

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL



2017

Serie Territorios en Debate:

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

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL

© *Francisco Enríquez Bermeo / Coordinador*

Serie Territorios en Debate N° 5

Primera edición:

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

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

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

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-470-4

Depósito legal: 005988

Derechos de autor: 052197

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

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

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

Gobiernos intermedios : entre lo local y lo nacional / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017
178 páginas : cuadros, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate ; 5)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-470-4

GOBIERNO LOCAL; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO MUNICIPAL ;
ECONOMÍA ; DESCENTRALIZACIÓN ; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO
TERRITORIAL ; CONSTITUCIÓN ; HISTORIA ; GLOBALIZACIÓN ;
REGIONALISMO ; SOCIOLOGÍA URBANA ; ECUADOR

320.8 - CDD

Índice

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Gobierno intermedio y desarrollo regional	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	13
Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios	
<i>Gustavo Baroja Narváez y Renata Lasso Rosero</i>	63
La descentralización desde el gobierno intermedio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	75
El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación	
<i>Cecilia Chacón Castillo</i>	93
Las regiones, ¿gobierno intermedio?	
<i>Santiago Ortiz y Francisco Hurtado Caicedo</i>	117
Fortalecer el rol del gobierno intermedio para incidir en el desarrollo territorial, la descentralización y la democracia	
<i>Edwin Miño y Marcela Andino Ramos</i>	153

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE presenta a ustedes el **5to Volumen de la Serie Territorios en Debate: “Descentralización y Gobiernos Intermedios”** a través del cual se busca aportar a los Gobiernos Autónomos Provinciales con reflexiones sobre las políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y faciliten el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Para esta reflexión el CONGOPE ha invitado a especialistas provenientes de la gestión pública local, nacional y de la academia para que desde sus distintas perspectivas y conocimientos aborden los avances en materia de descentralización y el papel fundamental de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios. Ver y entender el espacio provincial de manera integral es fundamental.

La noción de desarrollo territorial plantea el fortalecimiento de la descentralización, busca la territorialización de las políticas nacionales a las particularidades del territorio y el fomento de capacidades de autogestión, y plantea un enfoque estratégico ligado a la acción, considerando en todo la interdependencia territorial.

Para accionar el desarrollo territorial, lo fundamental es construir políticas y programas desde el territorio, desde la visión de la gente, e impulsar la participación que es la base de la acción. Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial adquiere una dimensión social que se articula con apuestas económicas, ambientales, y busca articulaciones para una gestión integral. Es por ello que lejos de apasionamientos que distorsionen el análisis, más allá de intereses particulares o electorales hemos abierto este espacio de debate equilibrado que puede encaminar-

Presentación

nos hacia el fortalecimiento de una visión del territorio como un todo integrado e interdependiente.

A través de la Serie Territorios en Debate el CONGOPE espera seguir aportando en los próximos meses con nuevas reflexiones sobre los temas que son de interés de los GAD Provinciales y de la sociedad en general.

Gustavo Baroja
Presidente del Congope

Introducción

A finales de 2015, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Congope, publicó tres libros de la Serie Territorios en Debate, bajo el sello editorial Abya-Yala. La intención fue poner en debate público algunos temas relevantes en la gestión de los gobiernos provinciales. Para esto, convocó a académicos nacionales e internacionales, gestores de política pública nacional y local e incluso a miembros de organizaciones sociales, para que aportaran en el debate. La intención fue aproximar la experiencia de los gestores públicos, el conocimiento de la academia y la percepción de quienes actúan desde la lucha social.

Tres fueron los temas abordados en esa primera fase de publicaciones de la Serie Territorios en Debate, todos en el marco de las competencias de los gobiernos provinciales o asociados a ellas.

El volumen 1 abordó el tema del desarrollo territorial, con la intención de empezar a superar esa dicotomía de lo urbano y lo rural como dos ámbitos de acción fragmentados y diferenciados, y empezar a concebir el desarrollo desde una perspectiva territorial, en la que los dos espacios son complementarios y deben ser pensados y operados como dependientes entre sí.

El volumen 2 abordó el tema de la seguridad alimentaria, la que, si bien no es una competencia de los gobiernos provinciales, sino que es de los aún inexistentes gobiernos regionales, a pesar de ello, se trata de una actividad relacionada directamente con el desarrollo productivo, que sí es competencia de los gobiernos provinciales, y objetivo fundamental de dicho desarrollo.

El volumen 3 abordó el tema del extractivismo, el que, si bien es una competencia del Gobierno Nacional, tiene en todo caso consecuen-

cias directas sobre el territorio y el ambiente, que sí son competencias de los gobiernos provinciales. Este debate se dio en el marco de la política de gobierno de cambio de la matriz productiva, en la que se proponía iniciar la explotación minera de gran escala como paso inevitable para financiar el cambio productivo propuesto.

Dando continuidad a ese debate público, y como una demostración de que no se trata de una preocupación de coyuntura, sino de un desafío del largo plazo, el Congope presenta, para finales de 2017, tres nuevos volúmenes como parte de la Serie Territorios en Debate.

El primero de esta nueva entrega, y volumen 4 de la serie, aborda nuevamente el tema del desarrollo territorial, profundizando el debate y buscando superar la forma en la que tradicionalmente se ha abordado la relación entre lo urbano y lo rural, presente en Ecuador no sólo en la gestión de la política pública, sino incluso en la academia, la que ha abordado estas temáticas como dos especializaciones del conocimiento diferentes. Entre lo urbano y lo rural existen múltiples relaciones y, por supuesto, también tensiones, muchas veces ignoradas y algunas mal tratadas, lo que, en lugar de complementar, ha confrontado. Los autores/as invitados reflexionan sobre el tema y dan algunas señales de cómo superar esa dicotomía. Bajo la coordinación de Diego Martínez Godoy, que ya coordinó el volumen 1 de la serie, se presenta este libro.

El volumen 5 aborda el tema de los gobiernos intermedios y el desarrollo territorial, asunto preocupante de la gobernabilidad en el Ecuador, toda vez que, aprobadas las enmiendas constitucionales en 2016, una de las cuales postergó indefinidamente la conformación de regiones y gobiernos regionales, quedó el vacío de saber quién asume en los territorios la intermediación entre la gestión local y la gestión nacional e inscribe esa articulación en una perspectiva de desarrollo territorial. Una posibilidad, impulsada desde el Congope, es que esa competencia sea asumida por los gobiernos provinciales, pero no en las condiciones actuales, puesto que sus competencias son muy acotadas y carecen además de los recursos suficientes para constituirse como gobiernos intermedios. Otra posibilidad es que, en plazos más largos, se vayan generando

do procesos que en algún momento desemboquen en la constitución de nuevas regiones, basadas en alianzas de provincias, alianzas que no sean el resultado de decisiones tecno-administrativas que no hayan tenido ningún resultado, sino en procesos reales de asociatividad productiva, social y ambiental. Bajo la coordinación de Francisco Enríquez, que ya coordinó el volumen 2 y es el coordinador general de la Serie Territorios en Debate, se presenta este libro.

El volumen 6, y último de esta entrega, aborda un tema de mucha actualidad y que tendrá vigencia en los próximos años: las alianzas público-privadas. Ecuador adoptó en los últimos 10 años un modelo de gestión estatal en el que el Estado se constituyó en su protagonista principal, lo que fue provocado por dos hechos importantes. Uno fue el de la necesidad de reestablecer el rol rector del Estado en el desarrollo del país luego de que, durante 25 años (1981-2006), las políticas neoliberales, aplicadas con mayor intensidad en ciertos gobiernos, dieron al mercado el papel de mano invisible que reemplazó al Estado en su rol regulador. El otro hecho que provocó ese *retorno del Estado* fue el cíclico incremento de los precios de los bienes primarios o *commodities* en el mercado internacional, que se inició a principios del presente siglo, con la demanda principalmente de China, que incorporó a cientos de millones de sus habitantes al mercado como consumidores. Cíclico, dado que, para mediados de la segunda década, esa tendencia se revirtió y redujo la demanda, lo que provocó una caída de ingresos de los países primario-exportadores. En esa medida, surgió la necesidad de no detener el crecimiento económico buscando complementar la disminuida inversión pública, con la inversión privada. De ahí la necesidad de impulsar alianzas público-privadas no solo en el plano del desarrollo nacional, sino inclusive del desarrollo territorial, en el que los gobiernos provinciales y los intermedios tienen un rol proponderante. Bajo la coordinación de Daniela Oleas se presenta este último libro en esta fase.

Con esta nueva entrega, el Congope da continuidad al debate y profundización a los temas que a su entender son de vital importancia para la gestión de los gobiernos provinciales y, más allá de eso, para el

desarrollo del país y principalmente para el bienestar de la comunidad ecuatoriana.

Estos libros fueron posibles gracias al interés del presidente del Congope y prefecto provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, el que, preocupado por el desarrollo del país, ha mostrado de manera permanente su interés por debatir estos y otros temas. Gracias también a Edwin Miño, director ejecutivo del Congope, el que, con sus aportes y constancia, ha permitido mantener y dar continuación en el tiempo al debate de los temas tratados. Estos libros son posibles también por el aporte de todos los autores/as, los que, desde Ecuador, Argentina y España, han mantenido un diálogo continuo con los coordinadores de cada libro: Daniela Oleas y Diego Martínez.

Mi agradecimiento también a Marcela Andino, quien desde el Congope ha llevado a cabo la coordinación y el acompañamiento de todo el proceso para la publicación de estos libros.

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador general
Serie Territorios en Debate

Gobierno intermedio y desarrollo regional

Francisco Enríquez Bermeo

Tradicionalmente, Ecuador organizó su territorio en provincias, cantones y parroquias rurales. A partir de la Constitución de 2008, esa posibilidad de organización se amplió a regiones autónomas y a regímenes especiales de tres tipos: ambientales (Galápagos), étnico-culturales (circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias) y por población (distritos metropolitanos autónomos) (art. 242).

A cada nivel de organización territorial pertenece un tipo de gobierno autónomo y descentralizado, correspondiendo a la región autónoma el gobierno regional, que debe estar constituido por un consejo, electo de manera directa por la población, y un/a gobernador/a que lo presidirá (art. 251).

La conformación de regiones autónomas sólo será posible a partir de la integración de dos o más provincias con continuidad territorial, y a los gobiernos provinciales corresponde proponerlas, con la condición de cumplir con algunos requisitos de carácter poblacional y territorial (art. 244).

Con ello, la Constitución de 2008 promovió la creación de regiones y de gobiernos regionales autónomos, que vienen a ser el nivel intermedio de gobierno. Si bien esta Constitución no determina las regiones, sí establece criterios para su creación y fija un plazo tope de ocho años para su conformación a partir de su promulgación. Además, establece que, en caso de que las regiones no se conformaren en el plazo establecido, el Gobierno central definirá las regiones.

De este modo, por primera vez en la historia del país podremos contar con un nivel intermedio de gobierno que haga realidad el sueño de contar con un Estado fuerte y policéntrico a la vez» (Larrea, 2008, p. 92). El nivel intermedio de gobierno sería el encargado de generar desarrollo territorial a escala regional y, con ello, impulsar el desarrollo económico local.

El Gobierno central en 2008, mediante decreto ejecutivo, creó 10 zonas o áreas territoriales de planificación para la Función Ejecutiva, como adelantándose en la conformación de las regiones, ante la posibilidad de que hasta 2016 no surgieran las regiones. De las zonas 10 zonas de planificación, siete se organizaron integrando varias provincias de manera horizontal (de este a oeste), dos zonas metropolitanas (Quito y Guayaquil) y una última zona especial que correspondía a las islas Galápagos.

En la elaboración de la Constitución, en lo relacionado con la creación de las regiones, se debatió incluso sobre la posibilidad de eliminar los gobiernos provinciales pero no así las provincias, las que se mantendrían como parte de la división territorial pero no como instancia de gobierno, puesto que esa función la cumplirían los gobiernos regionales. Finalmente se decidió mantener los gobiernos provinciales.

Surgió entonces la duda de que existiesen dos niveles intermedios de gobierno, lo que produciría lo que se conoce como «superposición de competencias», es decir, el que estos dos niveles de gobierno asumieran competencias similares¹.

El plazo establecido en la Constitución de 2008 para la estructurar las regiones se cumplió en 2016, aunque la aprobación del Cootad en 2010 lo extendió a 2018 y luego, con las enmiendas a la Constitución aprobadas en 2016, se eliminó el plazo y se postergó de manera indefinida la confor-

1 Las competencias de los gobiernos regionales y provinciales son bastante similares. Varían en su alcance territorial, en que los gobiernos regionales son más planificadores, mientras que los provinciales son más ejecutores. Varían también en algunas competencias, como seguridad alimentaria, ambiente y regulación de organizaciones sociales, entre otras.

mación de las regiones autónomas y, por tanto, de los gobiernos regionales. Si bien esto da tiempo a los gobiernos provinciales para transformarse y consolidarse como gobiernos intermedios, queda la pregunta de si el desarrollo regional debe circunscribirse a una provincia o si vas más allá de las provincias, como está concebido en la Constitución vigente.

Un elemento más a considerar es que, en el marco de las enmiendas a la Constitución, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales de Ecuador (Conagopare) hizo la propuesta de que los gobiernos provinciales asumieran como competencia exclusiva el ámbito de lo rural y que sus autoridades sean electas exclusivamente por los ciudadanos de las áreas rurales, con lo que los gobiernos provinciales dejarían de ser nivel intermedio de gobierno y se constituirían en gobierno del mundo rural, fracturando aún más lo urbano con lo rural y acabando con la perspectiva de un desarrollo territorial integrado. De ahí que los gobiernos provinciales y el Congope se opusieran a esa enmienda constitucional propuesta por las juntas parroquiales.

Han transcurrido cerca de 10 años desde que se aprobó la Constitución y las regiones autónomas no se han constituido ni hay visos para su conformación en el mediano plazo. A esto se suma que los distritos y los circuitos creados en el Gobierno de Correa lo único que hicieron fue extender la presencia de la Función Ejecutiva al nivel más micro del territorio, habiendo debilitado la gestión autónoma y descentralizada de los territorios y consolidando un modelo de desconcentración de la gestión territorial del Gobierno central, lo que más bien es visto por algunos como un proceso de consolidación del centralismo estatal, aspecto que constituye un retroceso para la descentralización y la autonomía en la gestión del desarrollo territorial (Burbano de Lara, 2015).

Es decir, el fortalecimiento del Gobierno central mediante la recuperación de sus funciones de planificador, regulador y ejecutor, venidas a menos durante la «larga noche neoliberal», lo que hicieron es consolidar el centralismo estatal y debilitar los procesos de descentralización y desarrollo territorial, regional y local. Todo esto, en un contexto de auge económico, producto de un significativo incremento de

los precios de los commodities, principalmente el petróleo, a cambios en los contratos con las petroleras y también de la gestión de gobierno en materia de tributos, lo que dio al Gobierno central un protagonismo significativo en la vida nacional.

Otro factor que incide en el debilitamiento de la descentralización y el desarrollo territorial tiene que ver con la vigencia desde hace cerca de 50 años de un modelo rentista sostenido en una economía predominantemente primario-extractivista que, en lugar de invertir los recursos en el desarrollo local, los distribuye en los territorios que han constituido gobiernos seccionales. De ahí la proliferación de cantones y provincias, creados en muchos casos sin cumplir las condiciones establecidas en la ley (50 000 habitantes como mínimo para los municipios)² y más recientemente la transformación de las juntas parroquiales rurales en el quinto nivel de gobierno, a las que se ha provisto de recursos que han hecho más ineficiente el presupuesto estatal como consecuencia de la mayor fragmentación del gasto e inversión pública.

A pesar de que durante este período se han sucedido gobiernos de distinta tendencia ideológico-política, que han gobernado durante la larga noche neoliberal y el socialismo del siglo XXI, el modelo de Estado rentista se ha mantenido y más bien se ha fortalecido, al haber creado las condiciones para que en los próximos años los recursos estatales se incrementen con la explotación extractivista de la minería.

La intención de crear las regiones y los gobiernos autónomos de las mismas apuntaba precisamente a superar la fragmentación territorial, al menos en el nivel provincial, pero esto se ha postergado de manera indefinida. Se suma a ello la consolidación del modelo extractivista de «desarrollo», es decir, seguir organizando la economía del país con una alta dependencia de la extracción intensiva de petróleo y la minería, con muy bajo valor agregado, destinado principalmente a la exportación.

Las preguntas que surgen luego de aprobada la Constitución es: ¿por qué la Constitución de 2008 establece la posibilidad de crear regio-

2 Art. 22, literal a) del Capítulo III del COOTAD.

nes, a ser regidas por gobiernos regionales autónomos y descentralizados?, ¿acaso los gobiernos provinciales no cumplían ya esas funciones? ¿Qué son y para qué sirven las regiones? ¿Por qué crear otro nivel de gobierno (el regional), al que se denomina «gobierno intermedio»?

A continuación, este artículo trata de responder algunas de estas preguntas.

La geografía y la formación de regiones

Las características geográficas son un factor fundamental para entender las regiones. Deler, al referirse a lo que ahora es Ecuador y que se deriva del territorio de los Karas y luego de la Real Audiencia de Quito, afirma (citado por Ospina) que hay tres datos de la geografía física que son determinantes en la estructuración del espacio. El primero es la presencia de la cordillera de los Andes: una sucesión de montañas y tierras altas de aproximadamente 100 km de ancho que atraviesa todo el territorio y que constituye su eje meridiano. El segundo es la presencia de dos espacios selváticos separados por la cordillera: las selvas del litoral pacífico y los bosques húmedos de la cuenca amazónica, ambos de incorporación tardía al espacio territorial. El espacio amazónico, aislado por ser interior, mientras el otro, la Costa, abierto al mar y comunicado con el exterior. El tercer dato, es el golfo de Guayaquil, que tiene el sistema hidrográfico más extenso del Pacífico sudamericano, con una red de ríos de llanura caudalosos y de débil pendiente, con terrenos fértiles, cuyo manejo fue durante cerca de dos siglos, y sigue siendo, uno de los grandes desafíos para el Estado ecuatoriano (Ospina, 2004, p. 21).

Otro aspecto importante de la geografía tiene que ver con la meridianidad, que en los Andes tiene una configuración montañosa distinta a la del resto de la cordillera. Mientras que en Colombia «los Andes se expanden horizontalmente y se abren en tres ramales más bajos surcados de valles profundos» (Ospina, 2004, p. 26); en Perú, «las cordilleras parecen una sola, con valles pequeños [...], [en los que] hay una sola cadena de montañas, a veces cortada por ríos pequeños, a veces cortada por planicies de puna» (p. 26). En Ecuador se distinguen «ramales distintos,

claramente diferenciados y abiertos por profundos valles» (p. 26), en los que se forman las hoyas interandinas, que son valles altos de entre 1 500 y 2 500 m.s.n.m., a cuyos cuatro lados están las cadenas montañosas. Las hoyas tienen una variedad de pisos ecológicos y climas que han permitido diversificar los cultivos. Además, «toda hoya está abierta, tiene una salida. No es una celda encerrada por montañas [...]. Toda hoya tiene un río que la atraviesa» (p. 27). Cada hoya tiene un sinnúmero de pasos naturales hacia las tierras bajas, las selvas, tanto de la Costa como de la Amazonía.

La otra meridianidad de este territorio es la que se da en el mar, espacio en el que se encuentran los vientos alisios³ del este y del sur, que lo convierten en «el lugar de la transición climática entre la zona seca de América del Sur y la zona húmeda, al norte» (p. 28). En estas costas confluyen dos corrientes marinas: una que trae las aguas frías del sur (corriente de Humboldt) y otra que trae las aguas cálidas de la zona tropical (corriente de El Niño). El encuentro de estas dos corrientes provoca, de un lado, que un poco hacia el norte de lo que hoy es Ecuador estén las zonas más húmedas del mundo (el Darién entre Panamá y Colombia y el Chocó entre Ecuador y Colombia) y, de otro lado, más bien hacia el sur, que estén las zonas más áridas del mundo (los desiertos de Perú y Chile). Se trata entonces de un territorio de transiciones ecológicas.

Estos tres grandes accidentes físicos han marcado y marcan al Ecuador (Ospina, 2004, p. 22). «... en una escala temporal de quince siglos y en la escala espacial de más de un millón de kilómetros cuadrados hubo importantes diferencias de una región a otra y, por tanto, desfases cronológicos en la evolución y en el grado de complejidad alcanzado, correlativamente, por los grupos humanos» (Deler, 2007, p. 24), grupos humanos que correspondían a dos tipos de poblaciones: las de llanura y las de las colinas costeras. Los karas, habitantes de buena parte de los Andes ecuatorianos, ocuparon la región septentrional de los incas, repartida en las tierras altas en las que habitaban las tres cuartas partes de su población.

3 Sistema de vientos relativamente constantes en dirección y velocidad que soplan en ambos hemisferios, desde los 30° de latitud hacia el Ecuador con dirección noreste en el hemisferio norte y sureste en el hemisferio sur. <https://www.ecured.cu/>

Esa geografía generó dinámicas en la organización del territorio de relaciones verticales (norte-sur) que se complementan con las relaciones transversales entre los dos espacios selváticos (este-oeste), marcadas por la meridianidad de la cordillera.

