

DIAGNOSTICO DE LA POBREZA RURAL EN ECUADOR Y RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Manuel Chiriboga y Brian Wallis



Documento preparado para ser distribuido en la reunión
de conformación del Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural

Noviembre 2010



TABLA DE CONTENIDO

I.	Presentación	1
II.	Identificación del problema: la pobreza rural en Ecuador	3
a)	¿Quiénes son los pobres?	4
b)	¿Cuáles son los cambios en los indicadores de pobreza?	4
c)	¿Dónde se localizan los pobres?	5
d)	¿En que trabajan los pobres?	6
III.	Acciones y políticas públicas para reducir la pobreza en el Ecuador	7
a)	Protección Social	10
b)	Programas de Desarrollo Rural en Ecuador: del DRI al DTR	11
c)	Programas Sectoriales: La Agricultura	13
d)	Sistemas financieros rurales	15
e)	Leyes: Nuevo Marco Normativo	16
IV	Algunas Recomendaciones	18
	Bibliografía	20
	Anexos	22



DIAGNOSTICO DE LA POBREZA RURAL EN ECUADOR Y RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA¹

Documento preparado para ser distribuido en la reunión de conformación del Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural

I. PRESENTACIÓN

El proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo” busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales focalizadas en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

La estrategia principal para cumplir con este propósito es la conformación, en cada país, de un Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural, constituido por destacadas personalidades políticas, sociales y académicas, con capacidad de acceso y diálogo con actores públicos y privados al más alto nivel, que puedan organizar y conducir procesos de diálogo político, análisis de políticas y asistencia técnica a los tomadores de decisiones. Para efectos de apoyar el proceso de construcción de la agenda de trabajo del Grupo, este documento tiene por propósito realizar una presentación general de algunos de los temas que releva la literatura especializada en materias de pobreza rural en Ecuador, como una aproximación a su conceptualización, dimensionamiento y respuestas de política pública. La revisión parte del trabajo acumulado en el marco de la investigación realizada por el Programa “Dinámicas Territoriales Rurales”, del cual este proyecto forma parte. Finalmente se busca hacer una relación entre los estudios realizados, las metodologías aplicadas y su incidencia en la elaboración de políticas públicas en el país.

1) Documento preparado por Manuel Chiriboga, Investigador de RIMISP y Secretario Técnico del Grupo de Trabajo en Ecuador y Brian Wallis, Coordinador de la Secretaría Técnica en Ecuador.

La evidencia reciente sobre que funciona en términos de enfrentar el grave desafío de la pobreza rural, enfatiza cada vez más la necesidad de combinar acciones dirigidas a las personas y a las familias, acciones dirigidas al lugar donde vive esa población para generar un entorno territorial favorable y acciones dirigidas a mejorar los apoyos para las diversas actividades productivas que realizan las familias. La perspectiva asumida en este breve informe es que tanto son importantes políticas dirigidas a mejorar los funcionamientos y capacidades de las familias, pero que también es importante un contexto que facilite oportunidades.

El enfoque tradicional y el nuevo paradigma rural

Objetivos	Transferencias presupuestarias, ingreso agrícola, competitividad de las explotaciones	Competitividad territorial, valorización de los activos locales, aprovechamiento de recursos subutilizados
Especialización	Agricultura	Diversos sectores de la economía rural (ejemplo turismo, industria, tics)
Instrumentos	Subvenciones	Inversiones
Actores	Administración nacional, agricultores	Diversos actores locales, (públicos, privados, ONG) todos los niveles de la administración.

Schejtman y Chiriboga (2009)

Como podemos apreciar el tema de la pobreza rural sigue siendo crítico en el país a pesar de décadas de esfuerzos y cuantiosos recursos para reducirla. Las reducciones logradas no han sido sostenibles en el tiempo y en general son pequeñas. El Ecuador ha sido una suerte de laboratorio de programas de desarrollo rural, por lo cual es necesario capitalizar sobre estas experiencias y reflexionar acerca de las lecciones aprendidas para no empezar de cero. Hoy en día tener pocos activos, ser trabajador eventual, mujer e indígena o afro ecuatoriano, con reducida escolaridad es ser pobre rural.

La pobreza rural puede analizarse desde el punto de vista de su incidencia o del número y su localización varía en función de ello. El mayor número de pobres se encuentra entre agricultores familiares de subsistencia y trabajadores agrícolas eventuales sin tierra. Los primeros parecen localizarse sobre todo en la costa, mientras los segundos en la Sierra y Amazonia. Sin embargo, hay una ausencia de información suficiente sobre las dinámicas de pobreza vinculadas a los trabajadores agrícolas que debería investigarse. Esto incluye conocer mejor los mercados laborales agrícolas y sus necesidades, como también los mercados financieros rurales.

Entre los agricultores familiares hay unos problemas básicos de reducida productividad que desafía las propuestas de innovación en el medio rural y que tiene que ver para este sector en la forma como dichas unidades se articulan a servicios de crédito, asistencia técnica, capacitación y otros. A ello hay que agregar para algunas zonas graves problemas ambientales relacionados a erosión y pérdida de suelos, reducción de agua para riego y pérdida de biodiversidad.

Ecuador sigue sin disponer de un marco institucional adecuado para enfrentar los temas de pobreza y si bien hoy en día el gobierno despliega muchas y muy ricas iniciativas, no deja de haber preocupación sobre si ellas generan sinergias positivas y se constituyen una estrategia articulada.

Un campo específico de averiguación institucional es la forma como los gobiernos descentralizados autónomos se articularán a las acciones nacionales, que tipo de coaliciones deberán hacerse para además de territorializar las políticas, crear políticas territoriales.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA: LA POBREZA RURAL EN ECUADOR

En el 2002, 221 millones de latinoamericanos vivían bajo la línea de la pobreza, lo que significa que no tenían suficientes ingresos para cubrir las necesidades básicas de alimentos, vivienda, transporte y servicios básicos. Según datos de la CEPAL, el 39,8% de la población ecuatoriana vive en tales condiciones y un 14,2% en situación de pobreza extrema (CEPAL 2009). La pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas del Ecuador (Lanjouw, 2000), donde encontramos que un 50.2% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y 25.6% en condiciones de indigencia (CEPAL, 2009). También se pueden encontrar diferencias según la región donde vive la población; en la región costa en el 2006, se encontró que un 40.3% de la población vivía en condiciones de pobreza, en la sierra un 33.7% y en la amazonia un 59.7% de la población, según el mapa de la pobreza² elaborado por la Unidad de Análisis e información de la secretaria técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo social empleando la metodología propuesta por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003).

Incidencia de Pobreza por consumo según región (en porcentaje)

Área / Región	1995	1998	1999	2006
Área				
Área urbana	23.00	28.00	36.40	24.90
Área rural	63.00	66.80	75.10	61.50
Región				
Costa	36.10	46.40	52.80	40.30
Sierra	41.70	42.20	51.40	33.70
Amazonía	60.50	50.00	•	59.70

Fuente: ECV 1995, 1998, 1999 y 2006 / Elaboración: SIISE-STMCD5

2) El mapa de la pobreza es un instrumento que busca ayudar a los formuladores de políticas públicas a focalizar recursos escasos hacia las zonas más pobres del país con datos desagregados a nivel parroquial y cantonal. Este nuevo perfil regional de la pobreza de inicios de la década del 2000 marca un cambio respecto al patrón histórico, que hacía de la sierra, la zona de mayor pobreza.

a) ¿Quiénes son los pobres?

El perfil de pobreza por grupos étnicos refleja la relación entre pobreza y exclusión económica y social de determinados grupos indicando que para indígenas la incidencia de pobreza por consumo es mayor y alcanza un 69.9%. La incidencia de pobreza por consumo para afro ecuatorianos es de 48.44%, mientras que para mestizos es solamente un 34.37%, y 38.3% respectivamente para blancos.

Incidencia de Pobreza por consumo según grupos étnicos (en porcentaje)

Grupo Étnico(a)	Incidencia
Indígena	69.90
Afroecuatorianos	48.44
Mestizo	34.37
Blanco	33.11
Nacional	38.30

(a) Por autoidentificación étnica del jefe de hogar

Fuente: ECV 2005 - 2006 / Elaboración: SIISE-STMCDs

b) ¿Cuáles son los cambios en los indicadores de pobreza?

Si se analiza el mapa de evolución de la pobreza, ingreso y desigualdad entre los 90 y los 2000 elaborado por RIMISP, se encuentra que en pocas parroquias del país estas evolucionaron en un sentido de mejora de estos indicadores: apenas en el 1% de las parroquias donde vive un 7,4 de la población se dio esta evolución³. Comparando tal comportamiento con otros países de la región, este tiene una evolución mucho mas negativa. Adicionalmente un análisis mas detallado de la información señala no solamente que fueron las zonas urbanas donde esta evolución positiva se dio, sino que en la costa y la Amazonía rurales, en general el comportamiento de estos indicadores fue mas negativo.

