.*
- *Fomentar las actividades productivas provinciales.*
- *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales. (Constitución, Art. 263)

*El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privados, **los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel**, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y **con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.**(COOTAD, Artículo 126)*

Todas las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ejercen exclusivamente en sus respectivas circunscripciones territoriales. Cuando en una determinada circunscripción territorial se deba emplazar y construir una infraestructura o un equipamiento que por su naturaleza esté destinado a atender a una población mayor que la de esa circunscripción, se coordinará con los niveles de gobierno que sean titulares de la misma competencia en esa zona de influencia. (COOTAD, Artículo 127)

Todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto.

El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

Los modelos de gestión de los diferentes sectores se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias.

Los modelos de gestión que se desarrollen en los regímenes especiales observarán necesariamente la distribución de competencias y facultades, criterios y normas, contenidas en este Código para los distintos niveles de gobierno. (COOTAD, Artículo 128)

La norma establece las orientaciones para trabajar por el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los GADs para que puedan asumir sus competencias y desarrollarlas con eficiencia y eficacia (COOTAD, Capítulo VI). La responsabilidad de este fortalecimiento se le asigna al Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con las entidades asociativas (CONGOPE) de los GADs, quienes, a su vez pueden establecer convenios con el organismo público encargado de la formación de los servidores públicos, con las asociaciones de gobiernos autónomos descentralizados, universidades, institutos de capacitación de los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones no gubernamentales, los cuales conformarán la red de formación y capacitación.

Los actores importantes en el ámbito del desarrollo son las familias y las organizaciones a las que pertenecen, y es con ellos con quienes la Prefectura de

Imbabura va a interactuar a través del Modelo de Gestión para el Fortalecimiento de Emprendimientos e Iniciativas Productivas Locales. El cómo los actores deben estar organizados para ser partícipes del sistema es lo que se destaca a continuación. El referente básico es la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS).

Se empieza destacando que integran la Economía Popular y Solidaria las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares.(LOEPS, Artículo 8)

Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplael Reglamento de la LOEPS. (LOEPS, Artículo 9)

La Prefectura de Imbaburava a trabajar con Sectores Comunitarios que son caracterizados como el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada.(LOEPS, Artículo 15)

Las organizaciones del Sector Comunitario adoptarán, la denominación, el sistema de gobierno, control interno y representación que mejor convenga a sus costumbres, prácticas y necesidades, garantizando su modelo de desarrollo económico endógeno desde su propia conceptualización y visión.(LOEPS, Artículo 16)

Para el cumplimiento de sus objetivos, las organizaciones del Sector Comunitario, contarán con un fondo social variable y constituido con los aportes de sus miembros, en numerario, trabajo o bienes, debidamente evaluados por su máximo órgano de gobierno. También formarán parte del fondo social, las donaciones, aportes o contribuciones no reembolsables y legados que recibieren estas organizaciones.(LOEPS, Artículo 17)

Para efectos de las consideraciones establecidas en el Sistema de Fortalecimiento de Emprendimientos e Iniciativas Productivas Locales, se entenderá como Sector Asociativo al conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada.(LOEPS, Artículo 18)

La forma de gobierno y administración de las asociaciones constarán en su estatuto social, que preverá la existencia de un órgano de gobierno, como máxima

autoridad; un órgano directivo; un órgano de control interno y un administrador, que tendrá la representación legal; todos ellos elegidos por mayoría absoluta, y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato. (LOEPS, Artículo 19)

El capital social de estas organizaciones, estará constituido por las cuotas de admisión de sus asociados, las ordinarias y extraordinarias, que tienen el carácter de no reembolsables, y por los excedentes del ejercicio económico.(LOEPS, Artículo 20)

*Una cuestión de especial interés para la gestión del desarrollo es también la existencia del Sector Cooperativo que no es sino *el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.* (LOEPS, Artículo 21)*

Las cooperativas, según la actividad principal que vayan a desarrollar, pertenecerán a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios. En cada uno de estos grupos se podrán organizar diferentes clases de cooperativas, de conformidad con la clasificación y disposiciones que se establezcan en el Reglamento de LOEPS.(LOEPS, Artículo 23)

Las Cooperativas de producción *son aquellas en las que sus socios se dedican personalmente a actividades productivas lícitas, en una sociedad de propiedad colectiva y manejada en común, tales como: agropecuarias, huertos familiares, pesqueras, artesanales, industriales, textiles. (LOEPS, Artículo 24)*

Las Cooperativas de servicios *son las que se organizan con el fin de satisfacer diversas necesidades comunes de los socios o de la colectividad, los mismos que podrán tener la calidad de trabajadores, tales como: trabajo asociado, transporte, vendedores autónomos, educación y salud.(LOEPS, Artículo 28)*

Las cooperativas contarán con una Asamblea General de socios o de Representantes, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una gerencia. (LOEPS, Artículo 32)

*Hay sectores populares que deben ser apoyados porque se trata de emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos; se trata de *personas o grupos de personas que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares, organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello generan trabajo y empleo entre sus integrantes.*(LOEPS, Artículo 75)*

Alternativas de organización para el fomento productivo son, sin lugar a dudas, la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

La Micro, Pequeña y Mediana empresa es toda persona natural o jurídica que, como una unidad productiva, ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumple con el número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales, señalados para cada categoría, de conformidad con los rangos que se establecerán en el reglamento del Código de la Producción.(Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 53).

Se ha propuesto elementos básicos de la organización para el desarrollo tanto desde la perspectiva institucional como de los “actores de derecho” que son quienes se insertarán en la operación del Sistema de Incentivos.

4. LA GESTION DEL DESARROLLO (EJECUCION)

Para el cumplimiento de esta función se precisa la disponibilidad de algunos factores, uno de ellos: ... el presupuesto.

De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.(COOTAD, Artículo 163)

Algunos criterios relevantes:

Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.(Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 57)

*Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirá de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población,procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación,de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e **incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.** (COOTAD, Artículo 164)*

*Los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los gobiernos autónomos descentralizados son recursos públicos. **Los gobiernos autónomos descentralizados que reciban o transfieran bienes o recursos públicos tendrán la obligación de aplicar los procedimientos que permitan la***

transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre la utilización de los recursos. (COOTAD, Artículo 165)

Se precisa el carácter público de los recursos y, en consecuencia, la obligación de la Prefectura de Imbabura de aplicar los procedimientos que permitan la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre su utilización. Además, se establecen otras obligaciones como la de que cualquier decisión que adopte la Prefectura de Imbabura y que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. (COOTAD, Artículo 166)

Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública. (COOTAD, Artículo 168)

Es posible considerar contrapartes comunitarias en la implementación de proyectos identificados o articulados a los planes de desarrollo formulados.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán desarrollar proyectos de servicios de sus competencias con la participación pecuniaria o aportación de trabajo de las comunidades organizadas, en cuyo caso éstas no pagarán contribución especial de mejoras. (COOTAD, Artículo 183)

El Título VII del COOTAD incorpora conceptos y regulaciones de interés para el desarrollo territorial rural dado que en él se propone las MODALIDADES DE GESTIÓN, PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN. El Título comienza estableciendo responsabilidades en la gestión pública. A los GADs se ratifica su responsabilidad por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar en cumplimiento de sus competencias, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Pero también se establece que los usuarios de los servicios públicos prestados y de las obras ejecutadas por los GADs serán corresponsables de su uso, mantenimiento y conservación.

*Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o **cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.*** (COOTAD, Artículo 275)

Las principales modalidades establecidas para la prestación de servicios de los GAD a la ciudadanía son:

Gestión institucional directa.- Es la que realiza cada gobierno autónomo descentralizado a través de su propia institución, mediante la unidad o

dependencia prevista en la estructura orgánica que el órgano de gobierno cree para tal propósito.(COOTAD, Artículo 276)

Creación de empresas públicas.- *Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento.*

La creación de estas empresas se realizará por acto normativo del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado respectivo y observará las disposiciones y requisitos previstos en la ley que regule las empresas públicas. (COOTAD, Artículo 277)

Gestión por contrato.- *En la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, los gobiernos autónomos descentralizados observarán las disposiciones, principios, herramientas e instrumentos previstos en la Ley que regule la contratación pública.(COOTAD, Artículo 275)*

Delegación a otros niveles de gobierno.- *Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas(COOTAD, Artículo 279).*

La gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados.- *Para ejecutar obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras.*

Los convenios establecerán los términos de coparticipación de cada una de las partes, el financiamiento de la obra, las especificaciones técnicas y la modalidad de fiscalización y control social. Los procesos contractuales y formalidades del convenio observarán lo establecido en la ley.(COOTAD, Artículo 280)

Una de las modalidades claves para garantizar la participación comunitaria es la de la cogestión con las comunidades.

La ciudadanía y las organizaciones sociales podrán participar conjuntamente con el Estado y la empresa privada en la preparación y ejecución de programas y proyectos en beneficio de la comunidad.(Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 34)

La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad.- *En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos*

autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.(COOTAD, Artículo 281)

Los ministerios, secretarías nacionales y demás instituciones del sector público podrán realizar transferencias directas de recursos públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad.

Los Consejos Sectoriales de Política, en el caso de la Función Ejecutiva, los Consejos Regionales y Provinciales y los Consejos Municipales o Metropolitanos, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, **mediante Resolución**, establecerán los criterios y orientaciones generales que deberán observar dichas entidades para la realización de las indicadas transferencias. (Decreto Ejecutivo N° 544 del 11 de noviembre 2010)

Es probable, y además posible, que para incentivar la producción con iniciativas de mayor significación que las comunitarias se requiera la constitución de empresas de economía mixta.

Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos, a empresas de economía mixta, siempre que la selección del socio se realice mediante concurso público de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas. Exceptúase la dotación de los servicios públicos de agua y riego los cuales sólo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza público- comunitaria.

En las empresas de economía mixta en que participan los gobiernos autónomos descentralizados, deberá el sector público poseer al menos el cincuenta y un por ciento del paquete accionario de la empresa.(COOTAD, Artículo 282)

Delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada.- La delegación a la economía social y solidaria se realizará para promover la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional. Se requerirá que se justifique que la organización o el emprendimiento económico corresponden a este sector de la economía y que se establezcan con claridad los mecanismos de solidaridad o redistribución correspondientes. (COOTAD, Artículo 283)

Se considerará actividad productiva al proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado(Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 2).

El Código Orgánico de la Producción *tiene por objeto regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir. Esta normativa busca también generar y consolidar las regulaciones que potencien, impulsen e incentiven la producción de mayor valor agregado, que establezcan las condiciones para incrementar productividad y promuevan la transformación de la matriz productiva, facilitando la aplicación de instrumentos de desarrollo productivo, que permitan generar empleo de calidad y un desarrollo equilibrado, equitativo, ecoeficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza.* (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 3)

Queda clara la posibilidad de trabajar con toda la cadena productiva y de fortalecer sus eslabones para transformarla en cadena de valor.

Los esfuerzos de la Prefectura de Imbaburase orientan a:

- *Transformar la Matriz Productiva, para que esta sea de mayor valor agregado....*
- *Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria;*
- *Fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios, con responsabilidad social y ambiental, así como su comercialización y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas;*
- *Generar trabajo y empleo de calidad y dignos.....;*
- *Incentivar y regular todas las formas de inversión privada.....;*
- *Promocionar la capacitación técnica y profesional basada en competencias laborales y ciudadanas.....;*
- *Impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico;*
- ***Promover las actividades de la economía popular, solidaria y comunitaria...***
- *Incorporar como un elemento transversal en todas las políticas productivas, el enfoque de género y de inclusión económica de las actividades productivas de pueblos y nacionalidades;*
- *Impulsar los mecanismos que posibiliten un comercio justo y un mercado transparente; y,*
- *Fomentar y apoyar la investigación industrial y científica, así como la innovación y transferencia tecnológica.*

(Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 4)

El estado tiene un importante rol en el fomento del desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, a través del diseño e implementación de políticas y de instrumentos e incentivos, que permitan superar el patrón dependiente de productos primarios de bajo valor agregado.

La Prefectura de Imbabura su Dirección General de Desarrollo Económico acogen la necesidad de orientar sus estrategias al tratamiento del Desarrollo Productivo de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria, mediante políticas de fomento, así como de acceso democrático a los factores de producción. Con este propósito se prevé acciones como las siguientes:

- *Elaborar programas y proyectos para el desarrollo y avance de la producción nacional, regional, provincial y local, en el marco del Estado Intercultural y Plurinacional;*
- *Apoyar y consolidar el modelo socio productivo comunitario para lo cual elaborará programas y proyectos con financiamiento público para: recuperación, apoyo y transferencia tecnológica, investigación, capacitación y mecanismos comercialización y de compras públicas, entre otros;*
- *Promover la igualdad de oportunidades a través de la concesión de beneficios, incentivos y medios de producción;*
- *Promover la seguridad alimentaria a través de mecanismos preferenciales de financiamiento de las micro, pequeña, mediana y gran empresa de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias;*
- **Financiar proyectos productivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que impulsen la producción agrícola, pecuaria, artesanal, pesquera, minera, industrial, turística y otras del sector.**

(Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, TITULO II)

Finalmente, en lo que a la gestión (ejecución) del desarrollo se refiere, la Prefectura de Imbabura considera relevantes unos dos conceptos claves:

Procesos Productivos Eficientes: aquellos que propician el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto; adoptadas para reducir los efectos negativos y los daños en la salud de los seres humanos y del medio ambiente. Estas medidas comprenderán aquellas cuyo diseño e implementación permitan mejorar la producción, considerando el ciclo de vida de los productos así como el uso sustentable de los recursos naturales. También, se entenderán como procesos productivos más eficientes y competitivos, la implementación de tecnologías de punta, que permitan mejorar la administración y utilización racional de los recursos, así como prevención y control de la contaminación ambiental, producto de los procesos productivos, la provisión de servicios y el uso final de los productos. (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 232)

Adaptación al cambio climático.- Con el fin de facilitar la adaptación del Ecuador a los efectos del cambio climático y minimizarlos, las personas naturales y jurídicas así como las demás formas asociativas regidas por el Código de la Producción, deberán adquirir y adoptar tecnologías ambientalmente adecuadas que aseguren

la prevención y el control de la contaminación, la producción limpia y el uso de fuentes alternativas. . (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 236)

5. LA GESTION DEL DESARROLLO (EJECUCION) POR COMPETENCIAS

Dada la importancia de las resoluciones del Consejo Nacional de Competencia referidas al fomento de la producción y a la gestión ambiental, se ha considerado necesario transcribirlas en la forma que éstas han sido promulgadas.

La Competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias

Resolución N° 0008-CNC-2014

En el marco de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales el ejercicio de las facultades de rectoría local, planificación local, regulación local, control local y gestión local, en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, en los ámbitos establecidos en esta resolución y la normativa vigente. (CNC, R 0008, Art. 10)

En relación a la facultad de la **rectoría local**:

En el marco de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción territorial, emitir políticas, lineamientos y directrices de incidencia provincial, en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción, articuladas a la política pública nacional. (CNC, R 0008, Art. 11)

Con respecto a la facultad de la **planificación local**:

En el marco de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción territorial, elaborar instrumentos de planificación de incidencia provincial, en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción, articulados a la planificación nacional y local. (CNC, R 0008, Art. 12)

Sobre la facultad de la **regulación local**:

En el marco de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción

territorial, expedir normativa de incidencia provincial, en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción, articulada a la regulación nacional y. (CNC, R 0008, Art. 13)

En cuanto al **control local**:

En el marco de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción territorial, ejercer las siguientes actividades de control, en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción, en articulación con las entidades correspondientes del gobierno central. (CNC, R 0008, Art. 13)

- 1. Controlar el adecuado cumplimiento de las políticas, planes y regulaciones en relación a la competencia de fomento de las actividades productivas.*
- 2. Controla, evaluar y aplicar sistemas de seguimiento y evaluación al cumplimiento de los programas y proyectos de fomento de las actividades productivas implementados en el ejercicio de esta competencia.*
- 3. Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de programas y proyectos locales de desarrollo productivo.*
- 4. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente. (CNC, R 0008, Art. 14)*

Y sobre la facultad de la **gestión local**:

En el marco de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción territorial, sin perjuicio de la capacidad de delegación de una o varias de estas actividades a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, ejercer las siguientes actividades de gestión:

- 1. Establecer espacios de concertación para la emisión de políticas, lineamientos, implementación de planes, programas o proyectos y alianzas estratégicas, entre agentes económicos: sector público, privado y otros actores.*
- 2. Elaborar y acompañar en la formulación de proyectos productivos en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción, a pequeños y medianos productores a nivel provincial.*
- 3. Implementar programas y proyectos para impulsar cadenas productivas de productos y servicios en el ámbito provincial.*
- 4. Brindar servicios de asistencia técnica y capacitación teórica y práctica no profesional, sobre temas relacionados a la producción en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción en el ámbito provincial.*

5. *Ejecutar programas y proyectos de fomento de las actividades productivas en el sector; agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción en el ámbito provincial.*
6. *Promover programas de servicios de microfinanzas autogestionadas por actores productivos a nivel provincial.*
7. *Implementar programas y proyectos para la utilización de instrumentos y procedimientos técnicos en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción en el ámbito provincial.*
8. *Gestionar recursos a través de la cooperación internacional, para incentivar e implementar actividades productivas en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción en el ámbito provincial.*
9. *Gestionar recursos con el gobierno central para incentivar e implementar el desarrollo de actividades productivas en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción en el ámbito provincial.*
10. *Implementar programas y proyectos para incentivar la preservación y para socializar los saberes ancestrales orientados a la producción.*
11. *Promover la investigación científica y tecnológica de incidencia provincial en articulación con las políticas emitidas por el gobierno central.*
12. *Implementar programas y proyectos de fomento a la innovación productiva, de procesos, productos, organización y comercialización en el ámbito provincial.*
13. *Propiciar y coordinar la construcción y administración de talleres y/o centros de procesamiento productivo en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción provincial, para agregación de valor, especialmente para pequeños productores.*
14. *Propiciar la construcción de centros de acopio y bodegaje según necesidades de los territorios relacionadas con el fomento de actividades productivas y agropecuarias; y hacerlo de manera directa, de ser el caso, en coordinación con el gobierno central.*
15. *Implementar programas y proyectos de impulso a la conformación de estrategias asociativas de producción y comercialización en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
16. *Impulsar programas y proyectos para incentivar la conformación de redes de emprendimiento en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción para el desarrollo de nuevos actores productivos a nivel provincial.*
17. *Implementar proyectos de reconversión productiva en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
18. *Implementar proyectos para incentivar el desarrollo económico territorial y el desarrollo de actividades productivas comunitarias en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás*

ámbitos afines a la producción para el desarrollo de nuevos actores productivos a nivel provincial.

