

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>	

Territorialización de la política pública

Edwin Miño Arcos¹

Resumen

Aborda el tema de territorializar la política pública y sostiene que una visión territorial es la que debe tener una visión estratégica y multidisciplinaria, tanto en la interpretación del territorio, como en la intervención. Gestionar el Gobierno con un sistema de políticas públicas, es tener una visión de la importancia de la participación ciudadana en todos los procesos de la gestión pública, en donde el proceso debe ser planificado, transparente y evaluable.

Palabras clave: Territorio, territorializar, políticas públicas, espacio, descentralización.

¹ Director Ejecutivo del CONGOPE. emino@congope.gob.ec

Introducción

Varias veces lo repito en distintos escenarios, pero es importante para entender este trabajo, que los ecuatorianos solemos tener la “mala costumbre” de vulgarizar, exagerar en el uso de términos y de categorías;² es sumamente peligroso porque al hacerlas de uso común muchas veces pierden su significado y comunicacionalmente se vuelven términos (ya no categorías) vulgarizados, vaciados de contenidos y sin significar lo que nos interesa decir. “Las categorías se elaboran en el proceso de la práctica social e histórica de la gente” (Chknavieriantz, p. 12); son las relaciones sociales que generan las actividades de los seres humanos (trabajo, estudio, guerra etcétera) las que van generando las categorías; éstas por supuesto son luego sistematizadas, limitadas y diferenciadas por las ciencias y luego expuestas para su argumentación y entendimiento. Por lo tanto, arbitrariamente utilizar categorías específicas de una ciencia o de un tratado, lo que hace es vaciar de contenido y hasta puede producir una falacia.

Territorializar una política pública, implican dos categorías de complejidad extrema. El territorio está sufriendo una evolución conceptual desde la llamada visión arquitectónica, hasta los que consideramos que es una construcción social. La segunda es la construcción de política pública, que tiene que ver con la gestión del Estado, con la Administración Pública y con lo político. Ahí nace la preocupación por intentar mantener determinada rigurosidad teórica con la ciencia de la política, que es la que tiene que ver con la forma de organización de Estado y sus distintos niveles de gobierno y los mecanismos de aplicación de las políticas públicas.

Es importante decir que el territorio expresa y es un elemento expresador (genera su propia forma de comunicación) de sus relaciones; es decir, en el

2 Chknavieriantz (1974, pp. 12 y ss.). “Las categorías son también conceptos pero se diferencian sin embargo de los conceptos habituales como el de “árbol” ante todo por el mayor conjunto de fenómenos de la realidad que abarcan”. “Los hombres que producen las relaciones sociales con arreglo a su producción material, crean también ideas, las categorías; es decir, las expresiones ideales abstractas de esas mismas relaciones sociales. Por tanto, estas categorías son tan poco eternas como las relaciones a que sirven de expresión. Son productos históricos y transitorios”.

territorio se desarrollan las relaciones sociales y productivas de los seres humanos, pero a la vez este territorio influye en esas relaciones, no solo de la manera física (clima, geografía recursos) sino por las propias sinergias que se generan.

En esta línea, por ejemplo, no hay territorios violentos, lo que hay son espacios físicos en donde se desarrollan relaciones sociales basadas en la violencia y luego esos territorios o zonas son considerados violentos y esa será su característica.

¿Por qué el territorio?

Hoy lo podemos definir como una construcción social en el que se desarrollan las actividades de los diversos elementos materiales que conforman la vida y la sociedad; lo que esta aproximación no da es la idea de un espacio físico y de una relación que estructura y es estructurante de las relaciones humanas con la naturaleza.

La visión arquitectónica del territorio

Cuando me refiero a esta visión, no es una forma peyorativa contra la profesión ni sus creencias sobre el territorio; sino, sobre la visión netamente física que se tenía sobre el espacio físico. Para la ingeniería y la arquitectura (dos profesiones hermanadas) el territorio es:

- Ese espacio físico en el que actúan esas ciencias; a lo sumo se analiza la topografía, la composición del suelo, etcétera.
- Ese espacio significaba los límites; límites para la actividad humana (no se puede sembrar frutas a 3 000 metros sobre el nivel del mar) los ríos o accidentes geográficos generalmente marcan el fin de un estado, provincia o cantón; son límites de la división política administrativa de un Estado. El espacio como límite de la actividad humana.

- Es un espacio físico a ser sometido, dominado por el ser humano y su ingenio con herramientas³; desde la historia de la humanidad ese era el destino del territorio. Hoy podemos hablar de la sobreexplotación no solo del territorio sino de la naturaleza y su ecología.
- Es un espacio productivo, si esa tierra no servía para la agricultura o la explotación de materias primas, ya lo había deteriorado y era hora de dejar de considerarlo como un espacio para el hábitat o para pensar en nuevas formas de desarrollo.