Las relaciones entre los grupos humanos que habitan los tres grandes componentes macrogeográficos del noroeste sudamericano: las tierras altas (Sierra), las llanuras del litoral (Costa) y la cuenca amazónica (Oriente), separadas por escasos kilómetros, pero con grandes rupturas geográficas a los dos lados del macizo andino (cordilleras, colinas y planicies), mantenidas sin cambios durante cerca de dos siglos, son los elementos sobre los que se fue configurando el territorio ecuatoriano (Deler, 2007, p. 51-73).

Según Juan Manguashca (citado por Ortiz y Hurtado, 2017), hay dos corrientes sobre la formación de las regiones. Una que tiene como factor importante la estructura geográfica (antes citada) y otra se explica desde las estructuras económicas diferenciadas que persisten en el tiempo. Las dos visiones son complementarias pero insuficientes, puesto que «las regiones son construcciones de agentes sociales históricamente determinados, proyectos políticos colectivos, en que las determinaciones culturales vienen procesadas en función del acervo cultural del grupo y de las circunstancias históricas que le circundan» (Manguashca, 1991, p. 82. Citado por Ortiz y Hurtado).

Las regiones en la historia de Ecuador

El Ecuador a lo largo de su historia, incluso antes de que se constituyera como República, adoptó diversas formas de organización territorial en las que se puede distinguir un nivel regional o intermedio entre el nivel macro y el nivel local. En el siguiente apartado se hace un recuento de esas formas de organización territorial.

Jean Paul Deler, en su libro *Ecuador: del espacio al Estado nacional* (2007), afirma que, para principios del siglo XVI, en el área andina se podían distinguir entre el nivel local de los cacicazgos (que son sis-

temas organizados de producción parcelaria) y el nivel imperial de los incas (que abarcaba un vasto proceso de integración panandino), un nivel intermedio de asociación de las poblaciones andinas, «comunidades bastante grandes que fueron efectivas o simplemente iniciadas en vísperas de la conquista española» (p. 34), cuya característica es la existencia de un núcleo densamente poblado (con más de 50 habitantes por km²), en las que «las manifestaciones de parentesco cultural eran muy marcadas y existía una tentativa más o menos antigua y más o menos avanzada de organizar sistemas de alianza militar y, muchas veces, solidaridades políticas y/o económicas» (p. 34).

Durante los siglos XV y XVI, dice Deler, había en el área andina cinco comunidades intermedias: en el extremo norte, los Chibchas, cuyo núcleo eran las tierras altas de la cordillera oriental (sabanas de Bogotá y Tunja, actual Colombia), con de 2 millones a 3 millones de habitantes, los que nunca fueron incorporados al Imperio inca; los karas⁴, que ocupaban las hoyas andinas de la cordillera ecuatoriana entre Pasto y el Azuay, que se constituyeron en la región septentrional del Imperio inca (última en incorporarse tras largas e inciertas operaciones militares), con entre 1,5 millones y 2 millones de habitantes; los Chimú, territorio que comprendía el alto valle del Marañón y el litoral pacífico peruano, cuyo núcleo poblacional estaba en los oasis del norte del litoral, los cuales también fueron conquistados por los incas, con una población de 2 millones a 3 millones de habitantes; los quichuas, para los que el Cuzco era el núcleo central del imperio de los incas, repartidos en los altos valles y cuencas del sur peruano, cuya población alcanzaba a entre 3 millones y 4 millones de habitantes (la más grande), y, finalmente, los aymaras, herederos del gran Estado de Tihuanaco, localizados en el altiplano (Qollasuyu, actual Bolivia), con de 2 millones a 3 millones de personas, las que fueron incorporadas en gran parte fueron al Imperio inca, en el que las insurrecciones de carácter autonomista fueron frecuentes (p. 34, 35).

4 Se denomina Karas por ser la étnia predominante pero bajo ese nombre se incluyen a otras étnias como los Puruhá-Tiquizambi, Quito-Panzaleo y Caranqui, quienes mantenían una alianza defensiva que daba resistencia a la conquista Inca.

El papel de las ciudades

En este contexto, las ciudades fundadas por los españoles cumplieron un papel fundamental: en menos de 25 años, los conquistadores incorporaron América del Sur al Imperio español. Fueron las ciudades el signo de dominación, expresaban la posesión de tierras y de pueblos sometidos. «Tal programa de urbanización fue realizado, en forma coherente, a nivel de todo el continente» (Deler, 2007, p. 37). Manuel Castells añade que las ciudades fundadas se caracterizaban por haber mantenido una relación más estrecha con la metrópoli colonial que con el territorio circundante (citado por Deler, p. 37).

De ahí que las ciudades hayan sido desde su origen la sede del dominio colonial sobre los territorios conquistados, y desde ellas se organizaba la producción del territorio y la explotación de la fuerza del trabajo. Desde allí se administraban las minas, los obrajes y, luego, la producción de las haciendas. Cabe indicar, en todo caso, que, antes de la llegada de los españoles, los incas tenían organizado su dominio sobre los pueblos conquistados a través de una red de centros poblados que luego facilitaron a los españoles el control de la población indígena rural al haber sido concentrada en reducciones de indios que facilitaron su adoctrinamiento, el cobro de impuestos y el uso de la fuerza de trabajo. Se trataba de que los españoles crearan ciudades en territorios densamente poblados para garantizar su control. A pesar de ello, no hubo una coincidencia exacta entre la red de ciudades españolas y la red anterior de centros incas. «Esta red de fundaciones españolas, alrededor de las cuales gravitaban los centros de concentración indígena, constituía el armazón de un verdadero sistema de producción y transferencia de riquezas hacia la metrópoli» (Deler, 2007, p. 37).

La Real Audiencia de Quito e independencia

Ya en la Etapa Hispánica, la Corona española creó, en 1563, la Audiencia de Quito, que iba desde el Valle del Cauca, por todos los territorios andinos karas, hasta los confines del alto Marañón y los territorios selváticos, habiendo ratificado con ello que la administración española

se organizara en las mismas bases sobre las cuales estaban organizadas las etnias y las regiones precolombinas. Esta forma de organizar los territorios ultramarinos permaneció hasta la Independencia.

Con la independencia de la Corona española, lo que hoy es Ecuador inicialmente formó parte de la Gran Colombia, la que, mediante ley expedida el 17 de diciembre de 1819, estableció que la República estaba organizada en tres grandes departamentos: Venezuela, con capital en Caracas; Cundinamarca (o Nueva Granada), con capital en Bogotá, y Quito, con capital en Quito, que para esos años todavía se encontraba en poder de las fuerzas españolas. Posteriormente, el 2 de octubre de 1821, mediante ley, el territorio de la Gran Colombia se subdividió en siete departamentos, tres de los cuales corresponden a Ecuador.

Luego, con la Ley de División Territorial de la República de la Gran Colombia, expedida el 25 de junio de 1824, se dividió el territorio grancolombiano en doce departamentos⁵, dividido cada uno en provincias y cantones. Tres de esos departamentos correspondían al actual Ecuador: Azuay, capital Cuenca; Ecuador, capital Quito, y Guayaquil, capital Guayaquil.

Esta primera división territorial republicana da elementos de cómo se fueron constituyendo las regiones, las que inicialmente fueron tres: el Departamento de Azuay, conformado por tres provincias: Cuenca, Loja, y Jaén de Bracamoros y Maynas; el Departamento de Ecuador, por tres provincias: Pichincha, Chimborazo e Imbabura, y el Departamento de Guayaquil, por dos provincias: Guayaquil y Manabí.

5 Apure, Azuay, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Ecuador, Guayaquil, Istmo, Magdalena, Orinoco, Venezuela y Zulia.



Fuente: *Cuerpo de leyes de la Republica de la Gran Colombia, 1840*

A su vez, cada una de las ocho provincias estaba constituida por 35 cantones, que fueron los siguientes:

- Cuenca: cantones Cuenca, Cañar, Gualaceo y Girón.
- Loja: cantones Loja, Zaruma, Cariamanga y Catacocha.
- Jaén de Bracamoros y Maynas: cantones Jaén, Borja y Jeveros.
- Pichincha: cantones Quito, Machachi, Latacunga, Quijos y Esmeraldas.
- Chimborazo: cantones Riobamba, Ambato, Guano, Guaranda, Alausí y Macas.
- Imbabura: cantones Ibarra, Otavalo, Cotacachi y Cayambe.
- Guayaquil: cantones Guayaquil, Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena y Machala.
- Manabí: cantones Puertoviejo, Jipijapa y Montecristi⁶.

6 Fuente: *Cuerpo de leyes de la Republica de la Gran Colombia*, que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el 1821 hasta el último de 1827. Reimpreso por la edición oficial de Bogotá publicada en tres volúmenes. Con un índice cronológico y otro alfabético de la materia de las leyes. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal. 1840, pp. 207-211.

De la información citada se puede apreciar que cada uno de los departamentos tenía bien definidos sus centros de gravitación: Cuenca, Guayaquil y Quito, al igual que sus áreas de influencia. Cuenca gravitaba en el sur andino con proyección importante hacia la Amazonía (aunque no lo muestra el mapa), no hacia la Costa, aunque sí a la parte baja de Loja. Guayaquil gravitaba en la costa marítima del centro y el sur del país. Mientras que Quito gravitaba desde el norte de la Costa (Esmeraldas) hasta la Amazonía, pasando por el centro y el norte del área andina.

Se trata de una primera división territorial que reconoce la existencia de tres regiones: Quito que, por tradición, no sólo por la presencia del incario, sino también e incluso anteriormente de los karas (quitu-shiris) y, luego, con la presencia de la Real Audiencia durante la Etapa Hispánica, fue el centro político de dominación, desde el cual se organizó además la conquista de los pueblos amazónicos de las misiones religiosas.

Guayaquil, la puerta marítima de entrada a lo que hoy es Ecuador (la otra fue la entrada terrestre desde el norte, desde Colombia) y que para inicios del siglo XIX, con la apertura comercial, se empezaba a constituir en la principal zona abastecedora de bienes primarios a Europa (cacao) y en la zona más rica y próspera del país con gran potencial hacia el Pacífico sur.

Guayaquil y su creciente hinterland cacaotero comparten plenamente el ímpetu de cambio. Favorecido por un auge económico resultado de relaciones más estrechas con el mercado internacional, esta región se convierte en la mayor productora de cacao en el mundo. Agricultores y comerciantes hacen grandes fortunas, empobrecidos migrantes indios bajan de la Sierra a la Costa con esperanzas de una mejor vida, y Guayaquil crece hasta llegar a ser la ciudad más rica y más grande del Ecuador (Maiguashca, 1994, p. 252).

Y, finalmente, Cuenca, en donde se localizaba el más antiguo asentamiento inca en lo que hoy es Ecuador (50 años aproximadamente), con pueblos como los cañarís, que le dieron una continua y permanente resistencia a la ocupación inca, y el posterior asentamiento español para la dominación de los pueblos indígenas del Austro del país con fuerte proyección a la conquista y la dominación de los pueblos amazónicos del sur oriente de lo que hoy es Ecuador. Austro significa punto cardinal del hori-

zonte, diametralmente opuesto al norte. En ese sentido, Cuenca constituía el punto de equilibrio entre Quito, centro de dominación política del territorio, y Guayaquil, región próspera y vinculada a la extraterritorialidad.

En 1830, Ecuador se proclamó república independiente, se separó de la Gran Colombia y organizó su territorio en los mismos tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca. Para entonces, se habían configurado grupos dominantes expresados principalmente, de una parte, en una élite costeña conformada por propietarios de grandes plantaciones fuertemente vinculados al comercio internacional, favorables al liberalismo económico, y, de otra, hacendados de ideología más bien conservadora, propietarios de las tierras altas en donde había enormes reservas de mano de obra indígena.

Cuando el Departamento del Sur se separó de la Gran Colombia, en 1830, para formar la República del Ecuador, tenía una población aproximada de medio millón de habitantes, que, si se considera que en el último cuarto del siglo XVI alcanzaba los 150 000 habitantes, se necesitaron dos siglos para que la población se triplicase (Deler, 1994, p. 296).

Guayaquil fue desde la Etapa Hispánica importante en la América andina, por haber estado dotada de un valioso puerto y astilleros en el Pacífico sur y, luego, por la producción de cacao que se exportaba a Europa, cuyo eje fue el latifundio, en detrimento de la pequeña propiedad agrícola. Quito, mientras tanto, era el eje de la Sierra centro-norte, con un régimen hacendatario de producción agropecuaria sustentado en el trabajo forzado de los indios, que abastecía al mercado interno, y con un sector manufacturero textil en crisis, como consecuencia de la apertura comercial, principalmente con Inglaterra; además, era un centro de arte y cultura y la primera ciudad que proclamó la independencia frente a la Corona española⁷. Cuenca, por su parte, era el eje de la Sierra sur: rica en agricultura, pequeña minería, tejidos, artesanías, la cascarilla y el ganado (Chediak, 2012, pp. 10, 11, 12). Desde el inicio, Ecuador mos-

7 Quito junto con la actual Sucre de Bolivia (antes Chuquisaca) fueron las primeras ciudades que proclamaron su independencia de la Corona española (agosto y mayo de 1809, respectivamente).

traba fracturas sociales y regionales y no constituía un mercado interno articulado, dada su poca conectividad. La Constitución de ese año, en su art. 53, introduce la figura de prefecto para referirse al representante político del presidente de la República en el departamento (Páez, 2008).

En 1835 se dictó una nueva Constitución, en la que se suprimieron los departamentos, se mantenían las provincias y los cantones y se establecía que cada provincia tuviera un gobernador como representante del Gobierno central. Se creó además un consejo de ciudadanos honrados en cada provincia para que auxiliaran al Gobernador. La intención de la medida fue debilitar el poder de los grupos dominantes de los departamentos, fragmentando el territorio, para garantizar mayor control desde el poder central.

Para consolidar el Estado unitario [...] era necesario [...] crear una división política del país que [...] giró alrededor del [...] departamento y la provincia. [...] los federalistas insistieron en la necesidad del departamento. Los unitaristas [...] quisieron eliminarlo y reemplazarlo con la provincia. En un segundo momento [...] «los unitaristas débiles» argumentaron en favor de una provincia relativamente autónoma [...], mientras que [...] los «unitaristas fuertes» se pronunciaron por una provincia sujeta al Ejecutivo. (Maignashca, 1994, p. 361)

Para 1845 se produjo la denominada revolución «marcista» y se expidió una nueva Constitución, la que ratificó la eliminación de los departamentos, porque se suponía que debilitaban al Gobierno central, y la base de la organización del territorio fueron las provincias, para lo que se establecieron siete⁸: Pichincha, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca y Loja y el archipiélago de Galápagos⁹; eliminó la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas y no hacía mención a la Región Amazónica, que estaba incluida en las provincias de la Sierra. En total, cinco provincias de la Sierra, dos de la Costa y la Insular, lo que da cuenta del peso de las provincias de la Sierra en el país.

8 El art. 3 de esa Constitución indica que el territorio de la República comprende las siete provincias.

9 Se la menciona, aunque no tiene el estatus de provincia.

A pesar de ello, los marcistas no se decidieron en favor de un Estado federal y se inclinaron más bien por un unitarismo difuso, es decir, un Estado unitario que permitiera una buena dosis de autonomía a sus subdivisiones políticas. [...] se pronunciaron en favor de una provincia menos sujeta a las directivas del Ejecutivo. (Maiguashca, 1994, p. 363).

Para esos años, la población del Ecuador se mantenía en aproximadamente medio millón de habitantes.

Desde la fundación de la república hasta 1860, Ecuador sufrió continuas guerras que amenazaron con disolverlo. A pesar de que la Constitución de 1830 declaró al Ecuador como Estado unitario, la existencia de tres departamentos fuertes, cuyas capitales eran Quito, Guayaquil y Cuenca, llevó en pocos años a que se planteara la posibilidad de constituirse como Estado federal, a fin de que cada departamento conservara «su cuota de poder, como si se tratara de un Estado federado» (Maiguashca, 1994, p. 361).

En 1859, el federalismo cobró fuerza y se proclamaron no tres, sino cuatro Gobiernos, uno de los cuales, el de Loja, propuso el federalismo. Fue García Moreno quien, combatiendo a sangre y fuego a los grupos entonces denominados separatistas, unificó el Estado nacional unitario. Para esto debilitó a los municipios, y hasta planteó su eliminación, y fortaleció las gobernaciones provinciales como la instancia estatal de representación del Gobierno central en los territorios. Con esto se dio inicio a un proceso de desconcentración del Gobierno central y, además, se debilitó la descentralización encarnada en los municipios.

La primera Ley de División Territorial se expidió en Ecuador el 29 de mayo de 1861, en el primer Gobierno constitucional de García Moreno, con 13 provincias, una de ellas, denominada «Oriente», y desde entonces se identificaron los territorios amazónicos con ese nombre. Además, creó las parroquias.

La nueva organización territorial, comparada con la anterior de 1824, dividió el territorio ecuatoriano en 13 provincias, 41 cantones, 290 parroquias, 22 pueblos y cuatro misiones. Además, hizo los siguien-

tes cambios: eliminó la provincia de Jaén y Maynas y creó otras seis: Tungurahua, León (Cotopaxi en 1938), Ríos (Los Ríos en 1878), Esmeraldas, Oriente y Galápagos. La provincia de Oriente se constituía con los cantones Napo y Canelos, compuestos por pueblos en lugar de parroquias. El cantón Napo incluía el Gobierno de Quijos, que iba hasta el Amazonas. Esta ley, aparte de haber creado más provincias y haber creado parroquias, mantuvo los municipios.

La Constitución de 1861 mantuvo el Estado unitario, pero dispuso que los gobernadores provinciales fueran elegidos por sufragio directo y secreto, conformando los más votados una terna de la que el Gobierno central escogiera al gobernador (Manguashca, 1994, p. 363).

En 1869 se promulgó una nueva Ley de División Territorial, en la que se mantuvieron las provincias, reduciendo un cantón e incrementando las parroquias, que pasaron de 290 a 316 (IGM, 210, p. 9, citado por Chediak). Con esa ley, García Moreno culminó una campaña contra los departamentos que informalmente mantenían todavía su poder y las provincias semiautónomas herencia de la Constitución «marxista», con lo que se consolidó un Estado unitario fuerte. Desde entonces, la provincia fue una unidad de gestión sujeta firmemente al control del Gobierno central (Manguashca, 1994, p. 364).

En 1878 se expidió la tercera Ley de División Territorial, en la que se constituyeron la Región Oriente y el Archipiélago de Colón, integrados por las provincias de Oriente y Galápagos. Para entonces, eran 13 provincias, 43 cantones, 326 parroquias, la Región Oriente, el Archipiélago de Colón, seis territorios, tres tribus, 19 pueblos y 12 islas (incluido Galápagos) (Manguashca, 1994, p. 364).

En 1884 se expidió la cuarta Ley de División Territorial, en la que se aumentaron cuatro provincias: Carchi, Bolívar, Cañar y El Oro, con lo que el Ecuador quedó conformado por 17 provincias, 50 cantones, 326 parroquias, una viceparroquia (en Carchi), la Región de Oriente, el Archipiélago de Colón, 20 pueblos, 3 tenencias y la isla de la Plata (Chediak, 2012, p. 16).

Los criterios adoptados en esos años para expedir las diferentes leyes de división territorial apuntaron a buscar un equilibrio en las relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales.

Bajo la Presidencia de Eloy Alfaro, en 1899, se dictó la Ley Especial de Oriente, que dio a la región un trato preferencial. Aun así, varios territorios amazónicos continuaron perteneciendo a provincias de la Sierra, por la ausencia de centros poblados medianamente grandes en esa región. En este período se consolidó el Estado unitario.

Posteriormente, los Gobiernos fueron creando una institucionalidad y una infraestructura que fue articulando el territorio en sus niveles local, regional y nacional, principalmente en el período de la denominada «Revolución juliana» y en la Presidencia de Ayora. En agosto de 1925 se expidió una nueva Ley de División Territorial, la que, además de haber fijado varios límites provinciales, determinó las jurisdicciones cantonales, habiendo mantenido las mismas parroquias de la ley anterior.

La Asamblea Constituyente de 1945 creó los consejos provinciales y la de 1946 determinó que se elegirían consejeros, los que designarían su presidente. Se estableció que en cada provincia habría un consejo provincial y que su tarea sería la de impulsar el progreso articulado al Gobierno central (Gobierno Provincial de Manabí), es decir, cumplir la función de nivel intermedio de gobierno.

Las provincias se fueron creando en el siguiente orden posterior a 1830: Esmeraldas en noviembre de 1845; Cotopaxi en abril de 1851; la denominada Provincia de Oriente en mayo de 1861¹⁰; Ambato, luego Tungurahua, en julio de 1860; Los Ríos en octubre de 1860; Carchi y Cañar en noviembre de 1880, y El Oro en noviembre de 1882. Posteriormente se fueron creando las demás provincias: Morona Santiago en noviembre de 1952; Zamora Chinchipe en enero de 1953 y Pastaza y Napo en noviembre de 1959.

10 Incluía además de las actuales provincias orientales de Ecuador a los departamentos de Putumayo y Amazonas de Colombia, Loreto del Perú y una parte del Estado brasileño de Amazonas.

Hasta antes de 1967 había en Ecuador 19 provincias, y fue en la Constitución que se aprobó ese año que se estableció que el prefecto debía ser electo popularmente. «Los consejos provinciales, de esta manera, se consolidaron en el sistema democrático, político, geográfico y administrativo del país, como organismos intermedios, fortaleciendo su función como responsables del desarrollo [...] [de] sus territorios» (Chediak, 2012, p. 54).

