

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Territorialización de la política pública y gobernanza

Serie Territorios en Debate N° 7



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;
ECUADOR

320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio 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 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

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, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

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

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.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Introducción	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Gouvernance multi-niveaux	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Gobernanza multinivel	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
Territorios y democracia para la convivencia	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía	87
<i>René Larenas Loo</i>	
Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano	157
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
Territorialización de la política pública	173
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

Territorios y democracia para la convivencia

Paúl Carrasco Carpio¹

“Sé el cambio que quieres ver en el mundo”
(Mahatma Gandhi)

Resumen

La territorialización de la política pública implica, por un lado, un cambio en el modelo de gestión del país donde se definan claramente las responsabilidades y funciones de cada uno de los niveles de gobierno articulando de manera integral y no duplicando funciones como sucede en la actualidad; y, por otro lado, requiere de un cambio de modelo económico que garantice la autonomía financiera de los territorios.

El Ecuador necesita una reingeniería de procesos administrativos del Estado y cambiar definitivamente el modelo político administrativo y económico centralista e ineficiente para desarrollar una política desde el territorio, desde su diversidad y con el compromiso de los líderes políticos por aplicar la gestión pública deliberativa, un estilo de hacer política donde se encauzan las necesidades individuales y grupales en una aspiración colectiva a través de procesos participativos permanentes. Esta es la propuesta de una Democracia para la Convivencia que recupera la ética de la política y genera una cohabitación ciudadana con conciencia social.

Palabras clave: Autonomía, cohabitación, convivencia, democracia, ética, gobernanza, gobernabilidad, participación, política, territorio.

¹ Ingeniero Agropecuario (Universidad del Azuay); Maestría en Administración de Políticas Públicas (Universidad Internacional de Andalucía-España); Prefecto del Gobierno Provincial del Azuay desde 2004. Presidente del grupo de trabajo de seguridad alimentaria de ORU-Fogar; Presidente por el Sur de Nrg4SD. paulcarrascocarpio@azuay.gob.ec

Ecuador ha mantenido un modelo político administrativo heredado del colonialismo que duplica roles y funciones en el territorio, dispersa y despilfarra los recursos económicos y genera clientelismos que impiden territorializar la política pública a través de una gobernanza desde la diversidad. Algunos de los gobiernos intermedios que cumplimos un rol importante como Gobierno puente entre lo nacional y lo local, de cercanía, hemos logrado generar herramientas conceptuales y metodológicas para apoyar procesos participativos pero no podremos incidir en un verdadero cambio de lógica del Estado hasta que no haya un cambio en el modelo de país.

La territorialización de la política pública debe pasar, primero, por un cambio en el modelo de gestión del país que defina claramente las funciones de los niveles de gobierno dentro del Estado. Los gobiernos intermedios deberíamos actuar entre lo local y lo nacional y articular el territorio de manera integral desde las comunidades, parroquias y municipios hacia el Gobierno central y viceversa. Este modelo de gestión pasa por anular la duplicidad de funciones. El régimen seccional dependiente del Estado central debería desaparecer para ganar eficiencia y generar un régimen de autonomía territorial. En segundo lugar, se necesita un cambio en el modelo económico. Anulando las duplicidades de funciones evitaríamos de entrada el despilfarro de recursos y su dispersión. Sin embargo, también necesitamos un modelo de autonomía financiera donde la provincia se hace responsable de la recaudación total y la redistribución en su territorio. En este caso, la solidaridad territorial se basaría en la entrega de un porcentaje de la recaudación territorial al Gobierno central por parte de la provincia que es más eficiente, eficaz y autosuficiente y las provincias que no son viables en términos financieros negociarían un proceso gradual hasta volverse sostenibles. En definitiva, abandonar el modelo clientelar de distribución de recursos desde el Estado y pasar a un modelo de autonomía y corresponsabilidad.

El Ecuador necesita una reingeniería de procesos administrativos del Estado y cambiar definitivamente el modelo político administrativo y económico centralista e ineficiente para desarrollar una política desde el territorio, desde su diversidad y con el compromiso de los líderes políticos por aplicar la gestión pública deliberativa, un estilo de hacer política donde se

encauzan las necesidades individuales y grupales en una aspiración colectiva a través de procesos participativos permanentes. Esta es la propuesta de una Democracia para la Convivencia que recupera la ética de la política y genera una cohabitación ciudadana con conciencia social.

