

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

El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación

Cecilia Chacón Castillo

La fealdad del orden. «Superficialmente, esta monotonía podría considerarse una especie de orden, aunque sosa. Pero, estéticamente por desgracia, también trae consigo un tipo de desorden, el de no tener dirección. En un lugar marcado por la monotonía y la repetición de la similitud, uno se mueve, pero no parece llegar a ninguna parte. Para orientarnos necesitamos diferencias». Jane Jacobs

El marco referencial... nos orienta a un camino propio

Para reconocer el sentido, el desgaste, el valor, la vigencia o la importancia del gobierno intermedio, vale la pena referirnos a un marco más amplio de cómo estos territorios se mueven en América Latina y el Caribe. Y que tienen un diferente valor (funcional) en cada país, sea por su condición histórico-cultural, por su conformación o por las luchas internas que hayan abonado para la emergencia del gobierno intermedio.

En República Dominicana, la relación entre Gobierno central y cantones se remite a una administración en la que el primero solventa todo el aparato estratégico de la gestión pública. Hace muy poco se abrió el debate para mejorar la relación entre Estado y ciudadanos a través de la presencia de los gobiernos intermedios. Este debate está vigente, en tanto este país estuvo sumergido en una dictadura de más de 30 años en la que al menos cuatro generaciones estuvieron ausentes de las decisiones de su propio desarrollo. Cuando se empieza a perfilar en cómo el

Estado genera eficiencia para sintonizar la demanda con la satisfacción real de lo que se quiere en un marco de desarrollo, sus habitantes se quedan limitados, pues no tienen el aprendizaje social de haber peleado a ser ciudadano (entendido como el sujeto social y políticamente reconocido con deberes y derechos y corresponsable del desarrollo). Aquí, las provincias tienen gobernadores (equivalentes a prefectos en Ecuador) designados por el Ejecutivo (no electos por el voto popular) y sus dependencias carecen de presupuestos por ley y responden al Ministerio del Interior y Policía, por tanto, carecen de autonomía, y el presupuesto que puede ser distribuido desde el nivel central tiene una mirada más asistencialista. Actúan como agentes canalizadores de las demandas sociales entre municipios y ministerios encargados de la obra pública y los servicios básicos. Es decir, un rol limitado.

Otro ejemplo, que refresca el debate es la pertinencia o no de contar con gobiernos intermedios al estilo de países como Argentina, que es un país federado. Sin embargo, ha ganado mucho con una organización provincial, cuya característica es nominalmente similar pero no igual. Así, la provincia de Santa Fe es un sub-Estado, con autonomía para emitir leyes, pero subordinada a la Constitución. Esta presencia fuerte de la provincia se debe entre otras cosas a que Santa Fe y gran parte de provincias en Argentina son como la mitad del Ecuador, es decir, territorios extensos en los que los niveles de comunicación son más exigentes para la sintonía local.

En Colombia, la departamentalización –otra forma de gobierno intermedio dentro del Estado unitario– dota al territorio de mayores posibilidades de diálogo con el nivel central, y esta construcción administrativa es también herencia de inicios de la etapa republicana en el área andina.

Ahora, referenciamos nuestra realidad para comprender el presente a través de la historia de los gobiernos provinciales del Ecuador (antes, consejos provinciales).

Ya en el año de 1830, cuando nació la República Unitaria del Ecuador, se consideró la existencia de departamentos, provincias, can-

tones y parroquias. En este sentido, el prefecto (o gobernador) era la máxima autoridad y era considerado agente inmediato del Poder Ejecutivo y, entre otras funciones, era responsable de conformar las juntas electorales en cantones y parroquias y fungía de ente escrutador, por tanto, era designado por el Ejecutivo. La Constitución de 1835 eliminó los departamentos. En 1943 se estableció la conformación de un consejo compuesto por ciudadanos honrados e independientes para auxiliar al gobernador (Archivo Histórico de la Asamblea Nacional). Ya en 1861 se depuró la concepción de territorio y se empezó a definir el criterio de régimen seccional; sin embargo, las Constituciones de 1883 y 1897 eliminaron las cámaras provinciales, habiendo generado preguntas sobre su legitimidad y su funcionalidad.

La Constitución de 1906 da un paso esencial en la conformación de los territorios, ya que ratifica la división política administrativa de provincias, cantones y parroquias. Y no fue sino hasta la Constitución de 1928 cuando se crearon los consejos provinciales, pero durante dieciséis años su funcionamiento fue irregular, y los gobiernos de turno debilitan permanentemente su institucionalidad. Sólo hasta 1945, la Asamblea Constituyente de ese entonces reconoció la validez de la figura del consejo provincial y estableció como su función la de vigorizar e impulsar su progreso vinculado con los organismos del poder central.

En la Constitución de 1967 se depuran los criterios de autonomía funcional, económica y administrativa. Luego, la Constitución de 1998 los rebautiza como gobiernos seccionales autónomos y ahonda la depuración definiendo competencias y ámbitos de acción directa a la ruralidad del territorio. Finalmente, la Constitución de 2008 y el Código Orgánico Territorial, de Autonomía y Descentralización (Cootad) del año 2010 declaran que la descentralización administrativa, la participación en las rentas del Estado y la eficiencia administrativa son elementos no discrecionales de los gobiernos provinciales.

Aquí hacemos un alto

La Constitución de 2008 también establece la creación de regiones, cuyo ámbito incluiría las provincias para mejorar la administración territorial y se elegiría a su vez un gobernador para que las administre (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 242).

