

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 Nº 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

Fortalecer el rol del gobierno intermedio para incidir en el desarrollo territorial

Edwin Miño y Marcela Andino Ramos

Este artículo recoge las reflexiones y el trabajo realizado por la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), creada en 2004 como un espacio de debate e incidencia política internacional para la defensa de la autonomía local democrática y la promoción de valores, objetivos e intereses de todos los gobiernos locales y regionales. Es así como, en el año 2016, se presentó el IV Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local. Las reflexiones de todos sus miembros recogidas en este documento aportarán al análisis y al debate que el Congope ha considerado pertinente que se realice para visibilizar y posicionar el rol de gobierno intermedio como instancia para fortalecer la gobernanza multinivel y profundizar la descentralización y la democracia, rol que, por su trayectoria y su competencia, puede ser asumido por los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Durante los últimos años, en el marco del proceso de construcción de las tres agendas adoptadas por la comunidad internacional —la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana—, los gobiernos locales y los regionales participaron activamente en los debates internacionales defendiendo y posicionando una agenda de cambio, integradora y universal, que valore la diversidad de experiencias locales a nivel mundial pero que, sobre todo, consiga que los postulados, estrategias y objetivos sean realistas y se articulen al trabajo que ya vienen impulsando los gobiernos locales y regionales.

En el IV Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local, en el informe tercero correspondiente a «Territorios: regiones, pequeñas ciudades y municipalidades», se establece que, en 2015, el 58% de la población mundial vivía en áreas rurales y pequeños «asentamientos» humanos —pequeñas ciudades, pueblos, aldeas— de menos de 50.000 habitantes. Por esta razón, el bienestar socioeconómico de gran parte de la población mundial —incluida la que vive en los asentamientos urbanos— está vinculado estrechamente al dinamismo y la sostenibilidad de estos territorios (CGLU, 2016, p. 228).

Los gobiernos locales y regionales consideran necesario que, para la superación de la eterna dicotomía urbano-rural, se requiere de un enfoque territorial más amplio (Toluca, 2016): la visibilización de las regiones, las provincias¹, las pequeñas ciudades y de los municipios rurales es tan importante como la participación de las áreas metropolitanas y de las ciudades intermedias para fortalecer la colaboración y la integración dentro del continuo urbano-rural. Todos estos niveles de gobernanza territorial contribuyen al desarrollo socioeconómico, a la integración social, a la lucha contra la pobreza y a la protección de los recursos naturales.

Es por ello que las regiones, las provincias, las pequeñas ciudades y los municipios rurales, a través de las distintas instancias de coordinación internacional como el CGLU y ORU Fogar, han incidido en los diversos debates internacionales, para posicionar la necesidad de que los gobiernos nacionales den mayor atención a estos territorios, sus estrategias, sus prioridades y necesidades, motivo por el cual, deberían ocupar un lugar mucho más destacado en las agendas de desarrollo económico, social y ambiental tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo (CGLU, 2016, p. 228).

Es así como en el Hábitat III, que tuvo como centro de discusión el Ecuador en octubre de 2016, el Congope intervino activamente en los

1 El Congope, en el marco del trabajo que viene realizando con los 23 GAD provinciales, ha incorporado en el debate de los organismos internacionales, como el CGLU y ORU Fogar, las provincias como un nivel intermedio, sobre todo en los diversos eventos del Hábitat III.

diversos espacios preparatorios a nivel internacional. Se logró contar con la amplia participación de autoridades locales en espacios oficiales organizados por Naciones Unidas, así como en el denominado Hábitat III Alternativo, posicionando en el debate el rol como gobierno intermedio que pueden cumplir los gobiernos provinciales. Además, se analizó la necesidad de romper la denominada dicotomía urbano-rural y posicionar a nivel académico la existencia de una real articulación de la población urbana y la rural a niveles económico, social, ambiental y cultural.

Cómo caracterizar las regiones, las provincias, las pequeñas ciudades y los municipios rurales

Es importante recalcar que las regiones, las provincias, las pequeñas ciudades y los municipios rurales no pueden ser homogenizados el momento de definir o proponer políticas de desarrollo económico, social y ambiental, ya que comprenden territorios caracterizados por diferentes grados de especialización económica e industrial y niveles de dependencia respecto a actividades agrícolas, industriales y terciarias. La experiencia ha demostrado que es muy difícil englobar áreas urbanas y rurales, sin contar aquellos territorios en los que la dicotomía urbano-rural es más difusa. Además, dependiendo del país, sus estructuras políticas y administrativas también pueden ser muy diversas (CGLU, 2016, p. 229).