Del colonialismo a la libertad de los territorios

Durante mis catorce años al frente de la Prefectura del Azuay, desde la práctica cotidiana, he tenido que enfrentar un recrudecimiento del acaparamiento político central, una concentración sin igual del poder central frente al territorio que ha impedido un desarrollo equitativo y sostenible. Desde la periferia no tuvimos nunca ni hemos tenido el poder político ni económico para decidir sobre nuestro destino. A nivel político, hemos vivido en un marco que ha fortalecido el colonialismo en los territorios, que no ha sido capaz de romper con la sinergia del país de gobernar desde el centro dividiendo al territorio, a pesar que la Constitución de 2008 señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos que se administra de manera descentralizada. A nivel económico, la distribución del presupuesto ha sido tan desigual y segmentada en el territorio que ha imposibilitado plantear un desarrollo integral dado además porque las competencias nos han parcelado nuestro marco de acción. Y a nivel organizativo, y especialmente en los últimos diez años de Alianza País, con la visión de re-centralizar para reorganizar el Estado y con la idea de que el Estado debe estar en todo, se ha desarticulado la sociedad civil. Si bien existió un reposicionamiento de lo público frente a la sociedad, pasaron de ser facilitadores de procesos a ser el regulador y el ejecutor de todo, y por lo tanto, la sociedad civil desapareció. Y este fenómeno se produjo en todos los niveles. El proceso concentrador imposibilitó la construcción de gobernanza y territorialización de políticas públicas.

El Ecuador nace a la vida republicana luego de haber formado parte de la Gran Colombia, el sueño del libertador Simón Bolívar, un personaje con una visión futurista que fracasó por la ambición de los “caciques” locales que prefirieron repartirse las tierras liberadas del yugo español y

convertirlas en pequeños feudos. El Ecuador como tal partió de tres polos de desarrollo (Quito, Guayaquil y Cuenca) que no mantenían relación alguna y que ejercían sus propios cacicazgos; la característica principal del país en su nacimiento fue la regionalización, tal como la describe Enrique Ayala Mora (2008). Tenemos apenas 200 años de vida como país con una historia todavía por unificar y sin una idea de identidad colectiva. Los distintos gobiernos del país trataron de construir una nación bien por la fuerza o bien a través de proyectos pero siempre desde un enfoque centralista y una visión homogenizante que desconocía las realidades territoriales, la distribución geopolítica y la diversidad étnica, y que lejos de conseguir su propósito seguía dividiendo y confrontando, salvaguardando el Gobierno de Jaime Roldós de quien todavía guardo admiración.

En este contexto homogenizador, sin embargo, cada polo periférico siguió desarrollando sus propias dinámicas de subsistencia. Este es el caso, por ejemplo de la migración del Azuay primero a la costa, luego en la región, especialmente a Venezuela, a América del Norte y más recientemente a Europa, que permitió generar industria y dar valor agregado a la producción llegando a ser los primeros exportadores de sombreros de paja toquilla; una producción que generaba ingresos para luego reinvertir en el territorio.

En este marco de dinamismo económico, el Azuay logró ser líder en producción de energía eléctrica, en agua potable y en telefonía con empresas propias en la ciudad de Cuenca que generaron cierta autonomía hasta que el Gobierno de Rafael Correa, con su idea de recuperación del papel rector del Estado dinamitó cualquier forma de autosuficiencia. Nadie percibió al inicio que se estaba gestando un nuevo modelo de caudillismo centralista. Hubo una ilusión generalizada y expectativa ante una apuesta de dignificación y devolución del poder a la ciudadanía que traería estabilidad y gobernabilidad al Ecuador tras una etapa muy crítica para el país. Sin embargo, la imposición de una agenda única en el manejo político y económico se fue configurando paulatinamente. Seguramente la primera señal de intolerancia frente a cualquier forma de planteamiento discordante con el régimen de Correa fue la renuncia de Alberto Acosta como presidente de la Asamblea Constituyente en un momento clave de decisión

sobre las políticas extractivistas del Estado central frente al desarrollo sostenible del territorio.

El milagro ecuatoriano o el cambio de matriz productiva se han desmascarado estos dos últimos años y la farsa publicitaria que se activó en el último periodo de Correa ha caído frente al destape de tanta corrupción y robo y al evidente malestar actual del país.

El fracaso del Gobierno de Rafael Correa a nivel económico se debe a que los recursos que se generan en el territorio ya no se reinvierten en el territorio. Por ejemplo, en el caso concreto de las empresas eléctricas, todas pasan a una sola empresa que es la CELEC y el proceso de desarrollo económico de autosuficiencia y eficiencia se politiza y el excedente ya no se reinvierte en el territorio sino que pasa a subsidiar las empresas mal manejadas del resto del país. En el caso de la telefonía, ETAPA está actualmente en un problema de liquidez y al punto de desaparecer porque el error histórico del Municipio de Cuenca fue ceder la concesión frente al poderío del Estado central y de las multinacionales y la ciudad está por perder una empresa que deja recursos para el territorio e invierte en políticas públicas en la zona. Por lo tanto, perdemos eficiencia, eficacia y dejamos de invertir en el territorio. El modelo de Estado centralista y colonialista que implementó el Gobierno de Correa termina destruyendo las capacidades del territorio y, en este marco, cómo controla los recursos, empieza a ejecutar directamente.

