

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](http://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](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto: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](mailto: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

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

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

# Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía

---

René Larenas Loo<sup>1</sup>

## Resumen

Se identifican dos tipos de políticas públicas que confluyen en los territorios: las políticas nacionales que se “territorializan”, es decir, se adaptan o localizan en la realidad de una parroquia, cantón o provincia; y, las políticas locales, definidas por los actores.

Revisando algunas de las escuelas de políticas públicas y la legislación ecuatoriana, se pone en el tapete la viabilidad de impulsar políticas a partir de las competencias y funciones de los gobiernos locales, como expresión de su autonomía para promover procesos de desarrollo local, adecuados a las condiciones de cada territorio.

**Palabras clave:** Política pública, territorio, localización, descentralización, autonomía, articulación, Gobierno intermedio, implementación, sistema de competencias.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho, Máster en Planificación Territorial, con estudios en Políticas Públicas. Funcionario del CONGOPE, encargado de los temas de descentralización, investigación y formación de capacidades. [rlarenas@congope.gob.ec](mailto:rlarenas@congope.gob.ec)

## Redefiniendo la autonomía política

### ¿Es necesario un concepto?

La palabra “autonomía”, en referencia a los niveles subnacionales de gobierno, parece tener muchos significados posibles.<sup>2</sup> En nuestro criterio, la autonomía política se refiere a cierto grado de independencia para la construcción e implementación de políticas públicas subnacionales, mediante procesos democráticos y participativos, y ello justifica tener autonomía administrativa y financiera. Pero caben otras varias interpretaciones, a veces contradictorias e incluso antagónicas, como la de que la autonomía política se limita a la elección de autoridades propias o a la construcción de normativas propias (Enciclopedia Jurídica Omeba), o que expresa derechos de pueblos específicos (Ley marco de Autonomías y Descentralización de Bolivia).

La autonomía de cualquier nivel subnacional se encuentra “subordinada a la soberanía total del Estado”: implica necesariamente limitaciones que provienen de la ley. En otras palabras, la autonomía no significa “autogobierno”, “autarquía” o “soberanía”.

El interés por los gobiernos locales en la ciencia política, y en el enfoque de las políticas públicas, es reciente. En general se ha analizado más lo nacional, en parte porque los gobiernos locales fueron considerados como “espejos” de la situación política nacional, o como agentes de lo nacional en la implementación de sus políticas, o porque se los veía como espacios captados por pequeñas élites locales (caciquismo, voluntarismo, antes que “política”) (Cabrero, 2003).

En la tradición constitucional francesa o española (a la que seguimos en nuestros países), se reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales,

---

2 En la gestión pública encontramos muchos términos que pueden tener varios significados, como “descentralización”, “nivel de gobierno”, “gobernanza”, “governabilidad”, “participación”, “innovación”, “administración en red”, entre otros. El que estos y otros conceptos tengan más de un sentido (sean “polisémicos”) implica a veces problemas de comunicación, pero refleja también que son temáticas dinámicas, en permanente construcción (y “de-construcción”). Un riesgo es que su utilización se “perverta”, haciéndolas palabras “huecas”, aptas para cualquier discurso, y que justifiquen cualquier posición (Criado, 2016; Prats, 2001).

pero, hasta los años 80, por diversos mecanismos, se convertía en “autonomía para nada”. En el nuevo contexto de globalización, algunos factores han conducido a un reforzamiento de los municipios y gobiernos subnacionales, a la revitalización del ámbito local como espacio para canalizar demandas ciudadanas, donde los representantes locales “dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes” (Bruguer y Gomá, 1998, pp. 16, 19; Cabrero, 2003).

**La autonomía según la forma del Estado:  
¿El Estado ecuatoriano es unitario o regional?**

El grado de autonomía se vincula a las “formas de Estado”, en su clasificación tradicional de federal, unitario, y autonómico o regional. Por los procesos de descentralización, se observa que los sistemas políticos han evolucionado a una mayor autonomía de lo local (CGLU, 2016, p. 234).

El grado o amplitud de la autonomía es, por principio, mayor en los estados de tipo Federal, como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Brasil o Argentina, cuyos estados miembros cuentan con amplias facultades legislativas y ejecutivas. El Gobierno central, en principio, funciona como “aglutinador” de Estados, que le han cedido soberanía, pero tienen su propia normativa y administración. Un análisis más profundo nos haría ver diferencias muy grandes. Por ejemplo, en Alemania, los “Länder” son principalmente ejecutores de políticas nacionales y de la Unión Europea, y su margen de maniobra para políticas propias es relativamente pequeño, por los mecanismos de control y tutela establecidos; mientras en Estados Unidos el grado de autonomía es bastante más amplio; en Venezuela, la Constitución de 1999 habría limitado bastante a las competencias de los Estados, bajo marcos impuestos desde el poder central, en una figura centralista y unitaria. En general, en todos los países se ha visto una concentración del poder en el Ejecutivo (aún en el federalismo dual de los Estados Unidos, que se considera el paradigma constitucional del este tipo de Estado). Por ello se habla de “nuevos federalismos”: “federalismos creativos”, “federalismo cooperativo”, “federalismo extensivo”, y en el caso venezola-

no, “federalismo unitario”. (Velasco, 2010, p. 219; Estupiñán, 2011, p. 44; Ortiz, 2015, pp. 11, 149).

En los estados unitarios, el grado de autonomía supone siempre un Gobierno central fuerte, y un único cuerpo legislativo. La Constitución paradigmática de este tipo de Estado es la francesa (aunque en la reforma de 2003 tiende a un Estado “regional”, añadiendo a la característica de “Estado unitario”, en el art. 1, que “su organización es descentralizada”). Las administraciones locales tienen poca autonomía en relación con el Gobierno central. Las normas que pueden expedirse en lo local (mediante consejos locales) serían de tipo reglamentario, no propiamente leyes (Estupiñán, 2011).

Un modelo intermedio es el de “Estado con autonomías” o de “Gobierno regional”. La Constitución paradigmática es la española de 1978, que encontró un “punto medio” entre el Estado unitario y el federal, en el que el Estado central cede a territorios competencias y funciones, incluida la de establecer legislación local, y reconoce amplios ámbitos de autonomía para las competencias que se acuerdan entre los territorios locales (algunos de ellos con fuertes sentimientos y reivindicaciones nacionalistas) y la nación (de Zubiría, 2014). Las reformas de Italia, y ciertos aspectos de las constituciones boliviana, colombiana (y en parte, la ecuatoriana del 2008), han tomado como referencia a la Constitución española.

En las consultas que varias provincias realizaron a fines del milenio, de si los ciudadanos estaban de acuerdo con un régimen autonómico para ciertas provincias, el término implicaba modificar la estructura de Estado unitario hacia un modelo cercano a las Autonomías Españolas, que en ese momento se veían como un paradigma adecuado para mantener al mismo tiempo la unidad nacional y la diversidad de pueblos y culturas. Los problemas que ese modelo español ha tenido en los últimos años, en especial la crisis del independentismo catalán, obligan hoy a mirarlo con otros ojos.

La Constitución de Montecristi renombra a las autoridades de los territorios subnacionales como “gobiernos autónomos descentralizados”. Parecería que en la intención de los constitucionalistas estuvo acercar nuestro Estado unitario a un “Estado de autonomías”, donde las regiones tendrían un “nivel especial de autonomía, pues estarían regidos por un



estatuto propio” (Larrea, 2011, p. 111). En la práctica, se dio un Estado concentrador de poder, incluyendo las ideas de que no debe promoverse un balance de poderes, sino una coordinación de funciones; o la de que el Presidente es “Jefe de todo el Estado” y no sólo de la Función Ejecutiva (Correa, 2009).