Otro alto

Es necesario entender en qué marco, fase, coyuntura, de la reforma del Estado estamos, para problematizar la validez y la vigencia de los gobiernos intermedios como interlocutores y gestores del desarrollo local, tomando en cuenta que nuestra posibilidad de ganar-ganar está en la capacidad de emprender nuestro propio camino como provincias autónomas y descentralizadas.

Aquí tenemos que alejarnos de la generalidad y acercarnos a la comprensión misma del territorio. Sin evadir la rigurosidad de los instrumentos académicos sociales, se percibe que tenemos la vara equivocada (académicamente hablando, cuando se utiliza un enfoque de planificación territorial levantada desde el purismo de instrumentos para organizar al Estado) para interpretar los acuerdos territoriales. Prueba de ello tenemos varios nudos críticos, que ahora, en este preciso momento, no se han resuelto con ninguna herramienta metodológica ni normativa. Están en otra categoría del análisis que se profundizó en las reuniones de prefectos convocadas por el Congope, en mayo, agosto, septiembre, octubre y diciembre de 2016, habiendo sido invitados varios ministros y secretarios de Estado. En esas reuniones, el debate se concentró en la real aplicación de la autonomía y la descentralización a través de las propias experiencias que viven los territorios frente a las decisiones, programas o resoluciones ministeriales. Este ejercicio puede traducirse en los siguientes puntos¹:

1 Las agendas programadas por el Congope describen puntos concretos, como la descentralización de ambiente, vialidad, fomento productivo, atención y respuesta a inquietudes basadas en las demandas de los gobiernos provinciales del Ecuador.

Queremos leer el territorio desde la centralidad, un modelo de gestión territorial concebido desde la demanda nacional debe ser coherente con las demandas locales, con su dinámica histórica y con el actual conjunto de potencialidades existentes. El pensamiento centralista de una burocracia que adscribe que no existe claridad de la descentralización en los gobiernos seccionales y, por tanto, asume que no hay capacidad o no hay voluntades políticas deriva en la descalificación de las provincias, considerándolas incapaces de asumir competencias. Por tanto, la centralidad se vuelve una desventaja competitiva para los territorios que han forjado modelos alternativos de gobernabilidad.

Leemos los territorios desde la tecnoburocracia centralista, en la que una minoría técnica decide frente a una mayoría social que es el pueblo (comprendida para este análisis como la categoría que incluye a todos en un territorio sin importar su procedencia o condición social o económica). Ahí empieza la despolitización como dispositivo para subvalorar el rol del gobierno intermedio y de la capacidad de la participación ciudadana, para definir su presente y su futuro. La despolitización reduce desde el discurso, o sus ensambles operativos, simbólica y funcionalmente la capacidad de reacción de los actores de un territorio frente a resoluciones tomadas «técnicamente» en los escritorios de la centralidad.

La duplicidad de acciones entre organismos del ejecutivo desconcentrado y las competencias de los gobiernos intermedios son temas frecuentes a debatir entre autoridades de estos sectores, pues muchos de los programas de carácter nacional cruzan con los proyectos locales (propios de las competencias), sin que se ahonde la coordinación.

Desconexión ideológica entre lo que se piensa y se hace en el territorio por parte de alcaldes de capitales de provincia y las autoridades provinciales. Esta sutil diferencia ahonda en profundos vacíos de coordinación en el interior de los territorios.

Muchos de los municipios entendieron que lo urbano es su ámbito de acción y descompensaron la gestión integral del territorio, para endosar esa responsabilidad al gobierno intermedio, dejando la periferia bajo el criterio discrecional de la atención pública provincial.

Poco interés para entablar acuerdos supraprovinciales para objetivos comunes, como proyectos de vialidad, hídricos, eléctricos, etc., que demandan recursos compartidos, ampliación de coberturas y alianzas estratégicas.

- *La Constitución de 2008 establece que la descentralización es con recursos para el cumplimiento de objetivos, y también es cierto que la descentralización en la práctica incorpora principios como los de autonomía, soberanía, coordinación y articulación que no se ven aprovechados en la gobernanza territorial local por todos sus actores.*
- *En muchos casos, los gobiernos intermedios han heredado una masa salarial que supera su real capacidad de mantener una burocracia de acuerdo al tamaño de su territorio y de sus necesidades.*
- *Los gobiernos intermedios dependen casi exclusivamente de las rentas del Gobierno central, por tanto, su gestión será concomitante a la distribución que genera el Estado.*

Todo este enjambre de interferencias en la gestión del gobierno intermedio supera la intención misma de contar con territorios consolidados para la transformación y el desarrollo. De ahí que uno de los pensamientos promovidos por la academia hace muy poco profundizó en la investigación socioeconómica de la identificación de factores de éxito de un territorio y acuñó además los criterios de «territorios perdedores y territorios ganadores».

... el crecimiento económico del proceso de globalización a través de la reestructuración productiva mundial conlleva una agudización entre regiones ganadoras y perdedoras, conduciendo a una diferenciación entre ellas que se caracteriza por una elevada concentración económica en unas cuantas regiones y localidades urbanas, producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración del capital fijo y en las productividades globales y sectoriales de sus economías. (Merchad Marco Antonio, 2007, p. 195).