19. *Acordar con los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales el establecimiento de espacios de comercialización interna de corto plazo. En el caso de centros de comercialización permanentes en las zonas rurales, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales coordinarán su implementación con el gobierno autónomo descentralizado provincial.*
20. *Brindar servicios de información sobre oferta de productos y servicios locales para compatibilizar la producción provincial con los requerimientos y exigencias del mercado.*
21. *Implementar programas y proyectos de impulso a la conformación de redes de comercialización interna.*
22. *Implementar programas y proyectos de promoción y difusión de la producción local del sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
23. *Implementar programas de capacitación en gestión de autocontrol de calidad de productos y servicios del sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
24. *Implementar programas de servicios de información de ofertas y demandas laborales relacionadas con el fomento de las actividades productivas en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
25. *Gestionar por medio de la cooperación internacional la atracción de inversiones para el fomento de las actividades productivas en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
26. *Coordinar con universidades y escuelas politécnicas el desarrollo de programas y proyectos de investigación y desarrollo para el fomento de actividades productivas en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
27. *Identificación de oportunidades de emprendimientos en el sector agropecuario; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y demás ámbitos afines a la producción a nivel provincial.*
28. *Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.*
(CNC, R 0008, Art. 14)

La Competencia de gestión ambiental

Resolución N° 0005-CNC-2014

En el marco de la competencia de gestión ambiental, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales el ejercicio de las facultades de rectoría

local, planificación local, regulación local, control local y gestión local, en su respectiva circunscripción territorial. (CNC, R 0005, Art. 9)

En relación a la facultad de la **rectoría provincial**:

En el marco de la competencia de gestión ambiental, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción territorial, emitir políticas, lineamientos y directrices de incidencia provincial, la definición de la política pública local ambiental de incidencia provincial, y la emisión de la política pública local para la defensoría del ambiente y de la naturaleza, en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. (CNC, R 0005, Art. 10)

Con respecto a la facultad de la **planificación provincial**:

En el marco de la competencia de gestión ambiental, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en el ámbito de su competencia y de su respectiva circunscripción territorial, las siguientes actividades de planificación:

- 1. Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial, para la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal, áreas naturales y vida silvestre.*
- 2. Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial, para efectuar forestación y reforestación en las plantaciones forestales con fines de conservación ambiental, tierras exclusivamente forestales o de aptitud foresta.*
- 3. Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial para la promoción y formación de viveros y huertos semilleros; acopio, conservación y suministro de semillas certificadas para el programa de semillas forestales.*
- 4. Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial para la prevención y control de incendios forestales y riesgos que afecten a los bosques y vegetación natural, en coordinación con el ente rector en materia de riesgos y con los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales.*
- 5. Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial para la conservación, protección y administración de la flora y fauna silvestre, en articulación con el ministerio rector en materia ambiental.*
- 6. Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial para la prevención, control y erradicación de las plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural.*
- 7. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente. (CNC, R 0005, Art. 11)*

Sobre la facultad de la **regulación provincial**:

En el marco de la competencia de gestión ambiental, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, enmarcados en la normativa ambiental nacional, las siguientes actividades de regulación de incidencia provincial:

- 1. Generar normas y procedimientos para el Sistema Único e Manejo Ambiental, evaluación de riesgos, planes de manejo, sistemas de monitoreo, planes de contingencia y mitigación, y auditorías ambientales, una vez que el gobierno autónomo descentralizado provincial se haya acreditado como autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental, en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional.*
- 2. Elaborar normas y reglamentos para regular las descargas a la atmósfera y hacia cualquier cuerpo receptor, una vez que el gobierno autónomo descentralizado provincial se haya acreditado como autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental.*
- 3. Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley.*
- 4. Diseñar normativa para la conservación, aprovechamiento y racional utilización de tierras forestales y bosques nativos dentro de la circunscripción provincial, excluyendo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, bosques y vegetación protectores y patrimonio forestal del estado.*
- 5. Emitir la normativa local correspondiente para la defensoría del ambiente y de la naturaleza en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional.*
- 6. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.*
(CNC, R 0005, Art. 12)

En cuanto al **control provincial**:

En el marco de la competencia de gestión ambiental, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, enmarcados en la normativa ambiental nacional, las siguientes actividades de control de incidencia provincial:

- 1. Otorgar licencias ambientales, una vez que el gobierno autónomo descentralizado provincial se haya acreditado como autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental.*
- 2. Otorgar licencias ambientales, una vez cumplida su acreditación, a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales que ejecuten por administración directa obras que requieran de licencia ambiental, dentro del plazo máximo establecido por ordenanza provincial en concordancia con la normativa nacional vigente.*
- 3. Realizar el control y el seguimiento a las licencias ambientales otorgadas en calidad de autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental.*

4. *Controlar el cumplimiento de la aplicación de las normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire, ruido, una vez que el gobierno autónomo descentralizado provincial se haya acreditado como autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Unico de Manejo Ambiental.*
5. *Controlar la conservación, aprovechamiento y racional utilización de tierras forestales y bosques nativos dentro de la circunscripción provincial, Sistema de Áreas Protegidas Provinciales, bosques y vegetación protectora, y patrimonio forestal del estado, dentro de la circunscripción provincial.*
6. *Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales en agua, suelo, aire, ruido, establecidos por la autoridad ambiental nacional.*
7. *Ejecutar actividades de control de especies que constituyan plagas, a través del uso de técnicas ambientalmente inocuas, en coordinación con las entidades competentes.*
8. *Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.*
(CNC, R 0008, Art. 13)

Y sobre la facultad de la **gestión provincial**:

En el marco de la competencia de gestión ambiental, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, enmarcados en la normativa ambiental nacional, las siguientes actividades de gestión de incidencia provincial:

1. *Implementar planes, programas y proyectos para la gestión ambiental de su circunscripción territorial.*
2. *Proponer programas de difusión y educación sobre los problemas de cambio climático.*
3. *Coordinar acciones con la autoridad ambiental nacional en materia de cambio climático.*
4. *Establecer con el gobierno central líneas de trabajo con el objeto de controlar el tráfico y venta ilegal de vida silvestre.*
5. *Implementar planes, programas y proyectos para efectuar forestación y reforestación en las plantaciones forestales con fines de conservación ambiental, tierras exclusivamente forestales y de aptitud forestal.*
6. *Implementar planes, programas y proyectos para fomentar la investigación científica sobre vida silvestre.*
7. *Implementar planes, programas y proyectos de prevención y control de incendios forestales, y riesgos que afecten a bosques y vegetación natural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales.*
8. *Implementar planes, programas y proyectos de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades que afecten a bosques y vegetación natural, en coordinación con la autoridad ambiental nacional.*
9. *Implementar planes, programas y proyectos para la conservación, protección y administración de la flora y fauna silvestre, en el ámbito provincial.*

10. *Establecer incentivos para las actividades productivas que se enmarquen en la protección del ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales de incidencia provincial.*
11. *Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.*
(CNC, R 0005, Art. 14)

6. LA FUNCION GERENCIAL DEL CONTROL

Un mecanismo de control establecido por el nuevo marco normativo ecuatoriano es, sin lugar a dudas, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, creada en agosto del 2008 y publicada en el Registro Oficial No. 395, instrumento normativo que establece el Sistema y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría.

Esta norma se orienta al ejercicio de la contratación pública que hacen: los organismos y dependencias de las Funciones del Estado; los Organismos Electorales; los Organismos de Control y Regulación; las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; las personas jurídicas creadas para la prestación de servicios públicos; las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles que estén integradas mayoritariamente con cualquiera de los organismos del Estado o que posean o administren bienes, fondos o, en general, recursos del Estado o de sus instituciones.

A esta Ley se sujeta, prácticamente, todo tipo de contratación que se realice con fondos públicos.

Existen algunas definiciones que se consideran en el Sistema y que vale la pena tomarlas en cuenta, entre ellas:

- **Bienes y Servicios Normalizados:** Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados.
- **Contratación Pública:** Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.
- **Consultor:** Persona natural o jurídica, nacional o extranjera, facultada para proveer servicios de consultoría, de conformidad con esta Ley.

- Consultoría: Se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación.
- Empresas Subsidiarias: Para efectos de esta Ley son las personas jurídicas creadas por las empresas estatales o públicas, sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento.
- Feria Inclusiva: Evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento.
- Pliegos: Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.
- Portal Compras públicas. Es el Sistema Informático Oficial de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano.
- Proveedor: Es la persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP, de conformidad con esta Ley, habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, requeridos por las Entidades Contratantes.
- Servicios de Apoyo a la Consultoría: Son aquellos servicios auxiliares que no implican dictamen o juicio profesional especializado, tales como los de contabilidad, topografía, cartografía, aerofotogrametría, la realización de ensayos y perforaciones geotécnicas sin interpretación, la computación, el procesamiento de datos y el uso auxiliar de equipos especiales.

Como Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) se comprende al conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del SNCP.

El SERCOP es el organismo del Sistema creado para ejercer la rectoría del mismo. Es la instancia encargada de, entre otras cuestiones:

- *Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública;*
- *Administrar el Registro Único de Proveedores RUP;*
- *Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPUBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema;*
- *Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado;*
- *Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con la Ley;*
- *Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos y herramientas, así como en los procedimientos relacionados con contratación pública;*
- *Elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública y en particular los procesos previstos en la Ley;*
- *Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento;*

Para ejercer el control del Sistema, el SERCOP puede solicitar información a entidades públicas o privadas que crea conveniente, las que deberán proporcionarla en forma obligatoria y gratuita en un término máximo de 10 días de producida la solicitud.