La sociología arquitectónica

Cuando Marx y sus tesis determinaron que el ser humano era una serie de relaciones sociales y de producción, el espacio físico fue también entendido como el escenario de esas relaciones; por ejemplo durante la Colonia Española el suelo y sus elementos (habitantes, minerales, animales, fauna y flora) eran susceptibles de una nueva relación de explotación y de propiedad.

Aquí vale una aclaración, no es que el concepto de territorio ha ido evolucionando como tal, sino que su comprensión por parte de las ciencias, la ha ido complejizando según nuestros intereses: lo que quiero decir es que hoy día y para algunos análisis podemos seguir entendiendo el territorio como ese espacio a ser sometido (por ejemplo cuando abrimos una nueva vía, o exploramos petróleo).

Entonces hay un nuevo elemento en el concepto de desarrollo, que es la forma cómo los seres humanos organizan la producción de sus bienes y servicios y la forma cómo se entienden entre sí, cuyas relaciones sociales de producción irán en relación con la forma (modelo o formación social) en que se organiza esa producción y al ciclo de la economía.

³ Génesis 1:28 Reina-Valera 1960 (RVR1960) “Y los bendijo Dios, y les dijo: Fructificad y multiplicaos; llenad la tierra, y sojuzgadla, y señoread en los peces del mar, en las aves de los cielos, y en todas las bestias que se mueven sobre la tierra”.

Ecología sociológica arquitectónica

Desde mediados del siglo pasado ya hubo preocupación por el cambio (deterioro) climático y la forma cómo esas relaciones de producción habían ido asignando tareas y espacios a cada territorio. Entonces tocó evolucionar y complejizar mucho más el concepto de territorio. Considero que esa es la etapa en que vivimos, en la ambigüedad conceptual y negando o afirmando las consecuencias según nuestros propios intereses.

El concepto de territorio en la modernidad es abierto, en permanente construcción, y polisémico,⁴ en tanto puede tener múltiples perspectivas y aproximaciones; es un concepto básico para varias disciplinas.

Ambientalmente, el territorio como espacio vital contiene comunidades de organismos, que tienen relaciones complejas y más o menos estables. Los procesos evolutivos de los organismos implican la transformación de ese espacio, dentro de los límites físicos y fisiológicos. A conciencia de que no son términos equivalentes o sinónimos aproximados, hablaremos de “ecosistemas” y/o “paisajes”, y cuando se refiere a una especie, que establece mecanismos de apropiación y defensa de un territorio, hablaremos de “hábitat” (Vázquez Espí, 2010).

El territorio una construcción social

En definitiva, el territorio es una construcción social, es donde un conjunto de relaciones sociales dan origen y expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque ello haya implicado transitar por procesos de conflicto y negociación). Pero es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, todo a partir de la convergencia de intereses y voluntades (Alexander Schejtman y Julio Berdegú, p. 17., citado en Enríquez, 2008).

⁴ Un término es polisémico, cuando puede tener más de dos significaciones, interpretaciones o formas de ser entendidas, eso precisamente es lo que pasa con la noción de territorio.

Debemos señalar que la identidad de ese territorio es producto de las relaciones sociales y productivas que se dan. A partir de esa identidad se delimita lo local y el territorio con determinadas características.⁵

Cuando hablamos de territorializar las políticas públicas, sean estatales o generales, éstas deben identificar la forma de esa identidad y a partir de esa determinación, deben decidir su aplicación —ese es el conflicto infinito y sin solución.

El espacio y el tiempo se relativizan

Marx, Weber y Durkheim privilegiaron el tiempo y la historia por encima del espacio y la geografía, lo que sin duda está relacionado con la época en la que elaboraron sus trabajos. Pues el espacio surge primero en forma de obstáculo a la creación del gran mercado mundial: la abolición del espacio mediante el tiempo significa “reducir al mínimo el tiempo que requiere el movimiento de un lugar a otro”. En ese sentido, dice David Harvey,⁶ “Marx no se equivocó al subordinar el espacio al tiempo, pues eso es lo que se ha producido: el espacio ha sido superado por el tiempo, y el dato primario de este cambio es la aceleración de los intercambios” (Harvey en Agamben, Rancière y Badiou, 2012, p. 39).