El mismo autor explica esta corriente conceptual:

... los geógrafos señalan una variedad de formas mediante las cuales las ventajas iniciales de algunas localizaciones, que pueden no representar más que un accidente histórico, tienden a reforzarse a lo largo del tiempo. A tales procesos que se autorrefuerzan se les denomina a menudo ejemplos de causación acumulativa. Una vez que una región tiene una alta concentración productiva, este patrón tiende a ser acumulativo: la región dominante adquiere una ventaja de localización, esto es, ella deviene atractiva para las firmas debido al gran número de firmas que ya producen allí (y no, por ejemplo, una mejor dotación de factores). En otras palabras, el éxito explica el éxito (Moncayo, 2003, en Merchad Marco Antonio, 2007, p. 199).

¿Está claro que, fácilmente, podríamos definir los factores de éxito, pero realmente podemos puntualizar lo que se ha dejado de hacer para asumir los retos locales? Para empezar, ningún territorio carece de potencialidades. Por ello es inaceptable el planteamiento de ganadores o perdedores. Alguien con acuciosa ironía y humor negro diría que no hay pretexto para no lograr el desarrollo.

Sin embargo, el rol de los gobiernos intermedios en el Ecuador, como podemos ver históricamente, ha estado mediado por la voluntad de los Gobiernos de turno.

En las tres últimas décadas, ha prevalecido en Ecuador un nuevo acumulado histórico a partir de enfoques más visionarios mediados por la voluntad popular: planificación participativa, democracias abiertas al ciudadano, rediseño institucional público basado en la rendición de cuentas, corresponsabilidad en el desarrollo local, medición de resultados de políticas basados en indicadores (Mantilla Baca, Sebastián, 13 de abril de 2013, *El Comercio*), en los que el protagonista es el ciudadano común. Ahí, la primera pista de su legitimidad interlocutora, que describiremos más adelante para no agotar este esfuerzo problematizador.

La pregunta es: ¿dónde están nuestros marcadores de certeza en la hora de definir nuevas apuestas para la articulación de los gobiernos intermedios como interlocutores de lo local?

Articulación simbólica, ética y económica para la equidad

La motivación de las regiones en el Ecuador (cuya configuración está en la actualidad postergada indefinidamente), si bien puede cobijar beneficios como la coordinación técnica y presupuestaria para macroproyectos y de amplia cobertura, como los hídricos, el manejo de desechos sólidos y la descontaminación de ríos, plantea al mismo tiempo un ordenamiento territorial que obliga a que las provincias se sienten a la mesa del diálogo y cobija además una intencionalidad de acortar los pesos y contrapesos de los poderes constituidos en los territorios, claro está, sin éxito dialéctico ni pragmático. Por el contrario, despertó sentimientos de potenciales conflictos románticos y no estratégicos, como los de quién será gobernador, qué ciudad merece ser la capital regional, dónde y cuándo se constituye el suprapoder provincial, cómo elegimos, quién lleva la batuta de la organización regional.

En ningún momento se elevó el debate en los factores de competitividad, asociatividad y complementariedad colectiva, no se habló en la práctica de unidad y solidaridad territorial ni se cristalizó una sola reunión regional para ampliar servicios ni coberturas de atención en servicios básicos. El diálogo se degeneró tempranamente y, en consecuencia, se diluyó, en pro de la defensa de poderes más localistas.

Al mismo tiempo, el nivel central presionaba por debates para la conformación de las regiones. Las provincias exponían motivos de rechazo como:

- Las regiones son consideradas zonas administrativas de organización del Estado antes que enclaves territoriales para el crecimiento equitativo.
- Las provincias no fueron consultadas sobre una distribución posible para la regionalización equitativa y voluntaria.
- No se consideraron empatías económicas y, por consiguiente, no se observaron polos de desarrollo reales dentro de la nueva configuración.
- Las provincias pequeñas se sentían descompensadas por número de población, territorio y necesidades básicas insa-

tisfechas ante provincias que por sí mismas generaban una condición económica superior a las otras (Guayas, Pichincha, Manabí).

- La regionalización no garantizaba acuerdos equitativos desde su diseño territorial ni mucho menos en su modelo de gestión.

Concomitante a estas reflexiones se presentaron por parte de las provincias propuestas para potenciar y evidenciar el rol de los gobiernos provinciales, constituidos al mismo tiempo como gobiernos intermedios, por tanto, se aprovecha su estatus local para abonar a su rol interlocutor y ejecutor entre lo rural y lo urbano, entre las ciudades, las provincias y el nivel central, entre el ciudadano que habita en el espacio más apartado y la satisfacción real de sus demandas, entre el campo y la ciudad, entre la posibilidad de acercar servicios y la certeza de tenerlos, entre la pretensión de la distribución de la riqueza y la creación oportuna de alternativas socioproductivas, económicas, sociales, ambientales, culturales institucionalizadas, y, así, dar paso a la corresponsabilidad público-social.

Esta visión optimista del rol del gobierno intermedio amerita una ampliación del enfoque de cómo entender:

- Los efectos nocivos del centralismo hacen que la descentralización pase de ser un principio constitucional a una conquista permanente que desgasta el objetivo mismo de ser un Estado eficiente, eficaz, solidario, concurrente, que deja de lado los polos tradicionales del poder y del acaparamiento innecesario de recursos.
- La lucha innecesaria entre capitales de provincia y el gobierno intermedio. Hay una disputa por la representatividad y la gestión.
- La razón deontológica y axiológica de ser gobierno, no como una transformación nominativa de consejos a gobiernos, sino como la trascendencia de mediar el equilibrio del acceso al bien común entre lo rural y lo urbano.
- La concurrencia configurada como clave de la solidaridad

territorial, como elemento integrador de la sinergia local, disminuyendo la acumulación de capital producto del acaparamiento de los medios de producción o de bienes y servicios que presta el mismo Estado y que pueden ser susceptibles de ser aprovechados por pocos y no por la mayoría.