Encuestas ECV	Pobreza FGT		Consumo por habitante		Coeficiente de GINI	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Costa Rural	67,7	69	64,9	60,7	0,359	0,357
Sierra Rural	75	65,7	55,6	69,1	0,393	0,454
Amazonia Rural	75,1	76,7	58,3	46,7	0,449	0,47

Carlos Larrea et al, 2008

3) El mapa elaborado por RIMISP permite hacer comparaciones entre dos momentos, entre la década del 1990 y el 2000 para observar cambios mostrando que: "entre las áreas con mayor deterioro social sobresalen las regiones del páramo de la sierra central, principalmente en la provincia de Chimborazo" (Larrea, et al 2008). Entre los territorios ganadores se encuentran Cuenca, Ambato, Riobamba, Loja, que mostraron resultados positivos en cuanto a reducción de pobreza, disminución de inequidad, y aumento del consumo. Este estudio motivó al RIMISP a realizar un estudio de caso más a profundidad sobre las dinámicas territoriales en Tungurahua (ver Ospina et al, 2009).

c) ¿Dónde se localizan los pobres?

El mapa de pobreza elaborado por RIMISP muestra igualmente que los cantones con una incidencia de la pobreza por encima del 90% en el país son: Taisha y Huamboya de Morona Santiago, Aguarico y Loreto de Orellana, Arajuno de Pastaza, y Sigchos en Cotopaxi. A nivel parroquial las zonas con niveles de pobreza por encima del 95% son 20 parroquias en la Amazonia, dos de Cotopaxi, una de Chimborazo, y una del Carchi (Ver anexo 1).

Ahora es necesario hacer algunas reflexiones acerca de los datos, ya que por necesidades insatisfechas⁴ y pobreza de consumo, las provincias más pobres en el país son las provincias de la Amazonia. De acuerdo al mapa de pobreza y desigualdad de la Unidad de Análisis e información de la secretaria técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo social, el ordenamiento por incidencia de pobreza revela que las provincias más pobres por consumo son Morona Santiago (69%), Napo (68%), Orellana (63%), Zamora Chinchipe (62%) y Bolívar (61%) (Ver anexo 2). En relación a la desnutrición infantil, las provincias con mayor desnutrición crónica son Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi. El mapa de pobreza de SENPLADES, en cambio, muestra que en base a necesidades básicas insatisfechas⁵, los cantones con una situación de pobreza más grave están en la costa en Río Verde y Eloy Alfaro en Esmeraldas⁶.

Para Lanjouw (2000) los pobres de la costa son invisibilizados por las estadísticas, y es en esa región que existe el mayor número de pobres rurales y donde se evidencia mayor desigualdad, lo cual se constata con la situación de tenencia de la tierra. En la costa se encuentra el mayor número de campesinos sin tierra (44%). Según Dirven (1994:34) "los sin tierra suelen ser los más pobres entre los pobres rurales, por lo general asalariados temporales agrícolas". Si bien la incidencia de la pobreza es mayor en la amazonia, el número de pobres es menor. Morona Santiago con casi 70% de incidencia de pobreza tiene aproximadamente 60,000 personas que viven bajo el umbral de pobreza. Como podemos ver en el cuadro siguiente, en base a datos del censo de población del 2001, sin contar ciudades mayores a 50 mil habitantes, encontramos que la mayoría de pobres rurales se ubican en las provincias de la costa ecuatoriana, en Manabí, Guayas y los Ríos. Siguiendo la propuesta de ruralidad de la OECD, podemos caracterizar como "esencialmente rurales"⁷ las parroquias y cantones del Guayas como Pedro Carbo, Isidro Ayora, Palestina, El Triunfo, Balzar, Daule, y en Manabí, las microrregiones del centro norte, los

4) Las líneas de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas han sido fuertemente criticadas por hacer supuestos sobre la homogeneidad de los hogares. Por ejemplo, miden las características inadecuadas de vivienda sin tomar en cuenta que los materiales de construcción de las viviendas varían de una región a otra y son determinadas culturalmente (Trivelli, 2000). En el caso de la Amazonia las NBI son altas especialmente por las características de la construcción de la vivienda.

5) Según la CAN, se considera como pobre a un hogar si: (a) Su vivienda tiene características físicas inadecuadas (aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precarios, o con piso de tierra. Se incluyen los móviles, los refugios naturales, puentes o similares). La vivienda tiene servicios inadecuados (viviendas sin conexión a acueductos o tubería o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico). (c) El hogar tiene una alta dependencia económica (aquellos con más de tres miembros ocupados y cuyo jefe(a) del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria). (d) En el hogar existen niños/as que no asisten a la escuela (aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela). (e) El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico, aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir.

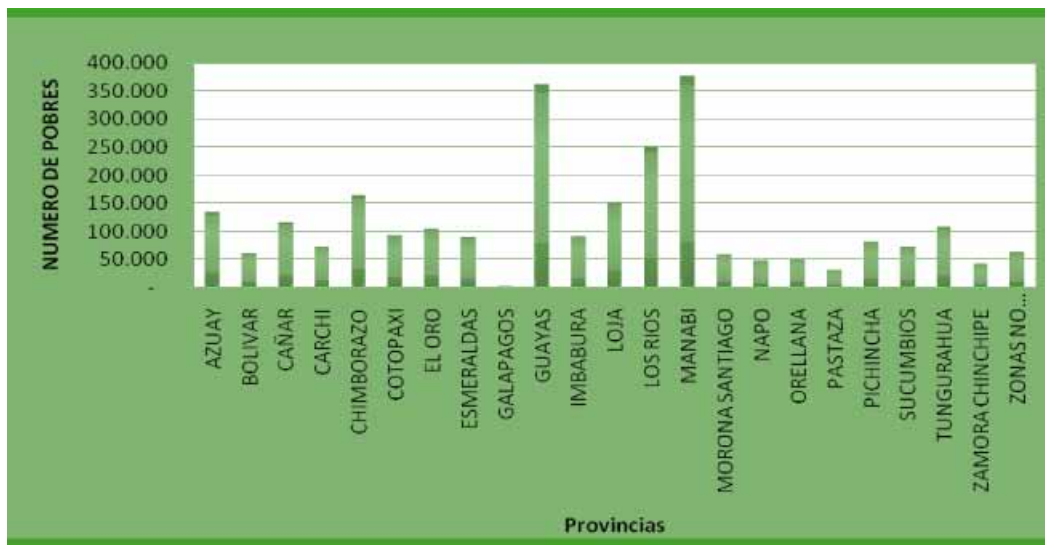
6) Seguidos por Taisha y Huamboya (Morona), Guamote y Colta (Chimborazo), Urbina Jado y Colimas (Guayas), Loreto (Orellana), Espindola (Loja) y Olmedo y 24 de Mayo (Manabí)

7) Por esencialmente rurales entendemos parroquias que no incluyen aglomeraciones urbanas de más de 50,000 habitantes, se caracterizan por una densidad poblacional relativamente baja, mantienen actividades primordialmente agrícolas y una relación de dependencia hacia las áreas urbanas, son esencialmente rurales ya que sus cabeceras cantonales reflejan lo que Ellis considera ciudades imaginarias, que son contadas como urbanas cuando en realidad son solamente centros poblados primordialmente rurales, ver Abramovai 2006.

cantones Tosagua, Junin, Bolivar y Pichincha y del centro sur 24 de Mayo, Santa Ana, Olmedo, y en los Rios los cantones de Baba, Mocache, Buena Fe, cuyas cabeceras cantonales registran población inferior a 50,000 habitantes.

Consideramos que nuestra forma de medir y cuantificar la pobreza en el pasado llevó a un descuido de la pobreza rural de la costa ecuatoriana. Sin embargo, es en esta región postergada por la acción estatal, donde se requieren medidas para reducir la pobreza y la desigualdad, seguramente específicas a dicha región. Pero previo a ello, cabe preguntarse si nos interesa abordar los problemas de pobreza rural a nivel nacional o concentrar la atención en algunos territorios.⁸

**Número de pobres rurales por provincia
(excluyendo cantones esencialmente urbanos)**



d) ¿En que trabajan los pobres?

No existe información suficiente ni suficientemente consistente, sobre la característica socio-ocupacional de los pobres rurales. Diversos estudios destacan la significación que tienen dos categorías socio ocupacionales: la agricultura familiar de subsistencia por un lado y los trabajadores agrícolas eventuales, por otro. En lo que hace a la primera, esta se caracteriza por que el destino de la producción es fundamentalmente el consumo familiar, tiene un acceso muy limitado a activos productivos, por lo que la actividad agropecuaria es insuficiente para mantener a la familia, lo que obliga a la familia a buscar fuentes adicionales de ingreso, fundamentalmente en el trabajo asalariado eventual. En el caso ecuatoriano, alrededor del 54,5% de las unidades agrícolas tendrían esta característica.

8) Este programa realizará una consulta en 4 provincias sobre dinámicas de pobreza rural y políticas públicas.

Un sector igualmente importante es el de los trabajadores agrícolas (y en general ocupados en el sector agropecuario ampliado: transporte, comercialización, agro-industria) sin tierra, que trabajan en forma eventual, siguiendo el ciclo de cosechas y otras actividades agropecuarias. Este es un sector en general poco estudiado, pero parece estar sobre representado entre los pobres localizados en la costa ecuatoriana. Según Klein (1993), el 60% de los trabajadores en la agricultura son campesinos y 40% son asalariados en fincas y empresas agrícolas comerciales. Como bien lo indican Schejtman y Berdegue (1999) el empleo agrícola asalariado es la principal fuente de ingresos para los campesinos sin tierra, y es también la actividad con más bajos niveles de remuneración, como también la con menores barreras de entrada.