Dos son las HERRAMIENTAS DEL SISTEMA más importantes:

- El Registro Único de Proveedores (RUP) que es el sistema público de información y habilitación de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con capacidad para contratar. La información del RUP es pública y está disponible en el Portal COMPRASPUBLICAS.
- El PORTAL de COMPRASPUBLICAS, de uso obligatorio para todas las entidades que gestionan recursos públicos. Entre las cuestiones más importantes que contienen este portal se destacan: el RUP, Catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las Entidades Contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas. Es el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública. El portal, además, integra mecanismos para la capacitación en línea de los actores del SNCP.

Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad debe contar con los estudios y diseños completos,

definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes.

La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que participen en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contraten y aprueben, tienen responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.

Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRASPUBLICAS.

En cualquier momento entre la convocatoria y 24 horas antes de la fecha de presentación de las ofertas, la máxima autoridad de la entidad puede declarar cancelado el procedimiento, sin que dé lugar a ningún tipo de reclamación o indemnización.

Las universidades y escuelas politécnicas, así como las fundaciones y corporaciones podrán ejercer la consultoría, de conformidad con las disposiciones legales o estatutarias que normen su existencia legal, siempre que tengan relación con temas de investigación o asesorías especializadas puntuales en las que demuestren su capacidad.

Es posible la contratación directa cuando el presupuesto referencial del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

La contratación mediante lista corta será posible cuando el presupuesto referencial del contrato supere el fijado anteriormente y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del presupuesto inicial del Estado correspondiente al ejercicio económico.

Y la contratación mediante concurso público se realizará cuando el presupuesto referencial del contrato sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

En las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por procedimientos de cotización y menor cuantía, excepto los servicios de consultoría, se privilegiará la contratación con micros y pequeñas empresas, con artesanos o profesionales, preferentemente domiciliados en el cantón en el que se ejecutará el contrato, quienes deben acreditar sus respectivas condiciones de conformidad a la normativa que los regulen.

En la Ley correspondiente, se establece una serie de normas para diferentes formas de contratación: procedimientos y contratación de menor cuantía, contratos

a precio, contrataciones en situaciones de emergencia, adquisición de bienes inmuebles, arrendamiento de bienes inmuebles, entre otros.

Para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder por las obligaciones que contrajeran a favor de terceros, relacionadas con el contrato, el adjudicatario, antes o al momento de la firma del contrato, debe rendir garantías por un monto equivalente al cinco (5%) por ciento del valor de aquel.

Si por la forma de pago establecida en el contrato, la Entidad Contratante debe otorgar anticipos de cualquier naturaleza, sea en dinero, giros a la vista u otra forma de pago, el contratista para recibir el anticipo, debe rendir previamente garantías por igual valor del anticipo, que se reducirán en la proporción que se vaya amortizando aquél o se reciban provisionalmente las obras, bienes o servicios.

En los contratos de adquisición, provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, para asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos, se exige, además, al momento de la suscripción del contrato y como parte integrante del mismo, una garantía del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado. Estas garantías son independientes y subsisten luego de cumplida la obligación principal.

Pero, además...

Sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde al legislativo del respectivo nivel de gobierno y de los mecanismos de control ejercidos por los organismos competentes que determinan la Constitución y las leyes, los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán control de las obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o por cogestión; así como, de los servicios públicos prestados a través de empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la Constitución de la República. Además, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social. (COOTAD Artículo 284)

Otro de los mecanismos establecidos para el control social es el de las Veedurías ciudadanas, entendidas éstos como *modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.* (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 84)

Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes.

Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control.(Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 85)

Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 87)

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 88)

Se concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.(Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 89)

Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos sobre sus actos y omisiones.(Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 90)

La rendición de cuentas tiene los siguientes objetivos:

1. *Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública;*
 2. *Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;*
 3. *Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,*
 4. *Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno.*
- (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 91)

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) tiene como atribución legal establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

Para el CPCCS, la rendición de cuentas es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

7. LOS INCENTIVOS PREVISTOS EN LA NORMA

Para el fomento, promoción e incentivos a favor de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, el estado prevé acciones como las siguientes:

- *Contratación Pública.- El ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por la Ley de Economía Popular y Solidaria.*
- *La Feria Inclusiva será uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley.*
- *El ente rector de las compras públicas en coordinación con el Instituto de Economía Popular y Solidaria establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.*
- *Formas de Integración Económica.- Todas las formas de Integración Económica, se beneficiarán de servicios financieros especializados; y, servicios de apoyo en: profesionalización de los asociados, asesoría de procesos económicos y organizativos, acreditaciones y registros, y acceso a medios de producción.*

- *Financiamiento.- La Corporación y la banca pública diseñarán e implementarán productos y servicios financieros especializados y diferenciados, con líneas de crédito a largo plazo destinadas a actividades productivas de las organizaciones amparadas por esta ley.*
- ***Las instituciones del sector público podrán cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión para impulsar y desarrollar actividades productivas, sobre la base de la corresponsabilidad de los beneficiarios y la suscripción de convenios de cooperación. Los recursos serán canalizados a través de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario.(LOEPS, Título V)***

Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros.

Los Gobiernos Autónomos en el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y las organizaciones amparadas por esta Ley.(LOEPS, Artículo 133)

El estado establecerá las siguientes medidas de promoción a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley:

- *Promoverá la asociación a través de planes y programas públicos;*
- *Propenderá a la remoción de los obstáculos administrativos que impidan el ejercicio de sus actividades;*
- *Facilitará el acceso a la innovación tecnológica y organizativa;*
- *Fomentará el comercio e intercambio justo y el consumo responsable;*
- *Implementará planes y programas, destinados a promover, capacitar, brindar asistencia técnica y asesoría en producción exportable y en todo lo relacionado en comercio exterior e inversiones;*
- *Impulsará la conformación y fortalecimiento de las formas de integración económica tales como cadenas y circuitos;*
- *Implementará planes y programas que promuevan el consumo de bienes y servicios de calidad, provenientes de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley;*
- *Incorporará progresivamente al Sector Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos administrado por el Banco Central del Ecuador; y,*

Y para los Incentivos el Estado diseñará políticas de fomento tendientes a promover la producción de bienes y servicios y conductas sociales y económicas

responsables de las personas y organizaciones amparadas por la LOEPS y podrá otorgar tratamientos diferenciados, en calidad de incentivos, a favor de las actividades productivas, los que serán otorgados en función de sectores, ubicación geográfica u otros parámetros, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

Para fortalecer el ejercicio de la competencia del **fomento a la producción**: los incentivos estatales estarán dirigidos a los pequeños y medianos productores, responderán a los principios de inclusión económica, social y territorial, solidaridad, equidad, interculturalidad, protección de los saberes ancestrales, imparcialidad, rendición de cuentas, equidad de género, no discriminación, sustentabilidad, temporalidad, justificación técnica, razonabilidad, definición de metas, evaluación periódica de sus resultados y viabilidad social, técnica y económica.(LORSA, Art. 12)

Para fomentar a los microempresarios, microempresa o micro, pequeña y mediana producción agroalimentaria, de acuerdo con los derechos de la naturaleza, el Estado:

- *Otorgará crédito público preferencial para mejorar e incrementar la producción y fortalecerá las cajas de ahorro y sistemas crediticios solidarios...;*
- *Subsidiará total o parcialmente el aseguramiento de cosechas y de ganado mayor y menor para los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, ...;*
- *Regulará, apoyará y fomentará la asociatividad de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores,...;*
- *Promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación productiva ...;*
- *Fomentará las actividades artesanales de pesca, acuicultura y recolección de productos de manglar y establecerá mecanismos de subsidio adecuados;*
- *Establecerá mecanismos específicos de apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas agroindustrias rurales;*
- *Implementará un programa especial de reactivación del agro enfocado a las jurisdicciones territoriales con menores índices de desarrollo humano;*
- *Incentivará de manera progresiva la inversión en infraestructura productiva: centros de acopio y transformación de productos, caminos vecinales; e,*
- *Facilitará la producción y distribución de insumos orgánicos y agroquímicos de menor impacto ambiental. (LORSA, Art.13)*

Específicamente, para el fomento de la producción agroecológica y orgánica, el fomento a la producción agroindustrial rural asociativa, la producción pesquera y acuícola, el acceso a capitales e incentivos y solución a uno de los nudos críticos de las cadenas productivas de los habitantes del sector rural, el problema de la comercialización: *el Estado creará el Sistema Nacional de Comercialización para la soberanía alimentaria y establecerá mecanismos de apoyo a la negociación directa entre productores y consumidores, e incentivará la eficiencia y racionalización de las cadenas y canales de comercialización. Además, procurará el mejoramiento de la conservación de los productos alimentarios en los procesos*

de post-cosecha y de comercialización; y, fomentará mecanismos asociativos de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores de alimentos, para protegerlos de la imposición de condiciones desfavorables en la comercialización de sus productos, respecto de las grandes cadenas de comercialización e industrialización, y controlará el cumplimiento de las condiciones contractuales y los plazos de pago.

Los gobiernos autónomos descentralizados proveerán de la infraestructura necesaria para el intercambio y comercialización directa entre pequeños productores y consumidores, en beneficio de ambos, como una nueva relación de economía social y solidaria. (LORSA Art.21)

PARTE II. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

1. LA COMPRESION DEL DESARROLLO

“un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos carece, en el corto plazo, de una sociedad que lo sustente. Entonces, la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida” (Güell, 1998)

“el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva, por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas” (Celso Furtado, citado por Boisier 2003).