- Configuración del territorio como una unidad indivisible en su potenciación y no como partes para polarizar el desarrollo. Esto implica un marco ideológico y pragmático de comprensión del desarrollo armónico integral, sin que lo urbano y lo rural sean rutas separadas o paralelas.
- Que la descentralización puede ser una oportunidad y una trampa ante la inacción, evidenciada en que, sin «plata», no hay efectividad de la competencia, por tanto, es imposible de asumir. Por otro lado, la delegación de facultades desde lo nacional también requiere modernización tecnológica, operativa, actualización de los marcos normativos que rigen la localidad y que demandan la «modernización» del pensamiento tradicional del servicio público.
- La posibilidad de identificar proyectos de significativa importancia para el territorio y que integren gran número de municipios en sus beneficios.
- La necesidad de ser el soporte técnico de municipalidades que, por su tamaño, no cumplirían sus objetivos, además, por limitaciones presupuestarias y de talento humano.
- La superación de estándares clásicos para la atención de servicios, por medio de la reducción de trámites innecesarios, la distribución adecuada del talento humano y la promoción de soluciones sin la presencia innecesaria de mandos medios y jerárquicos que hacen lenta la cosa pública.
- La potenciación de su rol como articulador tanto de las políticas públicas locales y nacionales, como de las inversiones que pudiera integrar como parte de un esfuerzo para desahogar de responsabilidades a un aparato estatal descentralizador.
- Las provincias, por sí mismas, no tienen rentas propias. De-

penden prioritariamente del porcentaje fijado por el Estado, pese a que la dinámica actual motiva la apertura de iniciativas que las lleven a ese escenario, como la creación de empresas públicas o la captación de inversiones internacionales.

Aquí un alto

Nos enlazamos a la provocación enunciada con anterioridad: ¿en qué fase o etapa de la reforma del Estado, según el modelo de gestión que plantea el Gobierno central, nos hallamos?

Fase 1: Reformas normativas y de diseño del Estado

Una primera fase configuró el Estado «ideal», no el de santo Tomás Moro, que define la utopía de sociedad y Estado, sino el estructural, a través de reformas normativas y constituyentes e institucionales que redefinieron el rol del Estado ecuatoriano y sus poderes, que buscó superar modelos de gestión estatales neoliberales. Oscar Oszlak (xxxx) plantea que esta primera fase es relativamente fácil, porque compromete principalmente el liderazgo del Poder Ejecutivo.

Para el caso ecuatoriano se tradujo en un cambio de ruta, con otra brújula, en el que el Estado recupera sus capacidades de gobernarse a sí mismo a través de una Constituyente y con un eje operativo que fue recuperar las ovejas perdidas, como los sectores y servicios estratégicos, que pasaron a ser servicios privatizados en algún momento como es el caso de las telefónicas.

Fase 2: Reformas estructurales o de segunda generación

Hoy, en las circunstancias y la coyuntura sociopolítica del Ecuador, nos encontramos en la fase de las segundas reformas del Estado o «tendencia de segunda generación». Aquí, la descentralización incorpora nuevos elementos que coinciden con la dinámica de la geopolítica internacional y globalizante: a) la dimensión internacional relacionada con la globalización, que, por tanto, reinterpreta la relación de lo local y lo nacional al darle mayor contenido, como el de reconocer que no sólo es un espacio delimitado geográficamente, sino que está incluido además en la dinámica económica, biofísica, productiva, parte de un

sistema más amplio que usa sus recursos para su aprovechamiento y que, al mismo tiempo, se autodefine, se determina y se encuentra en permanente conflicto, b) concepción de la descentralización como rediseño dentro de la estructura estatal, más allá del proceso de transferencia de competencias, y que, a partir de este ejercicio, el sistema fiscal se reordena, se amplían las políticas de eficiencia y se pone a prueba la voluntad política del Ejecutivo para hacerlo efectivo sin demoras, y c) la dimensión de la plurinacionalidad y las consideraciones que de ella se derivan, como las del respeto a sus derechos ancestrales (uso y aprovechamiento de la tierra y la coexistencia armónica con ella) (Carrión, Dammert y Villonga, 2008, p. 13); este último explícito en la Constitución del Ecuador.

Si estas reformas estructurales reconfiguran el modelo de gobernabilidad y ponen énfasis en el liderazgo del gobierno intermedio como interlocutor del desarrollo, se abren nuevos retos. Sería un error heurístico pensar que la postergación deja de lado el debate de los verdaderos desafíos de los gobiernos intermedios o gobiernos provinciales. Uno de ellos es asumir un pensamiento que mire la posibilidad de más acuerdos basados en pactos amplios entre provincias y que deje de lado el individualismo estructural propio de sistemas que buscan organizar el Estado en unidades administrativas sin profundizar en sus raíces comunes. Otro es asumir la *territorialidad* como elemento integrador de la unidad, la solidaridad, y, siendo más ambiciosos, de la conjunción de presupuestos para obras que salten las fronteras provinciales y amplíen coberturas y beneficios.

