

Daniela Oleas
Coordinadora

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

© Daniela Oleas / Coordinadora

Serie Territorios en Debate. N° 6

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-471-1

Depósito legal: 00XXXX

Derechos de autor: XXXX

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Alianzas público-privadas y desarrollo territorial / coordinado por Daniela Oleas.
Quito, : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017

146 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos. - (Serie Territorios en Debate ; 6)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942094711

DESARROLLO TERRITORIAL ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO LOCAL ; ECONOMÍA ; DESARROLLO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; SECTOR PÚBLICO ; SECTOR PRIVADO ; COMERCIO INTERNACIONAL ; RELACIONES INTERNACIONALES ; DERECHO INTERNACIONAL ; ECUADOR

307.14 - CDD

Índice

Presentación <i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios <i>Daniela Oleas</i>	13
Gobiernos provinciales como facilitadores del desarrollo <i>Jeannette Sánchez Zurita</i>	35
Nuevas tendencias de la gestión pública <i>Paúl Granda</i>	55
Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas <i>Betty Espinosa, María Victoria Cisneros, Manuel Mera</i>	79
Colaboración público-privada para el desarrollo <i>María Jesús Pérez</i>	95
Los procesos de desarrollo provincial <i>Carlo Ruiz Giraldo</i>	121
Impulso del desarrollo territorial desde la implementación de alianzas público privadas <i>Edwin Miño y Juan Haro</i>	137

Gobiernos provinciales como facilitadores del desarrollo

Jeannette Sánchez Zurita

Hasta mediados del siglo XX, la vida en el Ecuador fue predominantemente rural, y, aunque actualmente más del 60% de la población ecuatoriana vive en las ciudades, los territorios rurales cubren la mayor porción del país y son germinadores de los recursos necesarios para la vida humana: agua, alimentos, tierra, oxígeno, energía y minerales, entre otros.

En la actualidad, los territorios rurales están sujetos a una intensa influencia de las ciudades y de los territorios urbanos. Las ciudades modernas son concentraciones de personas y de actividades económicas en pequeñas áreas geográficas que no producen gran parte de sus medios fundamentales de subsistencia, en especial agua y alimentos, pero que concentran una enorme demanda por estos recursos originados por fuera de sus asentamientos (Ramírez y de Aguas, 2016). En este contexto se enmarcan las relaciones urbano-rurales, en las cuales los gobiernos provinciales tienen la capacidad de vincular el espacio urbano con el rural fomentando el desarrollo territorial más allá de los límites administrativos. De ahí su importancia principal.

Importancia de los gobiernos provinciales en el desarrollo del país

La Constitución de 1861 estableció el régimen administrativo del Ecuador y creó los cimientos de la organización territorial del Ecuador tal como la conocemos actualmente. Es así que se dividió el territorio en

provincias, municipios y juntas parroquiales (Ecuador, 1861, Art. 94). En la actualidad, el territorio del Ecuador consta adicionalmente de regiones, además de las provincias, cantones y juntas parroquiales rurales (R. Ecuador, 2008, Art. 240). La normativa vigente define a las provincias como «circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan» (Ecuador, COOTAD, 2010, Art. 17), y, al igual que el resto de circunscripciones territoriales, cuenta con un gobierno autónomo descentralizado y competencias exclusivas (Ecuador, COOTAD, 2010, Art. 28). En este marco, cabe analizar la importancia de los gobiernos provinciales en el desarrollo del país.

Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP)

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, la regional, la cantonal y la parroquial, en el marco de la interculturalidad y la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, sin incluir las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo.
6. Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las provincias, como el nivel intermedio de la división administrativa del territorio, y debido a sus competencias administrativas y territoriales, tienen la capacidad de vincular el espacio urbano con el rural, situación que no tiene ningún otro nivel de gobierno.

En este sentido, los gobiernos provinciales, pueden hacer el empuje entre los procesos de desarrollo urbano y rural. Les corresponde pensar en la región incluso más allá de las provincias, y más allá de los límites urbanos para tener capacidad de entender las dinámicas económicas, sociales y culturales y poder planificar la gestión de recursos naturales clave como el agua, y el desarrollo productivo en su ámbito territorial rural provincial, pero debidamente articulado sectorial y espacialmente. Los gobiernos provinciales pueden pensar el territorio más allá de la provincia y más allá de la clasificación urbana que tienen los municipios o el encasillamiento completamente rural que tienen las juntas parroquiales. Por tanto, es relevante la discusión alrededor de la importancia de los GADP en la división administrativa del territorio, y las potencialidades y desafíos de coordinación de las políticas públicas con los otros niveles de gobierno, incluyendo el nivel central.