A nivel político y social, me atrevo a pensar que estamos de nuevo frente a una necesidad de cambio radical porque la ciudadanía identifica a todos los políticos como corruptos. Y es cierto que la historia está plagada de ejemplos que nos llevan a la lamentable conclusión que nuestro sistema democrático todavía es muy débil y ha sido instrumentalizado por ciertos grupos de poder. Pero comparto la idea de repensar la historia y la explicación de ciertos procesos históricos como Roger Keeran y Thomas Kenny en su libro *El socialismo traicionado* porque “después de todo, para que la historia sea algo más que un pasatiempo de sobremesa, debería enseñarnos cómo podemos evitar los errores del pasado” (Keeran y Kenny, 2004, p. 34).

Frente a este nuevo colonialismo centralista del Estado para hacer un ejercicio real de gobernanza, los territorios debemos redefinir nuestra voca-

ción, desde nuestras potencialidades y encontrar la identidad, aquello que nos hace ser lo que somos y que es lo que nos ha hecho sobrevivir a todos los embates colonialistas. Si redefinimos nuestra vocación como territorio vamos a desarrollar nuestra autoestima y podremos recuperar nuestra libertad. Es así como hablamos de territorios libres.

Construcción de territorios libres y solidarios

Nuestra propuesta no pretende desunir el Ecuador sino empoderar el territorio desde lo político, lo social y lo económico. Empezando por este último aspecto, proponemos un modelo económico basado en las potencialidades de cada territorio para que puedan ser autónomos y autosuficientes pero también solidarios con el resto del país. Para implementar este modelo de autonomía territorial y solidaria necesitamos generar ciertos engranajes estratégicos:

- Primeramente, el elemento operativo necesario para impulsar este modelo es *la autonomía tributaria y financiera*: es decir, auto-administrar los recursos económicos que el territorio produce con la responsabilidad total de su recaudación. Sería un modelo similar al pactado por el País Vasco en España, el pacto fiscal conocido como Concierto Económico Vasco,² pero generando en el Estado central un Fondo Solidario de Recaudación que se distribuiría de forma directamente proporcional al Producto Interno Bruto (PIB) de cada territorio. En concreto, la autonomía pasaría en primera instancia por corregir el lugar en el que pagan sus impuestos las empresas y personas naturales para que lo hagan en el lugar de origen de su actividad económica y lograr un crecimiento económico para cada provincia que contemple un porcentaje anual de crecimiento previamente negociado entre el Gobierno central y cada provincia. Con la idea de generación de incentivos para el de-

² Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Jefatura de Estado de España.

sarrollo económico de las provincias, los gobiernos intermedios como articuladores del territorio serían los responsables ante el Gobierno central de rendir cuentas sobre el objetivo de crecimiento económico pero manejarían la totalidad de las finanzas del territorio.

- El segundo aspecto de este modelo es que cada territorio debería analizar y enfocar su objetivo de desarrollo económico con base en la *especialización productiva* (un territorio, un producto; varios territorios, un corredor productivo): generar ventajas competitivas en cada uno de los territorios aprovechando las capacidades y saberes de cada uno de ellos y creando economías complementarias en el país y, por qué no, en el mercado internacional. Una economía competitiva, especializada y complementaria con sus territorios vecinos que pueda generar sinergias y encadenamientos y corredores productivos nacionales con una política comercial y crediticia que les otorgue competitividad y un marco jurídico nacional que ordene las finanzas bajo la lógica indudable que los recursos que se van a generar van a quedar en el territorio. Este ordenamiento tributario deberá contemplar incentivos que propongan una corresponsabilidad social efectiva de las empresas y alianzas estratégicas que apoyen al emprendimiento y al incremento de fuentes de trabajo. La banca pública y privada tiene un rol fundamental en nuestra propuesta porque puede establecer líneas de crédito a estos emprendimientos que impulsen el plan de ordenamiento productivo de cada territorio.
- Bajo esta lógica, proponemos un *Fondo Solidario de Recaudación*. Cada territorio tiene la responsabilidad de la recaudación de impuestos así como de su reinversión pero también está en la obligación de hacer un aporte a un fondo común que administra el Estado central para distribuirlo solidariamente dando prioridad a los territorios más vulnerables. El fondo se basaría en la diferencia existente entre la recaudación tributaria de cada una de las provincias y las necesidades originales que tendrían cada una de ellas. El excedente de las provincias con superávit permitiría subsidiar inicialmente las necesidades de las provincias deficitarias.
- En el proceso de implementación de este modelo nos encontraríamos con distintos *escenarios*: Podríamos tener un escenario 1 donde las pro-