La territorialidad implica un «agenciamiento». Para el profesor Humberto Sabatini (2001, p. 2): «Todo agenciamiento es colectivo y pone en juego poblaciones, multiplicidades, afectos, intensidades, territorios. Siempre hablamos, accionamos y pensamos desde un agenciamiento, es la línea imperceptible que atraviesan las ideas, los cuerpos, los elementos en juego, es el entremedio, que sostiene todas las relaciones». Deleuze y Guattari sostienen que es un pensamiento más allá de la geografía, de la historia y del devenir, y del peso simbólico que lleva un territorio sobre otros.

Michel Foucault, francés, filósofo, psicólogo de la sociedad, nos advierte que las relaciones humanas están mediadas por relaciones simbólicas que se traducen al uso del poder como un elemento que aprovecha las ventajas en condiciones de desigualdad de otros Foucault, 1976, p. 56). Bien vale decir que los territorios tienen relaciones productivas, simbólicas, de poder, que se interponen en la confluencia de la territorialidad Haesbaert 2004, 93-94. Para Haesbaert (2004, pp. 93-94), «el territorio envuelve siempre, al mismo tiempo..., una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de “control simbólico” sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta, de carácter político disciplinar: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos». Por tanto, la territorialidad² y no el territorio³ será con seguridad un elemento que es reto para configurar el desarrollo económico y social que rebase la mera organización administrativo-política de las actuales provincias del Ecuador.

Sobre la territorialidad, en *Mil Mesetas*, Deleuze y Guattari afirman: «Todo agenciamiento es en primer lugar territorial. La primera regla concreta de los agenciamientos es descubrir la territorialidad que engloban, pues siempre hay una. El territorio crea el agenciamiento. El territorio excede a la vez el organismo y el medio, y la relación entre ambos; por eso el agenciamiento va más allá también del simple “comportamiento”» (Deleuze y Guattari 1997, p. 513). Con este enfoque se aspiraría a que, luego de la reforma constitucional que elimina la obligatoriedad de las regiones, puedan surgir espacios de diálogo propios

2 *Territorialidad*, nos referimos a las relaciones sociales, con su dignificación subjetiva sobre el territorio, y está ligada a los sentimientos locales y supralocales, que permiten relacionar el ser con el acontecer (coherencia espacio-temporal), el que se organiza en relación con el entorno y a partir de la cotidianidad. La territorialidad nos permite mirar los acontecimientos que suceden en el territorio desde una perspectiva histórica (Tapia Carrillo, y Zavgorodniaya, s/f. Pág. 9).

3 Territorio. El territorio tiene dimensiones y formas características. Es parte de una totalidad y una delimitación en función de la planificación y el desarrollo (Tapia Carrillo, y Zavgorodniaya, s/f. Pág. 9).

y legítimos desde las provincias, donde más de una genera alternativas comunes con resultados.

Un ejemplo de ello (antes de la reforma constitucional de 2008) ya fue definido por las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza y Manabí. En el año 2000 se creó esta unidad supra-provincial denominada «G7», promovida por el liderazgo de los prefectos, con la finalidad de incidir mancomunadamente en la gestión de prioridades territoriales ante el Gobierno central, cuyo principio de agenciamiento fue: «Todos asumimos el reto de cada uno, como de todos», así, los diálogos con el nivel central fueron más concretos, con objetivos claves, emblemáticos, por sí mismos valiosos y, en unidad de territorialidad, no lastimaba sus límites geográficos. Por el contrario, sumó sinergias: buscó a) unir competencias, b) encontrar alternativas y soluciones ajustadas a la realidad de ese entonces y c) conformar un frente común legítimo para la conquista de demandas y oportunidades territoriales.

Esta experiencia bien puede ser considerada como un estímulo a la lucha conjunta de razones apremiantes que se vuelven luchas urgentes en los gobiernos provinciales, como la vialidad, los recursos hídricos, el fomento productivo. Esta propuesta de agenciamiento o territorialidad espontánea y sinérgica duró cuatro años, estuvo mediada por un convenio de buena voluntad de los prefectos provinciales y no tuvo una sede fija, sino que estimuló el acompañamiento y liderazgo de cada una de sus autoridades a nivel político y técnico, habiéndose debilitado en los cambios electorales

Con estos argumentos, es posible abstraer un segundo elemento que valida la importancia y la legitimidad de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios: su capacidad de promover alianzas estratégicas supraprovinciales y su capacidad de politizar (reivindicación del debate por procesos y luchas comunes) bajo un mismo acuerdo que mantenga la consolidación de la territorialidad.

Se vuelve al fin una razón antagónica y heurística, pues las luchas de poder real, políticamente hablando, y desde las posibilidades territo-

riales de emerger como espacios desarrollados entre sus pares, los define en sus intenciones de crecimiento, cambio y aceleración en la reducción de las brechas de pobreza, violencia, accesos a servicios básicos, calidad de vida, etc.

Una vez más, esta razón dialéctica se traduce, en la razón de ser de los gobiernos provinciales, pues la próxima pregunta es: ¿quién supe las funciones establecidas en la Constitución para las regiones y que hoy están en franco abandono del debate y de las intenciones mismas de las provincias? Es que ¿cómo estamos?, ¿estamos bien en las provincias? ¿Somos más efectivas en la gestión o la co-gestión de tecnologías, conocimiento, agenciamiento? ¿Será que está sobreentendido que las funciones pensadas para las regiones las harán los ministerios, la sociedad civil o los gremios, como el Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope), al ser un ente público articulador de las provincias? ¿Será que las universidades que tienen carácter supraprovincial y más regional asumen este reto en cuanto a afianzar la gestión de conocimiento, tecnologías, políticas públicas integradoras, para más de un territorio provincial?