Las regiones y las provincias, dependiendo de su contexto institucional y geográfico, pueden variar considerablemente de tamaño, desde unos pocos miles de habitantes (por ejemplo, el archipiélago de Åland en Finlandia y la provincia de Cañar en Ecuador) a decenas de millones (por ejemplo, ciertas provincias de China y Estados de India y la provincia de Guayas en Ecuador), por lo cual se pueden definir las regiones y las provincias como una forma de gobierno intermedio entre los gobiernos nacionales y locales, dotadas de capacidades para aplicar políticas autónomas y prestar servicios públicos.

El papel de estos territorios en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana debe

ser reconocido e integrado plenamente en las políticas nacionales, situando estos territorios al mismo nivel que las áreas metropolitanas y las ciudades intermedias.

Gobernanza regional-provincial (para el caso del Ecuador)

Todo nivel de gobierno intermedio entre el nivel nacional y el local —como los estados en los países federales y los gobiernos regionales en los países unitarios— es actor importante de la gobernanza contemporánea y, por tanto, indispensable para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y el Cambio Climático. Por esta razón se necesita articular estrategias y políticas que sean más coherentes a nivel subnacional y aprovechar así las sinergias y las complementariedades funcionales entre los diferentes tipos de asentamientos humanos y entre las áreas urbanas y rurales en la hora de implementar los programas y proyectos en los territorios (CGLU, 2016: 231)

Las regiones —provincias en el caso ecuatoriano— constituyen uno de los principales espacios políticos en cuyo seno toman forma las ciudades y los sistemas urbanos. Dentro de estos coexisten el mundo rural y el urbano, motivo por el que deben velar por una interacción positiva entre esas dos realidades. Los gobiernos regionales, y para el caso ecuatoriano las provincias, son fundamentales para impulsar el desarrollo sostenible y fortalecer la cohesión territorial (CGLU, 2016, p. 231).

Los gobiernos regionales e intermedios

Hasta los años setenta, sólo los Estados federados podían concebir la existencia de territorios con cierto grado de autonomía política por debajo del nivel central. Estos Estados se concentraban en áreas geográficas concretas, como América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México), algunos países de Europa (Austria, Alemania, Suiza y, antes de su disolución, Yugoslavia), así como otros grandes países de tradición política británica (como Australia e India). Debido a su historia federal, la mayor parte de estos países cuentan con regiones dotadas de poderes ejecutivos y legislativos, de capacidades financieras, con un importante

peso político en todos los niveles de gobernanza. Otros países también fueron formalmente federales hasta la década de los setenta, como la Unión Soviética, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Nigeria, Malasia, Nepal, Pakistán y los Emiratos Árabes Unidos (CGLU, 2016, p. 233).

En el trabajo realizado por los miembros del CGLU en el informe Gold IV², visibilizan que en apenas cuatro décadas, y gracias a los procesos de descentralización que se han extendido por todo el mundo, el predominio tradicional del Estado unitario ha evolucionado hacia sistemas que contemplan mayor autonomía y disponibilidad de recursos para los gobiernos subnacionales, con excepción de los países árabes y de Asia Central.

La descentralización, la regionalización y la aparición de gobiernos intermedios han tenido su propia evolución, proceso en el que han incidido consideraciones políticas, la estructura de los Estados, la geografía y la historia de cada país, así como el desarrollado de sus propios conceptos respecto al equilibrio de poderes. Aunque muchos países reconocen en sus diferentes niveles de administración intermedia, la distribución de poderes y de competencias puede variar significativamente entre ellos. Mientras que en muchos Estados unitarios y centralizados los niveles administrativos intermedios no disponen de autonomía y actúan más bien como representantes territoriales del gobierno central, en otros casos, los gobiernos intermedios disponen de diferentes grados de poder y de recursos (CGLU, 2016, p. 234).

En Ecuador, la Constitución de la República de 2008, en su artículo 238, establece:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

2 Revisar en el cuarto informe mundial Co-creando el futuro urbano, página 234

Constituyen los gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

El proceso de descentralización en el Ecuador entró en vigencia con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), en octubre de 2010, en el que se establece el marco jurídico para el proceso de descentralización. Y fue en enero de 2011, a partir de la instalación del Consejo Nacional de Competencias (CNC), cuando se aprobó el plan de descentralización que concreta los procesos de descentralización administrativa y fiscal.