Galápagos se creó como provincia en febrero de 1973; Sucumbíos, en febrero de 1989; Orellana, en julio de 1998, y las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, en noviembre de 2007.

Como puede observarse a lo largo de la historia republicana, en Ecuador ha habido una presencia recurrente de las provincias, forjada de liderazgos locales y regionales que en muchos casos fueron dando identidad a sus pobladores.

Con la puesta en vigencia del neoliberalismo en los años 80, los gobiernos provinciales, presentes en la gestión pública desde hace varias décadas, se debilitaron y, con esto, el desarrollo regional, toda vez que las políticas neoliberales tienden a fortalecer los municipios. «... se inicia el proceso de desmantelamiento del Estado y empieza a cobrar fuerza el tema del desarrollo local, desde una perspectiva de fortalecimiento de los municipios, dejando de lado las posibilidades de construcción regional planteadas en los años 60» (Larrea, 2008, p. 88). Se profundizó un discurso sobre el desarrollo local que dejaba de lado el desarrollo regional.

En octubre de 1997, el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, en la que se diferencia la descentralización de la desconcentración, siendo la descentralización la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos de la Función Ejecutiva a los gobiernos seccionales autónomos, mientras que la desconcentración es esa transferencia a organismos dependientes de la misma Función Ejecutiva. Además, se estableció el carácter facultativo, voluntario y no obligatorio de la descentralización, habiendo ratificado

con esto lo ya antes establecido en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, aprobada en diciembre de 1993, que dio lugar a que a este proceso se denominara «descentralización a la carta». Esta última ley asoció modernización con privatización.

Una diferencia importante entre estas dos leyes fue que la Ley de Modernización del Estado incluyó en la descentralización la gestión de los tributos, mientras que la Ley de Descentralización la excluyó, cerrando la posibilidad de que se avanzara en un proceso de descentralización fiscal. La Ley de Modernización habla exclusivamente de descentralización (transferencia de competencias del Gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos), mientras que la Ley de Descentralización, además de descentralización, introduce el concepto de desconcentración, con lo que la primera ley mencionada es más favorable a fortalecer procesos de descentralización. En ese mismo año se aprobó la ley por la que el Gobierno central debe transferir a los gobiernos seccionales autónomos el 15% del presupuesto general del Estado.

Fue la Constitución de 1998 la que consolidó la denominada «descentralización a la carta», ya que estableció como principio la idea de que los gobiernos seccionales autónomos podían solicitar cualquier competencia, con excepción de la seguridad nacional, la defensa, la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y la tributaria y el endeudamiento externo (art. 226), y el Gobierno central tenía la obligación de entregar competencias y recursos. La descentralización era voluntaria para los gobiernos seccionales autónomos y obligatoria para el Gobierno central, aunque lo de «obligatorio» era relativo, toda vez que los gobiernos seccionales autónomos debían tener y demostrar capacidad de gestión de la competencia a ser asumida y esa capacidad estaba determinada por el Gobierno central. Bajo esas condiciones, se descentralizó muy poco.

La Constitución de 1998 definió los gobiernos municipales y provinciales como gobiernos seccionales autónomos, teniendo los provinciales competencias en el sector rural, mientras que los municipios las tenían en el sector urbano. Esta división de competencias fracturó aún

más la posibilidad de lograr el desarrollo territorial.

Lo acontecido en los años posteriores, principalmente a partir de 2007, fue mencionado que en la «Introducción», siendo su resultado respecto de la conformación de regiones su postergación indefinida, ante lo cual se plantea el desafío de que los gobiernos provinciales se constituyan en el principal gestor de las regiones autónomas y los gobiernos intermedios, pero sobre la base de una reconfiguración de la organización territorial.

Globalización, fenómeno que exige modificaciones a la organización del territorio

Aspecto importante a considerarse es que, a partir de los años 70, el mundo empezó a experimentar la denominada globalización, que se vio intensificada en la década de los 90 con la caída del Muro de Berlín y, luego, con la desintegración del bloque de países del socialismo real, lo que expandió el capitalismo y dio lugar a la presencia de un espacio único y múltiples territorios.

La globalización transformó las formas de producir, de comercializar y de relacionarse entre los países, como también demandó cambios en la organización territorial, en el espacio físico y en el espacio virtual. Se potenció lo local (ciudades y regiones) y aparecieron o se fortalecieron bloques de países, muchas veces en detrimento de los Estados nacionales, los que se vieron obligados a ceder parte de su soberanía.

La característica predominante de la globalización es su incesante innovación, que hace que se trate de un fenómeno económico que obliga a una comercialización a la mayor escala y la mayor velocidad posibles, en la que no son admisibles barreras arancelarias o paraarancelarias y en la que el capital transnacional tiene protagonismo importante.

Pero la globalización es también un fenómeno político, de agregación y segmentación territorial, expresado en la conformación de organizaciones supranacionales que actúan como bloques, como es el caso de la Unión Europea, la CAN, el Mercosur y el Nafta, entre otros. Blo-

ques de países que, además de actuar como dinamizadores del mercado promoviendo acuerdos comerciales, actúan también como reguladores, aunque la tendencia es el mercado libre y único. Esto ha puesto en tensión a los Estados nacionales, los que han renunciado a varias funciones a favor de los bloques supranacionales e instancias internas descentralizadas, como las ciudades y las regiones, las que compiten por recursos tecnológicos y financieros, con lo que se convierten en nuevos actores clave del escenario mundial (Bossier, 2002, p. 4).

Los bloques de países han adquirido cada vez mayor relevancia, aunque en este último período el bloque más sólido, la Unión Europea, ha empezado a dar muestras de debilidad (Brexit), ya que desde dentro hay quienes la cuestionan.

La globalización es un fenómeno económico, puesto que muchas empresas, antes de carácter local y nacional, se expanden por el mercado mundial, pero también es un fenómeno social, cultural y territorial, ya que, del mismo modo, varios movimientos sociales van adquiriendo dimensiones universales, como el movimiento de los indignados occupy, las feministas, los ecologistas, los anticapitalistas, los antiguerra y los pro derechos sexuales, por mencionar algunos. En lo cultural, la globalización ha interculturalizado más a la población mundial, puesto que ha permitido que se conozca e interactúe una diversidad de culturas, en algunos casos, con la oposición de grupos conservadores y de ultraderecha.

En lo territorial, la globalización ha ido dibujando espacios físicos y ciberespacios que configuran una nueva geografía, que obligan a que todos los países adopten un ordenamiento territorial nuevo, derivado de la expansión de un capital desterritorializado. Se han ido conformando bloques de países y se han potenciado ciudades y regiones, no necesariamente contiguas, que buscan incorporar la mayor cantidad posible de factores de éxito, de factores que los ayuden a posicionarse como «ganadores» del juego, dotándose así de una maleabilidad que les permita modificar su propio contenedor y su contenido, su forma, sus límites, su complejidad (Bossier, 2002, p. 5).

Varias regiones, principalmente las más pequeñas, tratan de ampliar su tamaño para obtener ventajas de escala y diversidad, muchas veces por encima de las fronteras nacionales. En esos procesos son importantes aspectos como la posición geográfica, las vías de comunicación y el transporte, las comunicaciones, el tejido productivo, las instituciones, el gobierno, las empresas, la cultura y la calidad la mano de obra, entre otros elementos. Todo esto permite que un territorio interactúe en el mundo globalizado, dependiendo de ello su velocidad, su flexibilidad, su maleabilidad, su resiliencia, su inteligencia, su identidad.

Factor importante de la globalización, como ya se anotó, es el uso de tecnologías y de la información en la interrelación de territorios, colectivos y personas de todo el mundo. En lo económico, el rasgo distintivo es la presencia de mercados en los que las empresas venden bienes y servicios ya no solamente en mercados locales y nacionales, sino también en mercados transnacionales y el mercado mundial. Mucha de la producción de bienes y servicios ya no se realiza en un solo espacio físico, sino también en varios espacios geográficos: cada parte de un bien se produce en un lugar distinto, hasta llegar a otro lugar para su ensamblaje como producto final.

Dotados de dinero, tecnologías, información e infraestructura, los territorios se vuelven económicamente viables, adquieren una complejidad que les permite convertirse en territorios dinámicos en la globalización. A criterio de Boissier, la globalización ha generado una nueva geografía o una nueva forma de regionalización, que «anida» territorios similares, que han dado origen a regiones asociativas contiguas geográficamente e incluso algunas sin contigüidad, regiones virtuales con procesos más complejos (Bossier, 2002, p. 6).

Procesos de regionalización se dieron en España, con la conformación de autonomías; en Chile y Perú, con regiones; en Colombia, con departamentos, muchos de ellos basados en procesos históricos de identidad y otros, en actos administrativos de una nueva división política, que en algunos casos se convirtieron en unidades territoriales más sólidas que las antiguas unidades territoriales, como es el caso de las

provincias en España, en las que, si bien las provincias se mantienen, las autonomías han adquirido mayor peso político territorial.

... ahora resulta perfectamente posible establecer una región construida a partir de un acuerdo estratégico entre dos o más regiones absolutamente distantes y discontinuas en el plano geográfico. [...] Los numerosos ejemplos de regiones fronterizas multinacionales que dan un paso adelante y conforman asociaciones más formales, refrendadas incluso mediante tratados internacionales, son claros casos de regiones asociativas, en tanto que la antigua práctica de la «hermandad» entre ciudades o regiones ha sido un anticipo de las regiones virtuales. (Boissier, 2002, p. 10)

En esos casos, las líneas fronterizas nacionales, cada vez más obsoletas, van siendo superadas por las nuevas dinámicas surgidas de la globalización, lo que ha ido socavando los cimientos de los Estados nacionales (Beck, 1998, p. 23). Globalización en la que las empresas transnacionales adquieren en lo económico un papel preponderante en la configuración del mercado mundial, facilitado por los tratados de libre comercio, con los que se extraen cada vez más mayores recursos de las economías del sur (vía industrias extractivistas, libre comercio de bienes, franquicias), pero también, y por otro lado, hay procesos globales paralelos de transferencias de recursos (remesas) desde los países del norte hacia los países del sur, derivados de los flujos migratorios crecientes.

Todo ello ha generado economías de interacción entre el norte y el sur. Los recursos de las remesas transforman las pequeñas comunidades locales de los países del sur pero, a la vez, esas comunidades proyectan su presencia en el mercado de los países del norte a través de bienes provenientes del sur, lo que ha ido configurando en las grandes urbes sociedades culturalmente diversas, producto de la presencia de los migrantes, los que van modificando la cultura nativa por una pluriculturalidad y van adquiriendo cada vez mayor protagonismo y, con esto, van transformándose en actores locales relevantes¹¹ (Beck, 1998, p. 23).

11 Los casos de los alcaldes de Londres y París son emblemáticos. El primer caso se trata de una persona cuyo origen es de familias migrantes de Paquistán y en el otro

La dinámica de la globalización es un factor amenazador, que socaba la soberanía de los Estados nacionales, restando poder a sus políticas. Permite, por ejemplo, que los empresarios transnacionales exporten puestos de trabajo allí donde son más bajos los costos laborales y las cargas fiscales; permite que se reparta el trabajo por todo el mundo y que se sirvan de los Estados nacionales para conseguir «pactos globales» para reducir o eliminar las cargas impositivas y dotarse de infraestructuras más favorables e incluso castigar a los Estados nacionales cuando se muestran poco amigos de sus inversiones.

Al ser global, la producción distingue entre el lugar de la inversión, el lugar de producción, el lugar de declaración fiscal y el lugar de residencia de las empresas, buscando establecerse en los lugares más atractivos y pagar los impuestos allí donde les resulte menos gravoso. Y todo esto, sin estar sujetos a decretos gubernamentales ni cambios de leyes, ni siquiera a debate público. Se trata de oportunidades reservadas a las empresas que se mueven en el ámbito mundial (Beck, 1998, p. 24).

Como bien afirma Beck, el Estado nacional es un Estado territorial, que basa su poder en el apego a un lugar concreto, mientras que la sociedad global tiene muchas dimensiones, las que traspasan las fronteras territoriales del Estado nacional. De ahí que las empresas pueden producir en un país, pagar impuestos en otro y exigir a un tercer país inversiones en infraestructura (Beck, 1998, p. 25).

La globalización ha dado lugar a que vivamos en una sociedad mundial, en la que los espacios cerrados no existen, puesto que no hay país ni grupo que puedan vivir al margen de los demás, sin entremezclarse económica, cultural ni políticamente (Beck, 1998, p. 30).

Cambios en Ecuador en los últimos 70 años

En el transcurso de los últimos 70 años, el Ecuador ha sufrido

caso, de migrantes de España, lo que da cuenta de la presencia de ciudades con culturas diversas.

cambios profundos. La población ecuatoriana creció cinco veces: pasó de 3 202 757 habitantes en 1950 a 16 776 977 habitantes en 2017 (proyecciones INEC). Esto generó un acelerado índice de urbanización, con dos ciudades de más de 2 millones de habitantes y ocho ciudades intermedias con poblaciones mayores a los 250 mil habitantes, las que, sumadas todas, concentran cerca del 50% de toda la población de Ecuador.

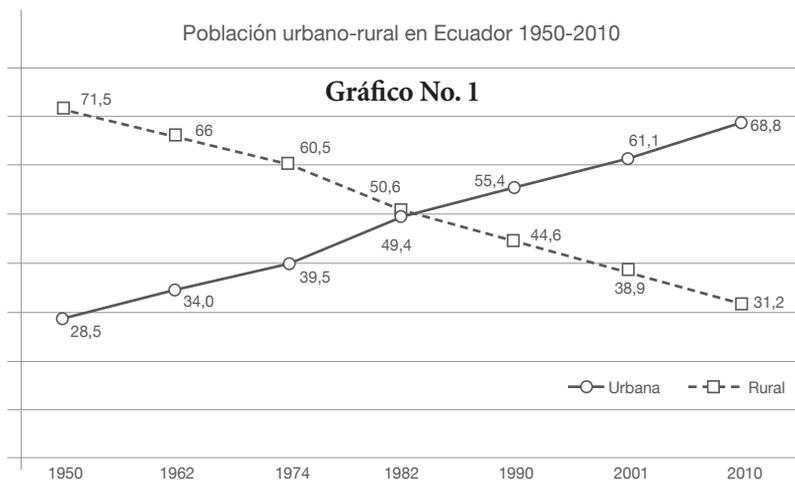
Cuadro No. 1

Ciudades	Habitantes	Ciudades	Habitantes
Guayaquil	2 617 349	Portoviejo	310 582
Quito	2 597 989	Durán	285 609
Cuenca	591 996	Machala	276 669
Santo Domingo	426 910	Loja	253 625
Ambato	369 578	Manta	253 441
TOTAL: 7 983 748			

Fuente: INEC / Elaboración: Francisco Enríquez Bermeo

Además del crecimiento poblacional, el acelerado proceso de urbanización fue consecuencia del incremento de infraestructura (vías, electricidad, servicios básicos), del proceso de industrialización y de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, entre otros factores. Del 28,5% que para 1950 representaba la población urbana en Ecuador, para 2010 alcanzó al 68,8% del total y para 2017 ese porcentaje bordea el 70%¹², lo que significa que en 70 años la relación entre población urbana y rural se invirtió.

12 Tradicionalmente, lo rural estuvo asociado con la vida y las actividades que se realizan en el campo (actividades agropecuarias) a poblaciones dispersas, carentes de servicios, aisladas y lejanas. Más recientemente, la presencia de otras actividades en el campo ha dado lugar al concepto de *nuevas ruralidades*. La definición de lo rural está asociada más bien a la baja densidad poblacional (concentración menor a 2.500 hab.), aunque cada país tiene su propia medida. Más allá de esto, la tendencia de la población rural es hacia la concentración en pequeños centros poblados.



Fuente: INEC, censos de población del Ecuador / Elaboración: Francisco Enríquez Bermeo.

El crecimiento urbano trajo consigo significativas transformaciones en el mundo rural. Las ciudades se extendieron sobre el campo, configurando y consolidando áreas metropolitanas, en algunos casos verdaderas regiones, que no sólo incorporan nuevos territorios a la mancha urbana, sino también desplazamientos de varias actividades desde las ciudades más grandes hacia otras áreas. En ese sentido, la afirmación de que la urbanización es un proceso modelador del espacio geográfico (Panadero, 2001) tiene mucho sentido.

El crecimiento poblacional y urbano amplió el mercado interno de alimentos y de productos agropecuarios, lo que, de un lado, transformó muchas economías campesinas orientándose más al mercado interno, y, por otro lado, se fortaleció la producción agroindustrial de alimentos. Además, en el transcurso de las últimas décadas, la producción agrícola y la agroindustrial orientadas a la exportación se diversificaron.

Estos fenómenos generaron el surgimiento en áreas rurales de centros urbanos con dinámicas sociales y laborales relativamente autónomas. Un ejemplo de ello son las zonas en las que se asientan las plantaciones florícolas, que emplean miles de trabajadoras/es que demandan servicios urbanos. Es el caso también de algunas zonas en las que se localizan las agroindustrias que, con su producción, abastecen al mercado interno.

Estas y otras transformaciones generaron cambios importantes en la dinámica nacional y en las dinámicas territoriales que han ido reconfigurando las regiones. Entonces surge la pregunta: ¿por qué algunas economías regionales crecen y otras se quedan rezagadas? Richardson (1986) define una región económica como una aglomeración de actividades económicas con una población distribuida en un lugar determinado por asentamientos geográficos o político-sociales no homogéneos. Algunos economistas (los clásicos) postulan que es la tasa de crecimiento poblacional la que determina el crecimiento económico, mientras que otros economistas (los regionales neoclásicos) consideran que el crecimiento regional de largo plazo depende de la innovación tecnológica.

En el presente siglo, en Ecuador se ha ido consolidando el predominio de lo urbano sobre lo rural, sin que esto signifique que lo rural haya perdido su propia dinámica, aunque sí ha cambiado significativamente. Las ciudades se han convertido en estructuras interconectadas. En algunos casos se han constituido en regiones, en las que las ciudades actúan como ejes vertebradores de asentamientos poblacionales de menor tamaño y de las áreas rurales contiguas. Se trata de regiones que presentan concentración de la población en una ciudad principal, con sistemas urbanos diversificados, en los que el territorio es el elemento articulador y complementario del desarrollo urbano (Cepal/Ilpes, 2000).

En definitiva, los cambios territoriales más significativos en Ecuador en los últimos 70 años tienen que ver con la reducción cada vez mayor de los espacios rurales tradicionales, con la presencia y la consolidación de dos urbes metropolitanas con poblaciones mayores a los 2 millones de habitantes y con la emergencia y la consolidación de lo

que Berdegué y Meynard, del Rimisp (2012), denominan «territorios rural-urbanos», en los que se contabilizan ocho ciudades de más de 250 mil habitantes.

Tres tipos de territorios

Para los dos autores citados, en la segunda década del siglo XXI, en América Latina, la concentración de población en las grandes metrópolis se ha detenido y el mundo rural ha cambiado de manera tal que ha dejado de existir la clásica división entre lo urbano y lo rural, lo que ha dado lugar a que convivan tres tipos de territorios: las zonas rural profundas, cada vez más reducidas; los territorios urbano-rurales, en crecimiento, y los territorios metropolitanos, estancados en su crecimiento (Berdegué y Meynard, 2012, 1). A continuación se pasa a analizar las características de cada uno de estos territorios.

La ruralidad profunda. Se trata de la vieja ruralidad, caracterizada por la presencia de espacios con poblaciones dispersas, carentes de servicios, lejanas y aisladas y dedicadas a actividades agropecuarias de autoconsumo y poco vinculadas al mercado. Son territorios que carecen de un núcleo urbano, que a lo más cuentan con un pequeño pueblo. Este tipo de territorio ha ido perdiendo peso «aunque está sobrerrepresentada en el discurso y en la práctica de los sectores gubernamentales y no gubernamentales dedicados al desarrollo rural»¹³ (Berdegué y Meynard, 2012, p. 2). Se estima que, para 2025, la población de esos territorios será menor a 25%, en Ecuador será inclusive menos, puesto que se trata del país de Sudamérica más densamente poblado por kilómetro cuadrado. Este tipo de territorios está débilmente articulado a las ciudades, a veces porque son muy distantes o por falta de cohesión social, ya que, históricamente, esas ciudades no contaron con modelos de desarrollo que las articularan a su entorno rural inmediato, habiendo reproducido la vieja dinámica colonial, en la que las ciudades estaban

13 De acuerdo al Rimisp, para 2025, este espacio contendrá en los países de la región entre 5% y 30% de la población de cada país.

más vinculadas al poder de la metrópoli que a su entorno territorial. En el caso de Ecuador, ciudades como Riobamba y Cuenca mantuvieron durante mucho tiempo dinámicas económicas débilmente articuladas a su entorno rural.

Los territorios rural-urbanos. Son espacios intermedios entre la ruralidad profunda y las grandes ciudades o metrópolis, con una fuerte tendencia de crecimiento desde hace más de 30 años y con una proyección de incremento hacia el futuro. Se estima que este tipo de territorios, para 2025, concentrará hasta 60% de la población en América Latina (Berdegué y Meynard, 2012, p. 1). Este tipo de territorio cuenta con una ciudad pequeña o mediana o una red de ciudades, fuertemente vinculadas al entorno rural, por funcionalidades económicas, sociales, culturales y ambientales. Está dotado de varios servicios modernos y cuenta con estructuras de empleo con mayor participación de las mujeres y una economía diversificada que arrojan importantes excedentes que son reinvertidos localmente.