vincias inicialmente deficitarias se convierten en superavitarias luego de la implementación del modelo. O sea que las provincias que actualmente recaudan menos de lo que el Gobierno les asigna pasan a tener un superávit en sus cuentas cuando empiezan a recaudar directamente los impuestos. Inicialmente se beneficiarían del fondo solidario para luego aportar al mismo. El escenario 2 donde las provincias inicialmente deficitarias mantienen su condición a pesar de cumplir con los objetivos planteados. Podría ser preocupante al inicio, sin embargo, podría resolverse a mediano plazo. El escenario 3 podría preocupar en caso que se dé que las provincias inicialmente superavitarias se convierten en deficitarias y ahí debería intervenir el Estado para impulsar mecanismos correctivos. El escenario 4, cuando una provincia superavitaria se mantiene en su condición, podría reflejarse en Pichincha o Guayas, que recaudan porcentajes elevados del total nacional pero que una vez que se sinceren los lugares de aportación y origen de la actividad económica de muchas empresas podrían ver disminuido su presupuesto sin que genere déficit.

- *El Fondo Previsional de Reserva:* A pesar de generar autosostenibilidad y frenar los efectos exógenos, estamos hablando de un proceso que debe construirse y acompañarse por parte del Gobierno central y, para ello, se necesitaría de un mecanismo frente a los imprevistos que permitiera afrontar situaciones desfavorables provocadas por situaciones externas difíciles de prever. Así, el Fondo Previsional de Reserva sería un fondo que darían las provincias que alcanzaran un crecimiento superior a la meta anual planteada, un aporte porcentual del excedente generado respecto a la meta propuesta.

En resumen, proponemos que a través del cambio de modelo de gestión económica podamos acercar la economía a la gente, desarrollando políticas de Estado que permitan la generación de modelos productivos diversos y cercanos a la realidad del entorno natural y cultural que termine con el clientelismo político y el paternalismo estatal, o sea, que ponga énfasis en el equilibrio entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, que varía de una realidad a otra como pregona Joseph E. Stiglitz (2006).

El papel del Estado en este caso es lograr equidad en el acceso a los mecanismos de la producción, a los factores tradicionales y a los factores modernos como la comercialización, la tecnología, o el transporte a través de un incentivo a la producción que genere la creación de fuentes de trabajo y el aprovechamiento de las potencialidades locales con apertura a la inversión nacional y extranjera. Por ello, se debe involucrar a los empresarios para que se unan a la creación de desarrollo social, al desarrollo económico con visión de democracia económica.

La gobernanza en la diversidad

En lo político, la autonomía territorial perfeccionaría la democracia y su institucionalidad porque plantea actuar desde el territorio sin arbitrariedades, sin exceso de intervención y control y evitando las orientaciones homogenizantes que desconocen la diversidad.

Es necesario que se proteja y respete el derecho de los territorios a regular las demandas, intereses y necesidades de todos los sectores que constituyen su tejido social que es quien ejerce y protagoniza un verdadero proceso de gobernanza. Realmente nuestra democracia adolece de muchas falencias y considero que en el Gobierno de Correa sí se puso sobre la mesa el papel de la ciudadanía y su participación. Sin embargo, la participación se tecnificó a tal punto que se volvió una obligación y no una acción por decisión política y de principios. Un proceso similar al que se ha vivido en Europa con la profesionalización de la participación (Martínez-Palacios, 2018).

La experiencia al frente de la Prefectura del Azuay nos ha enseñado a cumplir con el deber desde lógicas muy diferentes a las aplicadas por la generalidad de los gobernantes de nuestro país. Hemos identificado dos lógicas políticas presentes en los procesos de intervención en el territorio que podrían aplicarse a la hora de gobernar desde cualquier espacio de poder, sea local o nacional, tal cual explico en mi libro *Rompiendo paradigmas* (Carrasco, 2016).

La primera es una lógica política que se aplica desde abajo hacia arriba y permite recoger las demandas y los intereses de la gente, a partir de su

diversidad, con el fin de identificar y priorizar las necesidades, de acuerdo con sus propias experiencias de vida. Esta es una forma de devolver la palabra y el poder de decisión a la gente.

