

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL

© *Francisco Enríquez Bermeo / Coordinador*

Serie Territorios en Debate N° 5

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-470-4

Depósito legal: 005988

Derechos de autor: 052197

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Gobiernos intermedios : entre lo local y lo nacional / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017
178 páginas : cuadros, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate ; 5)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-470-4

GOBIERNO LOCAL; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO MUNICIPAL ;
ECONOMÍA ; DESCENTRALIZACIÓN ; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO
TERRITORIAL ; CONSTITUCIÓN ; HISTORIA ; GLOBALIZACIÓN ;
REGIONALISMO ; SOCIOLOGÍA URBANA ; ECUADOR

320.8 - CDD

Índice

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Gobierno intermedio y desarrollo regional	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	13
Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios	
<i>Gustavo Baroja Narváez y Renata Lasso Rosero</i>	63
La descentralización desde el gobierno intermedio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	75
El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación	
<i>Cecilia Chacón Castillo</i>	93
Las regiones, ¿gobierno intermedio?	
<i>Santiago Ortiz y Francisco Hurtado Caicedo</i>	117
Fortalecer el rol del gobierno intermedio para incidir en el desarrollo territorial, la descentralización y la democracia	
<i>Edwin Miño y Marcela Andino Ramos</i>	153

Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios

*Gustavo Baroja Narváez y
Renata Lasso Rosero*

¿Qué es el desarrollo?

El *desarrollo* no es una categoría, sino una idea general. Su significado atraviesa distintos campos de conocimiento y crea diferencias semánticas en cada uno de ellos. El concepto de desarrollo es resultado de una construcción social e histórica y, por tanto, es un concepto dinámico.

Desde su nacimiento, el discurso de «desarrollo» no ha cesado de asentarse en teorías, modelos y estrategias que han conducido a la creación de imaginarios geopolíticos en los que el «norte» ayuda al «sur» y el centro a la periferia, lo que han provocado la aparición de modelos culturales mediante los cuales los propios sujetos se reconocen como desarrollados o subdesarrollados (Mato y Alonso, 2008).

Para superar el desequilibrio entre el norte y el sur, entre desarrollados y subdesarrollados, en los años 60, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) propuso un modelo de desarrollo que buscaba acentuar el control del Estado, barreras proteccionistas, una economía cerrada y un bloqueo al papel del mercado. En la práctica, este enfoque pareció funcionar, sin embargo, a inicios de los 80, se vivió una crisis generalizada, se produjo una doble bancarrota, «financiera e intelectual».

Las ideas que habían conformado el sistema económico de América Latina habían fracasado y los países latinoamericanos ya no podían financiarse (Taylor, 1996).

Frente a esta crisis se fortaleció el modelo neoliberal, teoría (Bejarano) asada en el mercado, en la competencia internacional, en la liberalización del comercio y de los movimientos de capital, en la privatización de sectores y empresas que eran propiedad estatal y en la desregulación en distintos ámbitos, incluyendo el laboral, reformas que facilitaron la profundización del proceso de globalización (Navarro, 2009).

Bajo esta teoría, en los años 80 y 90, todos los países de América Latina y el Caribe llevaron a cabo reformas orientadas hacia el mercado, a mejorar la eficiencia de la economía, a acelerar el crecimiento, etc. Pero estas políticas profundizaron problemas estructurales que son base de la pobreza y de la inequidad, como la nula distribución de la riqueza y el aumento de las distorsiones sociales generadas por el mercado cuando actúa sin control. Hubo un rompimiento de las sociedades, se agudizó la inestabilidad social y se multiplicaron las formas de violencia: la discriminación contra la mujer, la destrucción del ambiente, el hostigamiento al campesinado y a las comunidades indígenas, el crecimiento de ciudades inhóspitas y el consumismo (Bejarano).

En este escenario, otras ideas, otros conceptos y otras teorías surgieron, y se planteó la concepción de desarrollo humano en un contexto histórico de reforma de los Estados, globalización y la emergencia de los movimientos sociales. Esta visión apunta a miradas integrales que buscan equilibrio sustentabilidad y sostenibilidad.

En Ecuador, en las décadas de los 90 y los 2000 se vivieron también momentos de gran reacción social e inestabilidad política que buscaban transformación social, inclusión y equidad. Sin embargo, es solo a raíz de la Constitución del Ecuador de 2008 que se reconoce el Buen Vivir (*Sumak Kawsay*), concepto polisémico, con varias connotaciones de la cultura andina, que se basa en la concepción humanista del desarrollo y en relaciones armoniosas con la naturaleza.

La Constitución (art. 283) «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»¹, que «requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a las diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza»².

Esta mirada de desarrollo es la base para la construcción y la implementación de un modelo integral que permita un crecimiento económico y social justo, en equilibrio con la naturaleza, y que posibilite condiciones para hoy y para las futuras generaciones.