Sin embargo, la pobreza parece ser mayor entre los campesinos sin tierra, que en los agricultores familiares, incluyendo aquellos de subsistencia. Igualmente es mayor entre aquellos, que trabajan como asalariados agrícolas en actividades no primarias, como artesanía y servicios. (Banco Mundial: 2003).

Finalmente, se puede concluir que en general si uno es indígena en la sierra, tiene menos de 2 hectáreas, logra baja productividad en su actividad agropecuaria, trabaja temporalmente como asalariado agrícola, tiene un bajo nivel educativo y es mujer, la incidencia de la pobreza será mayor. Igualmente si uno es trabajador agrícola eventual, no tiene acceso a la tierra, es mujer y tiene un bajo nivel de escolarización, tenderá a ser pobre.

Según Trivelli (2000) es necesario hacerse preguntas más de fondo sobre las razones detrás de la persistencia de la pobreza, considerando la pobreza no como un problema económico sino ético. El Informe de Pobreza Mundial (2001) del FIDA igual sostiene que la pobreza es una condición inaceptable y que se deben mirar las causas estructurales de la pobreza. El enfoque del FIDA se enfoca en temas como la inequidad, el acceso a activos y el empoderamiento. Esta perspectiva estructuralista de la pobreza entiende que ni los programas focalizados ni el crecimiento económico podrán resolver el problema de la pobreza dado que existen ciertas estructuras heredadas que hacen que personas tengan acceso diferenciado a activos como la educación, la salud y oportunidades laborales.

III. ACCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN EL ECUADOR

La interminable discusión sobre números y metodologías de medición de la pobreza resulta secundaria en relación a buscar soluciones y acciones mediante políticas públicas (Lanjouw, 2000). Como señala Berdegue (2008), no se puede discutir "la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural de las últimas 3 o 4 décadas, aun en países con altas tasas de crecimiento, por lo cual es necesario evitar hacer más de lo mismo". La incidencia de la pobreza ha permanecido prácticamente constante en los pasados 30 años (De Janvry y Sadoulet, 2004) y Ecuador no es una excepción, a pesar de haber sido un país de una larga trayectoria en programas dirigidos a lograr el desarrollo rural y la reducción de la pobreza. Richards (2002) hace un cuadro para señalar las diversas rutas de salida a la pobreza rural, con el fin de evitar caer en reduccionismos ya sea de tipo sectorial, o económico y resume las "distintas rutas de salida de la pobreza rural incluyendo: la agricultura familiar, las actividades económicas no agrícolas, la migración urbana, la protección social, el desarrollo regional, el empoderamiento y fortalecimiento de los gobiernos locales". Siguiendo esta línea hacemos un recuadro de las diferentes respuestas de política pública, y estrategias de salida de la pobreza rural.

Tipo de política	Políticas orientadas a las personas (people centered)	Políticas territoriales (place based)	Políticas sectoriales	Políticas redistributivas
Enfoque	a. Protección social/ Desarrollo humano	b. Desarrollo territorial rural	c. Política sectorial Agricultura	d. Redistribución e. Acceso a activos productivos
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Programas de transferencias condicionadas, programas de salud y educación con atención a grupos prioritarios Inclusión económica y social, compras públicas Programas focalizados: bono de desarrollo humano, INFA, Programa Aliméntate Ecuador 	<ul style="list-style-type: none"> Clusters, cadenas de valor, alianzas productivas, asociatividad, planificación participativa territorial, zonas económicas especiales Programas de intervención territorial integral (PITIS) Fondos concursables Proyectos socio productivos 	<ul style="list-style-type: none"> Crédito agrícola, asistencia técnica agropecuaria, Programas socio productivos PRONERI Seguro agrícola, escuelas de la revolución agraria 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma agraria Plan Tierras Fondo nacional de tierras
Leyes	Ley de compras públicas Ley de economía popular y solidaria	Código de la producción COOTAD	Ley de tierras Ley de desarrollo agrario y empleo rural Ley de soberanía alimentaria	Ley de tierras

Ecuador es hoy en día un interesante ejercicio de diseño y aplicación de políticas públicas, cobijadas bajo diversos sistemas institucionales y cuya finalidad explícita es cambiar las dinámicas de la pobreza. Estas tienen que ver no solamente con políticas y acciones, sino también cambios en el sistema normativo del país. Los cambios legales, son una consecuencia inmediata de la expedición de la Nueva carta Constitucional y la necesidad de ajustar las leyes orgánicas y secundarias, en consecuencia. A dicha necesidad normativa y como consecuencia también de ello, se valoriza la planificación estatal a cargo

de la Secretaría Nacional de Planificación -SENPLADES- Esta ha propuesto el Plan Nacional del Buen Vivir, con implicaciones importantes en cuanto a las prioridades de los diversos organismos de gobierno, incluyendo aquellos responsables de lo rural. Con la finalidad de presentar las acciones instrumentadas hoy en día y siguiendo el cuadro anterior, presentamos algunas de las que consideramos las principales políticas dirigidas a enfrentarla.⁹

En relación al desarrollo rural, el Plan Nacional del Buen Vivir tiene una nueva concepción ampliada de la economía rural, que reconoce su base agropecuaria y forestal, pero incorpora también la pesca artesanal, la artesanía, la industria, la manufactura y servicios, como también los servicios ambientales y el turismo rural". Además reconoce una diversidad de estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales, incluyendo estrategias de base agropecuaria, rural no agrícola y multi-empleo, sea por cuenta propia o asalariado". (Plan Nacional del Buen Vivir: 136). La SENPLADES plantea como estrategia para lograr el buen vivir rural, la formulación de una política de desarrollo rural territorial con enfoque de género, interculturalidad, y que promueva la inclusión económica y social de poblaciones con discriminaciones múltiples. A su vez los diversos ministerios sectoriales coordinados por un ministerio coordinador, han definido agendas intersectoriales.

La Agenda Social 2009-2011, elaborada por el consejo sectorial de política social, sintetiza los diferentes programas y políticas del sector social, encuadrándoles bajo el marco del plan nacional del buen vivir y la nueva constitución. Los ejes principales de la política social incluyen 1) la protección social, para la reducción de desigualdades económicas, sociales y territoriales, con particular énfasis en grupos de atención prioritaria (infancia, juventud, discapacidad, tercera edad); 2) la inclusión económica y social para romper los mecanismos de transmisión inter-generacional de pobreza por medio de la capacitación laboral, el acceso al crédito, la asociatividad, y acceso a mercados para pequeños productores; 3) acceso a activos, al agua, tierra, activos y medios de producción; 4) la generación de capacidades y oportunidades, bajo un enfoque de derechos, con políticas de universalización de la educación y salud.

La Agenda para la Transformación Productiva 2010 – 2013 presentada por el Consejo Sectorial de la Producción, define las bases para el desarrollo productivo del país en los próximos 4 años. Sus objetivos están dirigidos a transformar el patrón de especialización con alto valor agregado, mejorar la competitividad de la producción reduciendo las brechas intersectoriales, democratizar el proceso de acumulación, maximizar la inversión y la infraestructura, propender a la eficiencia energética y transversalizar la equidad y la inclusión en todas las políticas aplicables. Sus pilares incluyen: 1) cambio en la matriz productiva, 2) reducción de la heterogeneidad estructural, 3) democratización y ciudadanía de los recursos, 4) empleo de calidad, 5) talento humano, 6) sistema integral de innovación y emprendimiento, 7) competitividad y productividad sistémica, 8) crecimiento verde, 9) cambio cultural e imagen país y 10) el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Los pilares se reflejarán en políticas transversales y sectoriales, las cuales serán ejecutadas a través de programas emblemáticos por cada uno de las instancias que forman parte del Consejo Sectorial de la Producción.

9) El Plan nacional del buen vivir (PNBV) establece 12 estrategias para alcanzar el buen vivir. Todos los programas y propuestas públicas deben obligatoriamente enmarcarse dentro de estas estrategias y objetivos. Las estrategias pertinentes son: a. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización, b. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones, c. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales, d. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible, e. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado, f. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario, g. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización, h. Poder ciudadano y protagonismo social.

a) Protección social

Al analizar la literatura sobre protección social y pobreza en Ecuador podemos encontrar que la política actual responde, al menos en parte, a lecciones aprendidas de evaluaciones y estudios sobre las políticas llevadas adelante hasta ahora. Por ejemplo, y por un lado, el estudio de Vos et al (2000) analizó los programas sociales en Ecuador en respuesta a la crisis de 1999, con particular atención al Bono Solidario (ahora Bono de Desarrollo Humano) introducido en 1988 para compensar a los pobres por la eliminación de los subsidios al gas y electricidad, y como una compensación por el alza en el costo de vida. El estudio de Vos (2000), reveló que en el Ecuador no existía un “sistema” de protección social, si no varios programas incluyendo programas de nutrición infantil, educación, salud, infraestructura y programas de transferencias condicionadas. Además reveló un vacío en cuanto a un programa de generación de empleo. Por otro lado, el estudio de Velez (2003) hizo un análisis completo de los recursos asignados a programas sociales en el Ecuador y encontró que el bono solidario representaba un valor desproporcional del presupuesto total de inversión social en el 2002, alcanzando un 42% de toda la inversión social superando los 115 millones de dólares mientras que el total presupuestado para salud, educación y vivienda juntos alcanzaba apenas 69 millones (Velez, 2003).