Las ciudades metropolitanas. Son las que tienen más de 750 000 habitantes y que en América Latina han dejado de crecer desde hace algunos años (década de los 80). Se estima que, para 2025, ningún país de la región tendrá más de 40% de su población viviendo en grandes ciudades y que en la mayoría de países será incluso menor, como es el caso de Ecuador, en donde hay solo dos ciudades de este tipo (Guayaquil y Quito).

De acuerdo a los autores citados, los nuevos territorios rural-urbanos tienen una dinámica con una alta frecuencia de interacción entre sus habitantes, organizaciones y empresas, están bien cohesionados económica, social, culturalmente. Se articulan alrededor de un núcleo urbano pequeño o mediano y combinan características rurales (importante porcentaje de población que trabaja en el sector agroalimentario) y de centros urbanos (buena cobertura de servicios).

«Lamentablemente, estos espacios funcionales no tienen el necesario correlato en la organización y el gobierno del Estado, que los divide en varios municipios» (Berdegué y Meynard, 2012, p.1). A pesar

de esto, se trata de territorios integrados, en los que sus habitantes, organizaciones y empresas viven y actúan en un espacio mayor, que va más allá de las estructuras político-administrativas del Estado (distritos, parroquias, cantones, provincias). Estructuras que la mayoría de las veces «son delimitadas por agencias públicas o por investigadores con base a criterios técnicos de conveniencia funcionaria o políticos» (Berdegué y Meynard, 2012, p. 6) y que no siempre coinciden con los espacios funcionales en los que se organiza la vida social.

En este tipo de territorios, la emigración de jóvenes es baja y su tendencia es a ir acumulando capital humano y logrando mayor diversificación social. Hay territorios rurales-urbanos que tienen como núcleo ciudades que van desde 18 mil hasta 250 mil habitantes, los que, viviendo en el campo, pueden acceder a trabajar, estudiar, recrearse y realizar otras actividades en esos núcleos urbanos dotados de servicios con tecnologías modernas y conectados al mundo. Personas, organizaciones y empresas ubicadas en territorios rurales-urbanos tienen muchas más oportunidades, ventajas comparativas que las ubicadas en territorios denominados rurales profundos.

Lo que ha pasado en Ecuador en los últimos 20 años, principalmente a partir de la enorme migración de fines del siglo anterior y principios de éste hacia EE.UU., España y otros países de Europa, es que muchos de los lugares de origen de esos migrantes se han transformado radicalmente, puesto que han dejado de ser aislados y distantes y se han integrado entre ellos, a los núcleos urbanos próximos y con el mundo exterior (remesas desde allá y envíos diversos desde acá). Con esto han ido configurando un desarrollo territorial basado en el crecimiento de sus mercados, a través de una mayor articulación con los núcleos urbanos próximos más que a las grandes ciudades. «... muchos productores y emprendedores, especialmente de micro y pequeñas empresas, que carecen de recursos y capacidades para llegar directamente a las grandes ciudades y otros mercados mayores», han tenido en este tipo de espacios la posibilidad de desarrollarse (Berdegué y Meynard, 2012, p. 9).

Quizás el límite del desarrollo de este tipo de territorios rural-ur-

banos es que han tenido predominantemente una proyección local y regional, puesto que son abastecedores importantes del mercado interno, pero con muy escasa proyección al mercado regional de Sudamérica y al de Latinoamérica, a los que podrían proveer de diversos bienes, principalmente alimenticios y también manufacturados (prendas de vestir, metalmecánica, muebles de madera). Estos últimos que han logrado sobrevivir a la invasión china, puesto que han mejorado en calidad, diseño y precios como producto de importantes saltos tecnológicos y principalmente de acumulación de capital humano.

El límite anotado es consecuencia también del propio proceso de crecimiento de este tipo de desarrollo, el que irá de a poco, con el paso del tiempo, alcanzando esa proyección regional e incluso mundial. Lo cierto es que el Estado, en este tipo de crecimiento, ha tenido una muy modesta participación. Este tipo de territorios rural-urbanos y su desarrollo se han ido configurado con la acción predominante de los actores locales, y esto es lo que hay que proteger y dinamizar mediante políticas públicas nacionales y subnacionales que impidan la injerencia de grandes capitales nacionales e internacionales, los que, al ver lo rentable de este tipo de desarrollo, empiezan a manipular el mercado a través de estrategias empresariales como el dumping y otras invasivas propias del capitalismo monopólico, principalmente del capital financiero que, con su poder, empieza a copar todos los espacios del mercado, fenómeno al que se ha dado por llamar «capitalismo de casino», cuyas principales características son el despojo y la exclusión.

Ejemplos en Ecuador de este tipo de territorios son muchos, pero vamos a citar dos que son recogidos por el Rimisp en el texto citado. El primero tiene que ver con la ciudad de Ambato¹⁴ y la provincia de Tungurahua (Sierra centro), que es el centro de una amplia red de ferias que dinamizan y articulan la actividad económica y productiva del territorio de Tungurahua. [...] Este mercado regional estimuló la diversificación económica del territorio circundante. Los actores económicos peque-

14 Ambato, de acuerdo al INEC, para 2017 tiene cerca de 370 mil habitantes.

15 Cariamanga tiene un poco más de 30 mil habitantes.

ños y medianos que surgen al calor de esta red productiva y comercial acumularon poder y capacidades y son los actores sociales y políticos centrales del territorio. (Berdegú y Meynard, 2012,¹⁵)

El segundo, con la ciudad de Cariamanga, provincia de Loja (sur, frontera con Perú), ciudad en la que residen empresas que proveen insumos y servicios al sector agrícola; vincula al territorio con las redes comerciales de Cuenca, Guayaquil y con el Perú. La existencia de instituciones financieras [...] ha permitido captar una parte de las remesas y dirigir ese capital a la transformación del sistema cafetalero. Este mecanismo de inyección de capital ha sido clave para la conformación de una nueva coalición de actores ligados al café orgánico y a los mercados especiales, que ha desplazado a los antiguos comerciantes que dominaban el mercado local del café. (Berdegú y Meynard, 2012, p. 13)

En experiencias como la de Ambato/Tungurahua, el papel del gobierno provincial ha sido fundamental, no sólo como proveedor de infraestructura, sino también como instancia creadora de espacios de diálogo y concertación entre todos los actores. En los demás casos, el Estado ha sido proveedor de infraestructura y servicios imprescindibles pero insuficientes en materia de política pública.

Este tipo de territorios son no sólo una oportunidad de desarrollo local y regional, sino además nacional, pero son poco visualizados desde el Gobierno Nacional, algo apoyados desde los gobiernos provinciales y municipales, por lo que han sido insuficientemente promovidos.

Si bien todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias tienen responsabilidades en estos procesos de desarrollo territorial, es fundamentalmente el nivel intermedio de gobierno el que debe asumir esto como su prioridad. Pero esto no se da o se da parcialmente, toda vez que el rol del nivel intermedio es cumplido parcialmente por algunos gobiernos provinciales, y en la mayoría del territorio nacional, ninguno. De ahí que sea urgente y necesario crear o fortalecer el nivel de gobierno que consolide ese desarrollo territorial.

Los gobiernos intermedios

El nivel intermedio de gobierno es el que se sitúa entre el municipio y la región, y surgió en Europa con el progreso de liberalismo, extendiendo al nivel territorial superior los derechos de libre administración ya reconocidos antes a los municipios (Marcou, 2001, p. 1). En el siglo anterior, el nivel intermedio recobró fuerza como parte de los procesos de reforma del Estado que se dieron durante la década de los 40, luego de la Segunda Guerra Mundial. Los países europeos de entonces contaban predominantemente con Estados centralistas, inspirados en la idea de que un Estado es más poderoso mientras más centralizado sea.

Bajo la influencia de los EE.UU., país federal altamente descentralizado y el mayor triunfador de la guerra que acababa de concluir, Europa empezó a reconstruir sus Estados, descentralizándolos y fortaleciendo el nivel intermedio de gobierno (Carrión, 2004, p. 21).

Inicialmente fueron los países derrotados en la guerra: Italia y Alemania, los que reformaron sus Estados. En el caso de Alemania, que ya era un Estado federal, la reforma consolidó la autonomía de los *lander*, o regiones, y fortaleció el nivel intermedio de gobierno. El caso de Italia es similar, aunque se mantuvo como Estado unitario.

Luego, en las décadas de los 70 y 80, Francia reforzó los consejos regionales y amplió las competencias de los gobiernos locales. Inglaterra consolidó los gobiernos locales y Gran Bretaña permitió la conformación de parlamentos de elección popular en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, con lo que descentralizó el poder del Estado y fortaleció el poder de los territorios. La España del postfranquismo conformó las comunidades autónomas, sobre la base de territorios regionales con poblaciones de identidad cultural, histórica e incluso lingüística que fueron, por decir lo menos, ignoradas por el Estado centralista español durante los cerca de 40 años de régimen franquista.

Posteriormente, en la década de los 90, los ex-países socialistas reestructuraron sus Estados, cuyo resultado, en el caso de Alemania, fue la reunificación de los dos Estados en los que quedó dividido su territo-

rio luego de la Segunda Guerra Mundial, bajo el modelo federal. En los casos de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, sus Estados se vieron desmembrados territorialmente con la conformación de varias repúblicas.

La forma en la que se organizan los Estados europeos es muy heterogénea, ya que no adoptan un solo modelo. Lo que sí es cierto es que, en muchos casos, las reformas de Estado descentralizaron el poder y fortalecieron el nivel intermedio de gobierno, como consecuencia de una tendencia hacia la regionalización. Expresiones de esto son las autonomías regionales de España e Italia, incluso Francia, con un Estado unitario descentralizado, y Dinamarca, en donde la región sustituyó al condado (Marcou, 2001, p. 1). En ese sentido, el nivel intermedio de gobierno forma parte de la regionalización, siempre y cuando esté dotado de cierta autonomía expresada en autoridades electas y no designadas (Sharpe, 1993).

En América Latina, las reformas del Estado que descentralizan el poder hacia sus territorios es un fenómeno que arrancó en los años 60 y 70 del siglo XX y que tiene su origen en dos hechos. El primero tiene que ver con las demandas de regiones y ciudades ricas y emergentes o enclaves económicos con dinámicas propias (Guayaquil, Santa Cruz, Mérida, Monterey), las que buscan mayor autonomía frente al centralismo estatal para integrarse a mercados regionales en los que los Gobiernos nacionales y sus ciudades capitales «representan un freno para las élites económicas locales, por lo cual reivindican [...] autonomía, reducción del tamaño del Estado (privatización), libre comercio (apertura) y relocalización de ciertas funciones» (Carrión, 2004, p. 25). Según Sturn Roland, de la Universidad de Núremberg, el secesionismo tiene como una de sus causas la privación relativa, que es la negación por parte del Gobierno central a una región próspera a aprovechar al máximo su potencial económico y político (Roland, 2014, p. 31).

El segundo hecho está dado por la ausencia o la baja presencia del Estado nacional en regiones aisladas, deprimidas y distantes de la ciudad capital, en las que los municipios, al ser la única presencia del Estado, son los que de mejor manera pueden receptor las demandas de sus poblaciones. En

países con importante presencia de población indígena, los pueblos y nacionalidades demandan autonomía sobre sus territorios ancestrales, como en los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala y México (Carrión, 2004: 25).

Dos momentos

Una característica de las reformas que descentralizan el poder del Estado en América Latina fue que la descentralización se dio «hacia estados o provincias, en el caso de los [...] países federales, y hacia municipios, en el de los unitarios» (Finot, 2007, p. 174), con excepción de Brasil, en donde la descentralización fue hacia estados y municipios, con predominio de estos últimos.

La descentralización en la región se dio desde fines de los 70 y continuó en los 80, y tuvo dos momentos. El primero, orientado a transferir competencias y recursos a los gobiernos locales, lo que los fortaleció, puesto que adquirieron mayor protagonismo, proceso que condujo a un fraccionamiento del territorio entre muchos municipios. El segundo momento tuvo antecedentes en los años 60 y 70 (Finot, 2007), aconteció desde los 80 como una reacción a lo que se denominó «minifundismo municipal», y cuya intención fue la de agrupar los municipios mediante el fortalecimiento de los gobiernos intermedios.

Durante el primer momento, de fortalecimiento del poder municipal, se generó una especie de polarización entre lo local y lo nacional o central, cuyas consecuencias, entre otras, provocaron el debilitamiento de la visión nacional, regional y provincial (nivel intermedio) y, en cambio, un excesivo protagonismo de los municipios.

El segundo momento, de fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, fue una reacción que buscaba superar las distorsiones generadas en el primero. Su finalidad era articular la gestión del nivel local con la del nivel nacional, tratando de recuperar la unidad del país en un modelo de Estado democrático y descentralizado. Varios países crearon regiones que agrupaban municipios, con el fin de generar procesos de desarrollo territorial que fuesen más allá de lo local, procesos de democratización que, además de elegir autoridades del Gobierno y

la Asamblea Nacional, permitieran elegir autoridades y asambleas del nivel intermedio de gobierno. Para esos años, la planificación nacional «cayó en descrédito como consecuencia de la crisis del centralismo de los años 80» y del neoliberalismo, y se consolidó entonces la idea de contar con una planificación regional bien articulada a los procesos de descentralización en curso (Finot, 2007, p. 174).

En América Latina, países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela fortalecieron sus provincias y estados para contrarrestar el protagonismo municipal y equilibrar los poderes del Estado, mientras que países unitarios como Chile, Bolivia, Colombia y Perú fortalecieron el nivel intermedio organizando regiones, departamentos y provincias. Casi todos adoptaron modelos mixtos de representación en los que la máxima autoridad, el gobernador de la región o provincia, era designado por el Gobierno Nacional, mientras que la población elegía a los miembros del consejo, como es el caso de las regiones en Chile. En otros países, como Colombia, la población eligió mediante votación popular a los gobernadores departamentales y los miembros de sus consejos.

En Ecuador, a finales de los 60, ya se elegían prefectos y consejeros provinciales, a pesar de lo cual se crearon varios organismos de desarrollo regional, como Predesur, la Cedegé y CRM, entre otros, cuyas autoridades eran designadas por el Gobierno Nacional. Se trataba de organismos dependientes de la Función Ejecutiva que duplicaban y sobreponeían funciones que estaban asignadas a los gobiernos provinciales.

A Ecuador llegó tardíamente la iniciativa de crear regiones y gobiernos intermedios. Como se anotó anteriormente, a finales de la primera década del siglo XXI (octubre 2008) y durante el Gobierno de Correa, se expidió una nueva Constitución, que permitía crear regiones y gobiernos autónomos intermedios (arts. 238, 240, 244) pero que, luego de más de nueve años de vigencia, aún no se ha creado ninguno. A pesar de que la mencionada Constitución, en su Disposición Transitoria Primera, numeral 9, fijó el plazo de un año para la expedición de una ley de descentralización territorial que regulara a los distintos niveles de gobierno autónomos descentralizados y de máximo ocho años para la

conformación de regiones autónomas y gobiernos intermedios, es decir, hasta 2016, fue en octubre de 2010 (con un año de retraso) que se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), que en cuya Disposición Transitoria Tercera amplía el plazo en dos años más para que concluya el proceso de conformación de regiones autónomas (hasta 2018).

En el año 2016, las enmiendas constitucionales eliminaron el plazo de ocho años como máximo para la conformación de las regiones autónomas, con lo que la creación de regiones y gobiernos intermedios quedó indefinidamente postergada. Luego, una vez aprobadas las enmiendas por la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare) planteó una nueva enmienda, con la que se pretende que los prefectos provinciales sean electos por los habitantes de las áreas rurales y no por los urbanos, para garantizar que su gestión sea exclusivamente en favor de lo rural. El pasado diciembre, cuando se anunció el segundo paquete de enmiendas, ese proyecto entró en análisis y tuvo el rechazo de todos los gobiernos provinciales y del Congreso.

De pasar dicha enmienda, lo único que provocaría es una mayor dicotomía entre lo urbano y lo rural y una mayor fragmentación del territorio.

La pregunta que surge de todo esto es: ¿es necesario conformar regiones y el nivel de gobierno intermedio autónomo en Ecuador?

Para Jordi Borja, no es necesario, dado que se trata de un país territorialmente pequeño en el que la relación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales o municipales puede ser directa y no requiere de la creación de otra instancia de gobierno que intermedie entre los dos (Borja, 2016).

Para Gustavo Abdo (2007), a los gobiernos provinciales les corresponde asumir el rol de intermediación entre lo nacional y lo local, toda vez que «la provincia [es] una escala territorial regional, un espacio de identidad y de gestión pública que, por historia y distritación política, facilita la intervención en la promoción del desarrollo y la competitividad», en la que el prefecto provincial, al ser la autoridad democráticamente elegida,

puede cumplir el rol de coordinador y articulador (Abdo, 2007, p. 332).

Como ya se anotó, en la conformación y el crecimiento de las regiones, los distintos niveles de gobierno nacional y subnacionales han tenido poca presencia y participación, con algunas excepciones, que también se han indicado. La ausencia del nivel intermedio de gobierno ha contribuido en el indicado retraso y pesará más con el paso del tiempo, puesto que la conformación de regiones y de gobiernos autónomos y descentralizados regionales se ha postergado de manera indefinida.

De ahí que en la conformación de regiones subsistan varios problemas relacionados con la gestión gubernamental. Uno e importante es que, al menos en los territorios rurales-urbano analizados, no exista coincidencia entre las regiones reales y la división política territorial en provincias y cantones. Otro es la fragmentación de la política pública, ya que en esos territorios operan varios gobiernos municipales, a veces incluso más de un gobierno provincial, y no hay quién esté mirando la región en su conjunto y articulando las fragmentadas políticas y gestiones locales. Otro problema tiene que ver con los limitados recursos con los que dispone cada gobierno local, lo que impide estructurar inversiones desde una perspectiva regional.

Por eso es necesario analizar desde la gobernanza y la eficacia de la gestión estatal la ausencia en Ecuador de un nivel intermedio de gobierno, que, aun siendo los gobiernos provinciales los más próximos, no llegan a cumplir con ese rol o lo hacen parcialmente.

En principio, los GAD regionales establecidos en la Constitución vigente en su art. 251 eran los que debían asumir esa responsabilidad, pero, frente a la postergación indefinida de su conformación (enmiendas constitucionales 2016), existe la posibilidad de que no se constituyan en el corto ni el mediano plazo. Un Gobierno Nacional fuerte, con presencia institucional desconcentrada que llega hasta el nivel local (circuitos y distritos), como el vigente, pero con muy poca articulación con los gobiernos locales, constituye una gran limitación para el desarrollo regional y local.

Queda también otra pregunta: ¿quién y cómo se va a llenar ese vacío de gobierno intermedio o, si no se lo llena, qué implicaciones puede tener para el desarrollo del país? Se trata de un tema que urge debatir.

Ecuador está en un momento de transición entre una administración gubernamental de más de 10 años a otra que parecía que era su continuidad, pero que, a pesar de esto, deberá proponer cómo llenar ese vacío, por lo que es indispensable reabrir el debate sobre el nivel intermedio de gobierno.

La historia y la experiencia internacional dan cuenta de que en países federales como Alemania (*lands*), Brasil (gobiernos estatales), México (gubernaciones), o las autonomías de España, y países unitarios como Colombia (gobiernos departamentales) y Chile (regiones), entre otros, el nivel intermedio de gobierno constituye una parte esencial de la gestión gubernamental y de la gobernanza. En algunos casos se trata del nivel más importante de la gestión territorial de gobierno, que incluso es más fuerte que los mismos gobiernos municipales, como las autonomías en España.

Los GAD provinciales y el Congope, dada su competencia territorial, tienen mucho interés en aportar en la construcción de propuestas respecto del nivel intermedio de gobierno. De ahí la invitación a que varios académicos y gestores de política pública expresen su opinión.

¿Qué proponen los autores invitados?

Fernando Carrión parte de la afirmación de que la globalización ha reestructurado territorios en dos sentidos: conformando nuevos territorios subnacionales que demandan descentralización y conformando nuevas regiones supranacionales, ambos procesos redefinen la articulación entre lo local y lo internacional.

Carrión pasa revista a varios conceptos y precisa que la descentralización no es un fin, sino un medio, que no pretende eliminar centralidad a lo estatal, sino redistribuirla de manera más equitativa, buscando equilibrio de poderes en el Estado. Mientras la descentralización trans-

fiere competencias y recursos, la desconcentración delega funciones y el descentramiento privatiza, haciendo perder centralidad a lo público. Diferencia también entre uniformismo y diversidad, encontrando en el primero similitudes con el centralismo, mientras que la diversidad está más asociada a la descentralización.

Afirma además que la descentralización estuvo asociada durante buen tiempo a los municipios, en detrimento del nivel intermedio de gobierno. Pero el mayor obstáculo que tiene la descentralización, y es la contrarreforma del Estado, es de un lado el régimen presidencialista, pero también la formación de empresas, corporaciones y fundaciones adscritas al Estado que proveen de servicios a la población y que reemplazan a las entidades públicas que fueron creadas para ello. Estos tres procesos no son excluyentes y pueden llevarse a cabo simultáneamente.

La descentralización, dice Carrión, implica un cambio en la estructura del Estado y no sólo en una de sus partes, por lo que no es un asunto de lo local, sino que es nacional, ya que tiene que ver con la distribución del centro o del poder a los gobiernos subnacionales a los territorios. De allí que lo nacional y lo local sean complementarios.