Desde la visión de quien hace gestión pública y sus alcances, cuando el gobierno central implementa las distintas políticas públicas, existe la tendencia, desde el nivel central, a mirar el impacto de la política sobre todo desde el ámbito sectorial y no tanto desde la mirada territorial. Este desfase genera dificultades en la implementación de las diferentes políticas en el territorio cuando no se busca una articulación en el nivel local o regional, a través de los entes administrativos competentes. Esta situación puede revertirse a través de la participación de los gobiernos intermedios, facilitando la vinculación de las políticas sectoriales con los instrumentos de política territorial.

Como ya se mencionó, los gobiernos intermedios pueden solventar el señalado desfase, resolviendo en el territorio la aplicación de la política pública de los distintos niveles de gobierno, a través de la coordinación en su implementación relacionándola con los actores concretos, alertando las dificultades y resolviendo las tensiones que normalmente

ocurren. Debido a su alcance territorial y su ámbito de acción, es más fácil para estos niveles de gobierno llegar a acuerdos con los agentes en territorio. En este sentido, se facilita hacer las articulaciones con las medidas sectoriales, incluyendo las necesidades y las intervenciones propias del gobierno territorial por sujeto económico en su territorio concreto. A nivel territorial, se pueden incorporar en la implementación de las políticas públicas las diferentes visiones de los actores socioeconómicos relevantes, entre las que se puede mencionar la visión de los agricultores, los campesinos, los operadores turísticos, las personas que hacen el manejo de cuencas de agua, así como de los recursos naturales. En función de la mirada territorial de la provincia, de su proyección y su visión para el desarrollo, es posible captar y movilizar los recursos centrales, locales y regionales adecuadamente.

Evidentemente existen unas competencias establecidas por la Constitución, las cuales delimitan los niveles de actuación por tipo de GAD, pero, más allá de sus competencias administrativas, y de la mano con su función de planificar y promover el desarrollo provincial, los gobiernos provinciales pueden articular la acción estatal su territorio. En este punto, también es trascendente que los gobiernos provinciales se planteen el desarrollo de su provincia en una visión más integrada que reconozca su proyección en la región y en el país, yendo más allá de los límites administrativos.

Cabe destacar que la escala provincial permite razonar la planificación de manera integral y facilita resolver las tensiones que siempre gravitan en la planificación nacional y local. Por un lado, desde el Gobierno central se presenta normalmente una visión sectorial, por la lógica inercial de la escala, y su necesidad de intervenir en todo el espacio nacional, siempre resulta difícil superar la tensión entre la entrada sectorial o la entrada territorial. En cambio, desde los gobiernos locales, sobre todo Municipios y Juntas Parroquiales, sus ámbitos, si bien territoriales, son muy acotados, es más difícil pensar las dinámicas regionales. En cambio, desde los gobiernos intermedios, es más factible tener una mirada integral de desarrollo en sus distintas dimensiones, en especial las socioeconómicas. La economía en el nivel intermedio tiene dinámi-

cas de acumulación y desarrollo que no se circunscriben a los límites administrativos. Esta dinámica económica no se explica únicamente a partir de las ciudades y no son sólo a partir del campo. Normalmente se establecen redes y subsistemas que unen el campo a la ciudad y que incluso van más allá de las provincias. Por otra parte, es más factible apoyar la coordinación de las intervenciones centrales, en una escala de territorio suficiente para pensar las dinámicas socioeconómicas con mayor alcance y concreción a la vez. La planificación desde este nivel de gobierno permite identificar, por ejemplo, las dinámicas económicas que unen el campo y la ciudad a través de cadenas productivas, identificando sus principales mercados tanto de insumos como de productos finales. Desde este punto de vista, es importante estudiar la planificación desde un nivel intermedio de gobierno.

El accionar del Gobierno Provincial de Tungurahua ejemplifica lo antes señalado. La asamblea provincial de Tungurahua convoca tanto a la población del área rural como de las ciudades. Cada una de las personas acude a la cita con sus problemáticas específicas y sus interrelaciones, y se tratan temas de interés común. Así se analizan los problemas de empleo, el tema del manejo del agua y las necesidades de infraestructura. En las asambleas provinciales se discute, por ejemplo, el trabajo de los campesinos migrantes en las ciudades, el acceso de los productores a los diferentes mercados, en especial al de Ambato, cómo proveen los artesanos al mercado local o la pequeña empresa y qué se necesita para asegurar que la provincia atienda las necesidades del mercado no sólo a nivel local, sino además fuera de la provincia y a nivel nacional. Tungurahua, desde este punto de vista, es un buen ejemplo práctico de cómo se puede mejorar la relación entre el Gobierno central y el nivel provincial.