La meta es definir las necesidades reales transformando las demandas y las ofertas ciudadanas en políticas públicas que deberían ser no solo locales o regionales sino que deberían aportar para definir y ejecutar las políticas nacionales. Las políticas públicas definidas con esta lógica a nivel nacional deberían enmarcarse en los grandes acuerdos rectores del Estado. Este mismo proceso otorgaría legitimidad a los programas nacionales en la medida que éstos apoyarían y coincidirían con las demandas de las poblaciones locales. Entonces, no se trata de territorializar las políticas públicas nacionales que parten de una lógica centralista y homogenizadora sino de construir colectivamente las políticas públicas desde el territorio y generar propuestas de consenso común a nivel nacional.

La segunda lógica es la metodológica que permite sistematizar las prácticas de los gobiernos intermedios, locales y parroquiales en sus territorios en un continuo perfeccionamiento y retroalimentación.

Los puntales de esta metodología son:

La participación de la ciudadanía: donde la sociedad civil movilizada y activa participa no desde la obligación o la imposición sino a través de la facilitación que garantizan los espacios necesarios de co-responsabilidad y co-gobierno para el desarrollo de la participación. Como herramientas de trabajo, apostamos por un sistema de planificación participativa que defina las políticas públicas desde el enfoque participativo adecuado a la realidad de cada territorio.

A lo largo de estos años, en el Gobierno provincial del Azuay hemos perfeccionado el mecanismo que nos permite facilitar la participación ciudadana no como un proceso formal sino como un modelo de conducta institucional. El sistema de participación ciudadana es lo que podría llamarse la columna vertebral del proceso que abarca toda la dinámica de la conducta institucional de nuestro Gobierno.

En nuestro caso, esta suerte de activación y encuentro entre lo público y la sociedad civil tiene como punto de expresión las Asambleas Ciudadanas, espacios privilegiados para la reflexión, la toma de decisiones y el

ejercicio de contraloría social. Además son espacios de encuentro con lo comunitario, lo empresarial y lo gubernamental para plantear propuestas para el bien común a través del diálogo.

Al principio, solo consideramos la estructuración mancomunada de los presupuestos pero el mismo proceso abrió la posibilidad de construir un sistema de gestión administrativa que actualmente propicia una más amplia participación ciudadana. Hoy contamos con un Parlamento Popular Provincial que se realiza una vez al año con dos objetivos centrales: conocer y evaluar lo actuado por el Gobierno intermedio y elaborar el Plan Operativo Anual (POA) del siguiente año a partir de los temas y acciones priorizadas que también forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Debido a la demanda de ciertos sectores de la población y por la necesidad de tratar temas específicos de intereses grupales concretos, se crearon también las Asambleas Sectoriales (mujeres, juventud, comunidad LGBTI, pueblos y nacionalidades) y las Asambleas Temáticas (minería, defensa del agua, gestión vial, entre otras).

Foto 1. Asamblea provincial



Una de las herramientas usadas en las Asambleas Ciudadanas ha sido el Mapa Estratégico donde se visualizan las prioridades identificadas en el territorio y sirve de brújula para realizar un seguimiento del rumbo que nos hemos planteado en conjunto. En el territorio, mientras más sencillo se vuelva el ejercicio de planificación y consenso más fácil será su aplicación, el seguimiento y el control social. De esta manera, que pareciendo sencilla ha demandado de muchos ensayos y errores a lo largo de nuestros años en la Prefectura del Azuay, hemos generado una plataforma que facilita la conducción política y administrativa del territorio y que sirve de herramienta para promover procesos de transparencia y rendición de cuentas lo que garantiza que cada actor público se responsabilice por las decisiones que toma y por las acciones que emprende.