Frente a estas preguntas, los territorios se caracterizan por comprender y manejar dinámicas propias. Sin embargo, son interdependientes al depender mutuamente de la gestión económica nacional y de los sujetos de control de la cosa pública, e independientes de las decisiones políticas partidistas, al menos en el discurso, al limitar su intervención en la gobernanza local. Esta dicotomía se ve mediada por uno de sus principios: la autonomía (también cuestionada, lo que bien podría ser motivo de otro análisis), que facilita la toma de decisiones internas en el marco institucional de las corporaciones provinciales y, al mismo tiempo, en la planificación, la organización, la regulación y la articulación interna del territorio. Se amplía el escenario en el que se moldean y se modifican las relaciones conforme su proximidad y conforme se organiza la producción (cualquiera que sea ésta: pequeña, mediana, a gran escala, industrial o agroproductiva, coyuntural, permanente o de ajuste) territorial. La idea es cómo el acumulado productivo y sus redes están vistas desde sus autoridades. Si la mirada es desde la economía social y solidaria, se corre

el riesgo de que el uso de tecnologías y el agenciamiento de inversiones externas sea sólo un esfuerzo limitado, y si, por el contrario, es una mirada de potenciación industrial, se corre el riesgo de que la mirada termine por ahogar las medianas y pequeñas economías, que generalmente son sustento diario de las familias. Esta percepción es importante a la hora de entender el rol del gobierno intermedio, pues debe traducir su gestión en un combo que gerencia para todos y no pierde de vista las concepciones de desarrollo, territorialidad, equidad y oportunidades. Al parecer, las regiones como tal sí tenían un rol más aglutinador del que las provincias y su conjunto deben apropiarse para asimilar realmente que las regiones no eran necesarias como interlocutoras de la gestión ampliada.

Al mismo tiempo, los gobiernos intermedios deben traducir nuevas realidades, que históricamente están presentes, pero que el lente en que fueron reconocidas no fungía como calidoscopio de múltiples incidencias.

Este es el caso del tratamiento de cuencas hidrográficas, áreas de reserva faunística, proyectos hidroeléctricos, vías interprovinciales, comercialización, manejo y ordenamiento de mercados mayoristas y relaciones productivas sinérgicas que incluyen pequeña, mediana y gran industria. Por poner ejemplos, la demarcación de la cuenca hidrográfica del Pastaza incluye seis provincias, 28 cantones y 134 parroquias y, dentro de ella, dos unidades hidrográficas: la del Conambo (8 699 km²) y la del Pastaza (23 429 km²). En esta demarcación cohabitan 1.239.040 habitantes, que representan el 11,28% del total del país. El 40% en esta demarcación es urbano y el 60% es rural, y el 94% de esta población está en la Zona Andina (Senagua, 2016). Demarcación de la cuenca hidrográfica del Pastaza). El manejo del circuito de la Junta de Regantes Latacunga-Salcedo-Ambato genera el aporte de más de 17 000 usuarios de dos provincias, se riegan más de 8 000 hectáreas y dependen de una economía de permanente consenso entre estas dos provincias. El mercado mayorista de Ambato es uno de los más grandes del país, en el que confluyen productores de al menos la mitad de provincias del Ecuador. El Aeropuerto Internacional de Latacunga es regional. Esto significa que los territorios individualmente condicionan sus esfuerzos para ser com-

petitivos y, al mismo tiempo, deben cohesionar esfuerzos más amplios que corroboren su verdadera potencia de ser polos de desarrollo.

Aún estamos sumidos en rutas paralelas: por un lado, las provincias y sus competencias, y, por otro lado, los ministerios o secretarías de Estado y sus programas con igual o similar accionar, con pocas posibilidades de contar con encuentros certeros que evidencien un poder más amplio y colectivo. Esta es una tarea para los políticos y una brecha del análisis de las ciencias sociales para comprender las formas y los mecanismos de los territorios en pro de la reducción de las brechas de pobreza.

Es decir, la región o la regionalización (conforme al modelo del Estado ecuatoriano) no cristalizó su objetivo como dispositivo para alcanzar la transformación y el crecimiento positivo del territorio. Por el contrario, evidenció que existen otras formas consuetudinarias y menos elaboradas para unificar las demandas territoriales, como los acuerdos de buena voluntad entre provincias citados ya y los hermanamientos con base en el turismo.

Territorio, ciudadanía y poder popular

En el Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) creó al inicio del Gobierno del presidente Correa la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública, la misma que asumió, entre otras responsabilidades, la de diseñar un nuevo modelo de gestión estatal y alentar los procesos de desconcentración y descentralización. En este sentido, en su diagnóstico considera que

las bajas capacidades de coordinación han incidido, con más o menos intensidad, en la proliferación coyuntural y arbitraria de al menos 18 clases de entidades públicas, y de una extensa institucionalidad... La creación coyuntural de tal conjunto de entidades, así como su estatuto de autonomía han debilitado las capacidades rectoras, sobre todo de los ministerios, en relación a la política pública que deberían definir y controlar. (Senplades, s/f. Pág. 8).

De esta manera pone en línea de debate la misma institucionalidad del Estado para ser un Estado gobernable.

Y más adelante reivindica la necesidad de que el Estado se organice y organice sus instituciones con el fin de recuperar capacidades estratégicas para gobernar.