La agenda social 2009-2011, que hace un resumen de los diferentes programas y políticas actuales, (<http://www.desarrollosocial.gob.ec/consejo-sectorial/agenda-social>), muestra cómo la política actual tiene como meta principal el consolidar un sistema nacional de protección social, y complementarlo con mecanismos para la inclusión económica y productiva. En resumen, el sistema incluye programas de salud, educación, hábitat, inclusión económica y social bajo la dirección del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social. Este tiene bajo su rectoría los ministerios de Educación, Inclusión Económica y Social (MIES), Agricultura, Salud y el Ministerio del Migrante. Entre los programas emblemáticos de la agenda social están la red de protección solidaria ante emergencias individuales, la pensión asistencial a adultos mayores y personas con discapacidad, el bono de desarrollo humano, el programa aliméntate Ecuador, el INFA, programa de desarrollo integral de niños y niñas menores de 5 años, los programas de protección y ampliación de las capacidades de grupos de atención prioritaria. Estos no obstante, no deberían ser vistos individualmente sino como parte de un sistema de protección social. Como complemento de los programas de protección social, hay una serie de programas orientados a la inclusión económica y social que incluye el programa nacional de finanzas populares, emprendimiento y economía social y solidaria, los proyectos socio-productivos¹⁰, la creación del instituto de economía popular y solidaria, y los programas de intervención territorial integrados (PITI)¹¹.

10) Socio productivo incluye socio jóvenes, socio pan, socio tienda, socio ahorro, socio vulcanizadora, socio solidario, socio empleo. Socio ahorro y socio solidario dan descuentos a los socios por medio de cadenas de supermercado como Tia, Mi Comisariato y tiendas populares con productos populares de bajo costo. Socio tienda, socio pan y socio vulcanizadora, ayudan a los socios a mejorar su negocio por medio de capacitación, crédito, y mejora de la calidad del producto o servicio.

11) Los programas de intervención territorial integral (PITI) son programas orientados a territorios tradicionalmente marginados por la acción estatal. El criterio de selección incluye territorios con altos niveles de pobreza, falta de servicios básicos, zonas de frontera, con poca presencia del estado, en su mayoría territorios con alta población indígena y afro-ecuatoriana.

Por último la agenda social bajo un enfoque de derechos y de universalización de los servicios sociales ayuda a las familias más pobres al reducir los obstáculos al momento de matricular a los hijos, por medio de la provisión de textos escolares, uniformes y alimentación. Los dos últimos están articulados a los programas “hilando el desarrollo,”¹² y “nutriendo el desarrollo”¹³.

El bono de desarrollo humano es el programa social de mayor alcance en el país y alcanza a 1, 310,056 beneficiarios (Ceron, 2010) con un costo para el Estado de \$538,9 millones en el 2009. El programa se orienta a madres de hogares pobres con hijos menores de edad, a personas de la tercera edad y a discapacitados. Actualmente cuenta con una eficiencia de focalización del 80%, con un 24.5% de error de exclusión y un 5.4% de error de inclusión (Senplades 2007). El gobierno de Rafael Correa reformó el año 2007 el programa y amplió su cobertura y monto hasta \$35 dólares, y a personas con un 40% de discapacidad. Además ahora opera el Crédito de Desarrollo Humano para que las beneficiarias puedan en lugar del bono mensual, optar por un crédito para iniciar un pequeño negocio con 24 mensualidades adelantadas de \$840, respondiendo a las críticas de que el bono no ayudaba a las mujeres a salir de la pobreza por sus propios medios. El bono por último ha tenido un impacto positivo en la matrícula escolar de los niños al igual que han acercado a la población a los servicios de salud.

b) Programas de desarrollo rural en Ecuador: del DRI al DTR

Vale hacer un recuento teórico y metodológico de los enfoques que han predominado e influenciado las estrategias de desarrollo rural. Bazoberry y Ruiz (2010) pasan revista al debate sobre el desarrollo rural haciendo un análisis de la evolución conceptual y metodológica que empieza con el desarrollo rural integral (DRI), cuyo auge fue alrededor de los años 70 y 80, al desarrollo rural sostenible en la década de los 90, y posteriormente al concepto de desarrollo territorial rural, en la actualidad. El COSUDE, al cerrar sus puertas en el país, confirma los grandes hitos históricos en cuanto al desarrollo rural, en torno a un proceso de evolución tanto metodológica como conceptual que va de un enfoque centrado en proyectos productivos aislados y centrados en la agricultura, a partir del inicio de sus actividades en el país en el año 1969, a un enfoque de desarrollo local con base territorial al cierre de sus operaciones en el 2009 (COSUDE 2009). Según Sumpsi (2006) el enfoque del DTR recoge la experiencia de cuarenta años de desarrollo rural y toma las lecciones aprendidas tanto de los enfoques DRI como de otros programas de desarrollo rural para no repetir los mismos errores. (ver anexos 2 y 3 para más detalle sobre los distintos enfoques de desarrollo rural).

El *desarrollo territorial rural*¹⁴ (DTR) es entendido como un “proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza rural (Schejtman y Berdegue 2004) y tiene como pilares la transformación productiva, centrada en la articulación a mercados dinámicos,

12) El programa hilando el desarrollo es un programa que busca incrementar la matrícula escolar por medio de la provisión gratuita de uniformes. Los uniformes son hechos por tejedoras y costureras nacionales que acceden al programa de compras públicas.

13) Nutriendo el desarrollo es un programa de alimentación escolar que aprovecha la demanda de leche de los programas del gobierno para apoyar la inclusión económica de pequeños productores de leche por medio de las compras públicas.

14) Uno de los principales cambios en cuanto al pensamiento sobre desarrollo económico, y que permitió esta visión compleja, es justamente la reapreciación de la importancia del concepto territorio (Helmsing, 2001), enfoque que tiene sus raíces en la literatura neo-marshalliana sobre distritos industriales Italianos, y que llevó a superar un enfoque estrictamente sectorial (Abramovay, 2006) del desarrollo rural; esta visión marcó un cambio de políticas sectoriales a políticas territoriales en la nueva política rural de la OECD y la unión europea con el programa LEADER. (Para una descripción completa de la herencia intelectual del DTR ver Schejtman y Berdegue 2004, o De Janvry y Sadoulet 2004)

y el desarrollo institucional que apunta a lograr una concertación de actores a nivel local. Para De Janvry y Sadoulet (2007), el enfoque territorial de desarrollo rural contrasta con los enfoques anteriores, ya que aprovecha las oportunidades de la nueva agricultura, busca la integración de áreas rurales y urbanas, promueve la descentralización y gobernanza por medio del fortalecimiento de los gobiernos locales, y estimula el fortalecimiento del capital social local, con particular énfasis en el fortalecimiento institucional local de diversas organizaciones tanto de la sociedad civil, cámaras, universidades, y el sector privado.

En esta sección hacemos un recuento de los programas de desarrollo rural en el Ecuador más importantes. En Septiembre de 1988 el Ministerio de Bienestar Social inicia el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADER¹⁵) con financiamiento del Banco Mundial. Los objetivos del programa incluían elevar los ingresos de los campesinos para mejorar sus condiciones de vida, incrementar la producción de alimentos, y fortalecer la democracia en el campo a través de la participación de organizaciones de campesinos (Ministerio de Bienestar Social Subsecretaría de Desarrollo Rural, 1995). El programa estaba enfocado en 12 áreas rurales situadas en la Sierra, las estribaciones de la cordillera occidental, la costa húmeda, y el litoral central del país, e incluía componentes de desarrollo agropecuario, transferencia de tecnología, componente forestal, crédito, riego, vialidad, comercialización, capacitación campesina, apoyo institucional, entre otros.

El Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL¹⁶) dio continuidad a las actividades iniciadas por PRONADER. Este programa tenía como componentes principales la gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de proveedores de servicios, y de sistemas financieros rurales; e inició en las microrregiones del Sur de Manabí y la Cuenca alta del Río Jubones, dos regiones identificadas como zonas con altos niveles de pobreza (Guerrero 2005). El proyecto utilizó una metodología de focalización geográfica, basada en indicadores de pobreza. Este incluyó 120 de las parroquias más pobres del Ecuador agrupadas en 6 microrregiones¹⁷. Guerrero (2007) hace un análisis histórico, enfocándose en un tercer momento (del periodo 2002-2006) en las microrregiones del sur de Manabí y la cuenca del río Jubones y relata como en ambas microrregiones se puede constatar dos décadas de intervenciones de desarrollo rural. El autor presenta lecciones aprendidas y recomienda medidas de acción¹⁸ ya que las políticas de desarrollo rural integral en Ecuador crearon un “legado de frustraciones” entre los campesinos. Para Martínez el énfasis en el autoempleo y los micro-empresarios, margina a los productores más pobres y a los asalariados rurales, bajo un enfoque de proyectismo desde abajo, que “responde a la demanda de aquellos grupos que pueden elaborar un proyecto, endeudarse, y entrar en la lógica empresarial”.