Durante un buen tiempo, los procesos de descentralización en América Latina fortalecieron lo local vía municipios, lo que marcó una acentuada polarización entre lo nacional y lo local e hizo perder importancia al nivel intermedio, que en nuestro caso corresponde al nivel provincial. Carrión afirma que ese fortalecimiento de lo municipal generó una hegemonía sobre los otros locales y los intermedios.

Luego hubo una fase de vuelta de la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, para equilibrar el excesivo peso de lo municipal, pero en Ecuador esto no sucedió sino hasta la aprobación de la nueva Constitución, en 2008, pero tuvo la particularidad de crear dos niveles intermedios que debilitaron más esa parte de la estructura del Estado. Lo deseable es que existan solo tres niveles: local, intermedio y nacional. Carrión afirma que, si bien la Constitución de 2008 mostraba avances interesantes, con la aprobación de la Cootad, en 2010, se inició una con-

trarreforma como consecuencia del hiperpresidencialismo.

Santiago Ortiz y Francisco Hurtado, por su lado, parten señalando que Ecuador no tiene resuelto el tema del gobierno intermedio y que, más bien, han sido los niveles nacional y municipal los que han tenido poder y que no ha habido quién los articule ni organice el territorio. Durante el neoliberalismo se debilitó el nivel nacional del Estado y se potenció lo local, lo que provocó mayor fragmentación institucional y desproporción de municipios. Tampoco los gobiernos provinciales se consolidaron como nivel intermedio. Durante ese período, algunas ciudades y provincias de la Costa y de la Amazonía demandaron autonomía política y autogobierno. Fue en este marco en el que llegó al gobierno Rafael Correa y convocó a una asamblea constituyente, la que elaboró una nueva Carta constitucional que fue aprobada en consulta popular en 2008. El nuevo régimen político surgido de ese proceso fue contrario al neoliberalismo y centralizó el poder en el Estado nacional.

Ortiz y Hurtado señalan que la Constitución de 2008 propuso conformar de manera voluntaria regiones producto de la unidad de dos o más provincias, las que contarían con un gobierno intermedio. Ni las provincias ni el Gobierno Nacional tuvieron el interés de conformar las regiones, y fue más este último el que amplió su presencia al nivel local, mediante la creación de distritos y circuitos dependientes de los ministerios. Construyó y mejoró el sistema vial y nuevas centrales hidroeléctricas, manteniendo el modelo primario exportador, principalmente petrolero y pronto minero, en el que los gobiernos locales y los intermedios no tienen ninguna participación. La descentralización, las autonomías y el desarrollo regional quedaron en el discurso, subordinados a un modelo de Estado centralista y desconcentrado. Durante los 10 años de Gobierno correísta, el Estado nacional recuperó el poder, debilitando las autonomías locales y consolidando una gestión económica basada en la inversión pública que debilitó las economías medianas y pequeñas.

Ortiz y Hurtado, a manera de hipótesis, señalan que uno de los factores que más incidió en frenar la descentralización fue la vigencia del modelo primario exportador, y analizan para ello el caso del sur de

Ecuador, las provincias limítrofes con Perú. Antes de esto, pasan revista a los procesos de acumulación que fueron configurando las principales regiones de Ecuador, cuyos ejes eran Quito, Guayaquil y Cuenca. Aunque señalan que la conformación de regiones no se explica solamente a partir del modelo productivo, sino también de los procesos políticos. De ahí que la descentralización debe estar articulada a un cambio del modelo de desarrollo.

El Gobierno de Correa propuso la conformación de regiones horizontales que involucren provincias de las tres regiones: Costa, Sierra y Amazonía, y la conformación de gobiernos regionales que permitan superar la dispersión institucional y que ordenen el territorio sobre la base de una coordinación entre entidades desconcentradas y descentralizadas. Todo esto con la finalidad de alcanzar un desarrollo más equitativo. Pero esa propuesta, a criterio de los autores citados, carecía de actores sociales y sujetos que la construyeran, por lo que el resultado de lo que aparece en la Constitución es un texto ambiguo, que deja a la voluntad de las provincias la conformación de las regiones, en un plazo de ocho años y luego indefinido. Otra vez, era una mirada del territorio desde arriba. Por eso es que ni las regiones ni los gobiernos intermedios llegarán a conformarse.

El Gobierno de Correa propició más bien un proceso de fortalecimiento del Estado nacional mediante la penetración del Gobierno central en todos los espacios del territorio, recurriendo a la desconcentración, expresada en la creación de zonas, distritos y circuitos. Para Ortiz y Hurtado, todo este proceso produjo el debilitamiento de los GAD provinciales.

En el caso de las provincias del sur del país (El Oro, Loja y Zamora) y su posible conformación en región, los autores citados consideran que esa posibilidad está subordinada a las concesiones mineras. La Estrategia Territorial Nacional del Gobierno está relacionada con la propuesta de cambio de la matriz productiva, en la que, durante un período (algunas fases), para su implementación, la estrategia depende inicialmente de los recursos provenientes de la minería, los que paulati-

namente van reduciéndose hasta ser reemplazados por recursos provenientes de una economía sustitutiva de importaciones y por el turismo. Pero, a criterio de Ortiz y Hurtado, esta estrategia, en lugar de propiciar el cambio de la matriz productiva, lo que provoca es una expansión de la extracción petrolera y el inicio de la minera a gran escala. Este modelo exige un Estado centralista que subordina los actores provinciales mediante la participación en la renta minera.

Concluyen Ortiz y Hurtado que, mientras se tenga un Estado centralista y fuerte y más de mil gobiernos locales débiles, habrá desequilibrio en el poder del Estado. En ese contexto, los GAD provinciales pueden cumplir un rol activo siempre y cuando cumplan con tres condiciones: consolidar sus competencias productivas y de desarrollo; consolidar su autonomía política, y superar la dependencia de los recursos del presupuesto del Estado, para lo que se deberá reformar el sistema tributario.

El Presidente del CONGOPE, Gustavo Baroja, comienza su reflexión preguntándose si son necesarios los gobiernos intermedios, y responde afirmativamente. Dice que no es posible construir una agenda urbana sin considerar el territorio. Lo dice a propósito del gran evento mundial Hábitat III, realizado en Quito octubre de 2016 y convocado por las NN.UU. y los Estados nacionales, evento en el que los gobiernos subnacionales tuvieron una participación muy limitada.

Baroja enfatiza en la necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo territorial con el que se pueden encadenar los procesos de producción urbanos y rurales y, con esto, articular el territorio como una unidad. Esa es la única posibilidad de garantizar el derecho a la ciudad y al hábitat. Solo así, afirma Baroja, se puede detener la migración del campo a la ciudad. Precisa el papel del gobierno intermedio, los límites del gobierno nacional y señala que su principal competencia es el desarrollo productivo, pero no sólo agrícola, sino también industrial y de servicios, lo que le genera desafíos no sólo en el mundo rural, sino además en el urbano. El gran límite de los gobiernos intermedios (léase provinciales) es que no tienen los recursos suficientes ni adecuados, por lo que la descentralización es limitada e incompleta.

Las competencias asignadas al gobierno intermedio, afirma Baroja, le permiten fortalecer la identidad de la población y su tejido social, puesto que los encadenamientos productivos son más sólidos si, además, existe identidad cultural. De ese modo se va desarrollando el territorio, que es una construcción social.

La diversidad del país demanda procesos de integración que la respeten, por lo que no puede haber una sola forma de planificar, lo que genera desarrollos no uniformes ni lineales, sino diferenciados. Es allí, dice Baroja, en donde deben intervenir los gobiernos intermedios para lo que él denomina interdependencia territorial.

En ese proceso es fundamental el rol de articulación entre las políticas nacionales y las locales, puesto que hay necesidades que superan el ámbito local y, por tanto, deben adquirir un ámbito territorial. El plan nacional debe complementarse con los planes locales, y ese es precisamente el rol de los gobiernos intermedios. Si no se lo hace, pasa como ahora: no se cumplen los objetivos, y, en este punto, Baroja pone como ejemplo la universalización del acceso a la educación, en la que el Gobierno Nacional no coordinó adecuadamente con los locales.

Baroja recupera la participación ciudadana como un aspecto crucial en la construcción de la política pública, más aún si es de carácter territorial, la que no sólo debe acompañar la gestión, sino que debe formar asimismo parte de la toma de decisiones. Nuevamente, en esa tarea, los gobiernos intermedios son actores estratégicos para la generación de espacios de diálogo y concertación y, por consiguiente, de construcción de políticas públicas y particularmente territoriales, construcción que exige la democratización de la sociedad.

La existencia de gobiernos provinciales con consejos provinciales integrados por alcaldes y presidentes de juntas parroquiales es una ventaja potente, afirma Baroja, que permite emitir políticas territoriales que consideren la perspectiva de las parroquias y de los municipios. Este potencial no ha sido debidamente aprovechado, a pesar de que hay experiencias valiosas que demuestran que parroquias y municipios pue-

den pensar y actuar más allá de sus propias jurisdicciones. Ese potencial ha sido aprovechado muy limitadamente, asevera Baroja.

La articulación entre lo urbano y lo rural, de lo concentrado y lo disperso, es un desafío del gobierno intermedio. Esta relación ha sido históricamente perversa, puesto que ha beneficiado a ciertas áreas urbanas en detrimento de lo rural e incluso de lo urbano-marginal. Esto debe ser modificado, según Baroja, de lo contrario, se pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo. Llama a superar la relación desigual entre lo urbano y lo rural, a través de una visión territorial.

Por todo ello, Baroja explica que es indispensable fortalecer los gobiernos provinciales como la instancia que debe consolidarse como nivel intermedio de gobierno.

Finalmente, la viceprefecta de Tungurahua, Cecilia Chacón, parte haciendo un ligero análisis comparativo de los gobiernos intermedios de algunos países latinoamericanos y Ecuador (países federales y unitarios). Luego hace un recuento del nivel intermedio de gobierno en la historia republicana del país, tanto del régimen dependiente (gobernaciones) como del régimen autónomo (gobiernos provinciales). Todo ese análisis tiene la intención de reflejar las tensiones entre centralismo y descentralización y autonomía.

En ese marco de tensiones, Chacón aporta con una visión que mira al centro desde la provincia y reflexiona sobre la lectura del territorio desde la centralidad y la tecnoburocracia centralista, en las que el centralismo subestima la capacidad de las provincias al considerarlas incapaces de asumir competencias y ver los modelos alternativos que se han forjado. Una minoría técnica decide de espaldas a una mayoría social, y se subvaloran la participación ciudadana y las capacidades de los gobiernos provinciales. Chacón pone en discusión la duplicidad de acciones entre organismos de la Función Ejecutiva desconcentrados y los gobiernos subnacionales, los que, en lugar de coordinar, interfieren la acción local, sin desconocer la falta de articulación territorial en la gestión de gobiernos locales y provinciales. Además, reflexiona sobre la

desterritorialización de la gestión al asumir los municipios que su competencia es lo urbano, dejando lo disperso a la acción discrecional de los gobiernos provinciales. A esto se suma el poco interés de los actores institucionales para establecer acuerdos supraprovinciales.

Chacón reflexiona también sobre territorios ganadores y territorios perdedores, en los que el debate sobre competitividad, asociatividad, complementariedad colectiva y solidaridad territorial no se abordó desde la perspectiva de ampliación de servicios y coberturas, sino que el diálogo se degeneró más bien en la defensa de poderes localistas. La regionalización establecida en la Constitución de 2008 se diluyó en argumentos como que las provincias no fueron consultadas, que no se vieron las empatías económicas de las provincias y que no se compensaba a las más pequeñas, entre otros. Las provincias propusieron en cambio que se potencien los gobiernos provinciales para convertirlos en gobiernos intermedios.

Chacón se pregunta: ¿en qué fase de la reforma del Estado estamos?, y establece dos fases en ese proceso: la fase de reformas normativas y de diseño del Estado, que es la que correspondió al período neoliberal, y la fase de reformas estructurales, que corresponde al Gobierno de Correa y que significaron en descentralización una nueva relación entre lo local y lo nacional, un rediseño de lo estatal que va más allá de la transferencia de competencias, puesto que incluye lo fiscal y la dimensión de lo plurinacional. Todo esto reconfigura el modelo de gobernabilidad que, si bien ahora deja indefinida la conformación de regiones y gobiernos intermedios, e pasa porque se requiere de más tiempo. Y liga ahí territorio y modelo de desarrollo económico, el que va más allá de la organización político-administrativa del territorio.

Chacón pone como ejemplo el G7 (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza y Manabí) como una experiencia de gestión del nivel intermedio, que fue una alianza de provincias anterior a la Constitución de 2008 y que buscó durante cuatro años unir competencias, encontrar soluciones a problemas y conformar un frente para la conquista de demandas y oportunidades territoriales.

Cita también la experiencia de participación en la provincia de Tungurahua como ejemplo de la existencia de un espacio en el que intervienen todos los actores de la provincia. Es el lugar que se construyen acuerdos que luego son negociados con el Gobierno central y otras entidades, en los que el principio primordial es todos deciden, todos acatan. Esto ha permitido crear mandatos, agendas, proyectos, programas y realizaciones que dan cuenta de un proceso bien cohesionado de desarrollo territorial, en el que el gobierno provincial tiene un rol protagónico como facilitador, articulador y, por tanto, de gobierno intermedio. Concluye diciendo que la legitimidad de los gobiernos intermedios no debe construirse solamente desde el marco normativo de la Constitución, sino también desde la legitimidad otorgada por la ciudadanía.

A manera de conclusión, se puede afirmar que el presidencialismo, el centralismo del Gobierno central, el no cambio de la matriz productiva manteniendo el país en el viejo modelo primario extractivista, ahora remozado con la minería, son, entre otros factores, los que han detenido el proceso de descentralización y en ello han postergado indefinidamente la posibilidad de constituir el nivel intermedio de gobierno. Queda por discernir si serán los gobiernos provinciales los que puedan ir asumiendo ese rol, para lo que esperamos que este libro aporte en un debate que debe continuar.

Referencias Bibliográficas

- Abdo, Gustavo (2007). Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos. En Fernando Carrión M. (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* Quito: Flacso, Senplades, GTZ, PDDL, Prodesimi.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Berdegú, Julio, y Meynard, Francisca (2012). *Las ciudades en el desarrollo territorial rural*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Borja, Jordi (2016). Intervención en Hábitat 3 Alternativo. Quito: Flacso.

- Bossier, Sergio (2002). Globalización, geografía política y fronteras. *Aldea Mundo*, 7(1). Documento preparado para el VI Congreso Nacional de Ciencia Política (Entre la soberanía y la globalización: la Ciencia Política frente al Milenio). Santiago de Chile.
- Burbano de Lara, Felipe (2015). “El complejo ensamblaje estatal en el Ecuador posneoliberal. Retorno del Estado, recentralización y dominio territorial” (borrador). Quito: Flacso.
- Carrión, Fernando (2007). Autonomía regional. En Fernando Carrión M. (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: Flacso, Senplades, GTZ, PDDL, Prodesimi.
- Chediak, María Isabel (2012). *Organización del Ecuador: nueva iniciativa de ordenamiento territorial y perspectivas a futuro*. Tesis de Grado. Quito: PUCE.
- CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2016). “Informe global sobre la democracia local y descentralización”, capítulo 3: Regiones, ciudades pequeñas y zonas rurales: un enfoque territorial del desarrollo. Barcelona.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Deler, Jean Paul (1994). Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2007). *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto Francés de Estudios Andinos, Corporación Editora Nacional.
- Elorriaga Pisarik, Gabriel (2012) La importancia de los gobiernos intermedios. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 110, enero. España. Universidad Internacional de la Rioja (UNIR).
- Finot, Iván (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 10, primavera. Madrid: Asociación Española de Ciencia Regional.
- INEC (2016). “Proyecciones de población de la República del Ecuador 2010-2050”.
- Larrea, Ana María (2008). Territorios y autonomías en la nueva Constitución. En *Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008*. Quito: Abya-Yala.
- Maignashca, Juan (1991). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, volumen 30, Quito: Biblioteca de Ciencias Sociales, Proyecto Flacso-Cerlac, IV, Corporación Editora Nacional.
- _____ (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder

- central, 1830-1895. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Marcou, Gérard (2001). *Los entes locales intermedios en Europa. Experiencias y reformas*. París: Universidad París 1, Panthéon-Sorbonne UMR.
- Ojeda Guamán, John Eduardo (2007). *La autonomía municipal en el Ecuador: Concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal*. Tesis de grado. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Derecho, Maestría en Derecho Administrativo.
- Ortiz, Santiago, y Hurtado, Francisco (2017). *Las regiones, ¿gobierno intermedio?*, Serie Territorios. Debate, 5. Quito: Abya-Yala, Congope.
- Ospina, Pablo, Báez, Sara y Ramón, Galo (2004). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: Camaren.
- Páez, Andrés (s/f). *Los consejos provinciales en la historia constitucional del Ecuador: una breve aproximación al tema*. Quito.
- Panadero, Miguel (2004). Los territorios homogéneos como base del desarrollo. En F. Pillet Capdepón y J. Plaza Tabasco (Coords.), *Lecciones de desarrollo rural. Una aproximación desde y para Castilla-La Mancha*. Castilla-La Mancha: UCLM y Cedercam.
- República de la Gran Colombia (1840). *Cuerpo de leyes 1821-1827*. Reimpreso por la edición oficial de Bogotá, publicada en tres volúmenes. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.
- Richardson, Harry W. (1986). *Economía regional y urbana*. Madrid: Alianza.
- Rohrer, Finlo (2006). “El retorno de las ciudades-Estado”, BBCMundo, 14 de julio, [news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid_5180000/5180742.stm](https://www.bbc.com/news/hi/spanish/misc/newsid_5180000/5180742.stm), Acceso: 27 de marzo de 2012.
- Roland, Sturn (2014). *Autonomía regional, autodeterminación y secesión. Un primer acercamiento teórico*. Universidad Erlangen-Nürnberg.
- Sharpe, L. (1993). The European meso: an appraisal. En *The rise of meso government in Europe*. Londres.

web consultadas:

<https://www.ecured.cu/>

Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios

*Gustavo Baroja Narváez y
Renata Lasso Rosero*

¿Qué es el desarrollo?

El *desarrollo* no es una categoría, sino una idea general. Su significado atraviesa distintos campos de conocimiento y crea diferencias semánticas en cada uno de ellos. El concepto de desarrollo es resultado de una construcción social e histórica y, por tanto, es un concepto dinámico.

Desde su nacimiento, el discurso de «desarrollo» no ha cesado de asentarse en teorías, modelos y estrategias que han conducido a la creación de imaginarios geopolíticos en los que el «norte» ayuda al «sur» y el centro a la periferia, lo que han provocado la aparición de modelos culturales mediante los cuales los propios sujetos se reconocen como desarrollados o subdesarrollados (Mato y Alonso, 2008).

Para superar el desequilibrio entre el norte y el sur, entre desarrollados y subdesarrollados, en los años 60, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) propuso un modelo de desarrollo que buscaba acentuar el control del Estado, barreras proteccionistas, una economía cerrada y un bloqueo al papel del mercado. En la práctica, este enfoque pareció funcionar, sin embargo, a inicios de los 80, se vivió una crisis generalizada, se produjo una doble bancarrota, «financiera e intelectual».

Las ideas que habían conformado el sistema económico de América Latina habían fracasado y los países latinoamericanos ya no podían financiarse (Taylor, 1996).

Frente a esta crisis se fortaleció el modelo neoliberal, teoría (Bejarano) asada en el mercado, en la competencia internacional, en la liberalización del comercio y de los movimientos de capital, en la privatización de sectores y empresas que eran propiedad estatal y en la desregulación en distintos ámbitos, incluyendo el laboral, reformas que facilitaron la profundización del proceso de globalización (Navarro, 2009).

Bajo esta teoría, en los años 80 y 90, todos los países de América Latina y el Caribe llevaron a cabo reformas orientadas hacia el mercado, a mejorar la eficiencia de la economía, a acelerar el crecimiento, etc. Pero estas políticas profundizaron problemas estructurales que son base de la pobreza y de la inequidad, como la nula distribución de la riqueza y el aumento de las distorsiones sociales generadas por el mercado cuando actúa sin control. Hubo un rompimiento de las sociedades, se agudizó la inestabilidad social y se multiplicaron las formas de violencia: la discriminación contra la mujer, la destrucción del ambiente, el hostigamiento al campesinado y a las comunidades indígenas, el crecimiento de ciudades inhóspitas y el consumismo (Bejarano).

En este escenario, otras ideas, otros conceptos y otras teorías surgieron, y se planteó la concepción de desarrollo humano en un contexto histórico de reforma de los Estados, globalización y la emergencia de los movimientos sociales. Esta visión apunta a miradas integrales que buscan equilibrio sustentabilidad y sostenibilidad.

En Ecuador, en las décadas de los 90 y los 2000 se vivieron también momentos de gran reacción social e inestabilidad política que buscaban transformación social, inclusión y equidad. Sin embargo, es solo a raíz de la Constitución del Ecuador de 2008 que se reconoce el Buen Vivir (*Sumak Kawsay*), concepto polisémico, con varias connotaciones de la cultura andina, que se basa en la concepción humanista del desarrollo y en relaciones armoniosas con la naturaleza.

La Constitución (art. 283) «reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir»¹, que «requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a las diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza»².