¿Qué es el territorio?

El concepto de *territorio* puede tener distintas miradas desde lo global, lo regional nacional y desde lo local. Sin embargo, desde estos distintos niveles, el territorio como concepto tiene la particularidad de vincular procesos sociales, culturales, ambientales y políticos que identifican, unen el tejido social y se articulan.

En el territorio se produce el proceso de construcción social, que une lo urbano y lo rural a través de iniciativas individuales y colectivas, públicas, privadas y comunitarias, para generar vínculos con el mercado, la producción, la tecnología, los sistemas de información y los cambios resultantes en las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales. Es, por tanto, el espacio en el que el desarrollo desde abajo y desde adentro es una posibilidad real.

Este territorio se encuentra abierto a influencias provenientes de los contextos nacionales y supranacionales, como también de las rela-

1 Constitución 2008 Ecuador, art. 283, «Del sistema económico y política económica».

2 Constitución 2008 Ecuador, art. 275, «Principios generales del régimen de desarrollo».

ciones interterritoriales. Por tanto, el territorio y sus relaciones están vivos, en movimiento y evolución, dependientes de los flujos internos y externos que modifican visiones y acciones.

¿Qué es desarrollo territorial?

El *desarrollo territorial*, visto desde el ámbito subnacional, considera criterios geográficos, productivos, ambientales y también la existencia de una jurisdicción político-administrativa, es decir, el cantón, la parroquia, la provincia, de manera particular como el nivel que logra articulaciones entre lo urbano y lo rural, y considera asimismo la heterogeneidad del territorio y de los actores.

La noción de desarrollo territorial plantea el fortalecimiento de la descentralización, busca la adaptación (o *territorialización*) de las políticas nacionales a las particularidades del territorio y el fomento de capacidades de autogestión y plantea un enfoque estratégico ligado a la acción.

Para accionar el desarrollo territorial, lo fundamental es construir políticas y programas desde el territorio, desde la visión de la gente, e impulsar la participación, que es la base de la acción. Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial adquiere una dimensión social, que se articula con apuestas económicas, ambientales, y busca articulaciones para una gestión integral, busca actuar, dialogar, con la diversidad de actores (públicos, privados, academia, organizaciones sociales).

En este contexto, el vínculo entre desarrollo territorial y el Buen vivir representa el reto para los gobiernos intermedios. Las competencias y las funciones de los GAD provinciales apuntan a ver y entender el espacio provincial de manera integral viendo a los sujetos como actores clave del desarrollo, considerando el eje económico desde una visión de innovación de sostenibilidad ambiental y considera la adaptación cultural y la generación de nuevas capacidades.

¿Qué es gobierno intermedio?

Es la instancia intermedia «que se sitúa entre el municipio y el Estado», planifica, dirige estrategias y busca mecanismos apropiados para la intervención en el territorio. Un gobierno intermedio define e implementa políticas públicas adaptadas a la realidad y a la diversidad territorial (Marcou, 2010).

Cada territorio tiene una articulación con lo supranacional, con lo nacional y con lo local. Desde la instancia intermedia hacia lo local se puede aprovechar el potencial del territorio a nivel productivo, cultural, encontrar equilibrio en el manejo ambiental, social y hacia lo nacional y realizar articulaciones adecuadas con los central y actores pares.

En Ecuador, con el «retorno del Estado» y la mayor complejidad de las temáticas asumidas por el sector público, el esquema de niveles de gobierno se diversificó. La Constitución plantea dos niveles adicionales: el nivel parroquial, gobierno más cercano a la gente, ya establecido, en funcionamiento con electos y presupuestos, y el nivel «regional», que busca atender territorios agregados que no han podido constituirse operativamente pero que no tiene una perspectiva real y en este momento está suspendido³.

La Constitución asigna competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno. Los gobiernos provinciales (intermedios) tienen competencias en vialidad, riego, ambiente, fomento productivo –que no es exclusivamente lo agropecuario (rural), sino que incluye además lo artesanal, lo industrial y lo agroindustrial–, y en el sector de la economía solidaria, que implica también el ámbito urbano. Los gobiernos provinciales tienen competencias en gestión ambiental y están facultados a recibir cooperación internacional; esas competencias, en su mayoría,

3 Dificultades políticas, económicas y culturales han limitado la posibilidad de implementar el nivel regional. Esto coincide con procesos similares en Perú y Colombia, los que, aunque tienen definidos niveles agregadores en sus respectivas normativas, tampoco han podido avanzar a la creación de las instituciones correspondientes.

son de aplicación en todo el territorio. Lastimosamente, dichas competencias no tienen los recursos adecuados ni suficientes, lo que hace de la descentralización un proceso limitado.