El art. 238 de la Constitución plantea la autonomía de los gobiernos subnacionales en estos términos:

Constitución de la República. Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En el art. 240 de la misma Constitución se establece facultad legislativa para los gobiernos subnacionales (excepto el parroquial), aunque se limita a “los ámbitos de sus competencias”. Ello se refuerza en el art. 29 del COOTAD, que señala que los GAD tienen tres funciones: ejecutiva, legislativa, y de participación ciudadana. Cabe preguntarse si ello implica que las resoluciones y ordenanzas provinciales o municipales son “leyes”. O si los Consejos, Cámaras o Concejos son legislativos en sentido estricto. Queda esa discusión para otro momento, adelantando el criterio de que no lo son.

La autonomía de los Gobiernos Autónomos, según el artículo citado de nuestra Constitución, implica tres ámbitos: autonomía política, autonomía administrativa, autonomía financiera. El COOTAD los desarrolla en su art. 5. que establece la autonomía como “capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”.

## La autonomía política y la construcción de políticas públicas

Para lo que sigue en este artículo, nos interesa la “autonomía política”, en los términos en los que está descrita en el segundo párrafo de dicho artículo 5. Dice:

COOTAD, Art. 5. **Autonomía.**- ( ... )

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

Comentemos las ideas de este párrafo:

- La autonomía política es una capacidad. No es vista, en este artículo, como una condición predeterminada, sino como algo que puede ser desarrollado (se puede tener mayor o menor capacidad, y por extensión, mayor o menor autonomía política). Y bien podemos decir que hay gobiernos locales capaces, y otros que no tanto.
- Esa capacidad supone la existencia de unas “competencias” (en el sentido del COOTAD, ámbitos de actuación propios), y ciertas “facultades”, normativas y ejecutivas, respecto a esas competencias. El art. 116 del COOTAD explicitará luego que esas facultades pueden ser de rectoría (de definición de políticas locales), de planificación, de regulación, de control, y de gestión.
- La autonomía política es un instrumento para “impulsar procesos y formas de desarrollo” acordes a las realidades de cada territorio. Se trata, por tanto, de promover procesos de desarrollo con base en las condiciones culturales, sociales, económicas o ambientales. La mayor autonomía política está en la “construcción del territorio”, que se ex-

presará en la visión de futuro conjunta, en el Plan de Desarrollo provincial o cantonal.

- Se señalan cuatro ámbitos en los que se expresa la autonomía política: (1) la ejecución de las competencias, (2) la elección libre y directa de las autoridades, (3) establecer sistemas de participación, y (4) “la capacidad de emitir políticas públicas territoriales”.

Podríamos decir entonces que el grado de autonomía puede ser mayor o menor, dependiendo de la forma y profundidad en la que se ejercen estas cuatro “expresiones” de la autonomía política.

Sería muy interesante promover la construcción de indicadores sobre esta capacidad, con base en los elementos señalados, para “medir” el grado de autonomía política de cada autoridad. Las cuatro expresiones mencionadas son variables, podemos imaginar escalas o clasificaciones que las “operacionalicen”.<sup>3</sup>

Por fuera de lo que dice el texto del Art. 5 comentado, la autonomía política de un Gobierno local se expresaría también en:

- La “governabilidad”, entendida como la posibilidad de definir la agenda pública local, su capacidad institucional para actuar, y que la sociedad acoja las políticas públicas planteadas.
- El grado de liderazgo en el territorio, en especial en comparación con autoridades delegadas, del Gobierno central, o autoridades de otros niveles de gobierno. Esto tendría dos “vertientes”:
  - Si las políticas a implementar en un territorio son definidas con el liderazgo de sus autoridades, o por actores externos al mismo. En especial, si lo definido en el plan de desarrollo local se viabiliza, si se cuenta con autonomía y recursos para impulsar la construcción social del territorio.<sup>4</sup>
  - Si existen mecanismos y espacios de gobernanza, con un rol fuerte de la autoridad local, donde se discuten y/o ejecutan políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, sistemas de participación amplios o limitados, dinámicos o dependientes de la autoridad; capacidades diversas en la ejecución de competencias; diferencias en los funcionamientos electorales, y especialmente, grados diversos de implementación de políticas públicas.

<sup>4</sup> Como referencia, un análisis de este punto para las regiones chilenas concluye que en ese país la creación de regiones “no ha permitido realmente trasladar las decisiones del Estado y la ejecución de ellas a las regiones, manteniendo el Gobierno central una fuerte injerencia y control en todos los procesos”. (Horst, 2008, p. 132).

- La *limitación de mecanismos de control o de tutela*. El grado de autonomía política implica que otros actores, externos al territorio, no puedan limitar, modificar o suspender las políticas y normas; o impedir o retardar las obras, planes o programas; u obligar a realizar obras o servicios; o limitar los recursos de un Gobierno local, entre otras prohibiciones que constan en el art. 6 del COOTAD, con la salvedad de lo que se establezca en leyes vigentes.

Cabe mencionar que algunas leyes expedidas luego del COOTAD, como el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), la Ley de Ordenamiento Territorial (LOTUS), la Ley de Recursos Hídricos, entre otras, establecen en la práctica normas que pueden considerarse limitaciones a la autonomía. Mención aparte merece el concepto del “principio de autonomía”, que aparece en el art. 5 núm. 3 de la LOTUS, que se refiere más bien al principio jurídico de legalidad de la acción de los organismos públicos antes que a la autonomía o la subsidiaridad.<sup>5</sup>

La autonomía se configura por las instituciones formales o informales<sup>6</sup> que constituyen en lo local o nacional un *arreglo político-institucional* “del cual se originan acuerdos iniciales que establecen cuerpos de restricciones e incentivos tendientes a regular las interacciones dadas en el espacio local, y en aquellas dimensiones nacionales donde lo local mantiene un papel protagónico” (Vargas, 2011, pp. 37-38).

Aunque estos cuatro elementos sean más complejos de medir que los mencionados en el art. 5 del COOTAD, complementan a los criterios de participación ciudadana y ejecución de políticas y competencias, y expresan mejor la autonomía política de un Gobierno local (y de su autoridad) que lo señalado en dicho artículo.

Sin mencionar nombres, podemos pensar en casos donde la sociedad se ha opuesto a la implementación de proyectos emblemáticos para la au-

---

5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y control del suelo, artículo 5 n3: “La autonomía. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.”

6 Instituciones no formales son las reglas culturales que determinan las relaciones de poder.

toridad local, mermando su gobernabilidad; casos en los que un proyecto nacional se sobrepone a los proyectos locales, en especial en las áreas estratégicas, como por ejemplo la explotación minera a pesar de que la política construida localmente se oriente a la gestión ambiental del territorio; o casos donde la necesidad de aprobación previa de un ministerio no han considerado las estrategias o proyectos locales, aplicando mecanismos de control y tutela, que han limitado la actuación del Gobierno “autónomo descentralizado”. El común denominador de estos casos es que la autonomía política decrece.

## Autonomía en la construcción de políticas

De los varios aspectos a los que se refiere la autonomía política, que hemos intentado desglosar en la parte anterior, nos centraremos en adelante en la “capacidad de emitir políticas públicas territoriales”.

En el art. 116 del COOTAD se mencionan las “facultades” que implican cada competencia. Una de ellas es la rectoría, facultad que se asigna al nivel central, que la ejerce a través del ministerio del ramo respectivo (Constitución, arts. 141 y 154 num1), y a los gobiernos locales, en las áreas de su competencia. Por su importancia para la argumentación siguiente transcribimos el contenido del segundo párrafo:

COOTAD Art. 116.- Facultades. Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. (...) La **rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas** que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. **Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional** (...) (Sin negritas en el original).

Si asumimos como concepto de política pública “cursos de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés” (Aguilar, 2005, p. 25), toda acción pública supone una política pública, un curso de acción. Que a veces puede ser “no hacer nada” ante una problemática concreta.