Relación entre el gobierno central y el gobierno provincial

La relación entre el Gobierno central y el gobierno provincial debe ser muy estrecha, para lograr un trabajo conjunto óptimo, pero el éxito depende mucho del nivel de madurez de la institucionalidad del

gobierno provincial. En el caso de Tungurahua, por mantener el ejemplo, también existen otros casos, existe la fuerza para convocar al Gobierno central, a tal punto que los secretarios de Estado, cuando visitan la provincia, normalmente consideran la visita a la autoridad provincial que se reconoce como un referente importante de los actores y procesos socioeconómicos en ese territorio. El nivel de organización y planificación de la provincia es tal que el Gobierno central debe coordinar los requerimientos de la provincia, los que son priorizados y discutidos en asambleas participativas. De hecho, frente a cualquier iniciativa fuera de la planificación de la provincia, se privilegian las necesidades identificadas por su organización. Desde el punto de vista de la gestión y la articulación con el territorio desde el nivel nacional, se debe negociar con el gobierno provincial de Tungurahua, puesto que su institucionalidad y su proceso político implican una ciudadanía fortalecida y la legitimidad de su propia institucionalidad y autoridades territoriales. Este empoderamiento de los agentes legitima su interlocución y sus propuestas y permite a su vez un nivel de negociación con la autoridad central que no siempre se logra en otras provincias. Es así que desde el nivel provincial se logra realizar articulaciones que normalmente finalizan en adecuadas sinergias. Normalmente, el gobierno provincial de Tungurahua se concentra en las ciudades más pequeñas y parroquias rurales, mientras que el Municipio se concentra en la ciudad, y para los fines del desarrollo provincial, se articulan ambos niveles de gobierno y se busca la coordinación con el gobierno central. Cuando se requiere resolver temas concretos que ameritan movilizar recursos tangibles o intangibles de los distintos niveles de gobiernos se hace un trabajo conjunto. Un ejemplo concreto son las acciones coordinadas para resolver los problemas de acceso al agua¹. Existen otros ejemplos interesantes de articulación, como los sistemas cooperativos en el plano financiero

1 Las fuentes de agua de la provincia están en el campo y las necesidades de provisión, en las ciudades. Por estas circunstancias, hay ocasiones en las que el Municipio de Ambato ha financiado y apoyado la construcción de ciertos canales, porque su puesta en marcha redundaría en beneficio de la ciudad de Ambato. En estas circunstancias, se apoyaba en las externalidades positivas del manejo de recursos de la ruralidad.

y productivo, que entrelazan lo urbano y lo rural, que han provocado que las autoridades de distinto nivel territorial trabajan en conjunto superando ideologías y temas netamente coyunturales. Cabe resaltar, que todo ello es posible porque se construye agendas verdaderamente ciudadanas en las que participan los actores clave de la socioeconomía provincial, se cuenta con instituciones relativamente sólidas y autoridades son legítimas. Finalmente, se puede decir que la Asamblea Provincial en Tungurahua es la expresión más amplia y diversa de la participación. En ella se encuentran todos los representantes de la gestión ejecutiva, los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales y económicas del territorio. El éxito de la Asamblea Provincial de Tungurahua trae a colación la necesidad de conocer cuáles son los factores de éxito de la mencionada experiencia.

¿Qué es y cómo funciona la Asamblea Provincial de Tungurahua?

La Asamblea Provincial de Tungurahua es la expresión más amplia y diversa de la participación, en la que se encuentran todos los representantes de la gestión ejecutiva, los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales del territorio. Es un espacio incluyente, en el que se reúnen voluntariamente los denominados Parlamentos Agua, Trabajo y Gente durante todo el año, siendo la Asamblea el hito de llegada para presentar resultados y rendición de cuentas y renovar esfuerzos y compromisos.