Figura 1. Mapa estratégico

MAPA ESTRATÉGICO 2014-2019									
MEDIO SOCIAL DE LA PRODUCCIÓN		ECONOMÍA		CONSEJOS COMUNALES DE DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL		SOCIAL		PARTICIPACIÓN	
POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA
IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD PRODUCTIVA	DESARROLLO DE LA ECONOMÍA PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL, FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EMPLEO PRODUCTIVO	DEFENDER EL ORDEN JURÍDICO, LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA	ABOLICIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE LA EMPRESA MIXTA	DEFENDER LA ECONOMÍA PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL, FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EMPLEO PRODUCTIVO	EN LA PARTICIPACIÓN, RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y RELACIONES AMPLIAS, COHERENTES	PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y CLIMATOLOGÍA, PROMOCIÓN DE LA ENERGÍA Y EL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA	DESEMPEÑO SOCIAL	PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y CLIMATOLOGÍA, PROMOCIÓN DE LA ENERGÍA Y EL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA	PROTECCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD Y BIENESTAR
DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL SECTOR PRODUCTIVO	DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL SECTOR PRODUCTIVO			PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL EN EL MEDIO SOCIAL	ACORDO PARA LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL	CON FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL		PREVENCIÓN DE RIESGOS Y EMERGENCIAS	PROTECCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD Y BIENESTAR
PROTEGER EL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD	PROTEGER EL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD					CON FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL		CLIMATOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD
PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL	PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL							CLIMATOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD
DEFENDER EL ORDEN JURÍDICO, LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA	DEFENDER EL ORDEN JURÍDICO, LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA							CLIMATOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD
DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL SECTOR PRODUCTIVO	DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL SECTOR PRODUCTIVO							CLIMATOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD
PROTEGER EL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD	PROTEGER EL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD							CLIMATOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD
PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL	PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA DEFENSA DEL MEDIO SOCIAL							CLIMATOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y LA IDENTIDAD DE LA COMUNIDAD

Estos mecanismos de participación nos han identificado como un Gobierno con prácticas exitosas de intervención social que han sido reconocidas en todo el país, pese a las enormes dificultades relacionadas con el contexto político de estos últimos años.

Este modelo territorial aplicado a nivel nacional permitiría que el sistema nacional de planificación conociera, respetara e integrara la diversidad de realidades de cada territorio de la nación, revalorizando las experiencias locales; potenciaría la articulación de los diferentes niveles de gobierno para la intervención conjunta y coordinada, incluidos los territorios de los pueblos y nacionalidades donde está presente el autogobierno comunitario, fortalecería el tejido social, y promovería la generación de una visión nacional de país capaz de fortalecer la identidad desde las identidades diversas y su propio desarrollo.

Se deben desarrollar parlamentos sectoriales, territoriales y consultas populares reales en términos de que definan qué quiere cada territorio, cuál es su vocación, desde su cotidianidad y sus necesidades de manera que participe efectivamente, que la gente diseñe procesos autónomos de participación, construyendo, organizándose desde su necesidad. Con este proceso armado y desde la decisión sobre su vocación, el Estado a través de la parroquia, el municipio, los gobiernos intermedios, entra a planificar, a definir participativamente la metodología y los mecanismos técnicos para llegar a objetivos comunes. No institucionaliza la participación sino la planificación participativa a través de metodologías, que es totalmente distinto.

En este punto, vale decir que el Ecuador se ha manejado de forma tecnocrática bajo una visión de una institucionalidad homogenizante sin pensar en la diversidad e incluirla efectivamente no como objeto sino como sujeto de decisión. El modelo tiene que pasar por ser democrático, territorializado e incluyente. El territorio tiene que tener una autonomía integral, no solo desde el punto de vista de la división geopolítica del Estado en provincias y cantones sino también desde el punto de vista de los 14 pueblos y nacionalidades que forman parte de este país plurinacional e intercultural. Un modelo inspirador puede ser el que está aplicando Bolivia, por un lado porque considero que es el único representante del Socialismo del Siglo XXI que ha logrado estabilizarse aplicando un modelo entre lo liberal y lo social, con una gestión económica liberal pero con redistribución social y que garantiza las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOCs) a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)

como se explica de manera didáctica en las cartillas del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS, 2013).

Justamente trabajar la gobernanza desde la diversidad puede ser una apuesta por pasar del aislamiento y la desconfianza al trabajo en conjunto, del singular al plural, del desconocimiento al conocimiento y al reconocimiento, del conflicto a los acuerdos y de la exigencia a la oferta y a la corresponsabilidad entre los que somos diversos.

La gestión pública deliberativa: Es un proceso dialéctico que parte siempre de la realidad concreta, la analiza y la interviene coordinadamente. Sería la respuesta al nuevo tipo de capacidades directivas que se demandan hacia el Gobierno (Aguilar, 2007). La gestión deliberativa es un estilo de gobernar diametralmente opuesto al modelo administrativo que hace propuestas y se reúne solo para validar decisiones ya tomadas. Este tipo de gestión construye espacios de encuentro permanentes con la ciudadanía, espacios desde los que se apoyan procesos de diálogo, se aportan conocimientos e información para la toma de decisiones y se promueve la resolución de conflictos desde la mediación. La gestión pública deliberativa exige administrar abriendo espacios que potencien y garanticen la participación e intervención directa de la gente, con opinión y también con delegación de acciones, lo cual es factible si se conoce y se reconoce a las organizaciones y sus procesos históricos y culturales presentes en lo local y lo micro local. Esta gestión demanda de otro modelo de líder político: un líder sensible para escuchar, con habilidades para facilitar y alcanzar acuerdos que vayan más allá de los intereses de un solo sector y con capacidad para involucrar a todos los sectores en los procesos de ejecución de las políticas públicas y de los acuerdos definidos colectivamente. La cercanía con la gente es en realidad la parte ética de la política con la que los gobernantes deberían administrar la cosa pública.