Esta mirada de desarrollo es la base para la construcción y la implementación de un modelo integral que permita un crecimiento económico y social justo, en equilibrio con la naturaleza, y que posibilite condiciones para hoy y para las futuras generaciones.

¿Qué es el territorio?

El concepto de *territorio* puede tener distintas miradas desde lo global, lo regional nacional y desde lo local. Sin embargo, desde estos distintos niveles, el territorio como concepto tiene la particularidad de vincular procesos sociales, culturales, ambientales y políticos que identifican, unen el tejido social y se articulan.

En el territorio se produce el proceso de construcción social, que une lo urbano y lo rural a través de iniciativas individuales y colectivas, públicas, privadas y comunitarias, para generar vínculos con el mercado, la producción, la tecnología, los sistemas de información y los cambios resultantes en las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales. Es, por tanto, el espacio en el que el desarrollo desde abajo y desde adentro es una posibilidad real.

Este territorio se encuentra abierto a influencias provenientes de los contextos nacionales y supranacionales, como también de las rela-

1 Constitución 2008 Ecuador, art. 283, «Del sistema económico y política económica».

2 Constitución 2008 Ecuador, art. 275, «Principios generales del régimen de desarrollo».

ciones interterritoriales. Por tanto, el territorio y sus relaciones están vivos, en movimiento y evolución, dependientes de los flujos internos y externos que modifican visiones y acciones.

¿Qué es desarrollo territorial?

El *desarrollo territorial*, visto desde el ámbito subnacional, considera criterios geográficos, productivos, ambientales y también la existencia de una jurisdicción político-administrativa, es decir, el cantón, la parroquia, la provincia, de manera particular como el nivel que logra articulaciones entre lo urbano y lo rural, y considera asimismo la heterogeneidad del territorio y de los actores.

La noción de desarrollo territorial plantea el fortalecimiento de la descentralización, busca la adaptación (o *territorialización*) de las políticas nacionales a las particularidades del territorio y el fomento de capacidades de autogestión y plantea un enfoque estratégico ligado a la acción.

Para accionar el desarrollo territorial, lo fundamental es construir políticas y programas desde el territorio, desde la visión de la gente, e impulsar la participación, que es la base de la acción. Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial adquiere una dimensión social, que se articula con apuestas económicas, ambientales, y busca articulaciones para una gestión integral, busca actuar, dialogar, con la diversidad de actores (públicos, privados, academia, organizaciones sociales).

En este contexto, el vínculo entre desarrollo territorial y el Buen vivir representa el reto para los gobiernos intermedios. Las competencias y las funciones de los GAD provinciales apuntan a ver y entender el espacio provincial de manera integral viendo a los sujetos como actores clave del desarrollo, considerando el eje económico desde una visión de innovación de sostenibilidad ambiental y considera la adaptación cultural y la generación de nuevas capacidades.

¿Qué es gobierno intermedio?

Es la instancia intermedia «que se sitúa entre el municipio y el Estado», planifica, dirige estrategias y busca mecanismos apropiados para la intervención en el territorio. Un gobierno intermedio define e implementa políticas públicas adaptadas a la realidad y a la diversidad territorial (Marcou, 2010).

Cada territorio tiene una articulación con lo supranacional, con lo nacional y con lo local. Desde la instancia intermedia hacia lo local se puede aprovechar el potencial del territorio a nivel productivo, cultural, encontrar equilibrio en el manejo ambiental, social y hacia lo nacional y realizar articulaciones adecuadas con los central y actores pares.

En Ecuador, con el «retorno del Estado» y la mayor complejidad de las temáticas asumidas por el sector público, el esquema de niveles de gobierno se diversificó. La Constitución plantea dos niveles adicionales: el nivel parroquial, gobierno más cercano a la gente, ya establecido, en funcionamiento con electos y presupuestos, y el nivel «regional», que busca atender territorios agregados que no han podido constituirse operativamente pero que no tiene una perspectiva real y en este momento está suspendido³.

La Constitución asigna competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno. Los gobiernos provinciales (intermedios) tienen competencias en vialidad, riego, ambiente, fomento productivo –que no es exclusivamente lo agropecuario (rural), sino que incluye además lo artesanal, lo industrial y lo agroindustrial–, y en el sector de la economía solidaria, que implica también el ámbito urbano. Los gobiernos provinciales tienen competencias en gestión ambiental y están facultados a recibir cooperación internacional; esas competencias, en su mayoría,

3 Dificultades políticas, económicas y culturales han limitado la posibilidad de implementar el nivel regional. Esto coincide con procesos similares en Perú y Colombia, los que, aunque tienen definidos niveles agregadores en sus respectivas normativas, tampoco han podido avanzar a la creación de las instituciones correspondientes.

son de aplicación en todo el territorio. Lastimosamente, dichas competencias no tienen los recursos adecuados ni suficientes, lo que hace de la descentralización un proceso limitado.

Sin embargo, los gobiernos intermedios trabajan en el territorio y fortalecen la identidad de la población y el tejido social. Ecuador, en sus provincias, ha ido construyendo paulatinamente una identidad, y la población se identifica como imbabureña, azuaya, esmeraldeña, tungurahuese, guayaca, lojana, etc. Existe una construcción en ciernes alrededor de la gastronomía: el hornado carchense, el ajillo manabita y la cecina lojana, y gradualmente un reconocimiento del territorio articulado (urbano y rural) y de sus servicios complementarios.

Desde esta perspectiva, los gobiernos intermedios impulsan procesos de integración que consideran la diversidad territorial, la integración, la planificación y la participación desde el territorio, con la gente, a través de herramientas que permiten transparencia y respuesta a las necesidades reales de los ciudadanos y aprovechar al máximo el potencial económico y político.

El gobierno intermedio está en la capacidad de apoyar la reducción de la pobreza rural y frenar la migración a través de la garantía de derechos, entendiendo que lo rural es mucho más que lo agropecuario y que tanto lo urbano como lo rural se engranan en los procesos de producción y se articulan con el mercado tanto para el consumo local como para el de exportación, y son complemento en la hora de definir políticas sostenibles y sustentables.

Por estos factores, son importantes y necesarios los gobiernos intermedios, sean regionales, departamentales o provinciales, porque permiten la articulación entre lo local y lo central con políticas públicas diferenciadas, considerando la interdependencia territorial (urbano-rural), construidas «de abajo hacia arriba», con amplia participación ciudadana y de los movimientos sociales, y la implementación y la mejora de la agenda urbana.

Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios

Las competencias de los gobiernos provinciales en Ecuador suponen los tres ámbitos del desarrollo sostenible. La primera función del gobierno provincial, según el art. 41 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), es promover los procesos de desarrollo territorial (CONGOPE, 2016).

En ese marco, es fundamental la articulación de los instrumentos de planificación desde los territorios y llevar a cabo los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOTS) de manera conjunta entre parroquias, cantones y el provincial, lo que permita tener visiones articuladas de planificación.

La visión de desarrollo, expresada en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, es una manifestación de la construcción social del territorio. Si el proceso es participativo, de debate, de diálogo, la visión será impulsada por los actores territoriales. La apuesta por mejorar las condiciones de vida, en términos de equidad social y territorial, es el objetivo último de los procesos de desarrollo y debe ser construida en cada territorio desde su diversidad. Al gobierno intermedio en el territorio le corresponde promover esa mejora, asumir el liderazgo de los procesos de construcción social y generar capacidades en los ciudadanos y los grupos sociales.

El rol de los gobiernos intermedios es articular las políticas nacionales con las políticas locales, porque, cuando hay necesidades e intereses que superan el ámbito municipal o parroquial, el nivel intermedio tiene que asumir la responsabilidad de articular los distintos niveles de gobierno. Considerando la planificación nacional plasmada en el Plan Nacional y lo local, en los planes de parroquias, municipios y provincias debidamente articulados.

En este contexto, la territorialización de las políticas nacionales en lo local pasa por buscar un anclaje del Plan Nacional en lo local, no sólo porque es una obligación constitucional, sino también por responsabilidad con el territorio. Debe promoverse el cumplimiento de los

objetivos trazados en la Constitución y que fueron aprobados mayoritariamente por los ecuatorianos y ecuatorianas.

Las políticas territoriales, desde su diseño hasta su implementación, tienen que ver con la democratización de la sociedad, cuyo elemento fundamental es la participación ciudadana, participación que empieza en la planificación, continúa con la decisión de la inversión, pasa por la aprobación del presupuesto, luego el seguimiento y la contraloría social y, finalmente, la revisión de cuentas.

La estructura orgánica de los gobiernos intermedios en Ecuador tiene una ventaja al ser parte del cuerpo edilicio los alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, lo que permite hablar claramente de políticas públicas para el territorio desde la realidad de las parroquias, desde la realidad de los municipios. Se trata de una estructura institucional que articula todos los niveles de gobierno, lo que facilita la discusión de la política local (Abdo, 2007).

En este sentido, es fundamental, y rol de los gobiernos intermedios provinciales, plantear un modelo de desarrollo territorial que considere la integralidad (social, política, ambiental, económica) y mecanismos adecuados de articulación territorial.

A nivel social, es necesario considerar la revitalización de la sociedad civil, mejor acceso a educación, formación, nutrición y salud, atención a sectores históricamente excluidos, de manera particular mujeres, niñas/niños, campesinos y personas en situación de movilidad. Considerando además que el territorio está en construcción, por lo que hay que impulsar su «significación», su sentimiento de pertenencia y las identificaciones culturales que implican formas diferenciadas de apropiación del territorio (Acosta y Martínez, 2009).

Los gobiernos intermedios deben abordar la relación entre cultura, interculturalidad, género e intergeneraciones, e incorporar estos conceptos en el diseño de las estrategias y las dinámicas de desarrollo que posibilitan una construcción justa y solidaria como motor del desarrollo territorial.

A nivel ambiental, los gobiernos intermedios deben impulsar la gestión de los recursos naturales y considerar la adaptación y la mitigación del cambio climático, sin olvidar el funcionamiento sistémico de los territorios. Impulsar iniciativas que consideren la sostenibilidad y la gestión responsable de los recursos naturales como parte de la gestión territorial y plantear la redistribución y la reposición de los recursos naturales. Es necesario gestionar la conflictividad asociada a la limitación de recursos o su desigual distribución, con una actitud de resiliencia desde los gobiernos intermedios, ampliando las capacidades de los actores para la resolución de conflictos.

A nivel económico, las condiciones de competitividad sistémica a nivel «meso» son vitales para el desarrollo. Implican promover la asociatividad entre los actores económicos, favorecer la articulación con centros de formación, fomentar el aprendizaje y la adaptación tecnológica, establecer mecanismos de inteligencia de mercados y mejoramiento de la tecnología, entre otras acciones que permitan generar ventajas locacionales y afrontar la incertidumbre de los mercados a través de la coordinación de los actores (Garay, 1998).

La economía social y solidaria debe ser impulsada como instrumento eficaz para impulsar de manera positiva el desarrollo territorial. Los gobiernos intermedios deben diseñar políticas de incentivo y fomento a campesinos productores de alimentos para la soberanía alimentaria, artesanos, empresas de transformación asociativas y el sistema financiero social y solidario.

Los gobiernos intermedios deben impulsar la participación activa del sector privado y lograr alianzas público-privadas y comunitarias. Los actores privados y comunitarios pueden ser actores del desarrollo territorial si fortalecen el emprendimiento con responsabilidad social y ambiental, realizan inversiones y promueven una nueva cultura del empleo con remuneraciones justas y vínculos a cadenas productivas globales con empoderamiento de actores locales.

Es rol del gobierno intermedio impulsar relaciones en el espacio urbano-rural, a través del diseño, la formulación y la implementación de estrategias e iniciativas que permitan regulaciones e instrumentos solidarios sustentables integrales y adaptados a las necesidades diversas del territorio.

Finalmente, para el desarrollo territorial, considerando el rol de los gobiernos intermedios, es fundamental pensar en la garantía de los derechos de hombres y mujeres, independientemente de su origen, sea rural o urbano. Para disminuir la migración se deben garantizar servicios educativos y de salud de calidad y lograr acceso a trabajo digno. Entonces, no aumentarán los cinturones de miseria de las ciudades, porque en sus espacios de vida cuentan con condiciones adecuadas.

Es necesario ir hacia políticas territoriales que consideren la interdependencia territorial, la realidad de todos los actores y su interacción en el territorio, para impulsar el desarrollo integral más allá de las competencias de cada nivel de gobierno. La seguridad de tener un territorio en el que los derechos de todos puedan estar garantizados es rol de los gobiernos intermedios, y eso es lo que buscan de manera permanente con las acciones que realizan.

Referencias Bibliográficas

- Abdo, Gustavo (2007). Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos. En Fernando Carrión M. (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: Flacso, Senplades, GTZ, PDDL, Prodesimi.
- Acosta, Alberto, y Martínez, Esperanza (Comps.) (2009). *El buen vivir: una vía para el desarrollo*. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, Octavio Avendaño.
- Bejarano, Jesús Antonio. *¿Qué es neoliberalismo?* Banco de la República de Colombia, Biblioteca Luis Ángel Arango.
- CONGOPE (2016). *Gobernanza territorial y articulación multinivel para el desarrollo regional y local: el rol del nivel intermedio*.
- Constitución 2008 Ecuador, art. 283, «Del sistema económico y política económica».

- Constitución 2008 Ecuador, art. 275, «Principios generales del régimen de desarrollo».
- Garay, Luis Jorge (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*.
- Marcou, Gérard. (2010). La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314, 55-65. Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid.
- Mato, Daniel, y Alonso, Guiomar (2008). *Cultura, política y sociedad: perspectivas latinoamericanas (antología)*. Colección grupos de trabajo de Clacso, Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización.
- Navarro, Vicenç (2009). <http://www.vnavarro.org>, publicado en *Neoliberalismo rampante*. El neoliberalismo, la pandemia de nuestro tiempo.
- Taylor, A. M. (1996). On the Costs of Inward-Looking Development: Historical Perspectives on Price Distortions, Growth and Divergence in Latin America from the 1930s to the 1980s. *NBER Working Paper, No. 5432*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. <http://www.campus-oei.org/n2234.htm>.

La descentralización desde el gobierno intermedio

Fernando Carrión Mena

Antecedentes

En América Latina, el proceso de descentralización se inició con el retomo a la democracia producido a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta. Esto quiere decir que tiene no menos de 35 años y que nació de la mano de la redemocratización, lo cual imprime su signo. Sin embargo, la descentralización también fue contemporánea de dos procesos simultáneos de reforma del Estado: el uno, de carácter político, que impulsó la llamada gobernabilidad por medio del fortalecimiento del presidencialismo y, por ende, de un importante proceso de recentralización, y el otro, de carácter económico, que impuso los ajustes, aperturas y privatizaciones, propios de la lógica neoliberal. Con ello, la descentralización quedó subsumida y atrapada en la contradicción de las corrientes hegemónicas: de la democratización, del presidencialismo y la de las ópticas neoliberales.

El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio –en un contexto de globalización y revolución científico tecnológico– ha conducido a su antítesis: la localización. Esto significa que el Estado nacional se encuentra ante la paradoja contenida en la relación globalización y localización, que condujo a lo que Robertson (1992) definió bajo el neologismo de *glocalización*, que tiene su despegue en la década de los años ochenta.

Desde este momento, dos hechos marcarán la generalización de la relación local/global a nivel planetario: el uno, que introduce la dimensión internacional en el proceso de descentralización¹, y el otro, la implantación de nuevas relaciones mundiales que llevan a las instituciones locales² y de la sociedad civil³ a readecuarse al signo de los nuevos tiempos.

En ese contexto, la globalización reestructura los territorios de manera significativa, al extremo de que en unos casos se constituyen nuevos lugares subnacionales a partir de los cuales se demanda la descentralización y en otros se conforman regiones supranacionales altamente dinámicas, aunque unas y otras articuladas entre sí. De esta manera se conforman los bloques regionales internacionales (Unasur, Celac, Mercosur), los tratados binacionales de comercio (TLC) o los acuerdos de integración nacional fundados en las infraestructuras (Iirsa), que en su conjunto redefinen las nuevas reivindicaciones de la descentralización como mecanismo de articulación de lo local a lo internacional.

Las demandas de descentralización nacidas en lugares subnacionales provienen de dos sectores claramente definidos: las que se reivindican desde ciertas *regiones ricas* que buscan mecanismos de vinculación directa con los espacios más dinámicos de la economía. Allí, por ejemplo, Guayaquil en Ecuador y Santa Cruz en Bolivia, operan como

1 Por ejemplo, lo nacional en América Latina puede convertirse en un colchón de resistencia ante la globalización, redefiniendo el sentido y el contenido de la soberanía nacional e integrándose a bloques subregionales.

2 Nos referimos al fortalecimiento del CGLU, la Olacif y Metrópolis, entre otras.

3 El peso que hoy tienen las redes sociales, las comunidades y las marchas globales, es evidente.

polos regionales que demandan *autonomía* desde la necesidad de eliminar las sujeciones a los centros nacionales de poder (capitalidad en cuestión) y de impulsar los procesos de desregulación estatal (privatización). Pero también existen los que provienen de ciertas *regiones pobres*, en las que, a diferencia de la anterior, lo que se busca como autonomía es la mayor presencia del Estado mediante mayor inversión pública y/o la creación de nuevas instancias estatales en la región. En otras palabras, las zonas ricas reclaman menos presencia estatal (descentramiento) y las pobres, todo lo contrario (autonomía⁴).

De allí que la descentralización sea un concepto que porte proyectos, intereses y sentidos múltiples, los cuales configuran un escenario de conflicto muy complejo, que tiende a resolverse según la correlación de fuerzas políticas en cada coyuntura particular.

¿Qué se entiende por *descentralización*?

Esta primera pregunta debe formularse para entender que hay distintas ópticas y que no existe un pensamiento único sobre el tema. Es necesario partir señalando que la descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (es decir, el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes existentes en el interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Una definición de estas características conduce a entender la descentralización como un medio y no como un fin, esto es, que no se agota en sí misma, pero también a comprender que la descentralización no busca acabar o eliminar la centralidad estatal, es decir, el poder que tiene el Estado, sino distribuirlo equitativa y democráticamente en su interior, para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad⁵.

4 La autonomía es un concepto de subordinación a un Estado, que se construye sobre la base de tres componentes: elección popular de autoridades, competencias claras y recursos suficientes. Y es diferente a independencia, porque ésta crea otro Estado.

5 De allí que, por ejemplo, la descentralización de la educación signifique la des-

En este sentido, el centro (es decir, el poder) es una relación -no un atributo- concebida en el marco de su contenedor: el Estado, pero en equilibrio (equidistancia)⁶. Esto es distribuido equitativamente en el interior del conjunto de las instituciones estatales. Cuando se distribuye la centralidad por fuera del Estado, mediante la transferencia de competencias y recursos, por ejemplo, hacia el mercado, lo que existe es descentramiento o privatización, y no descentralización. En este caso se pierde la centralidad de lo público y de lo político. Siguiendo el ejemplo de la geometría, ocurre que el círculo como una superficie compuesta de puntos, en el cual está inscrito el centro, desaparece, y la circunferencia, en la que se expresa la equidistancia interinstitucional, pierde el equilibrio y se desdibuja, se descentra, es decir, pierde centralidad pero no se descentraliza. De allí que la descentralización es un proceso que tiene que ver con el todo y no con una de sus partes: es una reforma de la estructura general del Estado.

También se desprende que su propuesta no puede dirigirse por fuera del Estado ni tampoco privilegiar a uno de sus órganos, por más importante e ideal que sea para el proceso. De allí que *privatización* no es descentralización, como tampoco que el municipio o los gobiernos locales sean las instituciones principales ni, mucho menos, las destinatarias únicas de la descentralización⁷.

De la distribución y la búsqueda de los equilibrios del poder se desprenden tres formas fundamentales de procesamiento del centro. La primera, denominada *descentralización horizontal*, es la modalidad que se constituye con el Estado moderno, fundamentada en la clásica sepa-

centralización de sus actores principales: los maestros.

- 6 Según los postulados, por ejemplo, de la geometría euclidiana, el centro se define como el punto que se encuentra inscrito en el círculo, pero con la particularidad única de la equidistancia con todos los puntos de la circunferencia.
- 7 Justamente uno de los problemas que han atravesado algunos de los países de América Latina es el referente al privilegio que se ha asignado a lo local y, dentro de este escenario, al municipio, en detrimento de las instancias intermedias y nacionales. Por eso, lo que ha existido como política predominante de descentralización es la vía municipalista, que genera procesos asimétricos en el interior de la estructura general del Estado.

ración de poderes o funciones (centralidades): Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta propuesta busca el equilibrio democrático del peso omnímodo que ejerce el príncipe en el ejercicio de su poder, a través de los contrapesos que deben ejercer las instituciones creadas para el efecto. La otra forma se la entiende como *descentralización vertical*, en tanto distribuye el poder o la centralidad entre los distintos niveles subnacionales en los que está organizado el Estado. Y la tercera, relacionada con la *descentralización territorial*, que es la referida a la distribución ponderada de la centralidad en el espacio, tendiente a buscar equidad entre las distintas regiones de una unidad geográfico-política⁸.

En otras palabras: existe una descentralización horizontal, que se produce en el interior de un mismo nivel del Estado (nacional, provincial o cantonal), una descentralización vertical que se desarrolla en los distintos niveles subnacionales en que se organiza el Estado y una descentralización territorial que hace referencia a lo que se ha dado en llamar la *democracia territorial* o la *justicia espacial*.