El **Parlamento Agua** es el espacio de participación ciudadana encaminado a velar por el cuidado y la protección de los recursos naturales de la provincia de Tungurahua. Es el encargado de coordinar los esfuerzos institucionales bajo la demanda de los diferentes grupos de interés: páramos, agua potable, agua de riego (riego agropecuario), contaminación y saneamiento. Los debates y los foros tienen resultados que inciden en las planificaciones parroquiales, municipales y del Gobierno Provincial de Tungurahua. Las propuestas tienen relación con otras estrategias, como la agropecuaria y la de Turismo. Adicionalmente, su trabajo se relaciona con las ca-

denas productivas, el Fondo de Páramos de Tungurahua y Lucha Contra La Pobreza (FMPTLP). Entre ellas está el seguimiento a la implementación de los planes de manejo de páramos, planes de manejos de cuenca, socialización a regantes del proyecto integral de riego provincial, adecuación de la infraestructura de distribución y uso del agua, reducción de la contaminación, educación ambiental y optimización de la gestión del agua.

El **Parlamento Trabajo** genera iniciativas que permiten mejorar sus condiciones de producción y, así, disminuir el desempleo, evitar la migración hacia otras ciudades y mejorar sustancialmente las condiciones de vida en los sectores urbano y rural. Sus ejes de trabajo son: i) Estrategia Agropecuaria de Tungurahua; ii) Estrategia Provincial de Turismo, y iii) Agenda de Productividad y Competitividad de Tungurahua.

El **Parlamento Gente** está basado en el marco legal vigente, que plantea no sólo la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar que los temas sociales sean tratados con prioridad e importancia, sino también la obligatoriedad de articulación de las agendas parroquiales, a lo cantonal y lo provincial.

Mecanismos que explican el éxito: elementos de una institución provincial fuerte

Tungurahua trabajó muy oportunamente en organizar a la gente, por tanto, es un caso especial. Sin embargo, no se puede hablar de una provincia fuerte si no existe una identidad clara. En Tungurahua es fundamental la identidad de la región, la misma que fue edificada a partir de procesos de construcción de identidades territoriales. Se requiere, en consecuencia, trabajar muy activamente en la parte cultural, para construir referentes comunes.

El caso de la provincia de Tungurahua es interesante, puesto que su sentido de identidad se construyó a partir de una catástrofe natural:

el terremoto de 1949. Desde entonces, la población se unió en pro del desarrollo de la provincia porque, frente a la sensación de crisis y destrucción material, la gente se sintió llamada a emprender de nuevo, a construir, a ponerse de acuerdo. En este sentido, una fuerte identidad territorial es importante a nivel cultural y político, por su puesto los factores que catalicen ello pueden ser distintos en cada territorio. Otro factor importante es el de la institucionalidad, no hay posibilidad de promover el desarrollo sin una adecuada institucionalidad con capacidades y legitimidad para propiciar las transformaciones que sean del caso. En el caso que se cita de ejemplo, Tungurahua, la catástrofe referida y el deseo de superación jugaron un rol en el impulso y la legitimidad de la institucionalidad local y provincial. Las mencionadas condiciones, por supuesto, no existen en todas las provincias, por tanto, es menester reconocer, valorar e impulsar la construcción de identidades territoriales de otro tipo. Lo que si resulta ineludible es fortalecer las instituciones y promover una fuerte vocación a participar en los temas de la ciudad. La existencia de buenos líderes tampoco es un tema menor, resulta indispensable y para ello es importante vigorizar los espacios de construcción de cuadros técnicos y políticos. Indiscutiblemente, los líderes de la provincia de Tungurahua, en su momento, pusieron su impronta en el impulso de lo que se ha considerado un caso exitoso de planificación y articulación de políticas para el desarrollo territorial.

El 5 de agosto de 1949 se produjo el sismo conocido como Terremoto de Ambato, o de Pelileo, en la provincia de Tungurahua, el cual tuvo alto potencial destructivo debido a la generación de grandes deslizamientos. El terremoto ocurrió a las 14h08 (tiempo local) y su epicentro se ubicó en una falla al sur del nido sísmico de Pisayambo, aproximadamente a 20 km nororiente de Pelileo. La magnitud calculada en función de las intensidades generadas fue de 6,8 con una profundidad menor a 15 km (Geofísico 2016). El terremoto representó la pérdida del 76% de las casas, la interrupción de todas las vías de comunicación con los demás cantones y varias parroquias. Este fenómeno natural implicó la destrucción de los canales de riego, la

paralización de los servicios eléctricos, la desorganización de sus actividades industriales y la paralización de gran parte de su comercio (Sancho de la Torre 2015, 113).