La forma de medir la consecución de una gestión pública deliberativa pasa por el Valor Público Agregado, es decir, la satisfacción de la población con los servicios prestados, así como el prestigio social del que goza la institucionalidad, en este caso del Gobierno provincial. El Valor Público Agregado se medirá en términos de sintonización de la administración pública con las demandas, necesidades e intereses de la población a la que sirve sin

descuidar su diversidad, formas en las que las aspiraciones ciudadanas se expresan, adecuaciones que genera la institucionalidad pública para procesar las demandas ciudadanas, los niveles de austeridad y responsabilidad con el gasto público, los mecanismos que garanticen la distribución equitativa y eficiente del producto público, la disponibilidad de información de la gente para tomar decisiones, los niveles de articulación con los distintos niveles de institucionalidad y el sector privado, la identidad del Gobierno o los niveles de cercanía del Gobierno con la gente, como ejemplos de indicadores del Valor Público Agregado.

Nuestra propuesta pasa por un Estado que sea el facilitador y el promotor del Valor Público Agregado desde las potencialidades de cada territorio. Que lo público tenga su rol de coordinador entre lo público y lo privado y que cada uno ponga su parte para construir un modelo de corresponsabilidad en el desarrollo, un modelo de construcción comunitaria, de fortalecimiento organizativo.

La democracia para la convivencia

Para profundizar en el modelo democrático, apostamos por la democracia para la convivencia pues no se trata de centrarse en los procesos sino el fin por el cual se establecen estos mecanismos. La democracia para la convivencia se construye colectivamente a través de la corresponsabilidad en el desarrollo con un elemento aglutinador al que hemos denominado aspiración colectiva.

La aspiración colectiva identifica una vocación del territorio y de su gente y se basa en un pacto social que devuelve la ilusión de ser parte de un proceso inclusivo.

Al desarrollar esta aspiración colectiva estamos creando gobernanza porque todos cumplen su rol y no es el Estado que hace todo. Tener y mantener con claridad los objetivos comunes que definimos como ciudadanos y ciudadanas de un territorio posibilita apoyar y potenciar los deberes ciudadanos, generar corresponsabilidad con relación a los planes y programas desarrollados conjuntamente y elevar el nivel de compromiso

ciudadano. La aspiración colectiva genera una conciencia social donde todos nos consideramos parte y no esperamos un producto que nos beneficie sino que aportamos al proceso, no esperamos cosechar sin haber sembrado.

De esta manera, la aspiración colectiva nos permite soñar colectivamente en un tiempo y en un espacio en el que construir otro mundo sí es posible. La consecuencia más plausible de compartir un sueño en común y tratar de ponerlo a la práctica desde un actuar con convicción democrática y solidaria es la cohabitación ciudadana.

La cohabitación ciudadana es la forma en la que los ciudadanos aportan en corresponsabilidad y se articulan procesos en armonía entre la sociedad civil, lo privado, lo comunitario y el sector público.

La democracia para la convivencia propone construir un modelo autonómico donde cohabita lo público, lo privado, la sociedad civil y que respeta las aspiraciones individuales y construye procesos de desarrollo colectivo. Solo cuando la población vea que se valora su particularidad, que se toman en cuenta sus aspiraciones individuales y grupales en el marco de una aspiración colectiva, habrá una verdadera gobernanza en el país.

Gracias a este sueño compartido, a esta aspiración colectiva, desarrollamos un nivel de conciencia social superior que promueve que las personas decidan sobre sí mismas, de manera autónoma pero respetando la aspiración común que conduce a la prosperidad social. En este caso, el rol del Estado debe permitir que todos los ciudadanos sean autónomos y solidarios para que se genere la cohabitación.

La conciencia colectiva: La democracia no se sostiene por sí sola, como algo acabado y permanente, hay que construirla, hay que reivindicarla todos los días. Los territorios demandan cambios sustanciales. Hay que dotar a la democracia de nuevos sentidos y significados, es urgente re-diseñar el modelo o paradigma democrático si se quiere avanzar sobre lo logrado por la humanidad. Un pacto basado en un espíritu de pragmatismo y colaboración que se viva en la cotidianidad y garantice la paz y la prosperidad social.