Si ya asumimos la visión de que el espacio físico o territorio es una construcción social, se están produciendo fenómenos que afectan los flujos de capitales a partir de las necesidades de otros capitales; por ejemplo, la gentrificación, entendida como ese desalojo de los habitantes urbanos o rurales de sus espacios naturales para convertirlos en activos del capital, por hoteles, edificios de oficina, es decir la expulsión de los habitantes originarios por otros usos y servicios (no necesariamente otros habitantes), la

5 Aún no existe una metodología definida para la identificación de esa identidad, pero la gestión local y política pueden ayudar mucho en esa determinación.

6 Harvey hace algunas aseveraciones magistrales sobre los nuevos procesos de urbanización: “estamos construyendo ciudades para invertir no para vivir,” la formación de los colaterales de la inmobiliaria para generar derivados financieros hacen que el proceso de territorialización sea alterado por el capital financiero. Sin embargo, dejo como un enunciado de la afectación a la territorialización de las políticas públicas.

generación de derivados financieros de las construcciones de edificios que no importa si son habitados o no, es otro fenómeno que en un futuro muy cercano afectará el desarrollo de las ciudades y territorios.

¿Qué son las políticas públicas?

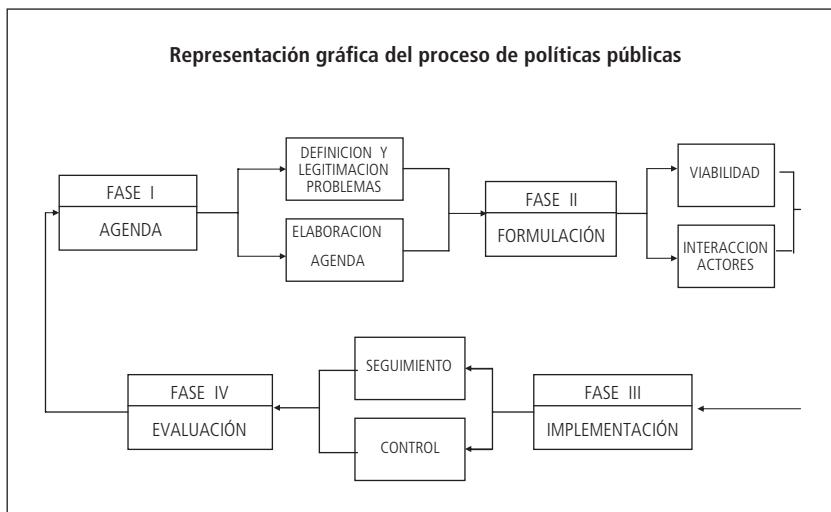
Políticas públicas, son las orientaciones producto de un proceso político-administrativo (estatales o gubernamentales) que definen objetivos y líneas de acción que un gobierno debe llevar a cabo para satisfacer las expectativas ciudadanas sobre un problema concreto o futuro (Miño, 2008, p. 26).

Parece sencillo definir lo que son las Políticas Públicas (PP), pero si bien lo es, lo que contienen en su causa, en su estructura es lo que debe importarnos, es todo un proceso y todo un sistema que debe seguirse para su debida aplicación, aplicación que su ausencia no pone definitivamente en riesgo el proceso decisional de un Gobierno; es decir, un Gobierno puede vivir sin políticas públicas y de hecho así han vivido, sin embargo la calidad de esas decisiones y sobre todo las nuevas demandas de participación ciudadana hacen obligatorio ese cumplimiento.

Cuando se escribe este artículo el Latinobarómetro afirma que el 52% de los latinoamericanos reniegan de la democracia, suponemos que no es por la forma de selección de sus autoridades –siempre que no sea por designación divina o por la fuerza– sino por la ineficiencia del sistema para mejorar su situación, pero a pesar de ser un sistema con problemas, es el único que conocemos podrá mejorar la calidad de la democracia, lo que significa apostar por un sistema de toma de decisiones basado en PP, las que deberían expresarse –con todos sus elementos– en dos instrumentos básicos, los planes de desarrollo y el presupuesto. Es decir, este sistema involucra la economía, el sistema político, la participación y sobre todo la transparencia.

Existen políticas en todos o para todos los niveles de gobierno, para las instituciones y sus estructuras; así hablamos de políticas de Estado y de políticas de Gobierno central. Pero las que nos interesan, son las políticas de todos los niveles de gobierno que se puedan territorializar.