El terremoto ocurrió luego de la denominada Revolución de Mayo de 1944, cuando los ciudadanos en asambleas populares pudieron designar a sus representantes en la reorganización de los consejos cantonales. Miembros de los partidos socialistas y comunistas rompieron con la hegemonía política de la región y se eligió como alcalde al socialista Neptalí Sancho Jaramillo, quien provocó distintas reacciones: por un lado, a favor de la designación por parte de los obreros y el recelo por parte de los grupos tradicionales de la sociedad tungurahuese (Sancho de la Torre 2015, 102).

El sismo llegó cuando faltaban cuatro meses para las elecciones del nuevo alcalde de la ciudad de Ambato. Lo antes señalado es tomado en cuenta por las autoridades nacionales bajo la figura de Galo Plaza Lasso. Para Sancho de la Torre, una de las razones por las cuales el Gobierno de Galo Plaza Lasso asumió las tareas de reconstrucción desde el Gobierno central fue para tratar de minimizar las posibilidades de que se acrecentara la popularidad de un gobierno municipal socialista enfrentando las tareas de reconstrucción.

En este marco, la reconstrucción de las zonas devastadas fue dirigida por personas de confianza del presidente, habiendo nombrado, por ejemplo, a Sixto Durán Ballén como subdirector del Plan Regional de Tungurahua y encargado del proyecto de la reconstrucción de Ambato. Los vínculos del presidente Plaza Lasso con organismos internacionales influyeron para que llegara ayuda internacional, como la Cruz Roja. De igual forma llegaron los medios de comunicación con cobertura nacional. En este marco, entidades con experiencia internacional evaluaron el costo relacionado con los daños causados. Los cálculos arrojaron un monto de 100 millones de dólares. Aunque se recibieron algunas contri-

buciones, sólo se contaba con el 10% de lo que se necesitaba para un programa de máxima aspiración (Paz y Miño Cepeda 2005). Frente a la magnitud del evento, la restricción de recursos y las demandas ciudadanas, el gobierno local, a través del alcalde y del Concejo de Ambato, asumió el control de la ciudad y colaboró con la Comisión de Reconstrucción nombrada por el presidente de la República y todas las demás autoridades y corporaciones empeñadas en el resurgimiento de la ciudad de Ambato. A través de la creación de comités barriales, se inició el levantamiento de escombros y se veló por la higiene y el control del reparto de subsistencias en su sector. Se iniciaron las mingas populares para la reconstrucción de los barrios y parroquias y, para recuperar el ánimo de la población, se organizaron desfiles ciudadanos en los cuales participaron organizaciones gremiales y barriales, autoridades y población en general.

Ocho mil personas desfilaron en las calles de la ciudad destruida. Esta manifestación cívica tenía por objeto reafirmar el valor y la entereza del pueblo ambateño. Ante los restos de Juan Montalvo y con la frente erguida se realizó un juramento histórico. [...] la prensa local refirió el momento de unción cívica, en que la ciudadanía ambateña se rebela contra el desastre y mostraba su decisión de enfrentar y vencer la adversidad. (Sancho de la Torre, 2015, p. 119)

En este contexto, aunque la gestión de la Comisión de Reconstrucción no escapó a las especulaciones por supuestos desvíos de las donaciones y la entrega de obras a personas cercanas, no hubo una acusación formal, aunque sí informes de por parte de los organismos de control.

Más allá del caso de Tungurahua, se puede mencionar otras experiencias importantes en la acción coordinada de las instituciones y actores socioeconómicos para el desarrollo en territorio. Cabe resaltar, por ejemplo, la provincia del Azuay y la provincia de Loja, donde existe un factor común que aporte al desarrollo de las provincias y las regiones: la presencia de una vinculación entre el conocimiento generado en las universidades con el desarrollo de la provincia y sus ciudades. Las universidades de Loja y de Cuenca son emblemáticas, en ese sentido, puesto que están comprometidas con su sociedad y su comunidad, situación que no se repite en todas las ciudades. Tanto en Loja como en el Azuay, las universidades contribuyen al progreso productivo a través del mejoramiento de ciertos procesos, entre los que se pueden mencionar la producción de lácteos y el desarrollo de *softwares* para el mejoramiento de la producción, entre otros. En este sentido, la universidad cumple un papel importante vinculando el conocimiento científico con las necesidades de desarrollo local, articulando para ello redes internacionales, respaldos de universidades europeas y estadounidenses con la investigación aplicada, situación que marca una diferencia en términos de formación de cuadros y conocimiento para la solución de los problemas concretos de la sociedad, a la vez que eleva el nivel de información y el debate y mejora la toma de decisiones, tanto a nivel ciudadano como a nivel institucional y a nivel político.