La democracia por la convivencia es una forma cotidiana de vida digna, libre y participativa, que se concreta en todos los espacios, empezando por la familia y proyectándose a los barrios, las organizaciones sociales,

las comunidades, los cantones, las provincias, el país y marca inclusive la forma de relacionarnos con otros pueblos del mundo (Carrasco, 2017).

La democracia para la convivencia tiene como objetivo central constituir un sistema social que permita a los ciudadanos y ciudadanas, en todos los espacios de convivencia, alcanzar un nivel de conciencia colectiva que les faculte a entender la democracia como la oportunidad ofrecida a cada ser humano para ejercer sus derechos de forma consciente, autónoma, libre e informada; respetando las diversidades y el legítimo derecho de cada quien a escoger aquello que piensa que le hará feliz.

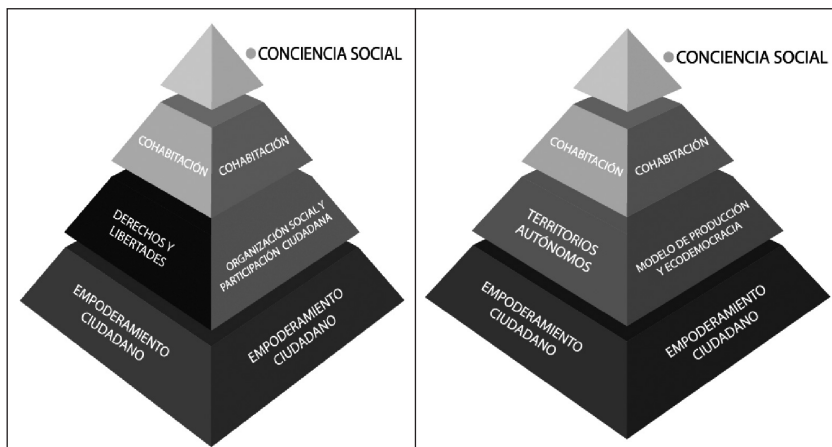
La representación gráfica que hemos elegido para visualizar la democracia para la convivencia es la pirámide en tanto que figura concentradora de energía.

En la base de esta propuesta está el empoderamiento ciudadano entendiendo que los diversos ejes de la política pública deben concebirse desde la raíz misma de cada contexto territorial y para ello deben facilitarse las condiciones y espacios que motiven la organización ciudadana en todos los niveles como responsabilidad de los gobiernos.

A través del empoderamiento ciudadano se construyen los cuatro componentes de la democracia para la convivencia: la participación ciudadana y la organización social, la construcción de territorios éticos y autónomos, los derechos y libertades, y el modelo social de producción y ecodemocracia, o cohabitación armónica entre seres humanos y naturaleza.

Los cuatro componentes de la Democracia para la Convivencia generan la cohabitación ciudadana, como posibilidad real de convivir en armonía en la diversidad desde lo individual a lo colectivo y con el entorno natural donde se respetan los derechos de las personas al goce pleno de su libertad sintiéndose parte de un todo, comprometidos por causas comunes. Y por ello en el vértice de la pirámide está la conciencia social como fin superior.

Figura 2. Representación gráfica de la democracia para la convivencia, desde sus dos perspectivas



Concluimos que el derecho de la libertad individual y colectiva es la máxima aspiración de nuestra propuesta de Democracia para la Convivencia, como posibilidad real de construir un presente y un futuro digno desde las propias demandas e intereses a través de la autonomía política que permita expresar disensos y consensos. Apostamos por una sociedad civil organizada como referente del ejercicio democrático para construir propuestas sociales liberadoras. Partimos de una historia que es insoluble a nuestro existir pero nos miramos en un contexto global que favorece el desarrollo humano sostenible e impide que nadie se quede atrás (PNUD, 2017).

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Carrasco, P. (2016). *Rompiendo paradigmas*. Cuenca: Imprenta Don Bosco.
- _____. (2017). *Democracia para la convivencia. Una propuesta política para una verdadera democracia*. (documento inédito). Cuenca: Juntos Podemos.
- CEJIS (2013). “Autonomía indígena. El camino del movimiento indígena hacia la libre determinación”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS.
- Keeran, R., y Kenny, Th. (2004). *El socialismo traicionado. Detrás del colapso de la Unión Soviética 1917-1991*. Madrid: El viejo topo. Pensamiento, 27 noviembre 2017.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Jefatura de Estado español.
- Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Jefatura del Estado español.
- Martínez-Palacios, J. (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 76.
- PNUD (2017). “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <https://goo.gl/6gqXuH> (12-09-2018).
- Stiglitz, J. E. (2006) *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.