En el enfoque de las políticas públicas, es necesario que ese curso de acción sea asumido luego de un análisis, considerando las condiciones del territorio en el que se aplican, eligiendo la mejor alternativa entre varias posibles para superar ese problema o tratar el asunto de interés. Es decir, aunque toda acción pública suponga una decisión política, la forma en la que se toma esa decisión es importante, y debe asegurarse que dicha decisión es “racionalmente” adoptada.

El iniciador del enfoque de políticas, Laswell (1952), propuso para ello un esquema racional de toma de decisiones, que implica un “ciclo de políticas”, según lo cual se dan varios pasos, desde la identificación del problema (o de la “agenda pública”) hasta la implementación y evaluación de las acciones tomadas, siempre con un criterio de “racionalidad”, de tomar la mejor decisión posible con base en la información disponible. El ciclo sería un “ciclo sin fin”, en tanto al evaluar la efectividad de una política podría pasarse a un “nuevo ciclo”.

Desde los años 90, la ciencia de las políticas públicas ha buscado formas diferentes de observarlas y analizarlas, “superando” el ciclo, que se considera como un elemento que facilita el aprendizaje (un elemento “heurístico”, cuya validez es principalmente explicativa). Al integrar temas como el análisis de poder, las redes de políticas, las instituciones culturales y económicas, el análisis de discurso, se complejiza el análisis de política pública, pero la idea de que se trata de una decisión u orientación racional sigue presente (de León, 1997) (Naranjo, Lopera, Granada, 2009).

Este “supuesto de racionalidad” es muy importante para las reflexiones siguientes. Cabe mencionar que en la ciencia de las políticas públicas existe una tendencia que reconoce menos “racionalidad”, que a veces el actor público actúa por inercia, o toma decisiones “menos óptimas”. De ello hablaremos algo más adelante.

## Territorializar políticas nacionales

Galicchio marca en el debate sobre políticas de desarrollo local “si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales)”. Para este autor, esta temática se refiere no tanto a la voluntad política, sino a que se modifique esa lógica de actuación, que fortalezca las “plataformas territoriales”, es decir, a los territorios y poderes locales (Galicchio, 2010, p. 12).

Resalta en el artículo 116 del COOTAD citado que la rectoría es nacional y corresponde al Gobierno central. La Constitución en su art. 154 señala como atribución de los ministros y ministras.

La territorialización sería la implementación en el territorio de la política establecida a nivel nacional. En dicha territorialización podrían intervenir actores locales, sean de los gobiernos autónomos, u organismos desconcentrados de los mismos ministerios (DEMUCA, 2011).

Algunos países han formalizado esta idea, siendo paradigmático el caso de Colombia, donde el Estado central establece las políticas públicas, y las entidades territoriales las ejecutan: aunque el gobernante local sea fruto de una elección popular, su margen de acción es pequeño, responde a las políticas centrales, que suelen limitarse mediante leyes específicas como la Ley 617 (de ajuste fiscal) y la Ley 715 (de asignación de recursos, bastante rígida respecto a los destinos y porcentajes de gasto). Por ello se llama al sistema colombiano de “autonomía subordinada”, y se critica que las leyes sigan profundizando la re-centralización en ese país (Soto, 2003).

La idea de territorialización supone considerar una complementariedad entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y una dinámica de relaciones entre estos niveles. En esa dinámica, encontraremos situaciones de fragmentación y dispersión, de bloqueo, o de aprendizaje abierto, e incentivos para motivar cambios institucionales en las dos direcciones. La territorialización implica una estrategia que depende de la capacidad de colaboración, los intereses de los actores, y los rendimientos o resultados de cada institución (Vargas, 2011, pp. 38, 39).

## ¿Existen políticas de los rectores?

Lo primero que hay que preguntar, en ese caso, es si existen políticas de los ministerios. Ya hemos dicho que siempre que exista una acción pública, existe una política pública. Pero muchas veces esa política no es clara, no es explícita, no se refleja en documentos. Y allí tenemos un primer problema para hablar de territorialización: ¿de qué políticas hablamos?

La queja de que “no hay política” o “no está clara la política” es habitual. Investigando en los portales web de varios ministerios, difícilmente encontramos declaraciones concretas de política pública. Ejemplos: en la página web del Ministerio de Inclusión Económica, sólo aparecen “principios de las políticas”, haciendo referencia a los conceptos de inclusión, igualdad, universalidad, integralidad, corresponsabilidad (MIES, s.f.). En la página del Ministerio de Ambiente se hace referencia a una Política Ambiental Nacional, del año 2009, a la que no se pudo acceder; si constan algunos planes estratégicos, como el de cambio climático, o la estrategia de biodiversidad, y el plan estratégico 2009-2013 (MAE, s.f.) En la página del Ministerio de Transporte y Obras Públicas -MTOPE, las políticas se resumen en un cuadro del plan estratégico 2015-2017 (se supone, al escribir esto, que ya no está vigente), las que fueron definidas por el Consejo Sectorial de la Producción (que ya no existe) (MTOPE, 2015, pp. 82-84).

## Cómo diseñan las políticas públicas nacionales. ¿Ciclo o decisión?

En la práctica, se ha considerado a los planes nacionales de desarrollo (denominados del “Buen vivir” entre 2009 y 2017, o “Toda una vida” para el período 2017-2021) como el “repositorio” de las políticas públicas. En los planes nacionales, para cada objetivo nacional se desarrolla un diagnóstico y fundamento, y luego se lista una serie de “políticas y lineamientos”, para aterrizar en metas concretas. Esta manera de definir las políticas es parte de la visión de “reforma institucional del Estado”, de recuperación de las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control del Gobierno central sobre el conjunto de la agenda pública. (SENPLADES, 2013, p. 51).



La parte de “políticas” recoge declaraciones de orientación, lineamientos generales de acción. En los planes anteriores, a la declaración de políticas se añadía un listado de “estrategias”, mientras en el plan del 2017 sólo se mencionan las “políticas”.

Con fines demostrativos, en la tabla siguiente tomamos las declaraciones de política de dos objetivos, algo cercanos, de los dos últimos planes.

**Tabla 1. Comparación de políticas de dos objetivos nacionales**

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Políticas del objetivo 1 “Consolidar el Estado democrático y construcción del poder popular”	Plan Nacional “Toda una vida” 2017-2021 Políticas del objetivo 7: “Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía”
<p>1.1. Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía</p> <p>1.2. Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez</p> <p>1.3. Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el Buen Vivir</p> <p>1.4. Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado</p> <p>1.5. Afianzar una gestión pública inclusiva, oportuna, eficiente, eficaz y de excelencia</p> <p>1.6. Fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva</p> <p>1.7. Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos</p> <p>1.8. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir</p> <p>1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad.</p> <p>1.10. Promover el diálogo como forma de convivencia democrática y mecanismo para la transformación de conflictos</p> <p>1.11. Promover la participación electoral y la consolidación de un sistema democrático de partidos</p> <p>1.12. Fomentar la auto organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común</p>	<p>7.1 Fortalecer el sistema democrático y garantizar el derecho a la participación política, participación ciudadana y control social en el ciclo de las políticas públicas.</p> <p>7.2 Promover el diálogo como forma de convivencia democrática, mecanismo para la solución de conflictos y la generación de acuerdos locales y nacionales para afianzar la cohesión social.</p> <p>7.3 Fomentar y fortalecer la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común.</p> <p>7.4 Institucionalizar una administración pública democrática, participativa, incluyente, intercultural y orientada hacia la ciudadanía, basada en un servicio meritocrático profesionalizado que se desempeñe en condiciones dignas.</p> <p>7.5 Consolidar una gestión estatal eficiente y democrática, que impulse las capacidades ciudadanas e integre las acciones sociales en la administración pública.</p> <p>7.6 Mejorar la calidad de las regulaciones y simplificación de trámites para aumentar su efectividad en el bienestar económico, político social y cultural.</p> <p>7.7 Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención</p>

1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción	<p>prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.</p> <p>7.8 Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el cumplimiento de los objetivos nacionales, la gestión de sus competencias, la sostenibilidad financiera y la prestación de servicios públicos a su cargo, con énfasis en agua, saneamiento y seguridad.</p> <p>7.9 Promover la seguridad jurídica y la defensa técnica del Estado</p>
(Senplades, 2013, pp. 101-111)	(Senplades, 2017, p. 63)

Para el análisis de política pública esta enumeración es problemática. En algunos casos aparecen como principios “filosóficos” o ideológicos, como el “construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir”. En otros, aparecen como “intenciones”. Al hablar de “Estado”, en algunas de las políticas, podemos sobre entender a todos los niveles de gobierno, o puede leerse como el “ejecutivo nacional”.