Tanto en Azuay como en Loja, es importante resaltar su historia. La vinculación de las universidades de larga trayectoria con el desarrollo de la provincia, así como la relativa fortaleza de sus instituciones locales, tienen que ver también con el hecho de haber estado, por mucho tiempo, separados del resto del territorio nacional, lo que obligó a que la sociedad implementara fuentes endógenas de desarrollo, impulsando para ello, entre otros, sus instituciones.

El caso reciente de la tragedia en Manabí también ha marcado un hito en la ciudad. Si bien es todavía temprano para interpretar su impacto en el proceso social y cultural de este territorio, si puede resaltarse, que luego del terremoto del año 2016, la provincia ha utilizado sus bases previas, su cultura de trabajo y su fuerte sentido de identi-

dad para resurgir. En medio de la tragedia se ha generado una fuerza y dinámica propia, que, junto al apoyo nacional para su reconstrucción, esperamos redunde en su resurgimiento y desarrollo. Todo el proceso de reconstrucción de la provincia ha permitido que se active más organizadamente la ciudadanía, y ahí la importancia y el rol del gobierno provincial, su adecuada participación puede marcar la diferencia en el momento de planificar la reconstrucción y articular todos los sectores alrededor de unas pautas de desarrollo luego del desastre natural. El gobierno provincial puede tener un papel clave, por ejemplo, frente a los proyectos multipropósitos desarrollados por el Gobierno Nacional, que permitirían mejorar la productividad y la producción agrícola en la zona, pero para ello, es fundamental una adecuada organización de los productores y la inclusión ordenada y adecuada a los beneficios del riego. Manabí puede surgir con mayor fuerza y vehemencia, si bien existe un contexto macroeconómico menos favorable al que Ecuador tuvo durante la última década. Cabe, entonces, preguntarse si la cooperación entre el sector público y el privado brindará un horizonte distinto en la etapa actual del ciclo económico del país.

Cooperación pública privada: oportunidad en una etapa de transición

Las circunstancias iniciales del gobierno de Rafael Correa han cambiado en los últimos diez años. Las condiciones del ciclo económico favorable ya no existen actualmente. En estas circunstancias, el Estado debe generar los escenarios para movilizar recursos provenientes de otras fuentes, como, por ejemplo, los recursos de la inversión privada y de la sociedad en los procesos de desarrollo.

En este punto es interesante analizar cómo se pueden construir obras a nivel local a través de las alianzas público-privadas con el sector empresarial o el sector de la economía popular y solidaria, partiendo de las lecciones aprendidas en la experiencia local y de la internacional. En este contexto, y como una alternativa de financiamiento para la provisión de bienes, obras y servicios, el Gobierno de Rafael Correa promulgó en diciembre de 2015 la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones

Público-Privadas. La mencionada norma tiene como ámbito general la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno central y de los gobiernos autónomos, que pueden ser delegados a las asociaciones público-privadas, ya sea para la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, como para la provisión de bienes, obras o servicios, a cambio de una contraprestación por su inversión, su riesgo y su trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada (R. d. Ecuador, 2015).

Sin embargo, la delegación por parte de los gobiernos autónomos a un gestor privado implica una capacidad institucional formada para el efecto. En este sentido, los gobiernos provinciales deben contar con técnicos especializados, que tengan capacidad de negociación y regulación, con abogados formados en el ámbito de la contratación delegada que conozcan las experiencias internacionales y que estén preparados para resolver controversias contractuales en tribunales internacionales.

Al igual que en el Ecuador, varios países de América Latina consideran las asociaciones público-privadas como una opción frente a la escasez de recursos para inversión en bienes y obras de infraestructura. Actualmente, las alianzas público-privadas constituyen un instrumento importante para movilizar recursos y crear nueva inversión. En la región, este mecanismo se aplica en diversos sectores, como transporte, energía, telecomunicaciones y agua y saneamiento, y en gran variedad de proyectos, como la construcción y la operación de carreteras, puertos, puentes, canales, aeropuertos, redes ferroviarias y gestión de residuos. Como en todo instrumento de política pública, existen ventajas y desventajas en su aplicación. Una de las principales ventajas radica en que permite financiar la inversión en infraestructura sin presionar el espacio fiscal de los gobiernos, ya que se movilizan recursos financieros privados, pero además se aprovechan los conocimientos técnicos del sector privado, la introducción de tecnología e innovación y

una provisión más eficiente y un servicio público de mayor calidad, situación que favorece a los usuarios finales.