Luego, el proceso de descentralización administrativa impulsado por los miembros del CNC entre los años 2011 y 2016 tuvo dos mecanismos: descentralización propiamente dicha y regulación de competencias (ver cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

Estado del proceso de descentralización administrativa 2011-2016

COMPETENCIAS QUE HAN SIDO DESCENTRALIZADAS		
Competencia	Nivel de Gobierno	Registro Oficial
Planificar, construir y mantener sistemas de riego y drenaje	Provincial	R.O 509, 9 de agosto de 2011
Gestionar la cooperación internacional	Todos los niveles de gobierno	R.O.565, 27 de octubre de 2011
Planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Municipal	R.O.712, 29 de mayo de 2012
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	Municipal	R.O.514, 3 de junio de 2015

COMPETENCIAS REGULADAS		
Competencia	Nivel de Gobierno	Registro Oficial
Dragado, relleno, limpieza de ríos, esteros y embalses	Provincial	R.O.709, 23 de mayo de 2012

Forestación y reforestación con fines de protección y conservación y sus beneficios alternos	Provincial y parroquial rural	R.O. 727, 19 de junio de 2012
Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras	Municipal	R.O. 411, 8 enero de 2015
Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Municipal	R.O. 413, 10 enero de 2015
Gestión ambiental	Todos los niveles de gobierno	R.O. 415, 10 enero de 2015
Fomentar las actividades productivas regionales, provinciales. Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Regional, provincial y GAD parroquial en coordinación con provincial	R.O. 413, 10 enero de 2015
Planificar, construir y mantener el sistema vial regional, la vialidad urbana; y planificar y mantener en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural	Todos los niveles de gobierno	R.O. 413, 10 enero de 2015
Regular las facultades y atribuciones de los GAD respecto al desarrollo de actividades turísticas	Todos los niveles de gobierno	R.O. 718, 23 marzo de 2016

Elaborado: Congope / Fuente: Boletín CNC-2016

Conforme lo establecido en el artículo 272 de la Constitución de la República y en los artículos 193, 194 y 195 del Cootad, la descentralización fiscal se implementó a través del denominado modelo de equidad territorial (MET). A continuación, un cuadro resumen de la asignación realizado a los GAD provinciales, municipales y parroquiales desde 2011 a 2016.

Cuadro 2
Aplicación del modelo de equidad territorial

ASIGNACIONES A LOS GAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO						
AÑO	21% de ingresos permanentes del PGE	10% de ingresos no permanentes del PGE	Total a asignar	Asignación GAD provinciales y Galápagos	GAD municipales	GAD parroquiales
2011	1 918 118 450,12	320 798 019,41	2 238 916 469,53	604 507 446,77	1 500 074 034,59	134 334 988,17
2012	2 058 981 349,34	390 078 245,35	2 449 059 594,69	661 246 090,57	1 640 869 928,45	146 943 575,68
2013	2 465 824 498,41	289 602 415,94	2 755 426 914,35	743 965 266,88	1 846 136 032,62	165 325 614,86
2014	2 680 255 685,94	296 970 575,35	2 977 226 261,29	803 851 090,55	1 994 741 595,06	178 633 575,68
2015	2 948 711 318,00	304 334 023,00	3 253 045 341,00	878 322 242,20	2 179 540 378,78	195 182 720,40
A.M. 053, A.M. 101, A.M. 186	2 430 554 304,54	93 065 069,13	2 523 619 373,67	681 377 230,89	1 690 824 980,36	151 417 162,42
A.M. 005, 2017	2 630 512 492,04	90 395 464,93	2 720 907 956,97	734 645 148,38	1 823 008 331,17	162 254 477,42

Elaborado: Congope / Fuente: Ministerio de Finanzas

Para profundizar el análisis de la descentralización y rol del gobierno intermedio, les invitamos a leer el artículo presentado en este libro por Fernando Carrión Mena.

Capacidades financieras de los gobiernos de nivel intermedio en el mundo

La transferencia de competencias y de poderes no es suficiente para que los gobiernos de niveles intermedios alcancen su plena autonomía. Incluso en los Estados federales, en los que los gobiernos federados están reconocidos en la Constitución, el margen de maniobra de los gobiernos regionales puede verse obstaculizado por la falta de recursos financieros suficientes y claramente asignados. En este sentido, la distribución de los recursos financieros suele ser muy diversa entre países, con independencia de si éstos son federales o unitarios (CGLU, 2016, p. 242).