Respecto a cómo se construyeron estas políticas, es difícil identificar si corresponden o no a una demanda ciudadana, a grupos de interés, si hay o no redes de política detrás de esa definición; o con qué criterios se han adoptado. Si es una decisión de escritorio o participativa, saber si se han cumplido las fases del ciclo, si se dieron procesos técnicos de análisis o de definición de alternativas, y si se ha integrado de alguna manera las demandas diferenciadas de los territorios sería todo un programa de investigación en política pública.

El supuesto es que estos “lineamientos de política”, constantes en los planes nacionales, se desarrollan en políticas sectoriales por los ministerios respectivos. En el Gobierno anterior, los Consejos Sectoriales de los Ministerios Coordinadores eran los lugares donde los ministros definían las políticas para el sector, lo que permitía promover la articulación de las políticas, al menos entre los ministerios de sectores afines. Esa instancia desaparece con la supresión de los Ministerios Coordinadores. Aparte de ello, que la política se defina en un espacio cuyos actores son los ministros

habla mucho del grado de concentración, aunque se podría pensar que el Consejo Sectorial era una última instancia de un proceso mucho más amplio y democrático (lo que habría que analizar en cada caso).

En Ecuador no encontramos documentos que formalicen las políticas, como por ejemplo en Colombia los “CONPES” (resoluciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social), en los que se establece un diagnóstico y se declaran los lineamientos de política, e incluso se definen metas concretas. Por ejemplo, en marzo del 2018 se define la “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia –CONPES 3918–, cuyo lineamiento 3 es una “estrategia territorial”, donde se explicita el rol de las regiones y departamentos (CONPES, 2018).

En el ejemplo del MTOP, las políticas que constan en el Plan Estratégico 2015-2017, definidas por el Consejo Sectorial, fueron:

**Tabla 2. Políticas del Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

Políticas	Estrategias
<p>Garantizar una óptima movilidad de personas y mercancías, en todos los modos y medios de transporte, a través de planificación, diseño, regulación, control seguimiento y evaluación del sector.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración de los diversos modos de transporte bajo la rectoría del MTOP, como ente rector del sector, encargado de la planificación participativa, desconcentrada, descentralizada para el desarrollo del sector, así como regular y controlar la operación por intermedio de las entidades del transporte (Agencias de Control).</li> <li>- Propiciar un adecuado servicio de transporte de pasajeros regulado a través de niveles de servicio, tarifas diferenciadas, profesionalización de los operadores y medios de transporte normalizados.</li> <li>- Fortalecer la integración física y operativa de los puertos con la Red Vial Estatal y aeropuertos.</li> </ul>
<p>Identificación de proyectos, sostenibles y socialmente equilibrados, que promuevan la participación de inversión privada como alternativa financiera para el desarrollo de la infraestructura y servicios del transporte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco estable institucional que permite generar confianza y desarrollar proyectos a largo plazo.</li> <li>- Servicios que permitan satisfacer el interés público.</li> <li>- Promover la participación privada a través de incentivos que muestren rentabilidad de los proyectos de transporte y rentabilidad social con servicios eficientes y de calidad.</li> </ul>

<p>Desarrollar e implementar procesos de gestión ambiental, gestión de riesgos naturales, tanto en la intervención (construcción) como en la operación de los servicios de transporte (controles de emisiones de gases, sólidos y líquidos al ambiente), así como el control de asentamientos humanos en derechos de vía.</p>	<p>Cumplir con las normas ambientales en los procesos de construcción de infraestructura del transporte.</p>
<p>Desarrollar la integración multimodal de los sistemas de transporte, generando desarrollo interno, que incentive los procesos productivos nacionales e internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos que faciliten la integración de corredores nacionales de transporte y productividad.</li> <li>-Desarrollar redes de transporte y nodos logísticos que integren zonas productivas con los puertos, aeropuertos y puerto seco.</li> </ul>
<p>Integrar y consolidar el territorio nacional a través de la construcción de infraestructura para el transporte, fortaleciendo los servicios conexos la integración física y operacional de la red nacional de transporte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar programas de estudios, diseños, construcción, rehabilitación, mantenimiento y modernización de infraestructura física y logística prioritaria a nivel nacional.</li> <li>- Jerarquizar la red de transporte terrestre, desarrollando vías expresas, multicarriles y pasos de zonas pobladas y facilitadores de tránsito que enlacen las redes viales provinciales y urbanas.</li> <li>- Clasificar la red de transporte terrestre que permita dar una operatividad funcional a las vías que conectan puertos, aeropuertos, ciudades, zonas productivas.</li> </ul>
<p>Promover la seguridad, calidad, conectividad y accesibilidad en la movilidad de personas y mercancías a nivel nacional e internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de infraestructura física y equipamiento a través de la incorporación de conceptos de planificación, diseño, gestión de riesgos y seguridad vial para la movilidad y los estipulados en el Decreto Ejecutivo No. 451 del 4 de agosto del 2010.</li> <li>- Implementación de “Proyectos Integrales” de infraestructura para la operación del transporte que permitan conectar nodos, zonas pobladas y puntos generadores de viajes.</li> <li>- Impulsar el desarrollo del conocimiento técnico y científico del transporte en materias de seguridad, calidad, conectividad y accesibilidad conforme a especificaciones y normas que regulen el sector.</li> </ul>

Fuente: MTOP, 2015, pp. 82-84.

Queda para los analistas de política averiguar cómo esta definición de política permea las acciones de Ministerio, así como las de los diversos actores que forman parte del sistema descentralizado de transporte. Podría decirse que antes que estrategias, se están mencionando áreas temáticas de competencia del Ministerio, que expresan su misión antes que una alternativa de actuación. Es decir, las estrategias nos muestran lo que se hace, no la alternativa de acción más adecuada para resolver los problemas públicos. Cabe mencionar también que la articulación entre el plan estratégico del Ministerio con el Plan Nacional del Buen Vivir (en ese momento vigente) se hace en el nivel de los objetivos y metas, no entre políticas.

### Los problemas de implementación

En el supuesto de que se ha realizado un análisis amplio de alternativas, y se han escogido las herramientas más adecuadas para limitar o resolver el problema, en el ciclo de política pública vendría la fase de “implementación”. La implementación es el “conjunto deliberado y secuencial de actividades del Gobierno, orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política” (Lahera, 2005, p. 2). Es la “fase del hacer”; puede ser vista como “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas” (Presmann y Wildasky, 1973, cap. XV).

Estos autores iniciaron el estudio específico de esta fase, con el sugestivo subtítulo “¿cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland?”... Trasladando esta idea al Ecuador, como la definición de la política se ha realizado en la alta esfera de la planificación –Senplades–, y de la gestión –Consejo Sectorial de los ministerios de coordinación– (“en Washington”), la pregunta es si se alcanzaron esas grandes expectativas en los territorios concretos (en “Oakland”), donde la implementación corresponde a los equipos de trabajo del Ministerio o de los entes vinculados al sector, o eventualmente a los gobiernos locales.