Las desventajas radican en la naturaleza compleja en términos de distribución de riesgos, los costos y, en especial, la negociación de contratos (CEPAL, 2015).

Economía popular y solidaria como una opción de alianza público privada

La economía popular y solidaria es una opción de alianza público-privada. La economía ecuatoriana está compuesta por varios actores y formas organizativas. La Constitución vigente en el país establece tres formas de organización económica: pública, privada (empresarial) y la economía popular y solidaria, que incluye a las finanzas populares. Existen desafíos estructurales muy importantes en la especialización productiva, en los sistemas distributivos y en la sostenibilidad de la economía del país, por lo que la transformación debe incluir todas esas formas organizativas y sus particulares articulaciones.

Históricamente, la economía ecuatoriana ha sido plural y heterogénea, y en ella han interactuado distintas formas de organización económica que, aún en medio de la hegemonía capitalista, no sólo subsisten, sino que han logrado desarrollar además formas de organización económica popular y solidaria que se articulan, o no, con la economía pública y la economía privada de corte más empresarial.

En ese contexto, existe una importante base de organizaciones populares, solidarias o no, que han subsistido históricamente, tanto como respuesta a la insuficiente articulación y demanda laboral de las empresas capitalistas, y/o como herencia cultural y organizativa de las distintas localidades o pueblos: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas productivas, de vivienda o de servicios, juntas de riego y asociaciones de consumidores y productores, entre otras, tanto en el sector rural como en el urbano, y con población indígena y no indígena. De acuerdo a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el país cuenta con 8

154 organizaciones de economía popular y solidaria (EPS), distribuidas de la siguiente manera: 7 237 en el sector real de la economía, mayoritariamente cooperativas de servicios y asociaciones de producción (4 728 asociaciones, 2 451 cooperativas, 53 organismos de integración y 5 organizaciones comunitarias), y 917 en el sector financiero (916 cooperativas de ahorro y crédito, con 5 millones de socios y una caja central). Esta información no incluye las cajas ni los bancos comunales, que se estima que serían alrededor de 12 000 organizaciones. De este modo, se puede advertir que los actores de la EPS representan una parte importante de la población económicamente activa (PEA) del país (Sánchez, 2016).

Lo antes señalado demuestra la existencia de una red poderosa de gente que brinda servicios productivos y financieros en los territorios, la que, con una justa valoración por parte del Estado, puede asumir varias de las tareas que fueron asignadas en su momento a las instituciones públicas. La existencia de fundaciones, cooperativas y universidades locales que tienen un conocimiento sobre la realidad productiva local y logran, a través de la construcción de redes, trabajar con los diferentes actores (por ejemplo, campesinos, pequeños y medianos productores) puede ser una de las formas de asociación pública-privada. Alianzas que no incluyen únicamente los grandes constructores ni grandes empresarios, sino también redes de proveedores de servicios con un potencial diferente y con presencia en el territorio. Este desafío implica una nueva forma de pensar la política pública, ya no desde un ámbito centralizado en el nivel nacional, sino desde el territorio, con políticas públicas impulsadas por los actores en territorio resolviendo los problemas heterogéneos que les caracterizan.

Un ejemplo de lo antes señalado es el modelo cooperativista impulsado desde el año de 1970 en el pueblo de Salinas de Guaranda, en la provincia de Bolívar. Con el apoyo de voluntarios extranjeros y de la Misión Salesiana, se pasó de un pueblo sin cultura organizativa y productor de sal a un pueblo organizado y agroindustrial, habiéndose convertido en referente para la provincia y el país. En la actualidad, el modelo se organiza alrededor del Grupo Salinas, que está conformado

por Funorsal como instancia de coordinación de todas las cooperativas salineras. Al mismo tiempo se afianzó la instancia de diversificar formalmente las organizaciones centrales en vista de la diversidad de los objetivos: i) Producoop, para impulsar la producción de derivados lácteos; ii) Texsal, para la promoción laboral y social de la mujer; iii) FUGJS, para la atención específica a la juventud; iv) Fundación Familia Salesiana, para objetivos pastorales, de salud y educación, y v) CONA y Centro de Exportaciones, que surgieron para cubrir la comercialización tanto a nivel interno del país como para el exterior.