Proceso sistema-modelo

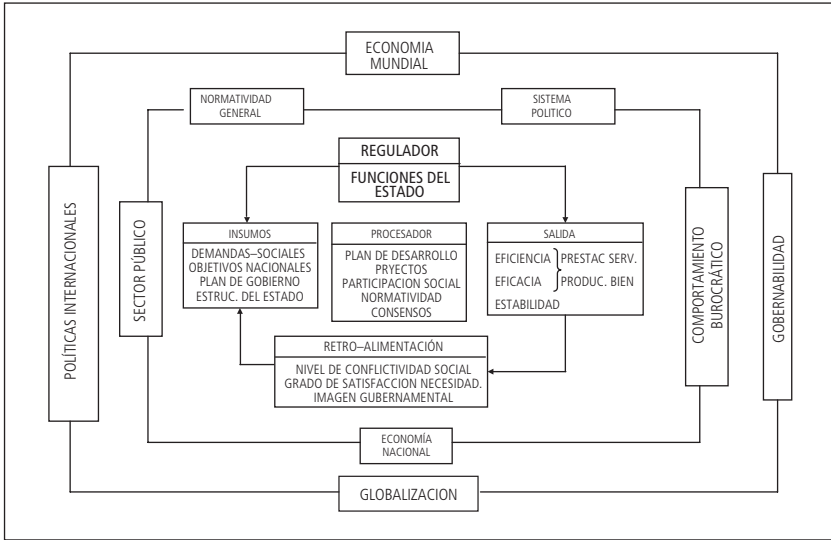


Elaboración propia

Son cuatro fases fundamentales:

- La Agenda: que determina lo que se va hacer en el Gobierno o en el territorio o en la institución.
- La Formulación: la clave en el proceso de PP, si no diagnosticamos bien y formulamos soluciones no viables, generalmente nos llevarán a un error.
- La Implementación: la fase de aplicación en el territorio de las PP.
- La Evaluación como parte del proceso de retroalimentación para el futuro del sistema.

El sistema de políticas públicas



Elaboración propia

La alimentación del sistema (que podría resumirse en la agenda política del Gobierno o institución) es la sumatoria no aritmética sino cualitativa y cuantitativa de las demandas sociales, del plan de campaña y de Gobierno, de la estructura del Estado y la influencia que ésta tiene en el proceso de solución; pero esto implica un amplio proceso de participación, de empoderamiento en el territorio de la política a desarrollar. Una falacia de gestión fue la mal llamada socialización de las políticas, que definía la tecnocracia del Gobierno y que se hacía conocer a los actores territoriales. Aquí cerramos este tema porque pasamos a trabajar en la territorialización de la política pública, que supone cumplir con todos los procesos aquí detallados como guía.

¿Qué es territorializar las políticas públicas?

Tener una visión territorial es tener una visión estratégica y multidisciplinaria, en la intervención e interpretación del territorio. Gestionar el

Gobierno con un sistema de políticas públicas, es tener una visión de la necesidad de la participación ciudadana en todos los procesos de la gestión pública, en donde el proceso debe ser planificado, transparente y evaluable.

Si esto fuera matemáticas diríamos que territorializar las políticas públicas sería sumar la participación y la planificación en esa visión del territorio y listo. Sin embargo la problemática es un poco más compleja de lo que parece.

- ¿Qué políticas públicas son territorializables? Recordemos que las políticas de Estado (siempre supondremos el proceso participativo para la construcción de la agenda y la implementación de la PP) pueden tener una implicación territorial, aunque no necesariamente su territorialización implica la participación activa de los actores. Hay temas como por ejemplo los de seguridad, de relaciones exteriores, etc., en los que no necesariamente participa la localidad. Pero habrá políticas de Estado que exigirán consultas, socializaciones e incluso hasta la aprobación de parte de los miembros de una localidad; por ejemplo, las políticas ambientales y las extractivistas. El marco jurídico ecuatoriano plantea la consulta previa y los beneficios de la extracción minera privilegiando las zonas de operación y a los GAD de la localidad.
- Hay PP de carácter gubernamental que son exclusivas del ejecutivo, por ejemplo la educación y la facultad de construcción de infraestructura educativa. A partir de la política de agrupación de los estudiantes se privilegió la construcción de centros educativos que juntaban varias escuelas (Escuelas del Milenio). ¿Esa política de agrupación se podía territorializar?, creo que sí; y precisamente solo se informaba dónde iban a estar localizadas esas escuelas, por eso los cuestionamientos locales por su ubicación.
- Por último tenemos las políticas referentes a las competencias locales, como la vialidad⁷ provincial, por ejemplo. ¿Debe ser consultada con el

7 "... existen tres elementos centrales que permiten identificar una política pública territorializada como tal: a) implicación del gobierno local en el proceso de la política pública, b) percepción territorializada de los problemas, c) definiciones de objetivos y proceso de forma segmentada a las realidades del país y al modelo autonómico..." (AECID, DEMUCA, 2011, p. X, Introducción).

ejecutivo? Suponemos que la construcción de este tipo de obras debe estar contenida en planes plurianuales de intervención, por lo que no será necesario que cada año se reúnan a planificar, sino que se aprueba el plan de manera participativa y se construye sobre la base de un plan operativo.