En la terminología usual, “desarrollo” es el sustantivo, lo que vaya junto a él son adjetivos, y todos válidos: “desarrollo...local, regional, social, económico, productivo, cultural, entre los principales.

Las experiencias de intervenciones que han tenido como objetivo el desarrollo, sobre todo rural, nos conducen a la necesidad de resolver una serie de inquietudes relativas a estas estrategias. Surge la necesidad de discutir, a manera de un marco de referencia general o primera entrada, lo que concebimos como desarrollo y, desde esta perspectiva, hemos considerado interesante recoger algunas reflexiones de Sergio Boisier expuestas en uno de sus trabajos escritos bajo el título de “Desarrollo Local: ¿de qué estamos hablando?”.

Se trata de recoger dos o tres de aquellas reflexiones propuestas por Boisier, en particular aquellas que están relacionadas con alguno de los adjetivos que acompañan al sustantivo “desarrollo” y que, además de calificar o caracterizar al desarrollo nos permiten comprender cómo estos enfoques se articulan con otras categorías como el capital social.

Uno de estos enfoques recogidos por Boisier es el del Desarrollo a Escala Humana, propuesto por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, quienes sostienen que este enfoque ... “se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos

con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (citado por Boisier, 1999).

Este enfoque incorpora elementos interesantes de ser considerados tales como, por ejemplo, esas articulaciones entre lo individual y lo colectivo, entre la sociedad civil y el Estado, entre los procesos globales y lo local, entre los individuos y la tecnología, relacionamientos que, evidentemente, exigen la construcción de capacidades y el desarrollo de actitudes de reciprocidad y confianza que posibiliten operativizar tales relacionamientos.

Al decir de Boisier... “entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos” y la práctica del desarrollo, según el nuevo paradigma, obliga al cambio de mentalidad de los actores locales, en particular de aquellos que lideran la gestión de los gobiernos locales y de los colectivos sociales. Pero el nuevo paradigma del desarrollo no solo exige tratamientos multidimensionales y enfoques holísticos sino que, además, exige la incorporación y manejo adecuado de elementos subjetivos. Al respecto, Güell (1998) señala: ... “un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos carece, en el corto plazo, de una sociedad que lo sustente. Entonces, la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida” (citado por Boisier, 1999).

Para Güell las personas y sus subjetividades son un requisito indispensable a ser considerado en el desarrollo; sin embargo, también nos advierte del riesgo que existe de que el reconocimiento de la subjetividad colectiva se transforme en la promoción de un populismo que perjudica el crecimiento de los niveles de autodependencia postulado por el “Desarrollo a Escala Humana”.

Otros autores también destacan que... “el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva, por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas” (Celso Furtado, citado por Boisier 2003). Probablemente, esa energía a la que se refiere Furtado es, precisamente, el capital social de una sociedad y de quienes la conforman.

2. EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL (DTR)

El *desarrollo territorial rural* se enfoca como un proceso de cambio que integra la transformación productiva y el fortalecimiento institucional, cuya meta es transformar los esquemas e instituciones que reproducen la pobreza y la inequidad (M. Chiriboga, 2010)

La transformación productiva que busca el DTR se orienta a la innovación en los productos y en los procesos, se trata de articular la economía rural a mercados más dinámicos.

El DTR se garantiza en la medida que se enfrenta el fortalecimiento de las instituciones y el cambio en las reglas formales e informales que reproducen las condiciones de pobreza, cuestión que en los momentos actuales se evidencia al haber entrado en vigencia cuerpos normativos de singular importancia para el desempeño de este enfoque del desarrollo.

El enfoque territorial concibe políticas que generan, en los territorios rurales, procesos endógenos de articulación de los planes territoriales de desarrollo y ordenamiento territorial –PDOT- y con el Plan Nacional del Buen Vivir –PNBV-. Lo cual nos conduce a la necesidad de un *compromiso político de la administración pública nacional con la local* que permita que las experiencias sean sostenibles a largo plazo y se pueda desarrollar programas a mayor escala, y de otra parte apuntar a dos espacios de organización: la participación entre actores del territorio y un espacio de articulación del territorio con la institucionalidad público y privada superior (M. Chiriboga, 2010).

La nueva estrategia de desarrollo territorial rural considera algunos principios claves que sólo serán posibles en la medida que se consolide aquel compromiso político antes indicado:

- *Una comprensión amplia de lo rural.* Esto implica preocuparse de la agricultura, pero también incorporar otras actividades: pesca, industria y manufactura, artesanía, turismo y diferentes servicios.
- *La comprensión de la heterogeneidad de los territorios.* Lo que implica la gestión de políticas, estrategias e instrumentos diferenciados, de acuerdo con las condiciones, potencialidades y capacidades de los distintos territorios y de sus agentes sociales y económicos.

- *La vinculación urbano – rural.* Lo cual determina la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a las condiciones de acceso a insumos, conocimiento, redes y relaciones que son externas al mundo rural.
- *Apoyos directos a los pequeños y medianos productores.* En los que se considera subsidios directos tales como la reparación de daños causados por efectos de desastres naturales, dotación de servicios generales de apoyo a la producción y comercialización, como la investigación, la capacitación, la extensión, la formación, la divulgación, el desarrollo de capacidades técnicas, entre otras cuestiones.
- *La transformación de las cadenas productivas en cadenas de valor.* Que implica desarrollar integraciones horizontales y verticales de las familias rurales, con orientación a tendencias y dinámicas sociales y económicas de mayor escala, que aseguren su sustentabilidad económica e institucional.
- *La evaluación de las formas que adopta la identidad de la población con relación al territorio.* Atributos culturales o de identificación que surgen como una potencialidad para un proyecto de desarrollo con identidad territorial.
- *La comprensión de la importancia de las instituciones rurales.* Eficacia, calidad y buena orientación de la intervención de las organizaciones rurales.
- *Un enfoque de mediano y largo plazo.* Lo que significa asumir procesos de planificación permanentes y continuos, que aseguren la construcción de una visión de transformación compartida y de corresponsabilidad de los actores.

Pero también es necesario tomar en cuenta ciertos factores que generalmente han estado ausentes en la gestión de programas o proyectos de desarrollo rural, muchas veces considerados como “tabú” para el habitante rural. Son particularmente importantes:

La **competitividad**, determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento y considerada como condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas. Debe ser entendida como la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo) que, a su vez, produzcan incrementos sostenibles de los ingresos de las familias rurales.

La **innovación tecnológica** en: los procesos, los productos y la gestión de las unidades productivas y de los mismos territorios.

La aplicación de una **visión sistémica** que incorpora el conocimiento de los entornos y la comprensión de otros sistemas articulados al desarrollo territorial rural: sistemas educativos, de investigación, de información, de financiamiento, entre otros.

La **demanda externa al territorio**, como motor de las transformaciones productivas y como factor que estimula los incrementos de la productividad y del ingreso.

El **desarrollo institucional**. En particular, en lo que dice relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad, basadas en la confianza.

La **concepción del territorio** no solo como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como una **construcción social**, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados. (Schejtman y Berdegué, 2003)

Los elementos anotados pueden contribuir a la identificación de actores y factores relevantes para la instrumentación de una estrategia de desarrollo territorial rural, siendo, por supuesto, uno de esos factores, el político-institucional.

3. ESCENARIOS DEL DESARROLLO

Los territorios son “*espacios estructurados de posiciones cuyas propiedades dependen de las posiciones y no de quienes las ocupan; que en ellos hay objetos en juego y “jugadores” dotados con habitus de conocimientos y reglas del juego configuradas, probablemente, fuera del “campo” (P. Bourdieu, 1989)*”

El “campo” es una red de relaciones entre posiciones objetivamente definidas por su situación actual y potencial en la estructura de las distribuciones de las clases de capital. Los campos sociales son espacios de juego históricamente constituidos, con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias.

El campo se constituye por: i) la existencia de un capital común (conocimientos, habilidades, poder, etc.); ii) la lucha por su apropiación; iii) una jerarquización entre quienes detentan el capital y aquellos que aspiran a tenerlo.

El desarrollo, con cualquiera de sus adjetivos, para su desempeño requiere de un escenario que es concebido como un territorio pequeño, mediano o grande, dependiendo de los ámbitos y alcances con los que se lo planifica. De hecho la consideración de los territorios también añade adjetivos al desarrollo: desarrollo local, desarrollo regional, desarrollo nacional. Pero, sin importar las dimensiones de los territorios, éstos podrían ser considerados como “espacios estructurados de posiciones cuyas propiedades dependen de las posiciones y no de quienes las ocupan; que en ellos hay objetos en juego y “jugadores” dotados con habitus de conocimientos y reglas del juego configuradas, probablemente, fuera del “campo”

(P. Bourdieu, 1989). Todas las percepciones, visiones, creencias, actitudes, tendencias son cuestiones socialmente estructuradas y que obedecen a la ley de la correspondencia entre las posiciones y las tomas de posición (Bourdieu, 2000)

Los jugadores, los objetos en juego, los intereses son muy particulares de cada campo, de cada territorio en estudio. Los jugadores no son sino aquellos individuos que se disputan los objetos en juego y que son poseedores de un habitus tal que les posibilita distinguir el objeto en juego, las reglas del juego, a los otros jugadores y a aquellas otras personas que, estando fuera del juego, actúan o no como observadores o quizá hasta como mediadores.