Según Shejtman y Reardon (1999) en cambio el PROLOCAL representó un ejemplo de un proyecto con una visión ampliada de lo rural en base a dinámicas territoriales en lugar de por divisiones político

15) El programa se basó en la caracterización de la situación de los campesinos realizado en base a la tipología establecida por el estudio del IICA (Chiriboga et al, 1989)

16) El PROLOCAL incluía componentes de fortalecimiento de las organizaciones sociales, planificación participativa, apoyo a los gobiernos locales. La línea de base del proyecto contó con 11 talleres participativos para identificar los principales problemas sociales y económicos de las microrregiones. Entre los principales problemas identificados por una encuesta a 3444 hogares estaban la pobreza, la inseguridad ciudadana, deficiencias de servicios del sector salud, y un abandono del sector público en las áreas rurales, particularmente en cuanto a servicios de extensión agrícola, y crédito por medio del banco de fomento (Guerrero 2005)

17) Zona Sur de Manabí, Zona Occidental de Los Ríos, Estribaciones Centrales de Los Andes, Zona Oriental de Loja, Cuenca Alta del Río Jubones and Cuenca del Río El Ángel que representaba un 8% del territorio nacional con una cobertura de 800,000 personas

18) Por ejemplo no insistir en la transferencia de tecnología agropecuaria en las zonas en donde esta actividad ha perdido importancia; apoyar acciones de transformación de la producción y agregación de valor; formas flexibles de acceso al crédito; y finalmente, considerar dentro de las nuevas políticas el hecho de que los ingresos de las familias ya no dependen tanto del agro, sino de actividades no agropecuarias” (Guerrero 2007 citando a Martínez y Badil 1994).

administrativas o pisos ecológicos. Según Chiriboga et al (2008) el elemento más importante del PROLOCAL fue la participación ciudadana que "ha permitido la concertación entre actores para elaborar planes de desarrollo, plantear soluciones, diseñar proyectos, ejecutarlos y evaluarlos".

El PROLOCAL concluyó el año 2007 y en su reemplazo se creó el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER) con el objetivo de institucionalizar el PROLOCAL como parte del Estado. Al crearse por decreto 1668 el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), en Abril del 2009, se ubicaron dentro de la estructura del IEPS tanto al proyecto del corredor central, como el programa de desarrollo territorial rural (PRODER). El presupuesto del instituto de \$14 millones (2010) incluye los aportes de la cooperación internacional (incluyendo el FIDA) para el corredor central. La Subsecretaría de Desarrollo Rural fue reemplazada por la Subsecretaría de Economía Popular y Solidaria, dejando de lado el tema de desarrollo rural. Actualmente el IEPS tiene 283 proyectos, que sin embargo parecen operar de manera aislada y responder a demandas muy puntuales, sin tomar en cuenta, las lecciones aprendidas de programas anteriores.

Un tema recurrente en Ecuador no resuelto tampoco en la actualidad es la ausencia de un marco institucional en el Estado para programas de desarrollo rural. Hoy en día además del Ministerio de Inclusión Económica y Social, tienen bajo su responsabilidad programas de este tipo los Ministerios de Seguridad Interna y Externa, el Ministerio de Agricultura y el mismo SENPLADES. Los responsables institucionales han tenido dificultad en construir una propuesta concertada en este campo. Tampoco existe propiamente dicha una estrategia para el buen vivir rural, aun cuando el SENPLADES se encuentra trabajando en ello y se espera una propuesta para el 2011.

c) Programas sectoriales: la agricultura

Por más que se busque superar el enfoque sectorial, no podemos ignorar la importancia de lo agrícola en el medio rural ecuatoriano cuando representa el sector económico más importante de la economía (después del petróleo) y aun más si contamos sectores anexos como la agroindustria, comercialización y servicios con importantes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás (COSUDE 2009). Según datos del IICA el aporte promedio de la agricultura al PIB es de un 12.96% y de la agricultura ampliada un 25.69 %¹⁹. En cuanto a la población económicamente activa del país el sector agrícola aglutina un 30% (Shimisu 2003).

En la política actual del Ministerio de Agricultura existe una clara preferencia por los pequeños productores. Según Espinel, (2009) el desafío que se nos presenta "es el de aprender a aglutinar pequeñas producciones para generar economías de escala que faciliten no solo la disminución de costos de embalaje, transporte y manejo, sino especialmente la homogeneización y control de calidad, poniendo en principal relieve la inocuidad y trazabilidad que garanticen los más altos estándares en cuidado de la calidad de vida de nuestras poblaciones. Esto solo se puede lograr si desarrollamos con intensidad y profundidad sistemas asociativos y de amplia participación de los propios campesinos en el manejo de sus cosechas y el desarrollo de sus mercados".

19) Subestimando el valor de insumos, maquinaria, transporte y mercados financieros vinculados al agro

El MAGAP tiene varios programas de apoyo a los pequeños productores con un claro enfoque que privilegia la agricultura familiar²⁰. Según un primer diagnóstico realizado por el MAGAP un 50% de las UPAS corresponden a la agricultura familiar²¹. Entre los principales problemas se identificaron una muy baja cobertura en cuanto a asistencia técnica- que rodea el 2%, y de acceso a tecnología (menos de un 6%), la falta de acceso al crédito, los altos costos de transacción y los bajos niveles de asociatividad. Uno de los grandes problemas de la agricultura familiar responde a una lógica de minimizar riesgos en lugar de buscar rentabilidad. Como consecuencia la factura al estado por reparaciones por daños climáticos y emergencias alcanza los \$25 millones, lo que ha llevado a la consecución de un seguro agrícola multi-riesgos que está funcionando con los cultivos de arroz, maíz, papa y trigo, con una prima variable por cultivo y posición geográfica. Otras políticas y programas incluyen el SIG tierras, las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAS²²), el programa de negocios inclusivos rurales (PRONERI²³), y los programas Socio borrego, socio bosque, socio siembra.

Un tema clave al que le está dando prioridad el ministerio de Agricultura, es el acceso a activos productivos, incluyendo tierra, agua y crédito, conforme el principio constitucional del art. 282, que establece un fondo nacional de tierra establecido por ley para regular el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. El Plan tierras busca la redistribución de tierras estatales a organizaciones de familias con poca o sin tierra. Para evitar los errores de reformas agrarias anteriores²⁴ la redistribución de tierra será acompañada de asistencia técnica, riego, créditos, proyectos productivos y apoyo a la comercialización para evitar una reforma de *tierra y cielo*. El programa está redistribuyendo tierras del gobierno, (principalmente de la Agencia de Garantía de Depósitos-AGD), los criterios de selección dan prioridad a mujeres jefas de hogar, beneficiarios del bono de desarrollo humano, y a organizaciones de pueblos y nacionalidades. Para reducir la inequidad en el país de una manera medible, por medio de la redistribución de activos productivos, el plan tierra busca reducir el índice de GINI de .81 a .70 entregando 2 millones 500 mil hectáreas.

20) Según Martínez, es importante reconocer los límites de la agricultura campesina en crisis evidenciado por la pluriactividad y la migración como estrategias de sobrevivencia de los campesinos pobres (Martínez, 2000). Las actividades económicas de los mismos pobres no parecen indicar una preferencia por la producción agrícola, ya que el fenómeno de la migración tanto nacional como internacional ha cambiado el rostro y las aspiraciones de las poblaciones rurales; ampliando sus oportunidades y haciendo que la juventud (rural), en particular, se sienta cada vez más desligada de la actividad agrícola dificultando la continuidad generacional de esta actividad (Martínez, 2004).

21) Entrevista Cristian Marlin, asesor del Ministro de Agricultura

22) Las ERAS son un programa de \$175 millones, que incluye componentes de productividad, innovación, fertilidad y semilleros y está realizando diagnósticos participativos para identificar los problemas prioritarios de los campesinos bajo un enfoque post-extensionista de innovación tecnológica agropecuaria participativa. Las ERAS tienen 350 facilitadores que tienen un rol de facilitadores de procesos donde el nuevo ciudadano rural se convierte en gestor de su propio desarrollo (entrevista a Mauricio Proaño).

23) El PRONERI busca institucionalizar como programa emblemático la experiencia de negocios inclusivos que llevaba adelante el SNV de la Cooperación Holandesa y ayuda a los pequeños productores a acceder a la cadena de valor de las empresas ancla como Nestlé o FLORALP. El proyecto busca alcanzar 36,240 unidades de producción e incluir a 120 empresas anclas, y cuenta con un presupuesto total de \$126 millones para los próximos 4 años. (Entrevista Cristian Marlin)

24) Las reformas agrarias anteriores no controlaron la evolución de la tenencia de la tierra, hubo insuficiente acompañamiento en los procesos productivos, y la redistribución fue incompleta (plan tierra). También se dio como consecuencia un proceso de fraccionamiento y reconcentración.

El MAGAP actualmente está en un proceso de reestructuración institucional.²⁵ Como consecuencia de ello, se espera que los nuevos instrumentos diseñados funcionen de forma asociada y sobre una base territorial. Sin embargo de ello, el énfasis nuevo del Ministerio está en la atención a la agricultura familiar, a la producción agro-ecológica y el desarrollo rural.

d) Sistemas financieros rurales

Otro punto fundamental de la estrategia del gobierno se relaciona con el acceso al crédito productivo, por medio del fortalecimiento de las finanzas rurales, y de la banca nacional de fomento. El gobierno de la revolución ciudadana ha apostado por una fuerte capitalización del Banco Nacional de Fomento considerando la inversión pública²⁶ como dinamizadora de la economía, y considerando al BNF como el principal instrumento para extender crédito a los campesinos. Existen dudas sin embargo de la eficiencia de la banca pública, como también si los créditos están llegando a los campesinos y a los más pobres. Por ello en el Ministerio de Agricultura se impulsa para que el BNF actúen en parte como banco de segundo piso, con relación al sector de micro-finanzas.