Partiendo del hecho de que la realidad geográfica es heterogénea, es necesario regularla mediante un mismo instrumento jurídico que tienda a vencer el uniformismo prevaleciente, reconociendo la diversidad dentro de la realidad, permitiendo una amplia flexibilidad. El uniformismo es tan perjudicial como el centralismo, por lo que la mayoría de las propuestas consagra el principio de la diversidad de regímenes descentralizados. En unos casos se pone más énfasis en ciertos órganos estatales o, en otros, mayor profundización, y, en general, es dable pensar en un abanico de órganos subnacionales que aprovechen y potencien la riqueza de la heterogeneidad. Con ello se lograría mayor flexibilidad para captar y potenciar la diversidad, sin descuidar la equidad, porque, si a los desiguales se los trata con políticas similares, lo que se logra es incrementar las inequidades.

8 Puede ocurrir que se transfieran recursos económicos a los gobiernos subnacionales pero que, por la modalidad de asignación, por ejemplo, por cantidad de población, se refuerce la lógica concentradora en el territorio; esto es, que uno o dos grandes centros urbanos nacionales sean los que se beneficien.

De la relación de estas formas de descentralización –horizontal, vertical y territorial– surge una pregunta que vale plantearse. Si la descentralización debe corresponder a la totalidad de la relación, ¿cómo explicar que en muchos de los países de la región donde se han producido reformas constitucionales dirigidas al fortalecimiento del presidencialismo se puede afirmar que existe un proceso de descentralización?

La descentralización, para ser tal, debe contener sus tres componentes, es decir: horizontalidad, verticalidad y territorialidad⁹. Por eso, con el fortalecimiento del presidencialismo, la descentralización es inviable, así como puede ser que la transferencia de recursos y competencias hacia los niveles subnacionales –sin tener en mente la justicia espacial– conduzca, como de hecho acontece, a un incremento de la primacía de una ciudad central o de una región sobre las otras.

En muchos de los países de América Latina, los distintos órganos legislativos han disminuido sus atribuciones frente al fortalecimiento de los ejecutivos y han visto erosionar su legitimidad frente a la población, con lo cual han perdido poder y, por tanto, centralidad. Esto que ocurre en el nivel nacional también acontece en los otros ámbitos del Estado. Hoy en día, esta tendencia hacia el fortalecimiento de los ejecutivos nacionales, por la vía presidencialista, es perceptible en los gobiernos intermedios y locales (municipios). El peso que ha adquirido, por ejemplo, el alcalde sobre los concejos municipales o el gobernador sobre las asambleas departamentales es evidente: las iniciativas legales nacen de los ejecutivos y muchas de las funciones de los consejos se cumplen en las juntas de las corporaciones, fundaciones o empresas.

Esta situación se ha convertido en una tendencia generalizada en

9 Para ser integral tiene que incorporar las dimensiones culturales, políticas, económicas y tecnológicas. En este caso, por ejemplo, por qué no pensar en incorporar como regiones o localidades virtuales los espacios constituidos a partir de los procesos migratorios, que van conformando lo que Beck señala como «comunidades simbólicas» configuradas en «espacios sociales transnacionales» (Beck, Ulrich, 1998). Al respecto, véase la propuesta de Carrión (2006) para conformar la provincia 23 en Ecuador.

la región y se configura a través de dos vías: la primera, desde los ámbitos nacionales, con las sucesivas reformas constitucionales y con el deterioro de las prácticas parlamentarias, enmarcadas en las críticas hacia lo estatal, lo público y lo político¹⁰. Y la segunda, que se desarrolla en los niveles subnacionales con la formación de empresas, corporaciones o fundaciones municipales que buscan la provisión de los servicios de manera paralela a las entidades públicas. Estas iniciativas terminan por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales y provinciales en beneficio de las juntas directivas de las empresas o de las respectivas fundaciones, y construyen nuevas formas de representación, básicamente corporativas, que suplantán las de origen político o territorial.

Posiciones sobre la descentralización

La descentralización ocupa uno de los principales lugares dentro de la agenda de discusión, tanto que se asemeja, por ejemplo, al alcanzado por los de democracia, derechos humanos o desarrollo, a los que muy poca gente se opone. Sin embargo, cuando se profundiza respecto de sus contenidos, existen distintas formas de entenderse, debido a que se trata de conceptos polisémicos, es decir, de un concepto que tiene varios significados, los cuales, a su vez, encarnan varios proyectos.

Por ello es importante tener claridad respecto de las posiciones. Así, la *descentralización* tiene que ver con la *transferencia* definitiva de competencias y recursos de un nivel de gobierno (por ejemplo, nacional) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). La *desconcentración* hace referencia a la *delegación* de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Tanto la una como la otra no deben confundirse con el descentramiento, que hace referencia a los procesos de *privatización*. En este caso se trata de

10 De aquí surgen dos importantes constataciones: el presidencialismo y las privatizaciones han sido, probablemente, las dos grandes vías de contra reforma del Estado que hemos vivido estas últimas décadas en América Latina y las dos han estado, a su vez, vinculadas a la descentralización, aunque con resultados perversos.

un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupan la política y lo público, como medio para, supuestamente, aumentar la eficiencia, pero resignando la responsabilidad estatal (Carrión, 1996).

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría *centro* y, por su cualidad esencial, definen una relación. Se trata de conceptos que involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no sólo a uno de sus componentes. Por ello, estamos bajo la presencia de un tema que no es local (la periferia) y sí nacional (centro-periferia). Mucho más si partimos de la consideración metodológica de que nunca la suma de las partes define al todo o, en el caso al que nos referimos, que la suma de municipios o provincias no define un país.

Por otro lado, si consideramos la cualidad de la centralidad que está presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, en el tercero, más bien una pérdida de la centralidad correspondiente a lo público, a la política y a lo estatal en beneficio del mercado y el sector privado.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia) tienen intenciones y contenidos distintos, según el caso que se trate. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y la representación, la desconcentración abona en la gobernabilidad y la privatización deriva en la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fueran lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso. Lo que sí puede ocurrir, como de hecho sucede, es que pueden llevarse a cabo simultáneamente los tres procesos. Es decir, no son excluyentes ni tampoco el uno es condición del otro, ya que estos procesos pueden desplegarse a escalas y niveles distintos en el interior del Estado. Así, por ejemplo, pueden impulsarse por separado o de manera simultánea la descentralización, la desconcentración y/o el descentramiento a nivel nacional (Colombia), provincial o departamental (Córdoba en Argentina) o en el interior de un municipio en particular (Quito en Ecuador o Montevideo en Uruguay).

Pero también se debe tener en cuenta que hay dos posiciones, que pueden sistematizarse de una parte, a partir de una concepción que

parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la «sociedad civil», a través de los llamados procesos de privatización o de maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos.

Y la otra, que se inscribe en la democratización del Estado, en la perspectiva de racionalizar la administración pública poniendo más énfasis en lo territorial que en lo sectorial –que ha sido lo tradicional–, para impulsar la gobernabilidad y el desarrollo económico a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y una mayor participación de la población.

De esta manera, la descentralización (horizontal, vertical y territorial) hace referencia al fortalecimiento de la autonomía –esto es, el equilibrio de poderes– en el interior del Estado, para el fortalecimiento de la capacidad de lo público en el ejercicio del gobierno en los territorios.

¿La descentralización es un tema local, nacional o supranacional?

Si la descentralización busca el equilibrio democrático del poder, es decir, de la centralidad en el interior de la totalidad del Estado, ¿la descentralización es sinónimo de localización? O, formulado de diferente manera, ¿la descentralización es un tema local, nacional o supranacional?

La descentralización es una relación que busca el equilibrio de poderes en el interior del Estado. Esto es, la integralidad de las relaciones que las definen. Por eso la descentralización es menos competencia de los alcaldes y mucho más de los presidentes de la República, quienes gobiernan la totalidad de la relación, lo cual les convierte en actores medulares de cualquier propuesta de descentralización. Si ese es un punto de partida, la llegada es incierta, porque la tendencia es hacia el presidencialismo y porque a los presidentes poco les interesa transferir poder o buscar equilibrios. Esta es justamente la base de la contradicción que señalábamos entre los procesos democratizadores y el presidencialismo, inscrita en las

cartas constitucionales de muchos de los países de la región.

Para responder estas preguntas se plantean, por lo menos, dos entradas metodológicas: una de carácter teórico y otra de contenido histórico. Respecto de la teórica, hay que entender que el concepto centro es una relación que está subsumida en la definición de la descentralización y, por tanto, tiene que ver con el todo y no con las partes del Estado. Por eso, lo local, provincial o departamental sólo tiene sentido en la medida en que se discuta el conjunto de la relación interinstitucional en la que se inscribe: local, departamental, nacional, supranacional.

De allí nace la necesidad de definir el conjunto de la estructura de Estado y no sólo la del municipio, porque proponer la descentralización implica plantear un nuevo modelo de Estado, que debe contenerlo y definirlo. Por eso, si no existe una propuesta general de transición de un Estado centralizado –sea unitario o federal– a otro descentralizado, no tendrá sentido, por ejemplo, el fortalecimiento local, porque terminará siendo una condición aislada que no encontrará perspectivas de desarrollo.

En suma, la descentralización es una cuestión de cambio del conjunto de la estructura del Estado y no de una de sus partes, por más importante que sea. Se trata de un asunto nacional y no local, porque es un tema de distribución del centro, es decir, del poder, hacia las distintas instancias territoriales, subnacionales y funcionales, de manera equitativa y democrática.

Desde la perspectiva histórica de la descentralización –porque se trata de un proceso histórico–, en la actualidad está fuertemente condicionada por las características del proceso de globalización. En ese contexto, los Estados nacionales resultan demasiado grandes para la diversidad local y muy pequeños para la globalización. Esto es que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, por tanto, pierden legitimidad como instituciones representativas y eficientes.

Esta afirmación lleva a definir dos elementos de la descentralización actual: por un lado, el carácter supranacional que asume, bajo la lógica global/local, en el que la integración (social y territorial) se convierte en uno de sus componentes centrales, porque lo global es parte constitutiva de lo local, así como lo local es una determinación de existencia de lo global. La descentralización y la integración son dos caras de la misma moneda, por eso camina con más fuerza en aquellos lugares en los que se articulan órganos supranacionales con los locales, como ocurre en el marco de la Unión Europea. De allí se puede afirmar que, si no se construyen importantes órganos supranacionales, tampoco se construirán órganos subnacionales fuertes. Pero también hay que señalar que una centralidad nacional importante es necesaria para que articule las centralidades locales fuertes, porque, mientras más descentralizado es el Estado, más necesario es fortalecer las funciones centrales de integración multinivel.

Asimismo, lo nacional y lo local no deben ser vistos como pares contradictorios, sino, por el contrario, como partes de una misma realidad en la que el uno es complemento del otro. Esto es, lo local no existe por sí mismo, sino en la relación que afirma su existencia. De allí que el neologismo *glocal* sea una realidad.

El peso del localismo

En las propuestas de descentralización, lo local adquiere gran importancia –casi omnipresente– tanto que se convierte en una cuasi ideología, compartida con el municipalismo, el desarrollo a escala humana, el «small is beautiful» y el poder local, entre otros. Tanto es así que son percibidos como si fueran sinónimos y alternativas frente a la crisis del Estado nacional, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático y monopólico.

Sin embargo, el sentido de la propuesta localista o municipalista no es clara porque, por un lado, se la concibe como la célula básica del Estado a partir de la cual –y sobre la suma de las mismas– se puede construir un nuevo modelo estatal, y, por otro, se parte de la conside-

ración de que el municipio es la instancia estatal más próxima a la sociedad civil y, por tanto, más democrática, eficiente y participativa. Esta consideración se sustenta en el principio de *subsidiaridad*¹¹, que plantea que los servicios deben producirse en el lugar más cercano a la sociedad civil, lo cual, extendiendo el concepto, lleva a justificar los procesos de privatización.

De allí la importancia de plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, del rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se puede convertir en el eje a partir del cual se articulen distintos niveles de acción del Estado, para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. El tratamiento metodológico del tema se debe hacer en el contexto de la reforma del Estado en su conjunto.

El nivel intermedio

Se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización: una primera, que se podría caracterizar como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central, que produce –al menos– los siguientes efectos: a) el debilitamiento del contenido, la riqueza y la visión de lo nacional; b) la pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región; c) la desorganización del conjunto de la estructura estatal, ante la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado, y d) la hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

En otras palabras, esta vía municipal de fortalecimiento local ge-

11 «Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias» (*Diccionario de la lengua española*, RAE).

neró la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, lo que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano. En el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios, y en el otro, mediante una propuesta institucional general.

La segunda etapa, en la que algunos países de la región empiezan a cabalgar, se caracteriza por la vuelta de mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. De allí que, en la actualidad, algunos países se encuentren en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional. Así tenemos que los países federales de Argentina, Brasil y México se encuentran en un momento de fortalecimiento del federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios, como Chile y Colombia, retoman el tema del gobierno intermedio. En Chile, diferenciando el gobierno regional delegado y el gobierno provincial. Y en Colombia, con la elección del gobernador departamental. Si esto ocurrió como tendencia general en América Latina, ¿por qué no pensar que para el Ecuador de hoy también es necesario el nivel intermedio y que es necesario corregir el énfasis municipalista?

Sin embargo, la descentralización que considera el nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construyendo nuevas formas de articulación en el interior del Estado y, por tanto, potenciando la unidad nacional. De allí que en un proceso de reforma del Estado sea conveniente pensar en la totalidad de su estructura y no sólo en uno u otro de los órganos subnacionales.

Hay la creencia de que la diferencia entre la descentralización provincial y la municipal es sólo de grado, de profundidad en el proceso. Por eso se cree que es más radical la de origen municipal, por cuanto, al ser más próxima a la sociedad civil, se considera más democrática, menos corrupta y más eficiente. Pero, sin duda, esta propuesta tiene

muchos problemas, como la polarización local/nacional que genera una asimetría compleja.

En todos los países se configura un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, no se trata de desarrollar solamente la función de intermediación, sino también de cumplir —entre otros— con el propósito de fortalecer las sociedades regionales, impulsar el ámbito autónomo de participación-representación y asumir la condición de filtro que impida la fragmentación municipal.

En Chile se trabaja con las intendencias (luego de haber «devaluado» las gobernaciones provinciales). En Bolivia, con prefectos delegados para la desconcentración administrativa. En Colombia, con gobernaciones soberanas. Y en los países federales, con los estados. Este retomar el gobierno intermedio permite romper con la marcada polarización local/nacional que se produjo inicialmente, uno de cuyos efectos fue la pérdida del nivel intermedio, sea por la presencia de múltiples órganos o por la ausencia de los mismos.

De allí que la tendencia actual sea hacia la constitución de este nivel, sobre la base de la priorización que se asigna a la entidad territorial de origen político sobre lo puramente administrativo. Las corporaciones de desarrollo regional resignan su existencia en beneficio de las gobernaciones en Colombia, las prefecturas en Bolivia y los estados en Venezuela.

En Ecuador se mantiene un esquema dual, en el que los órganos autónomos y dependientes operan paralelamente: en las provincias, los consejos provinciales y las Gobernaciones; en los cantones, los concejos municipales y los intendentes, y en las parroquias, las juntas parroquiales y el teniente político. Esto significa que es imprescindible constituir el nivel intermedio a través de la búsqueda de un justo empate entre los órganos de representación (consejos provinciales) y de delegación (gobernaciones, direcciones provinciales de los ministerios), y, por otro lado, de articulación multinivel, con las administraciones nacional y local (municipios, juntas parroquiales).

En todo caso, se percibe que no es conveniente tener más de tres niveles interrelacionados, aunque sea posible, como en los casos ecuatoriano y colombiano, tener zonas especiales para la población indígena o por razones culturales y turísticas particulares.

La existencia de competencias concurrentes o compartidas es necesaria en la medida en que permite la transterritorialidad de las decisiones, que la población tenga interlocutores y participación a distintos niveles y que no se pierda el referente nacional/local. Esto supone que las competencias exclusivas y concurrentes estén claramente definidas y que las autonomías no se confundan con autarquías o independencias.

El nivel intermedio no sólo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y nacional, sino que debe servir además como mecanismo de vinculación de lo local y lo nacional, de tal manera que se constituya un real gobierno intermedio y no sólo de transición. En la mancomunidad y la coordinación de los poderes locales y provinciales, el estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar estos procesos. Todo aumento de competencias tiene sentido si el órgano correspondiente tiene capacidad de asumirlas y si se hace un incremento correlativo de recursos económicos.

El proceso de descentralización europeo asigna mucho peso al nivel intermedio de gobierno, que se caracteriza por tener gran diversidad de situaciones. Va desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado, hacia las nuevas, que tienen un contenido de carácter regional: el federal, sobre la base de los 11 *landers* en Alemania; el de las comunidades autónomas —con 20 regiones en Italia y 17 en España—; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica, como las ocho regiones inglesas o las 21 francesas (Borja 1988, 76).

Las identidades más importantes y significativas se construyen en niveles territoriales medios en Europa. En España, por razones históricas y culturales, las comunidades tienen unidad, incluso, de idioma; en Italia, serán las formas de desarrollo las que crean ámbitos sociales regionales; en Alemania, la determinación de la organización política reconoce una división histórica de hecho; en Bélgica es relativamente

parecida a la propuesta española. No se puede dejar de desconocer la importancia que tiene el nivel intermedio en la posibilidad de estructurar al Estado «multinacional».

En parte, este énfasis proviene también de la necesidad de poner fin al minifundismo municipal, que tantos problemas de atomización trajo. Por eso se percibe que un ente territorial superior al local fragmentado, surgido de la agregación de ellos, podría solventar algunos de los problemas existentes. De ahí que en toda Europa se perciba un proceso de reducción del número de municipios y, por tanto, del incremento de su tamaño. En Inglaterra, de 2 000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38 000 municipios; en Alemania, de 24 000 a 3 500; en Austria, de 4 000 a 2 300; en Suecia de 2 500 a 270. Lo mismo ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza y Dinamarca, entre otros.

La descentralización en Ecuador: algunas líneas generales

El Ecuador no ha estado al margen del proceso general que se ha vivido en la región, a pesar de que el proceso de descentralización se impulsa tardíamente desde la década de los años noventa, cuando en América Latina sus primeros pasos se dieron una década atrás. A principios de los noventa hay tres hechos que marcaron el proceso: la creación del Banco del Estado (Bede), que abrió créditos a los municipios, las reivindicaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas (Parlamento) y la aprobación de la transferencia de recursos a los gobiernos locales (15%) y la Ley de Participación. Estos hitos tuvieron su punto culminante en el año de 1998, cuando se redactó una nueva Constitución, que legitimó este proceso plural de proyectos: el de las instituciones locales con apoyo de la cooperación internacional (municipalización), el de las organizaciones sociales (plurinacionalidad) y el de las élites guayaquileñas (autonomía).

Sin embargo, este proyecto perdió piso cuando, en noviembre de 2006, el economista Rafael Correa ganó las elecciones nacionales. El debate de la descentralización y las autonomías se reposicionó en el país gracias a esta nueva coyuntura política, habiéndose configurado un nuevo escenario y, por tanto, una nueva visión. Fue la aprobación de la

nueva Constitución del año 2008 la que abrió esta posibilidad, al haber definido el Estado como descentralizado y plurinacional, así como los mecanismos para que ello ocurra, a través de la definición de las competencias, de la transferencia de recursos, de los procesos electorales (a mitad de período) y de los organismos en los cuales se asentaría. Desgraciadamente, la Constitución estableció demasiados niveles subnacionales: las regiones, las provincias, los distritos metropolitanos, los cantones, las parroquias y los distritos especiales, cuando lo deseable es no tener más de tres niveles.

En la Constitución de 2008 se establecieron dos instancias de intermediación: la región, que finalmente nunca se impulsó, y la provincia, en la que se intentó algo mediante la representación en los consejos provinciales con la presencia de los representantes de los municipios, aunque muy poco en el ámbito de las competencias, con lo cual siguió su debilidad crónica.

De todas maneras, la Constitución logró algunos avances interesantes que, desgraciadamente, se fueron abajo por el peso hiperpresidencialista de su estructura y, sobre todo, cuando, posteriormente, se entró en una clara contrarreforma con la aprobación del Código Orgánico Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Coodat) en el año 2010 y sus sucesivas reformas. No se puede desconocer que estos procesos en los últimos dos años se han venido a menos por la crisis económica que vive el país.

Sin lugar a dudas, un proceso de descentralización requiere de un gobierno intermedio sólido que logre dotar de estructura al Estado y que sirva de mediación entre lo local y lo nacional. También se debe propender a contar con no más de tres niveles subnacionales. Y, finalmente, hace falta reiterar: la descentralización no es un fin, es un medio para lograr profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Referencias Bibliográficas

- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Ed. IEAL.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global*. Madrid: Ed. Taurus.
- Carrión, Fernando (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Revista Quorum*. Madrid.
- _____ (2006). La provincia 23. *Diario Hoy*. Quito.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.