El Observatorio Mundial de las Finanzas Locales³ pudo extraer varias conclusiones de una muestra de 93 países. La más evidente es una clara división entre los Estados federales y los unitarios en términos de autonomía fiscal y de relevancia financiera de los gobiernos subnacionales. En 2013, los gobiernos subnacionales federados recaudaron, en término medio, el 49,8% de los ingresos públicos (16,9% del PIB) y representaban el 47,7% del gasto público (17,6% del PIB). En los países unitarios, estas cifras descendieron hasta el 19,6% (7,1% del PIB) y el 18,6% (7,3% del PIB) respectivamente (CGLU, 2016, p. 242).

Si bien en América Latina y Asia se han registrado avances en la descentralización de responsabilidades e ingresos, las variaciones en los datos demuestran la clara necesidad de comprender el contexto y las especificidades nacionales en las que se desarrollan.

La ausencia de marcos legales adecuados impide en muchas ocasiones una verdadera autonomía subnacional en la gestión de las bases y tasas de imposición. Para cambiar esta realidad se requiere contar con capacidades humana y técnica necesarias para garantizar una óptima gestión de los impuestos y de otras fuentes de ingresos similares. La participación de los gobiernos subnacionales en la inversión pública suele ser mayor en los Estados federales.

En la muestra del Observatorio Mundial de las Finanzas Locales, la inversión subnacional representa el 60,3% de toda la inversión pública llevada a cabo en todos los países federales, mientras que los gobiernos subnacionales representan el 39,5% de toda la inversión pública en el conjunto de la muestra (pero el 53,2% en los países de la OCDE, a pesar incluso del descenso sostenido de la recaudación impositiva en los Estados más afectados por la reciente crisis financiera). Respecto a otros indicadores económicos básicos, en 2013, las inversiones de los gobiernos subnacionales representaron en conjunto el 1,4% del PIB total de

3 El Observatorio Mundial de las Finanzas Locales es una iniciativa conjunta de la CGLU, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés, el AFD y de la OCDE. Su base de datos es de acceso libre en la dirección siguiente: <http://www.uclg-localfinance.org/fr/observatory>

todos los países, una proporción todavía mayor en países de la OCDE como Corea (3,1%), Japón (2,9%) y Canadá (3,4%), como también en determinadas economías emergentes como Perú y Tailandia (CGLU, 2016, p. 242).

Las regiones (provincias), actores clave del desarrollo territorial

Las regiones (provincias para el caso ecuatoriano), dado su papel de intermediación entre los gobiernos nacionales y los locales, pueden desempeñar un papel significativo en facilitar y coordinar de una manera más eficiente las estrategias de desarrollo territorial. Es importante recalcar que el potencial de las regiones no se limita únicamente al desarrollo económico. Los líderes políticos regionales y/o provinciales necesitan desarrollar estrategias y una visión más integradora que permita explotar ese potencial y traducirlo en un progreso económico, así como en un desarrollo social y ambiental más sostenible e inclusivo.

Evolución de enfoque territorial del desarrollo

Los desequilibrios territoriales tienen su origen en el contexto histórico y geográfico de cada localidad y se reflejan en la disponibilidad de recursos naturales, humanos, sociales e institucionales, así como los efectos provocados por las fluctuaciones de la economía nacional y de la mundial.

En las últimas décadas, diversos países, así como gobiernos locales, provinciales y regionales han cuestionado el impacto de las políticas tradicionales de desarrollo territorial, por su incapacidad de promover un desarrollo más equitativo. Por todos es reconocido que la ampliación de las brechas sociales y de las desigualdades entre territorios amenaza las perspectivas de crecimiento, tanto en las economías desarrolladas como las en desarrollo. Por esta razón, la Agenda 2030 ha incluido como meta 10 de los ODS la «reducción de la desigualdad en y entre los países».

En el marco de los enfoques sobre el modelo de desarrollo que debería impulsarse en América Latina y el Caribe, se incorporan la reflexión y la interpretación de las dinámicas de desarrollo territorialmen-

te desiguales de América Latina y el Caribe, encaminadas a proponer políticas públicas que aporten a consolidar un desarrollo socioespacial más equilibrado.