Sin embargo, los gobiernos intermedios trabajan en el territorio y fortalecen la identidad de la población y el tejido social. Ecuador, en sus provincias, ha ido construyendo paulatinamente una identidad, y la población se identifica como imbabureña, azuaya, esmeraldeña, tungurahuese, guayaca, lojana, etc. Existe una construcción en ciernes alrededor de la gastronomía: el hornado carchense, el ajillo manabita y la cecina lojana, y gradualmente un reconocimiento del territorio articulado (urbano y rural) y de sus servicios complementarios.

Desde esta perspectiva, los gobiernos intermedios impulsan procesos de integración que consideran la diversidad territorial, la integración, la planificación y la participación desde el territorio, con la gente, a través de herramientas que permiten transparencia y respuesta a las necesidades reales de los ciudadanos y aprovechar al máximo el potencial económico y político.

El gobierno intermedio está en la capacidad de apoyar la reducción de la pobreza rural y frenar la migración a través de la garantía de derechos, entendiendo que lo rural es mucho más que lo agropecuario y que tanto lo urbano como lo rural se engranan en los procesos de producción y se articulan con el mercado tanto para el consumo local como para el de exportación, y son complemento en la hora de definir políticas sostenibles y sustentables.

Por estos factores, son importantes y necesarios los gobiernos intermedios, sean regionales, departamentales o provinciales, porque permiten la articulación entre lo local y lo central con políticas públicas diferenciadas, considerando la interdependencia territorial (urbano-rural), construidas «de abajo hacia arriba», con amplia participación ciudadana y de los movimientos sociales, y la implementación y la mejora de la agenda urbana.

Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios

Las competencias de los gobiernos provinciales en Ecuador suponen los tres ámbitos del desarrollo sostenible. La primera función del gobierno provincial, según el art. 41 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), es promover los procesos de desarrollo territorial (CONGOPE, 2016).

En ese marco, es fundamental la articulación de los instrumentos de planificación desde los territorios y llevar a cabo los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOTS) de manera conjunta entre parroquias, cantones y el provincial, lo que permita tener visiones articuladas de planificación.

La visión de desarrollo, expresada en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, es una manifestación de la construcción social del territorio. Si el proceso es participativo, de debate, de diálogo, la visión será impulsada por los actores territoriales. La apuesta por mejorar las condiciones de vida, en términos de equidad social y territorial, es el objetivo último de los procesos de desarrollo y debe ser construida en cada territorio desde su diversidad. Al gobierno intermedio en el territorio le corresponde promover esa mejora, asumir el liderazgo de los procesos de construcción social y generar capacidades en los ciudadanos y los grupos sociales.

El rol de los gobiernos intermedios es articular las políticas nacionales con las políticas locales, porque, cuando hay necesidades e intereses que superan el ámbito municipal o parroquial, el nivel intermedio tiene que asumir la responsabilidad de articular los distintos niveles de gobierno. Considerando la planificación nacional plasmada en el Plan Nacional y lo local, en los planes de parroquias, municipios y provincias debidamente articulados.

En este contexto, la territorialización de las políticas nacionales en lo local pasa por buscar un anclaje del Plan Nacional en lo local, no sólo porque es una obligación constitucional, sino también por responsabilidad con el territorio. Debe promoverse el cumplimiento de los

objetivos trazados en la Constitución y que fueron aprobados mayoritariamente por los ecuatorianos y ecuatorianas.

Las políticas territoriales, desde su diseño hasta su implementación, tienen que ver con la democratización de la sociedad, cuyo elemento fundamental es la participación ciudadana, participación que empieza en la planificación, continúa con la decisión de la inversión, pasa por la aprobación del presupuesto, luego el seguimiento y la contraloría social y, finalmente, la revisión de cuentas.

La estructura orgánica de los gobiernos intermedios en Ecuador tiene una ventaja al ser parte del cuerpo edilicio los alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, lo que permite hablar claramente de políticas públicas para el territorio desde la realidad de las parroquias, desde la realidad de los municipios. Se trata de una estructura institucional que articula todos los niveles de gobierno, lo que facilita la discusión de la política local (Abdo, 2007).

En este sentido, es fundamental, y rol de los gobiernos intermedios provinciales, plantear un modelo de desarrollo territorial que considere la integralidad (social, política, ambiental, económica) y mecanismos adecuados de articulación territorial.

A nivel social, es necesario considerar la revitalización de la sociedad civil, mejor acceso a educación, formación, nutrición y salud, atención a sectores históricamente excluidos, de manera particular mujeres, niñas/niños, campesinos y personas en situación de movilidad. Considerando además que el territorio está en construcción, por lo que hay que impulsar su «significación», su sentimiento de pertenencia y las identificaciones culturales que implican formas diferenciadas de apropiación del territorio (Acosta y Martínez, 2009).