El análisis de políticas públicas se había antes centrado en la idoneidad del proceso de toma de decisiones. La idea era que si “estaban bien cons-

truidas”, si se revisaron técnicamente las mejores opciones, si se cuenta con suficiente información, las políticas serían fáciles de implementar: sólo una “operación mecánica”, una consecuencia automática de los objetivos. Presmann y Wildasky (1973) observan que en la práctica la implementación no es ni sencilla ni automática; intervienen otros elementos: la capacidad del funcionario “en la calle”: su conocimiento y forma de entender la política, su “empoderamiento y apropiación” de la política; las atribuciones que se le dan para realizar ajustes necesarios considerando las coyunturas territoriales, entre otras temáticas.

Luego está el tema de cómo estas políticas orientan efectivamente la acción de los actores públicos, o el nivel de ajuste “en sitio” que se haya dado. Se podría complejizar aún más el análisis cuando hay varios actores que implementen (en el sentido propio de un “sistema de competencias”) mirando los “juegos” entre los actores que influyen en las decisiones políticas, con grupos reales de poder en los distintos territorios donde se busca aplicar (Bardach, 1978). La corriente de los “instrumentos de política” propone analizar cuáles han sido los mecanismos que se emplean para realizarlas, por ejemplo si se han dado proyectos, programas, incentivos, inversiones, normativas, canales de comunicación; y cómo esa “mezcla” se complementa o no, pues pueden darse casos donde los instrumentos se contradicen u oponen (Howlett, Kim y Weaver, 2006).

Desde los años 80, el análisis comparado de la implementación de políticas públicas se ha dado principalmente en la Unión Europea, tratando de identificar los motivos de las diferencias en la implementación de las políticas, definidas casi hasta el último detalle en Bruselas, entre los países (Blomquist, 1999).

## La teoría del principal-agente

La distinción entre el definidor de la política de su ejecutor es importante para el análisis de la implementación. En todos los casos se habla de un “principal” (quien define las políticas) y uno o varios “agentes” (que realizan acciones delegadas por el principal para cumplir los objetivos propues-

tos). Aunque la teoría de la agencia nace en la economía industrial (Ross, 1973; Jensen y Meckling, 1976, aunque las bases de esta teoría se retraen a los años 30), hay muchos ejemplos de aplicación a la política pública, y en especial al tema de la territorialización (Silva y Meléndez, 2012).

Cuando el ejecutor de la política es el mismo Ministerio, aplicando sus estructuras territorializadas (en Ecuador los “distritos y circuitos”), podría pensarse que al ser una única estructura no habrá problemas de implementación, aunque en la revisión de los casos muchas veces se encuentran divergencias entre lo planificado y lo realmente ejecutado. Aquí la teoría “principal-agente” encuentra motivos de ineficiencias, como pueden ser la acción o la información ocultas, el riesgo moral, las conductas oportunistas, entre otras (Gauld, 2007). También se señala el tema de que pueden darse varios “principales” a los que el agente deba rendir cuentas (por ejemplo en el tema del agua en Ecuador, ante Senagua, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Turismo, el de Energía, la Agencia de Regulación y Control del Agua, entre otros).

Cuando la implementación de las políticas la realizan otros organismos (como en la descentralización), se añaden a los problemas de la relación principal-agente: la “asimetría de la información”, pues es muy difícil que el agente vea el mismo panorama y tenga los mismos datos e información que el “principal”; los “sobre costos” de la implementación, o los costos adicionales de “confianza” o capital relacional necesario para la implementación de las políticas o los contratos. Está también el tema de los incentivos, pues las motivaciones entre principal y agente son diferentes. El agente (si no es parte del equipo de trabajo de la organización del principal), tendrá que rendir cuentas de sus acciones de manera independiente, y conseguir rendimientos que le den sustentabilidad en las acciones realizadas, lo que implica a veces la necesidad de negociar o “empatar intereses” (Vanhuysse y Sulitzeanu-Kenan, 2009).

En el ámbito público las relaciones no suelen ser del tipo contractual, como las que encontramos en el sector privado, aunque se puedan dar convenios específicos. Ello lleva a una serie de acotaciones. En muchas ocasiones no está claro que exista una “delegación”, desde el principal (léase Ministerio) que implique que los actores subnacionales tengan que realizar

“agencia”. Posiblemente los “incentivos” para actuar tampoco están claros (a veces el incentivo es simplemente que “hay que cumplir la norma”). A veces la posibilidad de control por parte del “principal” supone costos que no pueden cubrirse (y que en la práctica hacen inviable dicho control).

Cuando una política es tan general como “Garantizar una óptima movilidad de personas y mercancías, en todos los modos y medios de transporte, a través de planificación, diseño, regulación, control seguimiento y evaluación del sector” (tomada del listado de políticas del MTOP, en la tabla anterior), surgen varias preguntas desde esta perspectiva de “principal-agente”. Es claro que el “principal” (el Consejo Sectorial) ha definido una línea de actuación. ¿Quiénes son sus agentes? Esta garantía de óptima movilidad le corresponde en primer lugar al Ministerio, pero también a los entes vinculados con las modalidades y tipos de transporte; y por la distribución de competencias, a todos los municipios (por la competencia de tránsito), y a todos los niveles de Gobierno subnacional en el tema de vialidad (provincias, municipios y parroquias), a las autoridades policiales, a los choferes, organizados o no, a las empresas de transporte, etc. Pero (con alguna excepción en algún convenio de competencia compartida), no hay claridad ni en el encargo, ni en los incentivos, ni en los mecanismos de control.

Una discusión de otro nivel es si el “sistema de competencias”, en sí mismo, debe considerar este esquema de “principal-agente”. Creemos que en parte sí, puesto que es necesario que se aclaren algunos aspectos de la relación entre los ministerios y los gobiernos. Esta relación no puede ser “demasiado reglada”, en el sentido de limitar las posibilidades de los gobiernos locales para ajustar las políticas nacionales al territorio, protegiendo en todo caso cierto grado de autonomía de los gobiernos locales. Se requiere reglamentación y se requiere control, al mismo tiempo que se requiere mayor autonomía. Lo uno no contradice a lo otro, hay que encontrar un balance adecuado al fin último, que es la superación de las inequidades territoriales.



## ¿Se territorializa en Ecuador?

Queda como pregunta (podría ser otro “programa de investigación en análisis de políticas públicas”) si se pueden identificar mecanismos de vinculación entre las políticas ministeriales con las políticas locales, o si efectivamente se puede hablar de “agencia” por parte de los gobiernos subnacionales en las políticas nacionales.

El objetivo 7.8 del “Plan Toda una vida” (ver en Tabla 1) nos habla de fortalecer capacidades de los gobiernos locales “para el cumplimiento de los objetivos nacionales”. Explícitamente supone la territorialización. Es interesante que el énfasis planteado sea en servicios municipales, y la impresión de que quien debe implementarla es el Gobierno central.

La hipótesis es que, para trabajar “asociados” en la implementación de una política pública, es necesaria una fuerte voluntad política, que implica ver a los gobiernos locales como socios legítimos del logro de objetivos locales y nacionales. Ello llevaría a clarificar la relación “principal-agente”, a establecer incentivos, y en algún caso, a fortalecer capacidades del espacio local, sea en un esquema de desconcentración (dando poder a los funcionarios locales para la toma de decisiones en la implementación), o de descentralización (compartiendo poder con los gobiernos locales, transfiriendo recursos técnicos, financieros o humanos, estableciendo mecanismos de articulación). Un camino intermedio son “asociaciones” entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales para implementar políticas o proyectos (por ejemplo, convenios de coparticipación en competencias “compartidas”) (Larenas, 2012).