En el centro de la reflexión sobre el desarrollo territorial se encuentra la relación sociedad-espacio, o sociedad-naturaleza. Esta relación ha recibido a lo largo de la historia diferentes interpretaciones, dependiendo, entre otras cosas, de la disciplina que la aborde. De esta forma, es posible encontrar conceptualizaciones provenientes de la geografía, la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología.

La pregunta central que guiaron los diversos trabajos durante los años sesenta fue: ¿por qué algunos lugares muestran niveles de desarrollo mayores y otros menores? Es así como surgió desde la Cepal la concepción sistémica de los procesos de desarrollo y subdesarrollo. Raúl Prebisch propuso la existencia de mecanismos que producen y reproducen un sistema centro-periferia de división del trabajo y del comercio mundial.

Es así como surgieron las instituciones nacionales especializadas en planificación regional, desde las cuales se desarrollaron varias experiencias encaminadas al desarrollo regional de determinado territorio, como la experiencia del nordeste brasileño, Ciudad Guayana en Venezuela, Corporación Santa Perú, cuyo enfoque fue lograr combatir el deterioro de los términos de intercambio debido a que eran proveedoras de materia prima, y se propuso impulsar diversos proyectos de industrialización (Riffo, 2013).

Otro de los enfoques que surgieron en esos años fue la propuesta del economista Françoise Perroux, que propuso la teoría de los polos de crecimiento y desarrollo, a partir de la creación o la atracción de industrias motrices, debido a que provocaba procesos de encadenamiento y aglomeraciones (Riffo, 2013). Otro fue la teoría del desarrollo polarizado planteado por Albert Hirshman, que estableció que las dinámicas de las regiones depende de los efectos positivos derivados de un incremento del comercio exterior y las inversiones externas, para lo cual se deberían promover las industrias de exportación.

En la década de los ochenta, a partir de los débiles resultados alcanzados por las políticas de las dos décadas anteriores se perfilaron dos grandes corrientes interpretativas de los procesos territoriales en América Latina. La primera cuestionó la efectividad de la planificación regional para producir transformaciones sustantivas en las configuraciones socioterritoriales desiguales en América Latina, ya que son constitutivas del funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto, por lo que, sin una transformación estructural, no existirían posibilidades de un desarrollo territorial más balanceado (Coraggio, 1972), y la segunda puso énfasis en las posibilidades de mayor descentralización de las dinámicas territoriales (Riffo, 2013).

Bajo las consideraciones anteriormente expuestas, implícitamente se asume que, en la caracterización del territorio, las interacciones sociales y los ecosistemas circundantes juegan un rol preponderante, con lo que el espacio adquiere un rol más activo. Es así como surgen dos propuestas que tienen estrecha complementariedad conceptual y práctica: el desarrollo económico local y la competitividad territorial (Albuquerque, 2004b).

El desarrollo económico local, conforme establece Vázquez Barquero, es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permita que los empresarios locales usen eficientemente los factores productivos, generen economías de escala y aumenten la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados. Otra sociocultural, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo. Y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

Criterios para un enfoque actual del desarrollo territorial

A partir de los diversos marcos conceptuales que han abordado el problema del desarrollo territorial, se estableció que existe gran complejidad en cuanto a la identificación de los factores o dimensiones causales de los procesos de desarrollo territorial, las cuales, además, estaban asociadas a las transformaciones nacionales y subnacionales que se venían dando bajo un contexto de globalización. La gran diversidad de enfoques también influyó en la propia forma de entender el concepto de lo espacial o territorial, que pasó de interpretarse como una dimensión neutra o pasiva a una en la que adquiere un rol activo y estructurante de los procesos sociales (Riffo, 2013).

Bajo estas consideraciones, a partir del planteamiento propuesto por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), más que contar con un cuerpo teórico unificado, se requiere de un conjunto de criterios o principios conceptuales y metodológicos que se constituirían en el marco de referencia para los procesos de diseño e implementación de políticas de desarrollo territorial. A continuación recogemos los principales principios que deberían guiar el nuevo enfoque de desarrollo territorial en los países de América Latina y el Caribe (Riffo, 2013).

a) El territorio como construcción social y como dimensión activa del desarrollo

La primera perspectiva es concebir el territorio como construcción social o como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución (Cepal, 2010). Esta construcción social tiene relación con los ecosistemas que lo acogen, los cuales pueden influir también en las formas de organización socioespacial que vayan estructurando, en las que los ecosistemas podrán ser un factor restrictivo o potencial del territorio.

b) Desarrollo territorial como cambio estructural

La noción de cambio estructural ha sido un concepto central en el análisis de la Cepal como eje analítico y de orientación para la defini-

ción de políticas públicas. El concepto alude a una forma específica de interpretar el proceso de desarrollo, que se basa en un análisis histórico de la formación de las estructuras económicas, sociales e institucionales, que impiden o dificultan el avance hacia estadios más avanzados de desarrollo (Rodríguez, 2006).