Si este es el perfil de la gestión institucional del Estado, bien vale definir el punto en que se encuentra el nivel de efectividad a escala de su incidencia en la institucionalidad provincial y territorial. Partir de que el Estado necesita organizar, regularizar, coordinar, articular, planificar. Sin embargo, en la actualidad existe una burocracia sentada en la institucionalidad nacional que traduce la planificación vía matrices, quizás necesarias, pero que se decantan en obstáculos instrumentalistas para el desarrollo integral e integrado.

En este sentido, los gobiernos provinciales interactúan como catalizadores del desarrollo endógeno entre cantones y parroquias, y sus razones, a más de ser teleológicas (brindar bienestar para alcanzar el ideal de la armonía ser humano-naturaleza y el equilibrio en la redistribución de la riqueza), también son instrumentales, como, por ejemplo, la participación ciudadana, el presupuesto participativo y la concurrencia. La diferencia sustancial está en los modelos de gestión implementados en los territorios y la escala de efectividad está bajo la necesidad democratizadora de sus autoridades.

Si las necesidades democratizadoras son altas, la participación es alta y decisiva. Si la necesidad es instrumental, es baja y de poco impacto. Aquí también se incluyen otras categorías ya nombradas, como la necesidad de legitimar estos modelos a través de la satisfacción de la demanda ciudadana y de su presencia protagónica en todas las facetas de la participación.

La propuesta para promover un agenciamiento con objetivos comunes, orientados a mayor cobertura y calidad de vida, va de la mano de la concurrencia (estrategia establecida para cooperar técnica y financieramente descrita en el Cootad entre gobiernos seccionales), frecuentemente

utilizada como consecuencia de la definición de prioridades consensuadas en el presupuesto participativo (PP)⁴. A raíz del reconocimiento de prioridades parroquiales, cantonales y provinciales, los gobiernos seccionales definen voluntariamente el aporte presupuestario para que una obra se amplíe en cobertura, volumen, acceso, beneficiarios, etc.

La concurrencia no sólo que ha logrado ser un eje horizontal de la toma de decisiones, sino que facilita además ampliación de coberturas, legitimación del poder popular, corresponsabilidad pública, acuerdos socio-públicos y unificación de presupuestos. Los alcances de la concurrencia siempre son con saldo a favor de la sociedad, y es quizá una receta sin efectos colaterales en sus beneficios y sin trastornos secundarios para el liderazgo de autoridades, pues en ningún momento se ve menoscabado el protagonismo propio de las jurisdicciones.

Sin embargo, para la Senplades, la concurrencia el momento de definir la calidad del gasto en una de sus matrices de cumplimiento de objetivos, por alguna causa, no reconoce la «concurrencia» como un valor descentralizador sino como un elemento adverso para la gestión parroquial, pues sólo cuentan los proyectos por administración directa. Si la parroquia tiene sólo concurrencias, no hay nada por administración directa, por tanto, su matriz de cumplimiento de objetivos es de baja calificación, lo que no ocurre para las provincias porque su presupuesto es considerablemente mayor⁵.

4 El PP está presente en el Ecuador desde 1996. El Gobierno Provincial de Tungurahua lo practica desde 2001 y todos estos años, de forma concurrente y permanente. Se debe recordar que la última Constitución fue aprobada en 2008. Nota de la autora.

5 Actualmente, la Senplades y el Consejo Nacional de Competencias revisan la metodología para el cálculo del índice de cumplimiento de metas y la determinación de los ponderadores de los criterios constitucionales para la distribución de los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados a través del modelo de equidad territorial. Entre los criterios a revisar están los de gestión, como capacidad fiscal y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado. Esta metodología estará vigente para el año 2018.

¿Es esto posible?

Los recursos de las parroquias corresponden al 6% de los recursos de inversión del Estado orientados a los gobiernos seccionales. Esto conlleva a tener presupuestos menores al medio millón de dólares en los casos en los que la parroquia tiene más de 25 000 habitantes. En los otros casos (la mayoría), reciben entre 140 000 y 350 000 dólares americanos; de ellos, del 30% al 40% por ciento es gasto corriente. El presupuesto restante es para inversión, del cual el 10% está orientado a grupos de atención prioritaria. Finalmente, la parroquia ha centrado su apuesta al desarrollo en gestión y cogestión en la «concurrentia», y, aquí, el vínculo sociedad-sector público es un lazo ineludible para la ratificación de la priorización de obras y proyectos comunitarios, asociativos y de conectividad. Esta realidad incide en la construcción armónica de un territorio provincial, pues se comparten competencias y funciones, como las de fomento productivo, mantenimiento vial, fortalecimiento de las organizaciones sociales, es decir, el fortalecimiento del entorno complejo de lo rural sin obviar su relación con lo urbano y viceversa.

Por tanto, la planificación territorial está orientada a la apuesta social, política, económica y ambiental por sostener modelos que amplifiquen la voluntad social mediante herramientas ya definidas constitucionalmente pero que ameritan la desburocratización del nivel central.

Es cierto que se han depurado las competencias, elemento alentador que clarifica la intervención de los gobiernos seccionales al desarrollo que promueve y demarca ámbitos de acción, especifica con claridad la orientación del gasto y la inversión pública y que, al mismo tiempo, en la última década ha promocionado la modernización reguladora y normativa en el interior de los gobiernos seccionales. Muchos de ellos se han acogido a nuevas estructuras orgánico-funcionales para adecuar la cosa pública a los retos alcanzados desde la descentralización del riego, el fomento productivo y ambiental.