Para Bourdieu el habitus es el conjunto de disposiciones que, con el tiempo de vivir en un territorio, van adquiriendo los actores (nuestra manera de actuar). En la mayoría funciona de manera inconsciente. Es la historia hecha cuerpo. Son los "márgenes de maniobra". Es la generación de prácticas que están limitadas por las condiciones sociales que las soportan. Es el punto en el que convergen la sociedad y el individuo.

El habitus de clase sería la posición del actor dentro de la estructura de una clase social, en la que el individuo contribuye a su producción y reproducción de este mismo sistema de relaciones entre las clases. No es un simple estilo de vida que se deriva de pertenecer a una clase sino que implica la totalidad de nuestros actos y pensamientos.

En cambio, el campo es una red de relaciones entre posiciones objetivamente definidas por su situación actual y potencial en la estructura de las distribuciones de las clases de capital. Cada posición impone la obtención de beneficios específicos puestos en juego en el campo y, a la vez, la relación objetiva con las otras posiciones. Los campos sociales son espacios de juego históricamente constituidos, con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias.

El campo se constituye por: i) la existencia de un capital común (conocimientos, habilidades, poder, etc.); ii) la lucha por su apropiación; iii) una jerarquización entre quienes detentan el capital y aquellos que aspiran a tenerlo.

Los campos son las distintas configuraciones de clases o relaciones sociales. Bourdieu explicaba esta configuración de los campos como si se tratara de redes en las que las relaciones se producen motivadas por las necesidades comunes de sus miembros, volviéndose, entonces, relaciones necesarias (casi obligadas).

Para situar a los individuos con más claridad en los campos, Bourdieu propone que situemos a los individuos en un mapa. Estas posiciones de los individuos funcionan con parejas de oposiciones, por ejemplo: pobre/rico, productor/consumidor, público/privado. Así podemos analizar las diferencias entre los individuos, según el campo en el que se encuentren, con más facilidad.

Bourdieu destaca que las personas competimos despiadadamente, inclusive aunque no conozcamos las reglas ni las fronteras de nuestro juego. El hecho de estar en este juego y de jugarlo sin siquiera saber por qué lo jugamos es una mera ilusión de lo que son nuestras pautas de conducta como modelos únicos a seguir.

Como todo buen juego, lo que hacemos es competir. Cada campo genera su capital que puede ser: humano (individuos formados), social (redes, tejidos sociales), físico y financiero, cultural, simbólico, político, ambiental. Cada uno trata de acrecentar sus capitales, usando distintas estrategias y generando estructuras para seguir con su capital, es decir con el poder. Pero también se distinguen individuos que lo único que hacen es, apenas, dejarse llevar por su habitus, sin comprometerse en lo más mínimo, inclusive, con aquellos esfuerzos que les podrían redituarse importantes beneficios (Bourdieu, 1989). Podemos ver, entonces, que cada campo trata de acrecentar su poder valiéndose de su capital y al tratar de salvaguardarlo se genera conflictos.

Al considerarse las luchas de los distintos jugadores de un campo por sus intereses, comienza a trazarse una forma muy característica de relacionamiento de los individuos de un campo, se trata de las relaciones de poder. Las luchas por la participación social no son sino procesos de “conquista del poder” (L. Razeto, 1993).

La forma más simple de manifestación del poder, en cualquier campo, no es sino aquella relación entre sujetos en la que uno de ellos ha logrado hacerse de tales condiciones que consigue que los otros sujetos hagan aquello que emana de su voluntad, dándose, entonces, una relación de dominio y subordinación: un individuo “manda” y los otros “obedecen”.

El poder no es parte del conjunto de capitales que hacen el habitus de los individuos, el poder es una forma de relación entre ellos y quien lo ejerce es poseedor de un atributo denominado “autoridad”. La cuestión es determinar la legitimidad del poder y de la autoridad.

La legitimidad de la autoridad se establece a través de una relación inversa con los niveles de coerción ejercidos por la autoridad sobre sus subordinados: a mayor coerción menor legitimidad de la autoridad, y por el contrario, mientras mayor es la aceptación de los subordinados de los roles que ellos han entregado a la autoridad, su legitimidad es mayor. Esta reflexión obliga a la consideración de otro factor importante como es la participación de los individuos en el juego. La legitimación del poder se concreta por la mayor participación de los dirigidos, en especial, en la toma de decisiones, y los niveles más altos de legitimación se consiguen cuando los miembros de una organización han llegado a la autogestión.

Razeto define a la participación como la cooperación de los dirigidos en el ejercicio de la autoridad: cooperación en la toma de decisiones y en el mismo sistema de dirección y gestión de las organizaciones, y la autogestión es, entonces, el

ejercicio pleno de la dirección y gestión, de manera asociativa y solidaria, por todos los miembros de una organización (Razeto, 1993).

Tanto la participación como la autogestión establecen vínculos y relaciones de solidaridad que son, a su vez, manifestaciones o expresiones del capital social construido entre los individuos de una determinada organización.

En las circunstancias actuales, las sociedades se han vuelto fuertemente dependientes o, al menos diremos, que están muy articuladas con las economías y, además, que esto ocurre en el marco de, también, una fuerte concentración del poder y de la gestión. Probablemente son el crecimiento y la complejidad de las organizaciones los factores que han inducido a considerar que su gestión debe ser, en cierta forma, patrimonio de quienes poseen la capacidad o, como hoy se acostumbra a decir, las competencias para hacerlo y que, en términos relativos, son muy pocos y que son quienes, en consecuencia, acopian poder. Esta situación nos ha conducido a diferenciar, en términos generales, dos tipos de actores: aquellos que concentran el poder con diferentes intensidades y aquellos que, cómodamente rehuyen asumir responsabilidades. Dos actitudes contradictorias que se refuerzan negativamente pues mientras los unos buscan afianzar sus comportamientos de comodidad, los otros se aprovechan de esta circunstancia para acumular mayor poder. Así se limita la participación de la gente que termina por delegar hasta su libertad y la práctica de sus derechos (Razeto, 1993).

Pero... ¿cuál es el escenario en el que se produce la mayor concentración de poder? Es precisamente el Estado que controla la cotidianidad de la gente y que pasa a constituir una sociedad política de relativo gran tamaño, que se separa del resto de actores sociales que hacen la vida económica, social y cultural privada y que son quienes pasan a conformar la llamada sociedad civil (Razeto, 1993).

Pero para que las entidades que son parte del Estado puedan desempeñarse en la gestión y en el ejercicio del poder se precisa de otro grupo de actores, que son los que integran los sistemas burocráticos, los cuales no son legitimados por la voluntad ciudadana sino por la existencia de ciertas normas y regulaciones que controlan su desempeño.

El desafío es, entonces, llegar a sectores sociales que no han conocido sus derechos y allí desarrollar nuevos liderazgos, capaces de extender las libertades y de conseguir un desempeño de los actores sociales libre de egoísmos y más bien con un alto espíritu de solidaridad. El esfuerzo de apoyar la construcción de capital social va a posibilitar estos desafíos.

Razeto considera posible la construcción de una “nueva sociedad” porque cree que existe una energía transformadora capaz de generar ciertas tensiones que dinamizan a la sociedad. Esta energía se canaliza por dos vías que al juntarse, precisamente, se transforman en dinamizadoras sociales: la primera vía está conformada por aquellos actores que sufren los efectos de la marginación, que no

han accedido a las fuentes de poder y que son los subordinados, y la otra vía está conformada por actores individuales u organizacionales que, sin estar en situaciones de marginación, creen y están motivados por ideas superiores de cambio; este es el caso, por ejemplo, de la academia o de ciertas organizaciones no gubernamentales.

4. EL CAPITAL SOCIAL

“capital social es el conjunto de los recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento; o dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo, en tanto en cuanto que conjunto de agentes que poseen no solo propiedades comunes sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles” (Bourdieu, 2001).

El capital social tiene que ver con ciertas características de las organizaciones sociales que posibilitan la generación de confianza entre los individuos y, a partir de estos lazos de confianza, la presencia de actitudes de reciprocidad y de cooperación. Así el capital social se vuelve un factor importante para la generación de otros capitales como el físico y el humano. (R. Putnam, 2001)

Es uno de los factores claves que posibilita el relacionamiento entre individuos, entre colectivos sociales y entre estos y otras categorías de actores, a lo mejor, externos a los ámbitos en los que se desempeñan los primeros. Consideramos que, entonces, es preciso abordar reflexiones que nos conduzcan a una mejor comprensión de este factor.

Para Pierre Bourdieu, el “capital social es el conjunto de los recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento; o dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo, en tanto en cuanto que conjunto de agentes que poseen no solo propiedades comunes sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles” (Bourdieu, 2001).

Todos los actores sociales de un territorio son poseedores de un capital social; lo que si ocurre es que se constata variaciones, entre unos y otros, del volumen del mismo, volumen que depende de otros factores como, por ejemplo, la misma posesión de otros capitales como el cultural, el físico y el económico que, sobretodo en nuestra realidad, suele ser determinante. Pero el volumen de capital social también depende de la extensión de la red a la que se refiere Bourdieu.

Para Bourdieu, la pertenencia a un grupo o a una organización, se concreta en beneficios que sólo se producirán si en tal grupo se constata la vigencia de un sentido de solidaridad que hace posible el intercambio de esos beneficios;

beneficios que pueden ser de diferente naturaleza y cuya categorización podría empezar por distinguirlos entre beneficios buscados o no buscados, materiales o inmateriales, temporales o permanentes, entre otras grandes distinciones.