Mirado desde una perspectiva nacional, el problema de las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe tiene vínculos estrechos con estructuras políticas, económicas y sociales que fueron configurando formas de organización socioespacial caracterizadas por elevadas brechas entre las principales metrópolis y las periferias (Ilpes, 1976). Por esto, el proceso de desarrollo tiene como propósito realizar transformaciones en las estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas que impiden o dificultan el logro de mejores condiciones de vida, a partir de incrementar la diversificación productiva, mejorar la distribución del ingreso e incorporar mayor progreso técnico, entre otras acciones. Es un concepto, por tanto, que va más allá de cambios exclusivamente cuantitativos, incorporando una dimensión cualitativa y evolutiva de los procesos de desarrollo (Fridman, 1969).

Por estas razones, el requerimiento de un cambio estructural que enfatiza en la necesidad de transitar hacia estructuras productivas con presencia creciente de sectores con eficiencia schumpeteriana, es decir, con alto potencial innovador y de difusión de conocimientos y capacidades hacia el resto de la economía, y con eficiencia keynesiana, o sea, aquellos sectores de mayor respuesta a la demanda efectiva y con mayor impacto en producción y empleo (Cepal, 2012).

Desde una perspectiva espacial, los procesos de cambio estructural, y en particular las políticas públicas requeridas para avanzar hacia formas de organización socioespacial menos desiguales, deben sustentarse no en alguna escala específica ya sea nacional, regional o local, sino que deben ser abordados desde una perspectiva más general y multi-escalar (Riffo, 2013).

c) Multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial

Como hemos revisado a lo largo de los últimos cincuenta años, los procesos de desarrollo territorial en una primera etapa pusieron énfasis, entre los sesenta y los setenta, en la definición de políticas a nivel nacional, para transitar al enfoque de desarrollo endógeno en los años ochenta y noventa, cuando se puso mayor énfasis en la escala local. En los momentos actuales se requiere que se vayan incorporando visiones que destaquen el carácter multiescalar de dichos procesos, como la noción de cadenas o redes globales de producción, que conectan diversos lugares y escalas a nivel mundial. Esto genera complejos procesos de gobernanza público-privada, o fenómenos de mayor alcance, como el cambio climático, lo que implica superar enfoques que otorgan primacía a una sola escala, ya sea nacional o local (Riffo, 2013).

La adopción de un enfoque multiescalar conlleva también asumir desafíos en materia de formación y capacitación en gestión a la vez multiescalar de actores públicos

d) Innovación, aprendizaje, evolución y complejidad

Un desafío para los procesos de desarrollo territorial es la implementación de estrategias encaminadas a fortalecer capacidades de aprendizaje colectivo, sustentada en el conocimiento tácito de los territorios. Una de las propuestas son los sistemas regionales de innovación, que buscan generar sinergias entre actores públicos y privados, como los organismos del Estado, las empresas y los centros de conocimiento como universidades o centros tecnológicos, con el propósito de incrementar la base de conocimientos de un territorio (Llisterri, 2011).

e) Sustentabilidad

A partir de los diversos informes presentados desde el Club de Roma en los años setenta, el Informe Brundtland de 1987, la Conferencia de Río de 1992 y Río +20, se deduce que la noción de sustentabilidad debe adoptar miradas más integrales, sistémicas y holísticas el momento de abordar la discusión sobre el desarrollo. Además, considerando que los procesos de desarrollo sustentable tienen diferenciación geográfica,

se requiere adoptar enfoques territoriales que permitan enfrentar de manera más eficaz los problemas ambientales desde el ámbito nacional, el regional y el local.

f) Igualdad e inclusión social

En el último informe preparado por la Cepal, «La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir», postula la igualdad de derechos como noción central para los procesos de desarrollo: para lograr mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De allí la importancia de políticas que contemplen no sólo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial (Cepal, 2010).