Tomando como referencia la estructura antes citada, se puede establecer un modelo de alianzas en el que el Estado construya instrumentos que faciliten la labor de las diferentes instancias antes citadas. Así, por ejemplo, el Estado puede crear herramientas e instrumentos, como los sistemas de información, y desde el territorio buscar cómo incidir en las distintas dinámicas económicas, y es en este espacio que la importancia de las autoridades locales se hace presente. En este sentido, el Estado puede generar alternativas, como los fondos concursables y financiamiento para fortalecimiento de capacidades, entre otras posibilidades, y son las instancias privadas en los territorios concretos las que, con su experiencia y su conocimiento, pueden movilizar diferentes acciones en beneficio y desarrollo de esos territorios.

Sin embargo, el escenario antes descrito es factible si existe liderazgo y legitimidad. Los consejos provinciales y los prefectos pueden y deben presentarse y ser reconocidos por la ciudadanía como autoridades respetables, con sentido de convocatoria, y estar rodeados de equipos técnicos competentes. En tal sentido, se requiere fortalecer mucho la institucionalidad y los liderazgos.

Finalmente, las alianzas público privadas pueden ser una fuente de financiamiento para los requerimientos de los gobiernos provinciales, puesto que sus escasas facultades tributarias hacen que su posición sea extremadamente dependiente de las transferencias por parte del Gobierno central. A pesar de que existe el mecanismo de la contribución especial por mejoras para los gobiernos provinciales, su puesta en mar-

cha muestra la dificultad que tienen para mejorar sus ingresos propios. En las mencionadas condiciones, se dificulta el fortalecimiento de los gobiernos provinciales.

En conclusión

Los niveles intermedios de gobierno tienen un potencial muy grande para el desarrollo local y el regional. Sin embargo, esta capacidad requiere de al menos tres características básicas. En primer lugar, un fortalecimiento institucional que tenga como cimiento la identidad y el sentido de pertenencia. En segundo lugar, contar con el involucramiento y participación de los actores socioeconómicos clave del territorio. En tercer lugar, una relación cercana a la academia para que, a través de las universidades, se genere el respaldo y el conocimiento científico para mejorar procesos locales de desarrollo. Eso pasa por el fortalecimiento de las redes de profesionales. Por otro lado, los gobiernos intermedios deben gestionar la creación de institutos tecnológicos, así como institutos de educación superior y las universidades de buena calidad en el territorio, con el objetivo de que los jóvenes tengan opciones locales y fortalecer así la relación sociedad, academia y gobierno local.

Finalmente, se necesita institucionalidad y liderazgo local, no únicamente a nivel del gobierno provincial, sino además a través de la red de otras instituciones. Se requieren institutos técnicos, buenas escuelas, buenas universidades, buenas cooperativas, buenas organizaciones de la sociedad civil. Se requiere conectar y movilizar las varias inteligencias y recursos, desarrollar el conocimiento colectivo en apoyo a la resolución de los problemas del territorio. En este aspecto, el gobierno local juega un papel importante no sólo como articulador local, sino también con las otras instancias de gobierno.

Referencias Bibliográficas

- Cepal (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Documento anual. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Instituto Geofísico Escuela Politécnica Nacional (25 de febrero de 2016). Tomado de: <http://www.igepn.edu.ec/cayambe/805-terremoto-del-5-de-agosto-de-1949>, último acceso: 25 de 02 de 2016.
- Paz y Miño Cepeda, Juan (2005). *La economía en el Gobierno de Galo Plaza Lasso: 1948-1952*. Taller de Historia Económica, VII(2). PUCE.
- Ramírez, Juan Carlos, y de Aguas, Johan Manuel (2016). *Configuración territorial de las provincias de Colombia*. Publicación de Naciones Unidas. Bogotá: Cepal.
- República del Ecuador (1861). Constitución Política.
- _____ (19 de octubre de 2010). Cootad, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En Registro Oficial Suplemento 303. Quito.
- _____ (15 de diciembre de 2015). Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas. Registro Oficial Suplemento 652. Quito.
- _____ (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.
- Sánchez, Jeannette (2016). Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. En *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 35-48). SEPS. Quito: Serie Estudios sobre la Economía Popular y Solidaria.
- Sancho de la Torre, Neptalí (2015). El terremoto de Ambato de 1949: política y administración de la reconstrucción. En Jorge Núñez Sánchez, *Los fenómenos naturales en la historia del Ecuador y el sur de Colombia* (pp. 99-140). Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.