Es difícil encontrar programas nacionales que hayan sido “territorializados” en cualquiera de esas tres formas. El proceso de desconcentración, aunque llega hasta el mínimo territorio, no “empoderó” a actores locales (incluyendo a los funcionarios locales de los ministerios): las decisiones siguieron dándose de manera centralizada. (Otra propuesta de programa de investigación: hasta dónde el proceso de distritos y circuitos es eficiente, en términos de costos, toma de decisión y resultados locales).

Encontramos intentos concretos de articulación en programas “muy emblemáticos”, como fueron en su momento el “Cambio de la matriz pro-

ductiva” (donde se intentaron agendas provinciales de cambio de matriz productiva), o los esfuerzos para identificar terrenos adecuados para el plan “Vivienda para todos”. Ninguno de ellos supuso algún mecanismo de descentralización (no hubo transferencia de recursos o poder).

En las competencias donde existió un proceso de “regulación” (descentralización administrativa), la implementación de las políticas nacionales se ha dado sin vinculación con los gobiernos locales. Por ejemplo, en el gran esfuerzo de construcción vial nacional, muchas veces la planificación de las obras no se coordinó (los gobiernos locales no sabían por dónde iría la nueva vía). La construcción de los sistemas de uso múltiple se concentró, aunque implicaban competencias y atribuciones propias de los gobiernos provinciales o municipales respecto a los usos del agua.

En general, no se encuentran estructuras de gobernanza multinivel que impliquen al Gobierno central y los gobiernos provinciales y/o municipales, quizá con la excepción de la institucionalidad de atención a los riesgos –que al momento de escribir está en revisión– donde la Secretaría de Gestión de Riesgos generaba los Comités de Operación de Emergencia en los niveles cantonal y provincial. Un par de ejercicios para lograr articulación, impulsados por CONGOPE, MAG y SENAGUA, generaron alguna vinculación de actores en el territorio, a partir de elaborar agendas conjuntas y establecer mecanismos de cooperación y monitoreo, sin crear estructuras adicionales, pero no podríamos calificarlos como exitosos.

La idea del “Gobierno intermedio” puede ser una salida para esta necesidad de articulación, pues cada sistema de competencias podría contar con espacios de coordinación en los territorios provinciales, llámense mesas de trabajo, comités o consejos territoriales. La función de articulación permitiría establecer canales de comunicación, o espacios de discusión de las políticas.

## Construir políticas en lo local

### *¿Se definen políticas en el territorio?*

La autonomía, en el sentido que hemos venido tratando, parte del supuesto de la vigencia del principio de “subsidiaridad”, que plantea que la toma de decisiones se dé en el organismo más cercano al problema, en el territorio donde se implementará esa decisión. Ello permitiría que las políticas sean más adecuadas a la realidad, que se reduzca el tiempo de decisión (en especial por el trámite burocrático asociado), y que exista una mayor posibilidad de participación ciudadana (Horst, 2008, p. 114). Este principio se suele contraponer con el principio de “economía de escala”, que mira más la eficiencia en el manejo de los recursos.

En un esquema de Gobierno con descentralización y autonomía, la relación entre los niveles de gobierno debería ser vista como una relación entre pares: “existe división de trabajo pero no jerarquía, pues se rompe la relación jefe-subordinado entre los diversos niveles de gobierno y por lo tanto se delega la responsabilidad y la autoridad” (Jaramillo, 2004, citado en Larenas, 2012, p. 22).

La posibilidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados generen políticas públicas está establecida en el art. 116 del COOTAD, citado anteriormente. Corresponde con el concepto de “gobierno”, con el principio de subsidiaridad, y con la autonomía de los gobiernos locales.

Quien fuera subsecretaria de reforma del Estado en Senplades, plantea una visión pesimista de las posibilidades de generar políticas en los gobiernos locales en temáticas estratégicas: “son escasas o casi nulas las posibilidades que tiene una localidad de impulsar exitosamente políticas que estructuralmente se contrapongan a las impulsadas nacional o transnacionalmente”; por ello, siguiendo a De Mattos (1989), asigna al nivel nacional “la formulación de esta estrategia que traza un horizonte de sentido al proceso en su conjunto, y que permite impulsar la descentralización desde una perspectiva democratizadora...” (Larrea 2011, pp. 107-108). Señala también que “la escala territorial de las provincias no permite enfrentar el problema de los desequilibrios territoriales y emprender un programa de

desarrollo económico local efectivo” (Larrea, 2011, p. 112) como justificación para el “nivel regional”.

En la práctica observamos que las políticas locales existen, y buscan responder a problemas locales antes que superponerse a políticas “impulsadas transnacionalmente”.

Hemos dicho también que siempre se puede identificar una “orientación de la acción pública”, es decir, una “política pública”, aunque no esté “declarada” en un documento al estilo de los CONPES de Colombia. Tras cualquier acción pública, se puede considerar que hay una “agenda”, una temática priorizada por la autoridad, y una orientación que dirige la acción tomada.

Por tanto, sí se definen políticas públicas en el territorio. La pregunta entonces se divide en otras: “cómo” se define o explicita la política, en qué ámbito, quién o quiénes intervienen en la toma de decisión, cuánta transparencia existe en dicha toma de decisión.

En paralelo con lo visto a nivel nacional, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial podrían considerarse como repositorios de las políticas locales. Caben las mismas observaciones que hacíamos antes, con el elemento adicional de que la construcción de agenda y definición de políticas son actividades dinámicas y permanentes, mientras los planes son documentos más o menos estáticos (aunque tengan que revisarse cada dos años).

Fuera de los planes, son muy pocas las políticas públicas explícitas de gobiernos locales, definidas en documentos concretos. Por la formalidad que supone, algunas se las suele discutir en el Consejo Provincial o Concejo Cantonal y se formalizan como Ordenanzas. Entre otras, emblemáticas en el nivel provincial, destacamos:<sup>7</sup>

- Ordenanza para fomentar la producción de alimentos agroecológicos (Pichincha).
- Ordenanza de soberanía y seguridad alimentaria (Azuay).
- Ordenanza sobre cultura de paz como política pública (Guayas).
- Ordenanza MAR - mitigación, adaptación y reversión del Cambio Climático (Azuay).

---

<sup>7</sup> Son dignas de mención en el nivel municipal, por ejemplo, la ordenanza de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito, la de Comercio Justo de Riobamba, entre otras.

- Ordenanzas que declaran “territorios libres de minería metálica”, (Pichincha, Azuay, Morona Santiago, Zamora Chinchipe).
- Ordenanza para la prevención de la trata de personas (Guayas).
- Ordenanzas de garantía de derechos, de niños, niñas y adolescentes, o reconocimiento de identidad sexual (Azuay).
- Las ordenanzas de participación ciudadana en todas las provincias.

Adicionalmente, son orientaciones de políticas algunos planes y estrategias, como los planes de riego, los planes viales, las estrategias de cambio climático, las de “cambio de matriz productiva”, estrategia agraria, entre otras, que se desarrollan como agendas específicas del territorio vinculadas a sus competencias exclusivas.

Desde una visión académica, las ordenanzas y los planes suelen identificarse como “medios” o “instrumentos” de política, más que como “políticas propiamente dichas” (que tendrían por así decirlo, otro nivel estratégico);<sup>8</sup> optativamente pueden considerarse como lineamientos, que implican definiciones en la fase de análisis del ciclo de políticas, quedando a la investigación mirar el avance en la implementación de las mismas: contar con una ordenanza no necesariamente califica como “contar con una política pública” –si no ha habido una implementación–, pero permite analizar la propuesta de política o primera fase del ciclo (Howlett, Kim, y Weaver, 2006).