La desigualdad y la exclusión social tienen expresiones territoriales específicas en América Latina y el Caribe, las que deben formar parte integral de las políticas públicas diseñadas para lograr sociedades más incluyentes y equitativas. Por esto, la reducción de las desigualdades territoriales es una condición para la construcción de sociedades más justas o, como hemos asumido en el Ecuador, sociedades del Buen Vivir.

g) Organización y participación social

Al partir de la premisa de que el territorio es una construcción social y de que en cada sociedad existe diversidad de intereses y puntos de vista, es ineludible que, en la construcción de políticas de desarrollo territorial, la participación social será un mecanismo que permita la generación de consensos entre los diversos actores presentes en el territorio en miras de definir estrategias de desarrollo futuro.

h) Un Estado activo

En América Latina y el Caribe, luego de un largo período de predominio de visiones que concebían el Estado más como fuente de problemas que de soluciones, en la década actual se está produciendo un nuevo consenso sobre la necesidad de fortalecer un rol activo en la promoción del desarrollo. Entre otros aspectos se han valorizado la dimensión prospectiva, la planificación e inclusive la gestión directa de actividades productivas de interés colectivo y estratégico (Riffo, 2013),

como ha pasado en el caso ecuatoriano al haber recuperado el Estado su rol planificador: el Plan Nacional del Buen Vivir recupera el análisis de los procesos de desarrollo impulsados en el país, para, a partir de esta caracterización, proponer políticas de largo, mediano y corto plazo.

En el campo del desarrollo territorial, la multiescalaridad aparece con mayor claridad, ya que las políticas públicas orientadas a la reducción de disparidades pueden promoverse desde las escalas local, regional, nacional y global.

A escalas subnacionales pueden encontrarse ejemplos como la promoción del desarrollo económico local, el apoyo a la intermediación laboral, la mejora de la eficiencia administrativa para la gestión de emprendimientos y la promoción de clústeres y de sistemas regionales de innovación, entre otros. Mientras que, a escala nacional, los énfasis se han dirigido a iniciativas como estudios prospectivos sobre modelos territoriales, procesos de transferencias de competencias para promover la descentralización, políticas nacionales de desarrollo territorial para reducir disparidades, programas especiales para territorios rezagados, etc. (Riffo, 2013).

Es así como el Estado nacional se constituye en el principal espacio con capacidad de articular políticas y gestión de recursos a gran escala y, por tanto, cumplir un rol estratégico en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas territoriales redistributivas que apunten al objetivo de sociedades territorialmente más equilibradas y justas. Es así, conforme plantea Riffo, que la construcción de políticas territoriales requiere de una interacción conceptual y de una práctica más compleja entre los enfoques de «arriba hacia abajo» y de «abajo hacia arriba», así como de una incorporación más activa de los diversos actores o agentes del desarrollo.

Desarrollo regional y los vínculos urbano-rurales

Si bien en el libro 4 de la Serie Territorios en Debate, que presenta el Congope, se profundiza el debate en la relación entre lo urbano y lo rural, es importante recuperar el debate realizado por los miembros de la UCGL en el marco de la Agenda Habitat III en el año 2016.

Si bien todos los estudios establecen que el planeta ha entrado de lleno en la era urbana, los pequeños centros urbanos y los municipios rurales siguen desempeñando un papel fundamental en el desarrollo. Es importante recalcar y posicionar por parte de todos los gobiernos locales y regionales que el desarrollo regional implica tanto a las áreas rurales como a las áreas urbanas y que es un factor clave de cohesión y prosperidad para la población que vive en ellas, como también para las empresas que producen y crean riqueza en ese contexto. Los vínculos territoriales —entre la ciudad y el campo, entre los pequeños centros urbanos, las ciudades intermedias y las áreas metropolitanas— desempeñan un papel decisivo en la consecución de un desarrollo regional que sea sostenible, integrado e inclusivo. (CGLU, 2016, p. 281).

Es así como los gobiernos provinciales del Ecuador, en el marco de la competencia exclusiva de fomento productivo, han trabajado en estos años en el diseño y el impulso de estrategias y agendas con una visión integral e integradora, con el fin de fortalecer y visibilizar los vínculos estrechos que existen entre la población urbana y la rural, en los espacios económicos, ambientales y culturales en cada provincia. Sin embargo, no se dispone de ningún instrumento de medición universal que permita evaluar el impacto generado por las pequeñas ciudades en el desarrollo regional, desafío que ha sido planteado a la UCGL y ORU Fogar para construirlo.