Los tejidos sociales a los que hace referencia Bourdieu son instancias organizativas que se han estructurado como producto de un trabajo de instauración pero que luego requieren, como él lo llama, también de un trabajo de mantenimiento necesario para producir, reproducir y multiplicar los vínculos del tejido (Bourdieu, 2001), aspecto que en la realidad ecuatoriana requiere de un mayor esfuerzo que el requerido para la instauración de las organizaciones.

Trabajar en la instauración y en el mantenimiento de estos tejidos sociales significa realizar verdaderas inversiones sociales que podrán producir y reproducir las relaciones sociales de carácter utilitario en el corto, mediano o largo plazos. En muchas ocasiones estas inversiones se las realiza de manera inconsciente; sin embargo, en la actualidad, en el marco de los nuevos paradigmas del desarrollo, éstas son inversiones deliberadas, programadas y consideradas, como lo señalan Boisier y Güell, requisitos del desarrollo.

El capital social se efectiviza a través del intercambio de beneficios, intercambio que, a su vez, está caracterizado por símbolos de gratitud mutua que permiten afianzar el sentimiento de pertenencia de los individuos a un determinado colectivo social y que, según Bourdieu, además, determina los límites del grupo, límites más allá de los cuales ya no habrá más intercambios, a menos que se instaure otro nivel de relaciones que supera la voluntad de los individuos y que cae en el ámbito de, a lo mejor, la conformación de redes de redes.

Entendido así el capital social se trata, entonces, de un factor del desarrollo que está presente en las instituciones que promueven el intercambio legítimo de beneficios, también legítimos, y que pueden ser de diferente naturaleza, desde la oferta de oportunidades hasta el intercambio de prácticas relativas al crecimiento de los grupos y de sus miembros. Sólo si se concretan los intercambios se afianza el reconocimiento de la pertenencia a un grupo dado.

El capital social es uno de los capitales que no se agota con su uso y, por el contrario, mientras más utilizado es... más crece, por lo tanto, un trabajo de mantenimiento que produzca su acumulación continua es de gran importancia, en especial en aquellos capitales que han sido construidos como parte de los procesos de desarrollo. Evidentemente, este planteamiento sólo será viable en la medida que existan reglas tácitas y explícitas formuladas y aceptadas por los integrantes de un grupo. Estas reglas, no sólo deben regular el comportamiento entre miembros del grupo sino otras cuestiones como, por ejemplo, la distribución entre ellos del derecho a constituirse en voceros del grupo y más aún a comprometer el capital social de todo el grupo. En general los grupos delegan el capital social a sus miembros aunque esa delegación se de en formas desiguales lo cual, nos vuelve a introducir en la discusión del tema del poder. En la mayor parte de casos, el capital social del colectivo suele individualizarse en un solo

actor que es quien concentra el poder y lo ejerce, inclusive, sobre el grupo en función de lo que el mismo grupo le haya permitido concentrar.

En la reflexión anterior, implícitamente, estaríamos considerando dos tipos de capital social: aquel que articula entre sí a los miembros de un grupo y aquel que posibilita las relaciones hacia afuera del grupo. Estaríamos considerando, entonces, lo que Robert David Putnam, en sus estudios en torno a las redes de relaciones sociales en determinados territorios, propone en cuanto se refiere a tal distinción. El considera dos clases de capital social: el capital vínculo y el capital puente. El vínculo se da cuando las personas se articulan o relacionan con otras semejantes (de la misma edad, raza, religión, etc.). Pero, según Putnam, para crear sociedades pacíficas en un país, sobretodo, multiétnico se necesita otra clase de vínculo: el que tiende puentes. Los puentes se tienden cuando se crean lazos con gente distinta. Este investigador afirma que los que cuentan con ambos tipos de vínculo se fortalecen mutuamente. En consecuencia, el declive del capital enlace inevitablemente produce el declive en el capital puente, lo que desencadena tensiones étnicas y religiosas.

Para Putnam, el capital social tiene que ver con ciertas características de las organizaciones sociales que posibilitan la generación de confianza entre los individuos y, a partir de estos lazos de confianza, la presencia de actitudes de reciprocidad y de cooperación. Así el capital social se vuelve un factor importante para la generación de otros capitales como el físico y el humano. (R. Putnam, 2001)

En general ocurre que las relaciones de intercambio se caracterizan por ser dominadas por procesos de intermediación política que bien conducidos, al decir de John Durston, pueden constituirse en formas eficaces y permanentes de mejoramiento de los espacios cívicos locales.

John Durston ubica sus reflexiones en territorios que, sobretodo, son los escenarios de las municipalidades rurales de América Latina. Para El, el capital social es visto como uno de los activos intangibles en posesión de los actores locales individuales, grupales u organizacionales, que lo movilizan continuamente y que lo desarrollan mediante la instrumentación de estrategias que, en la mayoría de las ocasiones son tácitas. No se trata de sistemas en equilibrio sino de sistemas dinámicos cuya mayor o menor movilidad depende, a su vez, de la dinámica propia de los actores locales o, también, de la ocurrencia y aprovechamiento de ciertas oportunidades.

En los territorios municipales, Durston distingue cinco subsistemas relevantes: i) el de la administración estatal (para nosotros la Prefectura de Imbabura); ii) el del mercado (de importancia en las cadenas productivas); iii) el de los partidos políticos; iv) el de las familias pertenecientes a estratos socioeconómicos de elite, y v) el de las comunidades campesinas. Entre estos subsistemas existen las correspondientes interfaces, quizá unas más duraderas, continuas y estables que otras. Una interfaz no es sino el área de intercambio de dos o más sistemas

(Durston, 2005)

Las interfaces son espacios, podríamos decir, reales y también virtuales, donde se producen las negociaciones que concluyen con el intercambio de beneficios; son los espacios en los que se constata la realización de aquellas políticas de facto, diseñadas en forma tácita e implementadas por los actores locales sin las construcciones teóricas propias de las políticas de “papel” diseñadas por los niveles centrales de un gobierno (Durston, 2005).

La importancia de identificar y estudiar las interfases de los diferentes subsistemas de un territorio municipal radica en el hecho de que cualquier propuesta de desarrollo puede construirse a partir del diseño de estrategias endógenas y diferenciadas, elaboradas con la participación de los actores sociales del territorio.

Durston incorpora en sus análisis el concepto de “territorio social municipal rural”, entendido éste como el conjunto de comunidades articuladas al nivel central de control del territorio en un sistema integrado por múltiples actores que lo vuelven complejo. Es en este escenario en el que interesa conocer el entramado de relaciones inter-actores (individuales u organizacionales). La cuestión es que los volúmenes de capital social de estos actores son muy variados. En general, se puede anticipar que aquellos actores que residen en el casco urbano son más aventajados que, por ejemplo, aquellos campesinos que por la distancia de sus parcelas o por la ubicación de sus unidades domésticas con relación a los centros poblados, y a los mismos restantes miembros del grupo, no tienen la posibilidad de usar con mayor frecuencia su, probablemente, limitado capital social, perdiendo, en consecuencia, la posibilidad de acrecentarlo, aún dentro de su misma organización.

Una visión como la expuesta puede favorecer el análisis de los territorios desde diferentes enfoques como, por ejemplo, desde la intermediación política ejercitada por agentes externos directamente o a través de actores locales que se han ubicado en ciertos espacios de poder en sus territorios.

Para Durston (2005) es relevante la consideración del capital social que opera en los territorios locales. Su interpretación es la de... “un contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales caracterizadas por conductas de reciprocidad y cooperación que se retroalimentan con actitudes de confianza en un círculo virtuoso de acumulación de capital social, sea de propiedad de un individuo o de una colectividad”.

En la concepción de capital social de Durston se identifican tres pilares fundamentales: i) reciprocidad, ii) cooperación y iii) confianza; reciprocidad, asociada con las transacciones de intercambio, cooperación como complementariedad de acciones en un colectivo social en la búsqueda de beneficios comunes y confianza como disposición a entregar a otros, por ejemplo, la custodia de ciertos valores o de bienes propios.

En todo lo expuesto, entonces, se diferencia dos grandes categorías de capital social: el de los individuos y el que acopian los colectivos sociales. En la primera categoría, la perdurabilidad es función de la existencia de las personas; si desaparece una persona desaparece su capital social; en cambio, en los colectivos el capital social permanece o se mantiene, independientemente del recambio de los individuos.

Con el propósito de facilitar la captación de cualquier manifestación del capital social, Durston establece seis categorías del mismo: i) el capital social individual; ii) el grupal, es decir, aquel que da cuenta del desempeño de los equipos; iii) el capital social comunitario, centrado en las relaciones de cooperación mutua; iv) el capital social puente, que posibilita las alianzas entre comunidades; v) el capital social de escalera, evidenciado a través de relaciones asimétricas entre entidades del Estado y las comunidades, con alto riesgo de derivar en clientelismo, y vi) el capital societal, que sería la utopía que ha construido la institucionalidad electoral democrática y libre de corrupción.

Podría resultar interesante intentar, hasta donde sea posible, el relacionamiento de estas seis categorías de capital social con las cinco dimensiones antes indicadas (de la administración estatal, del mercado, de los partidos políticos, de las familias de elite, y de las comunidades campesinas).