RIMISP en su trabajo "Las micro finanzas rurales en América Latina" con apoyo de FIDAMERICA y el grupo CHORLAVI, rescata varias de las lecciones aprendidas en la región sobre micro finanzas. En relación a los retos de la sostenibilidad financiera de las finanzas rurales existen una serie de problemas que la convierten en una actividad de alto riesgo, por morosidad, temas de inseguridad en áreas rurales, problemas de información imperfecta (necesidad de fortalecer los sistemas de información incluyendo la central de riesgos), la fluctuación de precios agrícolas, altos costos de transacción, el problema del riesgo moral y el problema irresuelto del registro de la propiedad rural²⁷. RIMISP ha realizado estudios interesantes sobre la caracterización de la demanda de crédito para los pequeños productores de Chile y posteriormente un estudio sobre el desarrollo de un sistema financiero rural no excluyente, y el rol del estado en su fortalecimiento, señalando los retos de crear instituciones de finanzas rurales efectivas e incluyentes. El estudio de Carolina Trivelli (2004) igualmente hace una sistematización de 16 experiencias de microfinanzas en América Latina con apoyo de FIDAMERICA indicando que para que el estado sea proveedor de servicios financieros debe hacerlo en base a un análisis de la demanda crediticia y de servicios, en lugar de otorgar crédito para cumplir objetivos políticos.

El financiamiento rural más allá del crédito agrícola incluye servicios financieros como el ahorro, depósitos, seguros, y transferencias, venta de futuros e incluye a asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, cooperativas, ONGs, bancos rurales, cajas de ahorro, además de la tradicional banca de fomento o bancos de crédito agrícola. El BID plantea que para profundizar los mercados financieros rurales el rol del Estado debería ser el de fortalecer el sistema financiero nacional en su conjunto y fortalecer el

25) El INDA por ejemplo ha sido concluido y en su lugar se ha creado una subsecretaría de territorios y reforma agraria. Otras instituciones que operaban como entidades adscritas al ministerio desaparecen o son absorbidas por el ministerio, como es el caso con el INIAP y Agrocalidad. Se dice que el problema anterior era que las entidades adscritas pero independientes operaban como feudos, que trabajaban independientemente, lo cual ha llevado al nivel de descoordinación que existe actualmente en el MAGAP. Para ese efecto se ha creado una subsecretaría de reestructuración institucional.

26) El ministerio de Finanzas ha aprobado \$545 millones para crédito productivo por medio de la banca pública, que incluye el Banco Nacional de Fomento, el Banco del Estado, la Corporación financiera nacional, y el banco ecuatoriano de la vivienda. Según datos oficiales, la banca pública ha ubicado un 96% de los recursos situados (La CFN ha colocado 107 millones y el BNF 160 millones)

27) Según el BID menos del 50% de la propiedad privada en América Latina tiene título o registro de la propiedad, mucho menos un avalúo catastral.

marco normativo. El papel fundamental de la banca de desarrollo consiste en promover y propiciar el surgimiento y desarrollo de mercados financieros rurales donde se presten servicios financieros eficientes y sostenibles y al alcance de las poblaciones de escasos recursos de las áreas rurales. Ello implica que su acción debe estar encaminada a hacer posible que los mercados financieros funcionen cada vez mejor y no a sustituirlos (BID 2002).

En su trabajo sobre prácticas prometedoras en finanzas rurales, el BID destaca al Ecuador como uno de los países con mayor crecimiento en relación a la profundización del financiamiento rural. En Ecuador experiencias como la del Banco Solidario, y también del Banco del Pichincha, muestran una penetración importante del sistema formal de banca comercial a áreas rurales. De igual manera la trayectoria de la Red Financiera Rural, que agrupan a 40 instituciones del sector de finanzas rurales incluyendo a las cooperativas y ONG más importantes del país, dan señales del avance del sector micro-finanzas en el país. El crédito 5-5-5 inicialmente impulsado desde la cámara de microempresarios, para el cual el Banco Nacional de Fomento (BNF) otorga créditos para emprendimientos productivos ha sido otro programa emblemático desde la banca pública.²⁸

Para paliar en parte las limitaciones de la banca pública el Gobierno impulsa un nuevo marco legal denominado Ley de la Economía Social y Solidaria que incluye al sector Financiero popular y solidario, constituido por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. Una vez sancionada la ley se establecería Fondo de Liquidez del Sector Financiero Popular y Solidario, que concederá créditos de última instancia, para cubrir deficiencias transitorias de liquidez de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario; un seguro de depósitos para los ahorrantes en este sistema, un Comité Interinstitucional rector de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, una superintendencia especializada, como ente de control y una Corporación de las Finanzas Populares como ente cuya misión es brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por esta Ley, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso.

e) Leyes: Nuevo marco normativo

Al momento se están definiendo leyes fundamentales con carácter de urgente. La constituyente en el país ha desencadenado un proceso de definición de leyes vitales que redefinen el marco regulatorio y jurídico nacional. Es positivo que el Ecuador busque demarcar las nuevas reglas del juego, particularmente ya que la ausencia de un marco regulatorio e institucional claro, ha desincentivado la inversión en el país y causado incertidumbre. La Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir, por otro lado, definen conceptos paraguas como la soberanía alimentaria (art. 281), la economía popular y solidaria (art 283), y el buen vivir rural, como ejes orientadores de la nueva política. Finalmente cabe destacar que en América Latina, históricamente ha existido una notable distancia entre el texto de la Ley y la práctica por lo cual el cambio de normas y políticas no siempre significa un cambio durable. En los meses recientes se han aprobado leyes relacionadas a soberanía alimentaria, producción, descentralización, mientras la asamblea nacional se prepara a discutir la Ley de Economía Social y solidaria.

28) Sin embargo el BNF sigue afectado por problemas tradicionales como índices de morosidad altos y su cobertura es limitada, lejos de la meta prevista por el Presidente Correa de llegar a 1 millón de beneficiarios del crédito, llegando solamente a un 5% de lo proyectado.

COOTAD

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), representa una apuesta clara por el desarrollo territorial en el país, ya que consolida el proceso de descentralización y de autonomías, y asigna nuevas competencias a los gobiernos locales, promoviendo la transferencia de poder y de recursos (financieros) y apunta hacia la formación de capacidades al nivel local. El COOTAD establece la organización político – administrativa del Estado en los niveles: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial y establece un sistema nacional de competencias. En relación al desarrollo rural, los consejos provinciales deberán elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo y de ordenamiento territorial, y las políticas públicas correspondientes²⁹. Las juntas parroquiales rurales³⁰ también cobran protagonismo y llegan a ser reconocidas como gobiernos con asignaciones presupuestarias. La fórmula de redistribución de recursos es conforme al tamaño de la población, la densidad poblacional, las NBI jerarquizadas, los logros en el mejoramiento de niveles de vida, el esfuerzo fiscal administrativo, y el cumplimiento con las metas del plan nacional del buen vivir. El código define una fórmula para la distribución de los recursos del estado asignando un 27% a los consejos provinciales, 67% a los municipios y un 6% a las juntas parroquiales. Una de las grandes inquietudes tiene que ver con la heterogeneidad de los gobiernos locales en cuanto a su capacidad de asumir sus nuevas competencias³¹. El objetivo, no obstante, es justamente sacar a los gobiernos locales de un círculo vicioso donde previamente no calificaban para asumir competencias.

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN

Este código prioriza el tema de la producción; reconociendo los límites del fomento productivo del pasado, sujeto a la captura por grupos de interés, por lo cual obedece a una visión de competitividad sistémica para actualizar la normativa legal vigente que data de la ley de fomento industrial de 1957. Sus fines son la transformación de la matriz productiva, la democratización y acceso a los factores de producción, el fomento a la producción nacional, la generación de empleo de calidad, e impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico. Incluye incentivos tributarios y exoneración del pago de impuesto a la renta por 5 años a sectores priorizados³² fuera de Quito, Guayaquil y Cuenca y a inversiones en las denominadas zonas especiales de desarrollo económico. Además da prioridad a las pymes y a la producción limpia.

29) Entre las otras competencias tiene: fomento productivo, infraestructura y sistema vial, gestión de cooperación internacional, política ambiental, seguridad ciudadana.

30) Las juntas parroquiales rurales según el COOTAD tienen las siguientes competencias: construir, operar y mantener sistemas de riego; en el marco de la economía social y solidaria, brindar asistencia técnica a procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos, construcción de redes de mercados y centros de transferencia, fortalecimiento de cadenas productivas con enfoque de equidad, democratización de servicios técnicos y financieros, transferencia de tecnología, preservar saberes ancestrales, construir infraestructura de apoyo a la producción, impulsar la creación de organizaciones económicas de productores y sus emprendimientos comunitarios, como también la protección del medio ambiente.

31) Entrevista a Miguel Andrade, CONAJUPARE.

32) Los sectores priorizados son: Alimentos frescos y procesados, cadena forestal, metalmecánica, petroquímica, farmacéutica, turismo, energías renovables, servicios logísticos, biotecnología y software.

LEY ORGÁNICA DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

Un punto fundamental dentro del nuevo contexto agrícola del Ecuador es la Ley de soberanía alimentaria (LORSA³³) que ha sido aprobada y que sirve como marco determinando la nueva dirección de la política agrícola que privilegia la agricultura campesina por sobre la agricultura de exportación. La ley de soberanía alimentaria, publicada en el registro oficial, y aprobada en Febrero del 2009, exige la definición de 8 leyes fundamentales para el desarrollo rural:

Ley de tierras, ley de agro-biodiversidad y semillas, ley de comunas, ley de territorios, ley de desarrollo agrario, ley de agroindustria y empleo rural, ley de sanidad animal y vegetal, ley de acceso de los campesinos e indígenas al crédito público.