Los gobiernos intermedios deben abordar la relación entre cultura, interculturalidad, género e intergeneraciones, e incorporar estos conceptos en el diseño de las estrategias y las dinámicas de desarrollo que posibilitan una construcción justa y solidaria como motor del desarrollo territorial.

A nivel ambiental, los gobiernos intermedios deben impulsar la gestión de los recursos naturales y considerar la adaptación y la mitigación del cambio climático, sin olvidar el funcionamiento sistémico de los territorios. Impulsar iniciativas que consideren la sostenibilidad y la gestión responsable de los recursos naturales como parte de la gestión territorial y plantear la redistribución y la reposición de los recursos naturales. Es necesario gestionar la conflictividad asociada a la limitación de recursos o su desigual distribución, con una actitud de resiliencia desde los gobiernos intermedios, ampliando las capacidades de los actores para la resolución de conflictos.

A nivel económico, las condiciones de competitividad sistémica a nivel «meso» son vitales para el desarrollo. Implican promover la asociatividad entre los actores económicos, favorecer la articulación con centros de formación, fomentar el aprendizaje y la adaptación tecnológica, establecer mecanismos de inteligencia de mercados y mejoramiento de la tecnología, entre otras acciones que permitan generar ventajas locacionales y afrontar la incertidumbre de los mercados a través de la coordinación de los actores (Garay, 1998).

La economía social y solidaria debe ser impulsada como instrumento eficaz para impulsar de manera positiva el desarrollo territorial. Los gobiernos intermedios deben diseñar políticas de incentivo y fomento a campesinos productores de alimentos para la soberanía alimentaria, artesanos, empresas de transformación asociativas y el sistema financiero social y solidario.

Los gobiernos intermedios deben impulsar la participación activa del sector privado y lograr alianzas público-privadas y comunitarias. Los actores privados y comunitarios pueden ser actores del desarrollo territorial si fortalecen el emprendimiento con responsabilidad social y ambiental, realizan inversiones y promueven una nueva cultura del empleo con remuneraciones justas y vínculos a cadenas productivas globales con empoderamiento de actores locales.

Es rol del gobierno intermedio impulsar relaciones en el espacio urbano-rural, a través del diseño, la formulación y la implementación de estrategias e iniciativas que permitan regulaciones e instrumentos solidarios sustentables integrales y adaptados a las necesidades diversas del territorio.

Finalmente, para el desarrollo territorial, considerando el rol de los gobiernos intermedios, es fundamental pensar en la garantía de los derechos de hombres y mujeres, independientemente de su origen, sea rural o urbano. Para disminuir la migración se deben garantizar servicios educativos y de salud de calidad y lograr acceso a trabajo digno. Entonces, no aumentarán los cinturones de miseria de las ciudades, porque en sus espacios de vida cuentan con condiciones adecuadas.

Es necesario ir hacia políticas territoriales que consideren la interdependencia territorial, la realidad de todos los actores y su interacción en el territorio, para impulsar el desarrollo integral más allá de las competencias de cada nivel de gobierno. La seguridad de tener un territorio en el que los derechos de todos puedan estar garantizados es rol de los gobiernos intermedios, y eso es lo que buscan de manera permanente con las acciones que realizan.

Referencias Bibliográficas

- Abdo, Gustavo (2007). Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos. En Fernando Carrión M. (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: Flacso, Senplades, GTZ, PDDL, Prodesimi.
- Acosta, Alberto, y Martínez, Esperanza (Comps.) (2009). *El buen vivir: una vía para el desarrollo*. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, Octavio Avendaño.
- Bejarano, Jesús Antonio. *¿Qué es neoliberalismo?* Banco de la República de Colombia, Biblioteca Luis Ángel Arango.
- CONGOPE (2016). *Gobernanza territorial y articulación multinivel para el desarrollo regional y local: el rol del nivel intermedio*.
- Constitución 2008 Ecuador, art. 283, «Del sistema económico y política económica».

- Constitución 2008 Ecuador, art. 275, «Principios generales del régimen de desarrollo».
- Garay, Luis Jorge (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*.
- Marcou, Gérard. (2010). La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314, 55-65. Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid.
- Mato, Daniel, y Alonso, Guiomar (2008). *Cultura, política y sociedad: perspectivas latinoamericanas (antología)*. Colección grupos de trabajo de Clacso, Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización.
- Navarro, Vicenç (2009). <http://www.vnavarro.org>, publicado en *Neoliberalismo rampante*. El neoliberalismo, la pandemia de nuestro tiempo.
- Taylor, A. M. (1996). On the Costs of Inward-Looking Development: Historical Perspectives on Price Distortions, Growth and Divergence in Latin America from the 1930s to the 1980s. *NBER Working Paper, No. 5432*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. <http://www.campus-oei.org/n2234.htm>.