### *La idea del rector en lo local*

Del listado de ordenanzas anterior, un elemento que resalta es que no necesariamente se vinculan con las competencias exclusivas. Temas como seguridad alimentaria, cultura de paz, garantía de derechos, minería metálica, buscan responder a las “agendas públicas” de cada territorio, aunque no se puedan considerar de competencia exclusiva del Gobierno provincial. En

---

<sup>8</sup> Esta discusión se extiende en el Ecuador a los contenidos constitucionales y de la ley. Si el art. 1 de la Constitución declara que “es un Estado Plurinacional”, ¿implica que existe una política de plurinacionalidad, o que debe ser desarrollada? Si está previsto en la ley ¿por ello damos sentado de que la política existe?

nuestro criterio eso es correcto, en la medida que dichas problemáticas son prioritarias en los territorios respectivos.

El fundamento legal del art. 116 del COOTAD, antes citado, vincula la “rectoría” o posibilidad de establecer políticas públicas con las competencias exclusivas. La acción pública del Gobierno autónomo no se limita a las competencias, pero se entendería que sólo en las competencias exclusivas podrían promoverse definiciones o documentos de política.

La acción de los gobiernos locales se vincula con las competencias y con las funciones. Las funciones principales del Gobierno local son la promoción del desarrollo de su territorio, la búsqueda de mayor equidad e inclusión, la construcción de la democracia local a través de la participación ciudadana, entre otras. En ese sentido, la base normativa para definir políticas en los temas mencionados está en las funciones más que en las competencias.

Cada nivel de gobierno tiene un listado de funciones bastante similar; tomamos como referencia las funciones que constan en los literales a y b del art. 41 del COOTAD, del nivel provincial. Se puede comparar con el art. 54 del nivel cantonal, 84 para los municipios metropolitanos. Curiosamente, para el nivel parroquial no consta un listado de funciones.

COOTAD Artículo 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;...

Respecto a las políticas definidas en relación con competencias propias, encontraríamos la figura de “planes” o “estrategias provinciales”, más que las ordenanzas, como instrumentos de formalización de las políticas. Muchos de esos planes definen específicamente orientaciones de acción, y proyectos de implementación. En algunos procesos provinciales (como la construcción de planes de riego, planes viales, o las estrategias de cambio

climático provinciales) encontramos esfuerzos de participación ciudadana e incidencia, y una intención específica de articulación con los planes o estrategias nacionales. No podríamos plantear que se trata de un mecanismo “principal-agente”, sino de construcciones locales, con poca incidencia en lo nacional.

¿Y si no existe un plan?, por ejemplo, los planes viales se han actualizado en cuatro gobiernos provinciales. Volvemos a la idea de que siempre que se da una acción pública, aunque no exista un documento explícito, podemos identificar una política pública. Pero es necesario “investigarla”, analizarla, averiguar cómo piensa la autoridad local y sus “agentes”, y con qué herramientas la implementan. En el caso de servicios, como riego o vialidad, es relativamente más fácil que en temas como la protección de derechos o la gestión ambiental (ello puede motivar otro programa de investigación), porque pueden explicitarse mejor los resultados deseados.

### *La construcción de políticas en lo local y el rol de intermediación*

Una vez que una temática “entra en la agenda pública”, es decir, se considera necesario en el territorio atenderla, se iniciaría un ciclo de análisis y toma de decisiones. En el enfoque de Laswell (1952), este proceso se dará en forma técnica, reuniendo la mayor cantidad de información posible, analizando las diversas alternativas, hasta lograr la decisión óptima. Es la teoría tras la idea del ciclo y el “rational choice”. En la época de Laswell (tras la Segunda Guerra Mundial), esa función se realiza exclusivamente por funcionarios públicos.

Ya en los años 60, estudios sobre cómo se efectivizan las decisiones políticas dan cuenta que la racionalidad absoluta es extraña, sería más bien la excepción en la gestión pública. Lindblom (1992 para la traducción, el original en 1959) encuentra que en vez de analizar los problemas “hasta la raíz”, la mayoría de los funcionarios hacen una aproximación “incremental”, o “por las ramas”, pues no se pueden realizar en la práctica todos los análisis posibles (y quizá no sea deseable). Las decisiones se toman con una “racionalidad limitada”, porque la información es limitada, dando mayor importancia a factores como la viabilidad política, la influencia que tienen

las decisiones anteriores (dependencia del sendero, “path dependence”), la difusión de innovaciones políticas que han funcionado en otros lugares –isomorfismo o adaptación de políticas– (Rogers, 2004, p. 13), o incluso la toma de decisiones a partir de ideas sueltas que se acumulan en una anarquía más o menos organizada (“garbage can model”, de Cohen, March y Olsen, 1972).

Entre la existencia de espacios de gobernanza y la toma de decisiones “en escritorio”, por un lado, y entre la “elección racional” (“rational choice”) y la racionalidad limitada, por otro, que serían los casos “extremos”: hay muchas opciones de cómo pueden tomarse decisiones en los territorios subnacionales. Cómo se han construido las decisiones, quienes influyeron en las orientaciones, cómo se reparten responsabilidades, deberá estudiarse en cada caso.

La forma de gobernar se ha modernizado en varios sentidos, uno de ellos lo que denominamos “gobernanza”, entendida como la articulación de relaciones entre los actores en el territorio. En muchos procesos de decisión local se activan mecanismos de participación ciudadana. En algunas temáticas, especialmente las relacionadas con el ambiente o la producción (campos centrales en la gestión provincial), esto se visibiliza en la existencia de mesas temáticas, talleres u otros espacios de vinculación de los organismos interesados con el actor público. En muchos gobiernos provinciales encontramos espacios de este tipo, como los “parlamentos” de Tungurahua y Azuay, o las “mesas de turismo”, “del café” (o del cacao) u otras, por ejemplo en Pichincha, Napo, Azuay.

Sea en el escenario de “territorialización”, o en el de “construcción de políticas locales”, es necesaria una función de articulación, para que en la implementación de esas políticas relaciones fluyan entre los diversos actores públicos, privados o comunitarios, como lo señalan Santiago Ortiz y Luis Verdesoto en (CONGOPE, 2018, p. 8). La “gobernanza multinivel”, que analiza a las relaciones entre niveles de gobierno (del nacional al parroquial), se establece alrededor de los “sistemas de competencia”, que, como hemos dicho, no están funcionando como “sistemas”, sino como acciones aisladas. Allí se requiere el “nivel intermedio” como coordinación entre las políticas locales y nacionales, facilitando que las políticas nacionales puedan efectivamente “territorializarse”, y que se involucren en los



procesos locales las entidades desconcentradas del Gobierno central, como los distritos y circuitos.

El funcionamiento de la gobernanza multinivel es una condición clave para el desarrollo local. Gallicchio considera que:

Las políticas solo pueden ser articuladas desde el territorio. Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Sólo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multinivel y evadiendo el localismo (Gallicchio, 2010, p. 14).

Y en la relación “horizontal” con actores locales, públicos, privados o comunitarios, destaca la importancia de la facilitación del diálogo, la posibilidad de convocatoria y la creación de confianza relacional, que puede asumirse por los gobiernos intermedios, en nuestro caso, los gobiernos provinciales.

#### *Tarea pendiente: la evaluación de las políticas locales*

Hemos mencionado muchas políticas locales, expresadas en ordenanzas o en planes. Y señalamos repetidamente que hay muchas “políticas implícitas”, orientaciones que no son transparentes para la comunidad, pero que forman parte de la actuación de los gobiernos provinciales, municipales o parroquiales, como podrían ser, en el tema vial provincial, la priorización de las redes que comunican a las cabeceras parroquiales, o la decisión de no abrir nuevas vías sino fortalecer la transitabilidad existente.