IV. ALGUNAS RECOMENDACIONES

Más que establecer un derrotero preciso para el Grupo sobre Pobreza Rural este documento quisiera ofrecer algunos dilemas y pistas de trabajo que podrían ser consideradas o que podrían ajustarse como resultado de la reflexión conjunta. Algunos de estos se mencionan a lo largo del texto, pero es importante volver sobre ellos. Hay obviamente temas de diferente tenor, algunos de información e investigación, hay otros que tienen que ver mas bien con propuestas institucionales y otras finalmente que se relacionan con ámbitos específicos de política, la idea central sin embargo, es que estas líneas de investigación, discusión y recomendación tengan como finalidad principal el apoyo a la acción pública del Ecuador en lo que hace a sus programas relacionados a la pobreza rural.

En cuanto a los dilemas sobre los que el grupo deberá decidir, quisieramos listar los siguientes:

- a. ¿Es que el grupo debería funcionar con una óptica nacional sobre pobreza rural o una más bien territorial? Si fuese el caso lo segundo, ¿qué territorios deberían priorizarse y en función de que criterios, número de pobres o incidencia, por ejemplo?
- b. ¿Es que el grupo de trabajo debería actuar en función de las demandas que le presenten el gobierno o los gobiernos descentralizados autónomos o tener más bien un papel pro-activo, sugiriendo temas o campos de preocupación que a juicio del grupo no están siendo abordados; o eventualmente, una mezcla de los dos?
- c. ¿Es que el énfasis del grupo debería estar sobre todo en el diálogo y recomendación de políticas o constituirse en una suerte de caja de resonancia para el gobierno o la asamblea, respecto a algunas iniciativas legales?

33) En ella se establece un marco muy claro que privilegia la agricultura familiar. Además provee políticas públicas redistributivas que permitan el acceso a los campesinos a activos productivos y prevé el derecho al agua y el derecho a la alimentación. Esta ley marco requiere la elaboración de varias propuestas de ley. En un plazo de 2 años deben elaborarse 8 leyes con amplia participación social. Para ello se ha creado el Consejo de Soberanía Alimentaria que está conformado en un 50% por representantes del ejecutivo y 50% por la sociedad civil. El objetivo es que las leyes vengan desde las organizaciones sociales y sean parte de un proceso participativo promovido desde el Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutrición (SISAN)- (Entrevista con Dario Sepeda, SIPAE).

- d. Es indudable que el grupo con sus recursos humanos, técnicos y financieros no puede asumir todos los temas que en este documento se han tocado. Si tuviese que priorizar algunos temas ¿cuales deberían ser aquellos? :
1. Apoyo al gobierno en la forma que considere oportuno para la elaboración de su Estrategia para el Buen Vivir Rural
 2. Políticas e instituciones relacionadas a los mercados laborales rurales
 3. Arreglo institucional para la coordinación pública en materia de desarrollo rural más conveniente
 4. Temas específicos de prioridad sectorial: tierras, servicios financieros rurales para la economía social y solidaria, apoyo a la agricultura familiar, agricultura agro-ecológica
 5. Arreglos público privados para enfrentar temas de pobreza rural, incluyendo responsabilidad social empresarial, clústeres empresariales con pequeños productores, prestación de servicios.
 6. Temas relacionados a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Dado el carácter regional de esta iniciativa conjunta de RIMISP-FIDA-IDRC el grupo debería considerar el tipo de contribuciones externas, sobre todo en el campo de conocimientos, experiencias y prácticas que se pueden movilizar. Si esto fuese de interés cabría preguntarse qué centros de conocimiento, qué especialistas, qué países deberán ser priorizados.

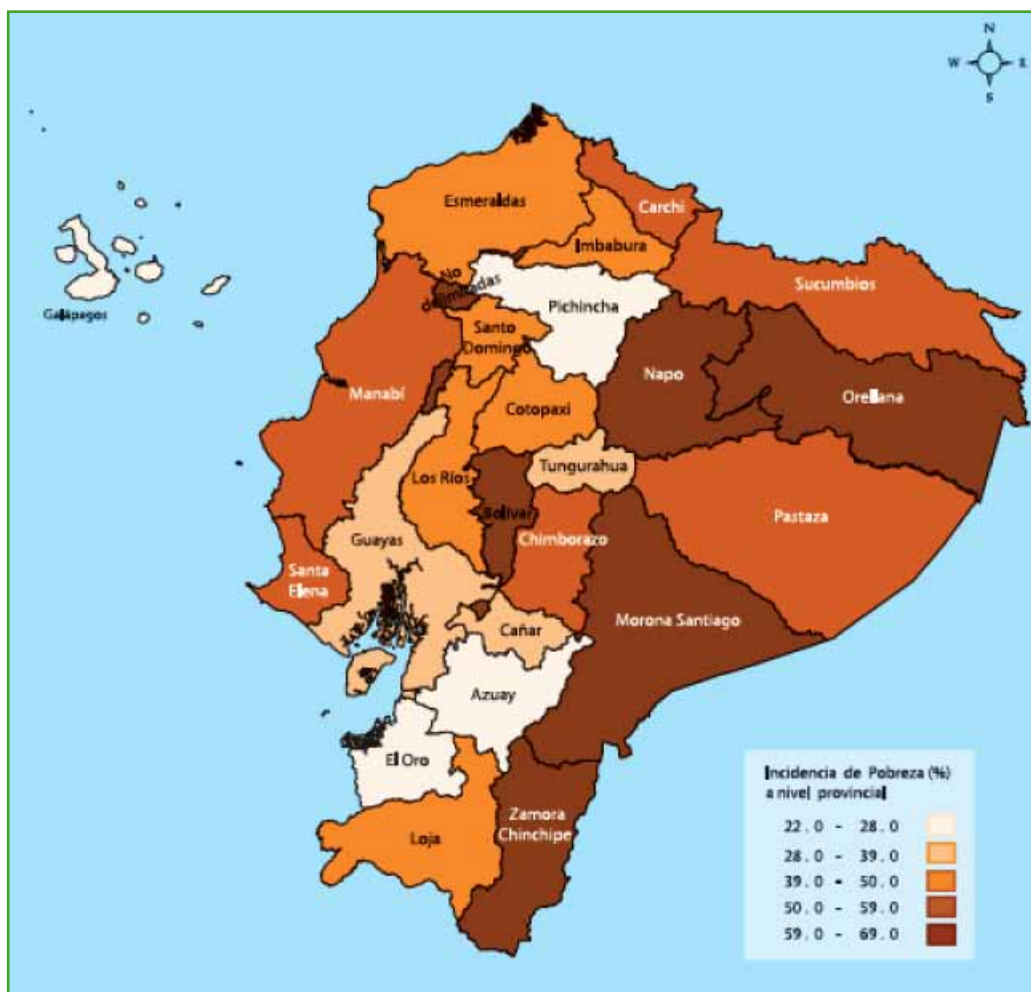
BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Ricardo (2006) Para una teoría de los estudios territoriales. En M. Manzanal (coordinador) Desarrollo rural, instituciones y territorios. RIMISP .Buenos Aires, CICCUS.
- Acosta, Alberto y Ponce, Juan (2010) Pobreza en la revolución ciudadana o pobreza de revolución .FLACSO, Quito.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) El papel de los bancos de desarrollo agrícola, en el acceso al crédito rural. Disponible en http://www.rimisp.org/boletin_intercambios/index_boletin.php?id_boletin=91
- Bazoberry Chali, Oscar y Ruiz, Carmen (2010) ¿Que esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos. ABYA YALA, Quito.
- Berdegue, Alexander (2008) La desigualdad y la pobreza como desafíos para el Desarrollo Territorial Rural. *Revista Española de Estudios Agrosociales*
- CEPAL (2009) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago
- Ceron, Rosario. (2010). *El enfoque de género en los programas sociales de superación de la pobreza*. Tesis para la obtención del título de maestría en el programa de estudios de género, FLACSO, Quito.
- Chiriboga et al. (2008) *Diseño de la política nacional de desarrollo rural territorial*. RIMISP, Quito.
- Chiriboga, Manuel & Rodríguez, Lourdes (1998) *El sector agropecuario ecuatoriano tendencias y desafíos*. Quito: CONAM, www.ilsa.org.co
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elizabeth (2004) Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural. Ponencia del Cuarto Foro Temático Regional para América Latina y el Caribe. El Desarrollo Rural en el siglo XXI. Costa Rica.
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elizabeth (2007) Toward a territorial approach to rural development. The Electronic Journal of Agriculture and Development Economics.Vol. 4, FAO, Rome.
- Elbers, Chris; Lanjouw Jean; Lanjouw, Peter (2003) Micro level estimation of poverty and inequality. *Econometrica* vol. 71, issue 1, pp. 355-364. Econometric Society.
- Espinel, Ramon (2009) *Ruralidad y Soberanía Alimentaria en América Latina y el Caribe*. Quito: IICA.
- Guerrero, Fernando (2005) Desarrollo Local en tiempos de globalización: los desafíos del PROLOCAL en las microregiones del sur de Manabí y la cuenca alta del río Jubones. *Ponencia Presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural*. Quito: FLACSO-ALASRU.
- Guerrero, Fernando (2007) Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del sur de Manabí y de la cuenca del río jubones. Centro Andino de Acción Popular, Quito. *ECUADOR DEBATE*, no. 71, pp. 125-158.
- Helmsing, Albert H.J. (2001) Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico Territorios: *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, no.5. Bogota: CIDER, Universidad de los Andes.
- Hentschel, Jesko. Lanjouw, Jean, Lanjouw, Peter, Poggi, Javier (2000) Combining household data with census data to construct a disaggregated poverty map: A case study of Ecuador. *World Bank Economic Review Vol 14, No 1*. Washington D.C.
- Klein, Emilio (1993). El mundo del trabajo rural . *Revista Nueva Sociedad* no. 124.
- Lanjouw, Peter (2000) Ecuador: Pobreza rural. En Luciano Martinez, *Antología de estudios rurales*. Quito: FLACSO.
- Larrea, Carlos (1996) *Geografía de la pobreza en el Ecuador*. Quito: Secretaria Técnica del Frente Social.
- Larrea, Carlos (coordinador) (2008) *Mapas de Pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: Metodología y resultados*. Quito: RIMISP.
- Manuel Chiriboga (coordinador) (1989) *Cimientos de una nueva sociedad*. Quito: Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA)
- Martinez, Luciano (2000) *Economías rurales*. Centro Andino de Acción Popular, Quito.