En el marco del planteamiento que han venido haciendo los gobiernos autónomos parroquiales: separar a la población en urbana y rural, cabe analizar el trabajo realizado por la UCGL en su IV Informe Gold, en el que visibiliza que, si bien muchas pequeñas ciudades están participando activamente en los ciclos de crecimiento, otras, especialmente las más pequeñas, afrontan además el estancamiento y la decadencia.

Dos razones de peso explican la persistencia de estas brechas. En primer lugar, la diferencia de las grandes ciudades. La mayoría de las ciudades pequeñas (y sus economías) depende en gran medida de su ubicación y de su contexto geográfico —por lo general, un entorno ru-

ral— y del impacto de las políticas y leyes nacionales. Por ejemplo, las ciudades pequeñas tienden a sufrir los efectos de las políticas y marcos nacionales que discriminan de manera estricta lo que es rural de lo que es urbano, mientras que, por definición, sus economías interactúan y mantienen una estrecha relación con el entorno rural inmediato. En otras palabras, una separación rígida entre áreas urbanas y rurales tiende a desfavorecer —en lugar de beneficiar— a hogares y empresas de las comunidades más pequeñas. En segundo lugar, y en relación con esta tipología urbano-rural, las pequeñas ciudades suelen tener mayor dependencia de la asistencia financiera y técnica que reciben de otros niveles de gobierno, en particular de las administraciones regionales y nacionales (CGLU, 2016: 282).

La agenda mundial de desarrollo regional debe tomar en consideración estas dimensiones, proponer un enfoque territorial más integrado que, lejos de relegar las pequeñas ciudades y su entorno, se apoye en su relación privilegiada con los territorios, en sus relaciones sociales e institucionales, en su proximidad a los recursos naturales, elementos clave para alcanzar la sostenibilidad social, alimentaria y medioambiental de los territorios y aglomeraciones urbanas.

A manera de conclusiones

- Los gobiernos regionales (provinciales) desempeñan un papel decisivo en la hora de diseñar e implementar políticas, programas y proyectos que permitan mayor equidad entre territorios, conectando entre sí las zonas urbanas, periurbanas y rurales y promoviendo la cohesión social y el desarrollo endógeno.
- Es imperativo que los gobiernos regionales y provinciales promuevan y articulen la visión de un desarrollo regional equitativo, inclusivo y sostenible, apoyado en una planificación territorial unificada sostenible, políticas urbanas y sectoriales coherentes y gobernanza multinivel que promueva el crecimiento regional equitativo y el fortalecimiento del continuo urbano-rural, a fin de establecer relaciones productivas

y solidarias entre los diferentes territorios.

- El enfoque territorial del desarrollo contribuye a la capitalización de las potencialidades locales y regionales.
- Es prioritario analizar los procesos de descentralización que han sido implementados hasta ahora y trabajar de manera conjunto en un proceso de profundización del proceso.
- El Observatorio Mundial de Finanzas Locales encontró limitaciones con respecto a la necesidad de trabajar propuestas que permitan que los gobiernos regionales, provinciales y locales generen recursos propios que aporten en la disminución de la dependencia fiscal.

Esperamos que el debate promovido por el Congope en este quinto libro de la Serie Territorio en Debate contribuya al proceso de reflexión y posicionamiento del planteamiento expuesto en los diversos espacios de Hábitat III oficial y Hábitat Alternativo en octubre de 2016, en la que se posicionó a los gobiernos provinciales como actores claves para asumir la intermediación con el gobierno central. Para que esto se concrete, se requiere del impulso de una reforma constitucional y legal, para que se elimine el nivel regional y que sus competencias sean asumidas por el nivel provincial.

Referencias Bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, 82. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (2004). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- _____ (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Coraggio, J. (1974). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. En *Planificación regional y urbana en América Latina*. Santiago de Chile: Ilpes, Siglo XXI.
- CGLU (2016). IV Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, Gold IV.
- Declaración de Toluca para Hábitat III, América Latina y el Caribe. Toluca. 18-20 de abril del 2016.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (1976). *Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina*. Santiago de Chile: Ilpes.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile. Serie Desarrollo Territorial. Cepal.
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo XXI.
- Vázquez Barquero, A. (1997). *Política económica local*. Madrid: Pirámide.