En la idea de ciclo de políticas, el ciclo se cierra con la evaluación de lo hecho. La evaluación de políticas públicas se ha convertido en un área académica en sí misma, discutiendo los objetivos y medios de dichas actuaciones, orientándolos al análisis de los impactos y de la “teoría del cambio” implicada en cada política. Sin embargo, se observa que las posibilidades de estudios tan completos es prohibitiva para los gobiernos locales (y aún es difícil para el nivel nacional), por la cantidad de información necesaria para comprobar que los impactos pueden atribuirse a un programa o

proyecto específico, pues sería necesario contar con información de base, establecer grupos de comparación, realizar levantamientos de datos periódicos en el grupo “meta” y el “grupo de comparación” (Winchester, 2011). Se ha avanzado bastante en el seguimiento de los insumos (a través del control presupuestario y de la contratación), y de las actividades, como en el sistema de gestión por resultados (GxR), pero no hemos encontrado evaluaciones de impactos de políticas locales.

## Conclusiones abiertas

Damos por hecho que existen políticas públicas locales, y que se territorializan las políticas nacionales en las provincias, cantones o parroquias. Empero, quedan muchas interrogantes sobre la forma en la que las políticas se definen, tanto en lo nacional como en lo local; el grado de participación real de la ciudadanía, de los actores privados y comunitarios en esos procesos; el grado y el mecanismo de formalización (documentos como los “conpes” colombianos, ordenanzas, resoluciones, planes o proyectos); sobre el abanico de instrumentos de implementación, y aún más, respecto a la efectividad de las políticas, nacionales o territoriales, al no existir mecanismos claros de evaluación. Todos estos elementos podrían ser parte de programas de investigación, especialmente en los niveles locales.

Considerar a las estrategias locales (los planes de desarrollo) como articuladoras de la acción pública implica una visión política compartida por todos los actores, de respeto a la autonomía local, a la legitimidad de los procesos locales, y a las competencias de los gobiernos subnacionales como líderes de esos procesos. En algunas instituciones, ello supone un cambio de cultura organizacional, que rompa una “tradicción centralista” y clientelar, por nuevas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Se requiere una adhesión política al principio de la subsidiariedad y a la descentralización como forma del Estado, lo que implica romper el esquema mental del centralismo y la concentración de poderes. Creer en la legitimidad de promover procesos locales de desarrollo, en la construcción social de los territorios, es el punto de partida para la descentralización y la autonomía.

Las políticas definidas en lo local tienen que superar barreras que provienen de la limitación de los recursos económicos y políticos que tienen algunos GAD, y de las culturas administrativas de la “tecno-burocracia”. Pasar de la declaración de intenciones (en especial en ordenanzas) a la concreción de objetivos, requiere fortalecer capacidades de gobernabilidad, de manejo del “capital relacional” del territorio, en las vinculaciones con el sector público, privado y comunitario, y también fortalecer capacidades de implementación y evaluación de políticas (propias o territorializadas), así como contar con mecanismos de auto control y rendición de cuentas.

Se destaca la necesidad de la articulación para el diálogo de las políticas, función que nuestro sistema constitucional da al inexistente nivel regional, y que en la práctica ha sido asumido, con más o menos fuerza, por los gobiernos provinciales del Ecuador. Fortalecer la función de intermediación sería una condición necesaria para que funcionen los “sistemas de competencia” como sistemas integrados de actores que se coordinan y articulan para el cumplimiento de objetivos comunes, nacionales o locales, y para que se puedan promover sinergias en la acción conjunta.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2005). Las políticas públicas: su aporte. En Adrián Acosta Silva (Coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. México: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas Guadalajara.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Blomquist, W. (1999). The policy process and Large-N comparative studies. En Paul Sabatier, *Theories of the policy process*. Boulder. USA: Westview Press.
- Brugué, J., y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- CGLU (Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales) (2016). IV Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia, Co-creando el futuro urbano. Barcelona: CGLU.
- Lindblom, Ch. E. (1992). La ciencia de salir del paso. En Luis A. Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Ediciones Miguel Ángel Porrúa.
- Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*. New York: SAGE, Cornell University.
- CONGOPE (2018). Los gobiernos intermedios apuntalan una gobernanza más eficiente y eficaz. *Revista Territorios*, 6. Quito: CONGOPE.
- CONPES (Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales) (2018). Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia. Bogotá: DNP.
- Correa, R. (2009) Enlace 111, 7 de marzo. Disponible en YouTube, <https://goo.gl/a4TE9c> (01-09-2018).
- Criado, I. (Ed.) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. *Gestión y Políticas Públicas*, VI(1), 1er semestre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Revista Nueva Sociedad*, 104. Caracas: Nueva Sociedad.
- DEMUCA (2011). Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. Fundación DEMUCA.
- De Zubiría, A. (2014). La construcción del Estado de Autonomías en España. *Revista Criterio Jurídico Garantista*, 6(11), 92-109. Bogotá. Universidad Autónoma de Colombia.
- Estupiñán, L. (2011) Federalismos unitarios: constitución paradigmática y nuevos federalismos. *Revista IUSTA*. Bogotá. Universidad Santo Tomás.

- Gallicchio, E. (2010) El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Revista Eutopía*, 1. Quito: FLACSO.
- Gauld, R. (2007). Principal-Agent Theory and organizational change. Lessons from New Zealand health information management. *Policy Studies*, 28(1), 17-34.
- Horst von Thadden, B. (2008) Gobiernos regionales, una verdad incómoda. En Bettina Horst, e Ignacio Irrarázabal (Eds.), *Rompiendo las cadenas del centralismo*. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Howlett M., Kim, J., y Weaver, P. (2006), Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23(1), 129-151. Ottawa, Canadá. Carleton University.
- Jaramillo, I. (2004). La nueva descentralización y su impacto en las relaciones intergubernamentales. En *Memorias del IX Congreso del CLAD*. Madrid: CLAD.
- Jensen, M., y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), October. New York: University of Rochester.
- Larenas, R. (2012). *Articulación horizontal y vertical en los GAD. Reflexiones y caja de herramientas*. Quito: CONGOPE.
- Larrea, A. M. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en Ecuador*. Quito: Senplades.
- Laswell, H. (1953). The decision process. En Nelson Polsby, Robert Dentler y Paul Smith (Ed.), *Politics and social life: An introduction to political behavior*. USA: Ed. Houghton Mibblin Company.
- MAE Ministerio de Ambiente del Ecuador (s.f.). Disponible en: <https://goo.gl/hBz1Vs> (05-09-2018).
- MIES Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (s.f.). Disponible en: <https://goo.gl/kf6ASM> (05-09-2018).
- MTOP Ministerio de Obras Públicas del Ecuador (2015). Plan Estratégico Institucional 2015-2017. Coordinación General de Planificación del MTOP. Quito. Disponible en: <https://goo.gl/sZxxoa> (05-09-2018).

- Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., y Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Revista de Estudios Políticos*, julio-diciembre. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ortiz, L. R. (2015). *La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. Una mutación del federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano*. Tesis de maestría. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 10. Barcelona: IIG, PNUD, Generalitat de Catalunya.
- Presman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, USA: University of California Press. [Disponible en español (1998) Implementación de políticas públicas. México. Fondo de Cultura Económica].
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16). Cundinamarca, Colombia: Universidad La Sabana.
- Rogers, E. M. (2004). A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model. *Journal of Health Communication*, 9. Abington, UK: Taylor & Francis.
- Senplades (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: Senplades.
- Soto Uribe, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *OPERA*, 3(3), 133-152, nov.
- Silva, E., y Meléndez, C. (2012). *En búsqueda del principal: nueva definición de la relación principal-agente en el Plan Piloto de Reforma de la Gestión para fortalecer el vínculo Subsecretario-Jefe de Servicio*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

- Vanhuyse, P., y Sulitzeanu-Kenan, R. (2009). Teacher's PAT? Multiple-role principal-agent theory, education politics, and bureaucrat power. *Critical Studies in Education*, 50(2), 129-44.
- Vargas, J. P. (2011). Territorialización de políticas públicas. En: *Territorialización de políticas públicas: Coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA.
- Velasco, F. (2010). *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Contextos A; 12. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Winchester, L. (2011). *Evaluación estratégica de políticas públicas*. Santiago de Chile: Ilpes, Cepal.