Esta es una oportunidad para articular las políticas públicas nacionales con las políticas públicas locales. En primer sentido, no debería haber contradicción, pues tienen un mismo principio rector. Sin embargo,

los estilos de gobernar localmente, las realidades ambientales y socioculturales hacen la diferencia el momento de entablar y absorber oportunidades para el desenvolvimiento de las competencias en un marco descentralizador y que, al parecer, podría haber sido más enriquecedor.

Puede ser que, a manera de provocación heurística, el gobierno intermedio, es decir, el gobierno provincial, asuma individual o colectivamente escenarios para confrontar el rol descentralizador del Estado. Son las experiencias con buenas prácticas o los ejercicios demostrables los que ratifican que son los interlocutores legítimos entre Estado y ciudadanía al hacer que las competencias, la concurrencia, el presupuesto participativo y la participación protagónica tengan sentido sin que importe su extensión jurisdiccional, sino sus aspiraciones supraterritoriales, es decir, su visión a la hora de emprender acuerdos zonales.

En este sentido, apelamos a la construcción de un «poder popular» que lleve de la mano la acción del gobierno intermedio a la vocería y a la acción misma de la legitimidad. Uno de los casos emblemáticos de la participación ciudadana en el Ecuador a nivel intermedio es el de la provincia de Tungurahua, en donde han creado su propio ritmo y su marco doctrinal de la participación. Allí se destacan el «poder provincial, conformado por todos los actores de la provincia, que es el que decide y negocia con el Gobierno central y con otras entidades para el desarrollo de la provincia y es, a su vez, un poder hacia dentro, que se basa en el principio de que “Todos deciden, todos acatan”»; y la «planificación integrada, que supera visiones y actuaciones aisladas. El gobierno provincial articula objetivos comunes que aglutinan diversos sectores y, por tanto, supera visiones e intervenciones particulares. Este proceso pretende ser un instrumento para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de la provincia» (Agenda Tungurahua 2016-2018, 5). Concomitante a ello, los principios que definen la calidad de la participación ciudadana y el modelo de gestión son: la representatividad, la corresponsabilidad y la gobernabilidad.

Hoy, la ciudadanía es corresponsable de entregar un mandato, una agenda, un plan, un diseño, un proyecto, un programa, ideas,

etc., para que el gobierno intermedio sea un faro en la construcción de acuerdos locales y que anticipe su rol articulador no sólo a las ciudades, o a las capitales de provincia que concentran el acumulado del capital social, sino también a los medios de producción e incluso la producción artística y los núcleos culturales, y que promueva la diversificación de toda la producción social, cultural, política y económica en todos los escenarios del territorio.

Para este análisis, las ciudades deben comprenderse como la unidad territorial que articula lo urbano y lo rural y que, para el caso de identificar las ciudades como ejes vertebradores del desarrollo, deberían estar cohesionadas mediante estas dos dimensiones de manera armónica e indivisible.

Conclusiones

- La provincia como unidad territorial del nivel intermedio está motivada a realizar una relectura de su rol fundamental, que es el de promover el desarrollo territorial basado en la ampliación de su espíritu articulador para el abono de territorios más competitivos y afines a macroproyectos de carácter supraprovincial, que lo lleve a elevar propuestas y agendas comunes con respuestas de consolidación económica territorial.
- La legitimidad de los gobiernos intermedios no se halla exclusivamente en el marco normativo constitucional, sino también en la legitimidad del rol protagónico de la ciudadanía.
- Son la cohesión urbana y la rural las que definen el gobierno intermedio y la calidad interlocutora pasa por contrastar sus competencias versus los modelos de gestión y de gobernabilidad que priman en cada espacio territorial.
- La territorialidad es un marco que se debate en los argumentos y en las decisiones políticas para confluir en acuerdos y objetivos comunes y no necesariamente en espacios normativos y que define unidades administrativas más amplias como las regiones o cualquiera con otro nombre.

- Los excesos burocráticos son los males del objetivo descentralizador y que no responden a un modelo de gobierno constitucionalmente definido, sino a intereses pragmáticos de la centralidad.
- Quedan pendientes debates como los de la calidad autonómica y la fuerza de incidencia de los gobiernos intermedios con el nivel central para contar con un escenario realmente descentralizador.
- Aquellas que ya el lector se ha configurado desde su experiencia y su aporte social a través de esta lectura.

Referencias Bibliográficas

- Carrión, Fernando, Dammert, Manuel y Villonga, Brigitta (2008). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Senplades.
- Foucault, Michel (1998). *Historia de la sexualidad. La Voluntad de Saber. El Método*. Vigésimo quinta edición.
- _____ (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France 1977-1978*. Primera edición en francés y primera edición en Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Herner, María Teresa (2009). *Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari*. Instituto de Geografía-Facultad de Ciencias Humanas. Revista Huellas. Número 18.
- H. Gobierno Provincial de Tungurahua (2016). *Agenda Tungurahua 2016-2018*. Primera edición.
- Merchad, Marco Antonio (2007). *Convergencia entre teorías que explican por qué hay territorios ganadores y otros perdedores*.
- Oszlak, Oscar. XXXX. «De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado». p 1. Documento.
- Tapia Carrillo, Luis, y Zavgorodniaya, Svetlana (s/f). *Región, regionalización y descentralización*.
- Senplades (s/f). *Reforma democrática del Estado: rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial*. Ecuador.