- Martínez, Luciano (2004) *Los límites de la agricultura campesina en la nueva ruralidad*. Latin American Studies Association, (págs. 1-12). Las Vegas.
- Ministerio de Bienestar Social Subsecretaría de Desarrollo Rural (1995) *Programa Nacional de Desarrollo Rural PRONADER*. Quito: IICA.
- Ospina, Pablo et al. (2009) *Tungurahua: una vía alternativa de modernización económica*. Programa de Dinámicas Territoriales. Quito: RIMISP.
- Quan Julian y Nelson, Valerie (2005) *Territory and rural development. Concepts, methods and approaches*. Natural Resources Institute, Greenwich.
- Richards, Michael (2002) *Hacia un entendimiento mayor de la pobreza rural en Centro América: Lecciones de la literatura sobre pobreza rural. Informe para Taller: Hacia donde va la pobreza rural en Nicaragua y Honduras? DFID*. Tegucigalpa : Overseas Development Institute
- Schejtman Alexander y Julio Berdegue (2004) *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP, (págs. 1-54). Santiago.
- Shejtman, Alexander y Reardon, Thomas (1999) *El empleo rural no agrícola y los proyectos como política rural*. *Desarrollo del empleo rural no agrícola, BID, CEPAL, FAO, RIMISP*. Santiago: RIMISP.
- Shejtman, Alexander, Reardon, Thomas y Escobar, German (2004) *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina: Síntesis e implicaciones de políticas*. CEPAL, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22444/lcl2096e_reardon.pdf
- Schejtman, Alexander, Chiriboga, Manuel (2009) *Desarrollo territorial, soberanía y seguridad alimentaria*. Documento de trabajo no.62. Programa dinámicas territoriales rurales. RIMISP, Santiago.
- Shimizu, Tatsuya (2003) *La reforma estructural y la competitividad en el sector agrícola ecuatoriano*. Ecuador Debate no. 59, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.
- Soto Baquero, Fernando; Marcos Rodríguez Fazzone y César Falconi (eds.) (2007) *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. : FAO y BID.
- Trivelli, C. (2000). *Pobreza rural: investigaciones mediciones y políticas públicas*. En C. T. Isabel Hurtado, *Perú el problema agrario en debate*. Lima: Sepia.
- Trivelli, Carolina G. A. (2004). *Lecciones para el desarrollo de las microfinanzas rurales a partir de 16 experiencias sistematizadas de FIDAMERICA*. RIMISP *Debates y temas rurales 2*.
- Vázquez Barquero, Antonio (1997) *Gran empresa y desarrollo endógeno: la convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia*. Revista EURE, v.23. no. 70. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Velez, Fredy Rivera (2003) *Análisis de las políticas y programas sociales en Ecuador*, OIT Documento de Trabajo 167, Oficina Regional para las Américas: Lima.
- Vos, Rob (2000) *Ecuador: crisis y protección social*. Estudios e informes del SIISE. Quito: SIISE
- World Bank (2003), *Rural poverty, AGRICULTURAL productivity, and the distribution of land*, manuscrito no publicado, Washington.

ANEXO 1:

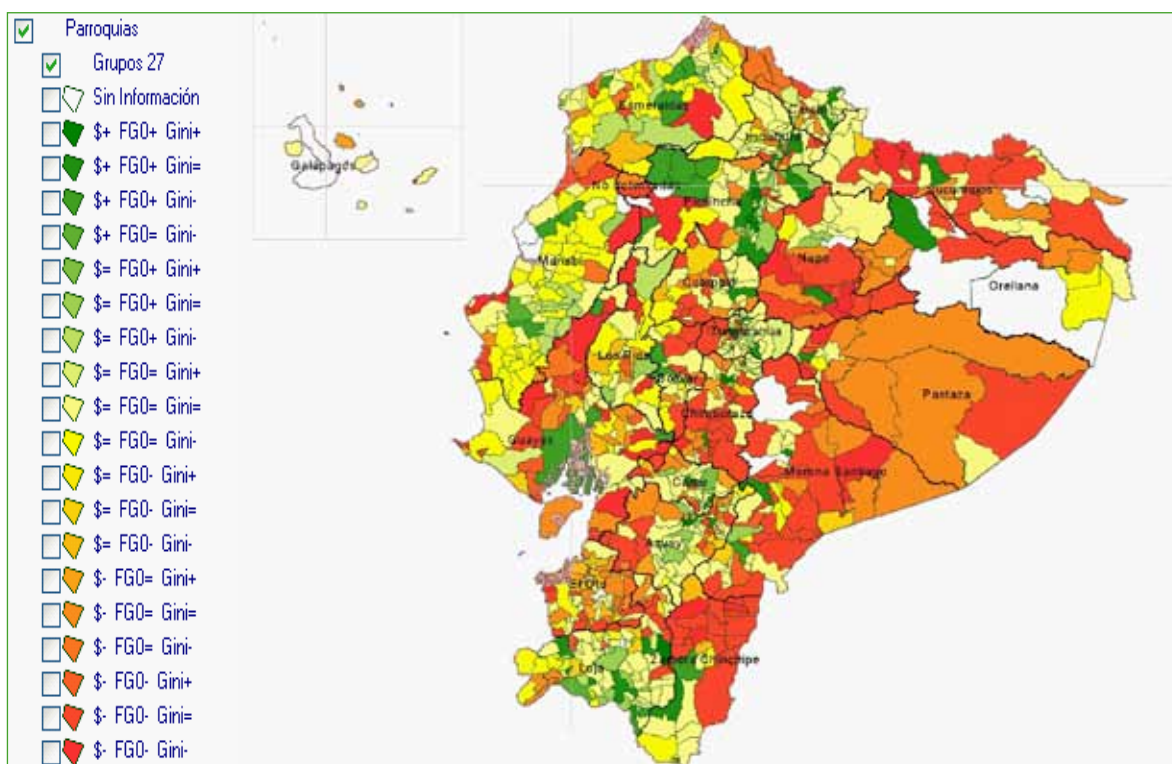
Incidencia de Pobreza Provincial



Fuente: MCDS. En base al Censo del 2001 y a la ECV del 2006.

ANEXO 2:

Estimación a escala parroquial. Análisis comparativo de consumo medio por habitante, pobreza (FGTO) y desigualdad (GINI)



Fuente: Carlos Larrea y Renato Landin, Pobreza, desigualdad y crecimiento en las parroquias del Ecuador, RIMISP, 2009

ANEXO 3:

	Periodo	Enfoques y prioridades	Unidad de análisis	Limitaciones
Desarrollo Rural Integral (DRI)	1970s-1980s	Multidimensional y multidisciplinario. Componentes: acceso a la tierra, promoción productiva agrícola y no agrícola, dotación de infraestructura, saneamiento, salud, educación, capital humano. Énfasis institucional y social- apoyo a las organizaciones del campo. Planificación de arriba abajo. Enfoque desde la oferta, principal actor: publico.	Comunidad, UPA, Microrregión	Sesgo agrícola, proyectos productivos aislados, proyectista, islas de prosperidad, poca sostenibilidad
Desarrollo rural sostenible	1990s	Medio ambiental, biodiversidad, conservación, manejo sostenible de los recursos naturales, poblaciones indígenas como protectores del medioambiente, "territorios" y circunscripciones territoriales indígenas, derechos colectivos. Planificación comunitaria fuerte énfasis en la participación/ empoderamiento. Principal actor: ONGs, OCBs	Cuenca hidrográfica, comunidad	Biocentrico, resta importancia al problema de la pobreza rural. Las poblaciones dan prioridad al hambre que a la conservación.
Desarrollo territorial rural	2000	Enfoque territorial. Planificación participativa de abajo hacia arriba. Énfasis: competitividad y transformación productiva/ fortalecimiento institucional. Actor principal: coalición de actores, público-privado, da protagonismo a los gobiernos locales	Territorio, cadena productiva	Demasiado optimista sobre la capacidad de concertación de actores, fomento productivo sujeto a captura de elite