Durston, al igual que Güell, considera de suma importancia el capital social comunitario para el desarrollo local. Según El, una buena dosis de capital social comunitario facilitaría: el control social de los miembros de la comunidad y de sus líderes, la cooperación coordinada, la resolución de conflictos, la gestión de recursos comunes, la legitimación de los liderazgos, el trabajo en equipo (Durston, 2005). A esto podríamos agregar otras cuestiones como el acceso a mercados, acceso a tecnologías, acceso a sistemas de crédito (cajas de ahorro o bancos comunales), mejoras en la productividad, el incremento de ingresos, etc. Esto, sobretodo, desde la perspectiva de Bourdieu para quien el capital social es el principio rector de la estructura social de la economía.

Parece, entonces, una vez más, necesario realizar intervenciones que apoyen la acumulación de capital social entre los actores claves del desarrollo local; sin embargo, existe el riesgo de que cuando esas intervenciones se hacen desde espacios de poder, y sólo por consolidar esos espacios, se pueda caer en el "clientelismo político", esto es ir hacia el intercambio de beneficios o de favores por votos. Esta situación es frecuente, especialmente, cuando uno de los actores del o los intercambios tiene la posibilidad de movilizar bienes, servicios o, en general, recursos que son entregados a las organizaciones sociales a cambio de esos favores políticos. Cuando estas son las intencionalidades de estas desiguales y falsas relaciones de intercambio, hasta el afecto, presente en las sanas relaciones de reciprocidad, se llega a fingir.

Otra actitud perniciosa y semejante a la del clientelismo es la del prebendalismo, entendido como la retribución de favores a quienes permanecen fieles al régimen

(Trocello, 2000 citado por Durston, 2005).

Como se señalara, en el clientelismo las relaciones son verticales y asimétricas: uno de los actores es poseedor de un cierto poder que el otro no lo tiene y, en las formas modernas de clientelismo, generalmente aparecen otros personajes:... los intermediarios, que vienen a desempeñarse como una suerte de brokers.

Los efectos nocivos al desarrollo se agudizan cuando se produce, al decir de Durston, la triple alianza, poco santa, entre la burocracia, la tecnocracia y el clientelismo partidario.

Pero así como desde los espacios de poder se promueven prácticas clientelares (de arriba hacia abajo), también se puede constatar la existencia de gestiones de sentido inverso, de abajo hacia arriba, mediante formas particulares de lobby que, en cierta forma, son sistemas de presión, sobretodo a funcionarios públicos, para conseguir, por ejemplo, la aprobación de una determinada propuesta de interés de algún colectivo social local. El lobby es ejercido, particularmente, por líderes que han construido un “capital social hacia arriba” que contrasta con el “capital social hacia abajo” que puede ser ejercido por un mismo líder ante sus subordinados, provocando así un clientelismo local.

Este tipo de comportamientos es muy frecuente en la realidad rural ecuatoriana en la que, además, es posible constatar una cierta movilidad de las actitudes clientelares puesto que las ofertas de bienes y servicios son coyunturales y no respuestas a compromisos ideológicos de carácter más estable, hecho que Durston lo plantea como la desideologización del sector. El clientelismo, aunque no nos agrada, es una forma de capital social no deseado.

¿Son posibles innovaciones institucionales?... Compartimos la opinión de Durston: sí es posible apoyar la conformación de organizaciones campesinas, verdaderamente, autónomas, como una condición necesaria para revertir los complejos ciclos viciosos descritos. Existen experiencias que alientan la esperanza de contar con colectivos sociales capaces de demandar, de dialogar, de negociar, de pedir y rendir cuentas. Para esto se requiere también un esfuerzo colectivo interinstitucional que se apoye en la coordinación adecuada de la sociedad civil con la sociedad política.

Por todo lo expuesto, y haciendo nuestras expresiones de Durston, estamos convencidos de la necesidad de: “incluir en el diagnóstico de un proyecto una caracterización del sistema socio político del territorio municipal, analizando tanto las relaciones de subordinación de las comunidades campesinas como las eventuales movilizaciones de éstas como actores sociales emergentes en los espacios locales de concertación”.

El desarrollar procesos de conocimiento del capital social de un territorio, su generación, sus características, su desempeño, su incidencia en los procesos de desarrollo local, puede aportar a un mejor desempeño de planes, programas y

proyectos que pretenden cambios transformacionales de los territorios, particularmente, rurales.

5. LAS POBREZAS, LAS NECESIDADES, LOS SATISFACTORES

Un Desarrollo a Escala Humana, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional. Del mismo modo, una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, debe entenderse justamente en esos términos: como una teoría *para el desarrollo*. (Max-Neef, 1993)

Manfred Max-Neef, entre los diferentes fundamentos de su propuesta de “desarrollo a escala humana”, hace interesantes reflexiones, una de ellas la que tiene que ver con la comprensión de la “pobreza”, como categoría. El propone que el concepto tradicional de pobreza es muy limitado. Se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que se hallan por debajo de un determinado nivel de ingresos. La noción es estrictamente economicista.

MAX-NEEF sugiere no hablar de pobreza, sino de pobreza. Cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana, por ejemplo, de:

- Subsistencia (si la alimentación y el abrigo son insuficientes);
- Protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc.);
- Afecto (debido al autoritarismo, a la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.);
- Participación (por la marginación y discriminación de las mujeres, los niños o las minorías étnicas);
- Identidad (cuando se imponen valores extraños a las culturas locales y regionales, o se obliga a la emigración forzada, el exilio político, etc.).

Por otro lado, y para resolver estas carencias también propone una interesante distinción:

En primer lugar: *Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables*. Segundo: *Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades*.

Los seres humanos nos identificamos con múltiples necesidades que, además, son interdependientes. El conjunto de necesidades configuran un sistema en el que sus componentes interactúan, se compensan, se interrelacionan.

Las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios. Manfred Max-Neef combina dos criterios posibles de desagregación: según *categorías existenciales* y según *categorías axiológicas*. Esta combinación permite operar con una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. (Max-Neef, 1993)

De la clasificación propuesta se desprende que, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia.

Por estas consideraciones, se ve necesario trabajar más alrededor de la comprensión del concepto de “satisfactor”.

Un mismo satisfactor puede resolver distintas necesidades en culturas distintas, o vivirse de distinta manera en contextos diferentes a pesar de que esté satisfaciendo las mismas necesidades.

Cuando la forma de producción y consumo de bienes conduce a que éstos se conviertan en fines en sí mismos, la presunta satisfacción de una necesidad empaña las potencialidades de vivirla en toda su amplitud.

La construcción de una economía humanista exige entender y desentrañar la relación dialéctica entre necesidades, satisfactores y bienes económicos, a fin de pensar formas de organización económica en que los bienes potencien los satisfactores para vivir las necesidades de manera coherente, sana y plena.

Max-Neef también propone una clasificación de los satisfactores para las necesidades humanas:

Negativos: Son aplicados con la intención de satisfacer una determinada necesidad, pero no sólo destruyen por completo la posibilidad de satisfacerla en un plazo mediano, sino que imposibilitan, por sus efectos colaterales, la satisfacción adecuada de otras necesidades. El armamentismo, supuestamente destinado a satisfacer la necesidad de Protección, en el fondo aniquila la Subsistencia, el Afecto, la Participación y la Libertad.

Los pseudo-satisfactores: estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. Pueden en ocasiones aniquilar, en un plazo mediano, la posibilidad de satisfacer la necesidad a que originalmente apuntan. Su atributo

especial es que generalmente son inducidos mediante la propaganda, la publicidad y otros medios de persuasión.

Los satisfactores inhibidores son aquellos que por el modo en que satisfacen (generalmente sobre satisfacen) una necesidad determinada dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Su atributo es que salvo excepciones, se hallan ritualizados en el sentido de que suelen emanar de hábitos arraigados.

Los satisfactores singulares: apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, siendo neutros con respecto a la satisfacción de otras necesidades. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Su principal atributo es el de ser institucionalizados.

Los satisfactores sinérgicos son los que al satisfacer una necesidad determinada estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Su principal atributo es el de ser contra hegemónicos, en el sentido de que revierten racionalidades dominantes tales como la competencia y la coacción.

6. EL BUEN VIVIR

Finalmente y como cierre de estas reflexiones teórico-conceptuales proponemos algo, muy breve, sobre la comprensión del Buen Vivir:

«la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido» (Ramírez; 2008: 387).

La concepción del BV supone los siguientes desafíos:

- *Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.*
- *Reconocer al ser humano como ser gregario que desea vivir en sociedad.*

- *Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia.*
- *Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.*
- *Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza.*
- *Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.*
- *Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores.*
- *Reconstruir lo público.*
- *Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.*
- *Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.*
- *La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una estrategia de largo plazo que busca construir una «biópolis eco-turística», cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y (re)distribución post-petrolera para el Buen Vivir.*

7. REFERENCIAS DOCUMENTALES

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA (2008).
- CODIGO OGANICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION (COOTAD)
- CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS
- CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES
- LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO
- LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- LEY ORGANICA DE DEL REGIMEN DE LA SOBERANIA ALIMENTARIA
- LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA
- LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES PARA LA PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL – SENPLADES -
- **ALBURQUERQUE, FRANCISCO.** *Desarrollo económico local y gobiernos locales (documento borrador), abril, 2013*
- **BOISIER, S.** 2000/a. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?.* Estudios Sociales 103, C.P.U. Santiago de Chile.
- **BOURDIEU; PIERRE.** *Contrafuegos, editorial Anagrama, 2000*
- **LARREA MALDONADO, ANA MARÍA.** *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador, SENPLADES, 2011*
- **SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ.** *Desarrollo Territorial Rural.* Borrador de trabajo 15 feb 2003.