En definitiva, territorializar una política pública, significa construir gobernabilidad local, así esta sea una política de Estado.

La presión de demandas sociales insatisfechas en el terreno local han obligado a los gobiernos locales a la adopción de competencias impropias, entendidas por éstas aquellas que pertenecen a otra Administración del Estado pero que ejecutan finalmente las corporaciones locales, dada la falta de coordinación inter institucional, capacidad de respuesta o simplemente voluntad política, entre otros aspectos (AECID, DEMUCA, 2011, p. IX, Introducción).

Podemos decir que esto sucedía en Ecuador, bueno, sigue sucediendo, pero el mérito de la Constitución de Montecristi en 2008 fue dar un carácter independiente al sistema de competencias de todos los niveles de Gobierno. Lo que se confirma con la publicación del COOTAD como la ley que rige a los GAD y determina el sistema de competencias. La problemática no se termina de resolver por la persistencia de una serie de problemas:

- El Gobierno central interviene –sobre todo en vialidad– sin cumplir el plan vial provincial o según la priorización de la población; muchas veces lo hace porque le sobran recursos y por ello se lo piden las mismas autoridades locales o lo demanda la ciudadanía, con lo que queda superado al GAD.
- El nivel más desconcentrado en Ecuador es el Ejecutivo, pues tiene a los 823 tenientes políticos parroquiales. Además tiene jefes políticos cantonales y gobernadores provinciales, mientras los GAD tienen su propia división política administrativa.
- Hoy el Ecuador maneja –lo que se denomina– una centralidad, que no es lo mismo que centralismo, que está basada en la amplia cobertura del territorio por parte del Ejecutivo, así como por sus presupuestos,

lo que le permite interferir en el cumplimiento de una demanda social con sus propios recursos, lo que hace que la gestión de los GAD en el territorio se relativice. Además hay que considerar la alta dependencia de los GAD del presupuesto general del Estado. A los municipios aproximadamente se les transfiere el 72% de sus presupuestos, mientras que a los Gobiernos provinciales se transfiere el 92% y a las Juntas parroquiales el 100%.

- Las autoridades locales tienen mayor responsabilidad en cuanto a generar gobernabilidad en su territorio, sin embargo son precisamente los que menos dialogan o juntan necesidades para construir mancomunidades.

El proceso de territorialización de las políticas públicas implica de-construir y reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales; a efectos de identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta y con qué resultados específicos, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados ... De esta forma se pone énfasis no solo en los contenidos de intervención sino también en la forma en que se toman las decisiones (AECID, DEMUCA, 2011, p. X, Introducción).

Para terminar, tres elementos son fundamentales a considerar, la necesidad que las nuevas autoridades trabajen con un sistema de políticas públicas; que éstas sean construidas de forma participativa y que tengan la visión territorializada.

Los gobiernos centrales están permanentemente atacados por sus ineficiencias, por la corrupción (que no es que no llega a los GAD), por criterios ideológicos (como los neoliberales), mientras que en lo local donde es mucho más fácil construir acuerdos entre actores públicos privados, comunitarios. A partir de ahí es posible construir el gran acuerdo nacional en función de un nuevo pacto territorial.

Bibliografía

- AECID, Fundación DEMUCA (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica.
- Agamben, G., Rancière, J. y Badiou, A. (Coords.) (2012). *Pensar desde la izquierda. Mapa del pensamiento crítico para un tiempo de crisis*. Madrid: Errata Naturae.
- Chknavieriantz, A. (1974). *Las categorías de la dialéctica materialista*. Cuernavaca, México: Ediciones Círculo de Estudios.
- Enríquez, F. (2008). “Organización territorial del sistema educativo a nivel local”. Proyecto ELICE. Quito, Ecuador.
- Harvey, D. (2018). “Ahora no construimos ciudades para que la gente viva sino para que se invierta en ellas”. Entrevista. El Salto. Madrid. Disponible en: <https://goo.gl/21aJtw>
- Miño, E. (2008). *El sistema de políticas públicas*. Tesis Doctoral. Quito: Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Escuela de Administración Pública.
- Vázquez Espí, M. (2010): El territorio desde la perspectiva ecológica. En *Memorias del Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y sostenibilidad*. Madrid.