El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación

Cecilia Chacón Castillo

La fealdad del orden. «Superficialmente, esta monotonía podría considerarse una especie de orden, aunque sosa. Pero, estéticamente por desgracia, también trae consigo un tipo de desorden, el de no tener dirección. En un lugar marcado por la monotonía y la repetición de la similitud, uno se mueve, pero no parece llegar a ninguna parte. Para orientarnos necesitamos diferencias». Jane Jacobs

El marco referencial... nos orienta a un camino propio

Para reconocer el sentido, el desgaste, el valor, la vigencia o la importancia del gobierno intermedio, vale la pena referirnos a un marco más amplio de cómo estos territorios se mueven en América Latina y el Caribe. Y que tienen un diferente valor (funcional) en cada país, sea por su condición histórico-cultural, por su conformación o por las luchas internas que hayan abonado para la emergencia del gobierno intermedio.

En República Dominicana, la relación entre Gobierno central y cantones se remite a una administración en la que el primero solventa todo el aparato estratégico de la gestión pública. Hace muy poco se abrió el debate para mejorar la relación entre Estado y ciudadanos a través de la presencia de los gobiernos intermedios. Este debate está vigente, en tanto este país estuvo sumergido en una dictadura de más de 30 años en la que al menos cuatro generaciones estuvieron ausentes de las decisiones de su propio desarrollo. Cuando se empieza a perfilar en cómo el

Estado genera eficiencia para sintonizar la demanda con la satisfacción real de lo que se quiere en un marco de desarrollo, sus habitantes se quedan limitados, pues no tienen el aprendizaje social de haber peleado a ser ciudadano (entendido como el sujeto social y políticamente reconocido con deberes y derechos y corresponsable del desarrollo). Aquí, las provincias tienen gobernadores (equivalentes a prefectos en Ecuador) designados por el Ejecutivo (no electos por el voto popular) y sus dependencias carecen de presupuestos por ley y responden al Ministerio del Interior y Policía, por tanto, carecen de autonomía, y el presupuesto que puede ser distribuido desde el nivel central tiene una mirada más asistencialista. Actúan como agentes canalizadores de las demandas sociales entre municipios y ministerios encargados de la obra pública y los servicios básicos. Es decir, un rol limitado.

Otro ejemplo, que refresca el debate es la pertinencia o no de contar con gobiernos intermedios al estilo de países como Argentina, que es un país federado. Sin embargo, ha ganado mucho con una organización provincial, cuya característica es nominalmente similar pero no igual. Así, la provincia de Santa Fe es un sub-Estado, con autonomía para emitir leyes, pero subordinada a la Constitución. Esta presencia fuerte de la provincia se debe entre otras cosas a que Santa Fe y gran parte de provincias en Argentina son como la mitad del Ecuador, es decir, territorios extensos en los que los niveles de comunicación son más exigentes para la sintonía local.

En Colombia, la departamentalización –otra forma de gobierno intermedio dentro del Estado unitario– dota al territorio de mayores posibilidades de diálogo con el nivel central, y esta construcción administrativa es también herencia de inicios de la etapa republicana en el área andina.

Ahora, referenciemos nuestra realidad para comprender el presente a través de la historia de los gobiernos provinciales del Ecuador (antes, consejos provinciales).

Ya en el año de 1830, cuando nació la República Unitaria del Ecuador, se consideró la existencia de departamentos, provincias, can-

tones y parroquias. En este sentido, el prefecto (o gobernador) era la máxima autoridad y era considerado agente inmediato del Poder Ejecutivo y, entre otras funciones, era responsable de conformar las juntas electorales en cantones y parroquias y fungía de ente escrutador, por tanto, era designado por el Ejecutivo. La Constitución de 1835 eliminó los departamentos. En 1943 se estableció la conformación de un consejo compuesto por ciudadanos honrados e independientes para auxiliar al gobernador (Archivo Histórico de la Asamblea Nacional). Ya en 1861 se depuró la concepción de territorio y se empezó a definir el criterio de régimen seccional; sin embargo, las Constituciones de 1883 y 1897 eliminaron las cámaras provinciales, habiendo generado preguntas sobre su legitimidad y su funcionalidad.

La Constitución de 1906 da un paso esencial en la conformación de los territorios, ya que ratifica la división política administrativa de provincias, cantones y parroquias. Y no fue sino hasta la Constitución de 1928 cuando se crearon los consejos provinciales, pero durante dieciséis años su funcionamiento fue irregular, y los gobiernos de turno debilitan permanentemente su institucionalidad. Sólo hasta 1945, la Asamblea Constituyente de ese entonces reconoció la validez de la figura del consejo provincial y estableció como su función la de vigorizar e impulsar su progreso vinculado con los organismos del poder central.

En la Constitución de 1967 se depuran los criterios de autonomía funcional, económica y administrativa. Luego, la Constitución de 1998 los rebautiza como gobiernos seccionales autónomos y ahonda la depuración definiendo competencias y ámbitos de acción directa a la ruralidad del territorio. Finalmente, la Constitución de 2008 y el Código Orgánico Territorial, de Autonomía y Descentralización (Cootad) del año 2010 declaran que la descentralización administrativa, la participación en las rentas del Estado y la eficiencia administrativa son elementos no discrecionales de los gobiernos provinciales.

Aquí hacemos un alto

La Constitución de 2008 también establece la creación de regiones, cuyo ámbito incluiría las provincias para mejorar la administración territorial y se elegiría a su vez un gobernador para que las administre (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 242).

Otro alto

Es necesario entender en qué marco, fase, coyuntura, de la reforma del Estado estamos, para problematizar la validez y la vigencia de los gobiernos intermedios como interlocutores y gestores del desarrollo local, tomando en cuenta que nuestra posibilidad de ganar-ganar está en la capacidad de emprender nuestro propio camino como provincias autónomas y descentralizadas.

Aquí tenemos que alejarnos de la generalidad y acercarnos a la comprensión misma del territorio. Sin evadir la rigurosidad de los instrumentos académicos sociales, se percibe que tenemos la vara equivocada (académicamente hablando, cuando se utiliza un enfoque de planificación territorial levantada desde el purismo de instrumentos para organizar al Estado) para interpretar los acuerdos territoriales. Prueba de ello tenemos varios nudos críticos, que ahora, en este preciso momento, no se han resuelto con ninguna herramienta metodológica ni normativa. Están en otra categoría del análisis que se profundizó en las reuniones de prefectos convocadas por el Congope, en mayo, agosto, septiembre, octubre y diciembre de 2016, habiendo sido invitados varios ministros y secretarios de Estado. En esas reuniones, el debate se concentró en la real aplicación de la autonomía y la descentralización a través de las propias experiencias que viven los territorios frente a las decisiones, programas o resoluciones ministeriales. Este ejercicio puede traducirse en los siguientes puntos¹:

1 Las agendas programadas por el Congope describen puntos concretos, como la descentralización de ambiente, vialidad, fomento productivo, atención y respuesta a inquietudes basadas en las demandas de los gobiernos provinciales del Ecuador.

Queremos leer el territorio desde la centralidad, un modelo de gestión territorial concebido desde la demanda nacional debe ser coherente con las demandas locales, con su dinámica histórica y con el actual conjunto de potencialidades existentes. El pensamiento centralista de una burocracia que adscribe que no existe claridad de la descentralización en los gobiernos seccionales y, por tanto, asume que no hay capacidad o no hay voluntades políticas deriva en la descalificación de las provincias, considerándolas incapaces de asumir competencias. Por tanto, la centralidad se vuelve una desventaja competitiva para los territorios que han forjado modelos alternativos de gobernabilidad.

Leemos los territorios desde la tecnoburocracia centralista, en la que una minoría técnica decide frente a una mayoría social que es el pueblo (comprendida para este análisis como la categoría que incluye a todos en un territorio sin importar su procedencia o condición social o económica). Ahí empieza la despolitización como dispositivo para subvalorar el rol del gobierno intermedio y de la capacidad de la participación ciudadana, para definir su presente y su futuro. La despolitización reduce desde el discurso, o sus ensambles operativos, simbólica y funcionalmente la capacidad de reacción de los actores de un territorio frente a resoluciones tomadas «técnicamente» en los escritorios de la centralidad.

La duplicidad de acciones entre organismos del ejecutivo desconcentrado y las competencias de los gobiernos intermedios son temas frecuentes a debatir entre autoridades de estos sectores, pues muchos de los programas de carácter nacional cruzan con los proyectos locales (propios de las competencias), sin que se ahonde la coordinación.

Desconexión ideológica entre lo que se piensa y se hace en el territorio por parte de alcaldes de capitales de provincia y las autoridades provinciales. Esta sutil diferencia ahonda en profundos vacíos de coordinación en el interior de los territorios.

Muchos de los municipios entendieron que lo urbano es su ámbito de acción y descompensaron la gestión integral del territorio, para endosar esa responsabilidad al gobierno intermedio, dejando la periferia bajo el criterio discrecional de la atención pública provincial.

Poco interés para entablar acuerdos supraprovinciales para objetivos comunes, como proyectos de vialidad, hídricos, eléctricos, etc., que demandan recursos compartidos, ampliación de coberturas y alianzas estratégicas.

- *La Constitución de 2008 establece que la descentralización es con recursos para el cumplimiento de objetivos, y también es cierto que la descentralización en la práctica incorpora principios como los de autonomía, soberanía, coordinación y articulación que no se ven aprovechados en la gobernanza territorial local por todos sus actores.*
- *En muchos casos, los gobiernos intermedios han heredado una masa salarial que supera su real capacidad de mantener una burocracia de acuerdo al tamaño de su territorio y de sus necesidades.*
- *Los gobiernos intermedios dependen casi exclusivamente de las rentas del Gobierno central, por tanto, su gestión será concomitante a la distribución que genera el Estado.*

Todo este enjambre de interferencias en la gestión del gobierno intermedio supera la intención misma de contar con territorios consolidados para la transformación y el desarrollo. De ahí que uno de los pensamientos promovidos por la academia hace muy poco profundizó en la investigación socioeconómica de la identificación de factores de éxito de un territorio y acuñó además los criterios de «territorios perdedores y territorios ganadores».

... el crecimiento económico del proceso de globalización a través de la reestructuración productiva mundial conlleva una agudización entre regiones ganadoras y perdedoras, conduciendo a una diferenciación entre ellas que se caracteriza por una elevada concentración económica en unas cuantas regiones y localidades urbanas, producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración del capital fijo y en las productividades globales y sectoriales de sus economías. (Merchad Marco Antonio, 2007, p. 195).

El mismo autor explica esta corriente conceptual:

... los geógrafos señalan una variedad de formas mediante las cuales las ventajas iniciales de algunas localizaciones, que pueden no representar más que un accidente histórico, tienden a reforzarse a lo largo del tiempo. A tales procesos que se autorrefuerzan se les denomina a menudo ejemplos de causación acumulativa. Una vez que una región tiene una alta concentración productiva, este patrón tiende a ser acumulativo: la región dominante adquiere una ventaja de localización, esto es, ella deviene atractiva para las firmas debido al gran número de firmas que ya producen allí (y no, por ejemplo, una mejor dotación de factores). En otras palabras, el éxito explica el éxito (Moncayo, 2003, en Merchad Marco Antonio, 2007, p. 199).

¿Está claro que, fácilmente, podríamos definir los factores de éxito, pero realmente podemos puntualizar lo que se ha dejado de hacer para asumir los retos locales? Para empezar, ningún territorio carece de potencialidades. Por ello es inaceptable el planteamiento de ganadores o perdedores. Alguien con acuciosa ironía y humor negro diría que no hay pretexto para no lograr el desarrollo.

Sin embargo, el rol de los gobiernos intermedios en el Ecuador, como podemos ver históricamente, ha estado mediado por la voluntad de los Gobiernos de turno.

En las tres últimas décadas, ha prevalecido en Ecuador un nuevo acumulado histórico a partir de enfoques más visionarios mediados por la voluntad popular: planificación participativa, democracias abiertas al ciudadano, rediseño institucional público basado en la rendición de cuentas, corresponsabilidad en el desarrollo local, medición de resultados de políticas basados en indicadores (Mantilla Baca, Sebastián, 13 de abril de 2013, *El Comercio*), en los que el protagonista es el ciudadano común. Ahí, la primera pista de su legitimidad interlocutora, que describiremos más adelante para no agotar este esfuerzo problematizador.

La pregunta es: ¿dónde están nuestros marcadores de certeza en la hora de definir nuevas apuestas para la articulación de los gobiernos intermedios como interlocutores de lo local?

Articulación simbólica, ética y económica para la equidad

La motivación de las regiones en el Ecuador (cuya configuración está en la actualidad postergada indefinidamente), si bien puede cobijar beneficios como la coordinación técnica y presupuestaria para macroproyectos y de amplia cobertura, como los hídricos, el manejo de desechos sólidos y la descontaminación de ríos, plantea al mismo tiempo un ordenamiento territorial que obliga a que las provincias se sienten a la mesa del diálogo y cobija además una intencionalidad de acortar los pesos y contrapesos de los poderes constituidos en los territorios, claro está, sin éxito dialéctico ni pragmático. Por el contrario, despertó sentimientos de potenciales conflictos románticos y no estratégicos, como los de quién será gobernador, qué ciudad merece ser la capital regional, dónde y cuándo se constituye el suprapoder provincial, cómo elegimos, quién lleva la batuta de la organización regional.

En ningún momento se elevó el debate en los factores de competitividad, asociatividad y complementariedad colectiva, no se habló en la práctica de unidad y solidaridad territorial ni se cristalizó una sola reunión regional para ampliar servicios ni coberturas de atención en servicios básicos. El diálogo se degeneró tempranamente y, en consecuencia, se diluyó, en pro de la defensa de poderes más localistas.

Al mismo tiempo, el nivel central presionaba por debates para la conformación de las regiones. Las provincias exponían motivos de rechazo como:

- Las regiones son consideradas zonas administrativas de organización del Estado antes que enclaves territoriales para el crecimiento equitativo.
- Las provincias no fueron consultadas sobre una distribución posible para la regionalización equitativa y voluntaria.
- No se consideraron empatías económicas y, por consiguiente, no se observaron polos de desarrollo reales dentro de la nueva configuración.
- Las provincias pequeñas se sentían descompensadas por número de población, territorio y necesidades básicas insa-

tisfechas ante provincias que por sí mismas generaban una condición económica superior a las otras (Guayas, Pichincha, Manabí).

- La regionalización no garantizaba acuerdos equitativos desde su diseño territorial ni mucho menos en su modelo de gestión.

Concomitante a estas reflexiones se presentaron por parte de las provincias propuestas para potenciar y evidenciar el rol de los gobiernos provinciales, constituidos al mismo tiempo como gobiernos intermedios, por tanto, se aprovecha su estatus local para abonar a su rol interlocutor y ejecutor entre lo rural y lo urbano, entre las ciudades, las provincias y el nivel central, entre el ciudadano que habita en el espacio más apartado y la satisfacción real de sus demandas, entre el campo y la ciudad, entre la posibilidad de acercar servicios y la certeza de tenerlos, entre la pretensión de la distribución de la riqueza y la creación oportuna de alternativas socioproductivas, económicas, sociales, ambientales, culturales institucionalizadas, y, así, dar paso a la corresponsabilidad público-social.

Esta visión optimista del rol del gobierno intermedio amerita una ampliación del enfoque de cómo entender:

- Los efectos nocivos del centralismo hacen que la descentralización pase de ser un principio constitucional a una conquista permanente que desgasta el objetivo mismo de ser un Estado eficiente, eficaz, solidario, concurrente, que deja de lado los polos tradicionales del poder y del acaparamiento innecesario de recursos.
- La lucha innecesaria entre capitales de provincia y el gobierno intermedio. Hay una disputa por la representatividad y la gestión.
- La razón deontológica y axiológica de ser gobierno, no como una transformación nominativa de consejos a gobiernos, sino como la trascendencia de mediar el equilibrio del acceso al bien común entre lo rural y lo urbano.
- La concurrencia configurada como clave de la solidaridad

territorial, como elemento integrador de la sinergia local, disminuyendo la acumulación de capital producto del acaparamiento de los medios de producción o de bienes y servicios que presta el mismo Estado y que pueden ser susceptibles de ser aprovechados por pocos y no por la mayoría.

- Configuración del territorio como una unidad indivisible en su potenciación y no como partes para polarizar el desarrollo. Esto implica un marco ideológico y pragmático de comprensión del desarrollo armónico integral, sin que lo urbano y lo rural sean rutas separadas o paralelas.
- Que la descentralización puede ser una oportunidad y una trampa ante la inacción, evidenciada en que, sin «plata», no hay efectividad de la competencia, por tanto, es imposible de asumir. Por otro lado, la delegación de facultades desde lo nacional también requiere modernización tecnológica, operativa, actualización de los marcos normativos que rigen la localidad y que demandan la «modernización» del pensamiento tradicional del servicio público.
- La posibilidad de identificar proyectos de significativa importancia para el territorio y que integren gran número de municipios en sus beneficios.
- La necesidad de ser el soporte técnico de municipalidades que, por su tamaño, no cumplirían sus objetivos, además, por limitaciones presupuestarias y de talento humano.
- La superación de estándares clásicos para la atención de servicios, por medio de la reducción de trámites innecesarios, la distribución adecuada del talento humano y la promoción de soluciones sin la presencia innecesaria de mandos medios y jerárquicos que hacen lenta la cosa pública.
- La potenciación de su rol como articulador tanto de las políticas públicas locales y nacionales, como de las inversiones que pudiera integrar como parte de un esfuerzo para desahogar de responsabilidades a un aparato estatal descentralizador.
- Las provincias, por sí mismas, no tienen rentas propias. De-

penden prioritariamente del porcentaje fijado por el Estado, pese a que la dinámica actual motiva la apertura de iniciativas que las lleven a ese escenario, como la creación de empresas públicas o la captación de inversiones internacionales.

Aquí un alto

Nos enlazamos a la provocación enunciada con anterioridad: ¿en qué fase o etapa de la reforma del Estado, según el modelo de gestión que plantea el Gobierno central, nos hallamos?

Fase 1: Reformas normativas y de diseño del Estado

Una primera fase configuró el Estado «ideal», no el de santo Tomás Moro, que define la utopía de sociedad y Estado, sino el estructural, a través de reformas normativas y constituyentes e institucionales que redefinieron el rol del Estado ecuatoriano y sus poderes, que buscó superar modelos de gestión estatales neoliberales. Oscar Oszlak (xxxx) plantea que esta primera fase es relativamente fácil, porque compromete principalmente el liderazgo del Poder Ejecutivo.

Para el caso ecuatoriano se tradujo en un cambio de ruta, con otra brújula, en el que el Estado recupera sus capacidades de gobernarse a sí mismo a través de una Constituyente y con un eje operativo que fue recuperar las ovejas perdidas, como los sectores y servicios estratégicos, que pasaron a ser servicios privatizados en algún momento como es el caso de las telefónicas.

Fase 2: Reformas estructurales o de segunda generación

Hoy, en las circunstancias y la coyuntura sociopolítica del Ecuador, nos encontramos en la fase de las segundas reformas del Estado o «tendencia de segunda generación». Aquí, la descentralización incorpora nuevos elementos que coinciden con la dinámica de la geopolítica internacional y globalizante: a) la dimensión internacional relacionada con la globalización, que, por tanto, reinterpreta la relación de lo local y lo nacional al darle mayor contenido, como el de reconocer que no sólo es un espacio delimitado geográficamente, sino que está incluido además en la dinámica económica, biofísica, productiva, parte de un

sistema más amplio que usa sus recursos para su aprovechamiento y que, al mismo tiempo, se autodefine, se determina y se encuentra en permanente conflicto, b) concepción de la descentralización como rediseño dentro de la estructura estatal, más allá del proceso de transferencia de competencias, y que, a partir de este ejercicio, el sistema fiscal se reordena, se amplían las políticas de eficiencia y se pone a prueba la voluntad política del Ejecutivo para hacerlo efectivo sin demoras, y c) la dimensión de la plurinacionalidad y las consideraciones que de ella se derivan, como las del respeto a sus derechos ancestrales (uso y aprovechamiento de la tierra y la coexistencia armónica con ella) (Carrión, Dammert y Villonga, 2008, p. 13); este último explícito en la Constitución del Ecuador.

Si estas reformas estructurales reconfiguran el modelo de gobernabilidad y ponen énfasis en el liderazgo del gobierno intermedio como interlocutor del desarrollo, se abren nuevos retos. Sería un error heurístico pensar que la postergación deja de lado el debate de los verdaderos desafíos de los gobiernos intermedios o gobiernos provinciales. Uno de ellos es asumir un pensamiento que mire la posibilidad de más acuerdos basados en pactos amplios entre provincias y que deje de lado el individualismo estructural propio de sistemas que buscan organizar el Estado en unidades administrativas sin profundizar en sus raíces comunes. Otro es asumir la *territorialidad* como elemento integrador de la unidad, la solidaridad, y, siendo más ambiciosos, de la conjunción de presupuestos para obras que salten las fronteras provinciales y amplíen coberturas y beneficios.

La territorialidad implica un «agenciamiento». Para el profesor Humberto Sabatini (2001, p. 2): «Todo agenciamiento es colectivo y pone en juego poblaciones, multiplicidades, afectos, intensidades, territorios. Siempre hablamos, accionamos y pensamos desde un agenciamiento, es la línea imperceptible que atraviesan las ideas, los cuerpos, los elementos en juego, es el entremedio, que sostiene todas las relaciones». Deleuze y Guattari sostienen que es un pensamiento más allá de la geografía, de la historia y del devenir, y del peso simbólico que lleva un territorio sobre otros.

Michel Foucault, francés, filósofo, psicólogo de la sociedad, nos advierte que las relaciones humanas están mediadas por relaciones simbólicas que se traducen al uso del poder como un elemento que aprovecha las ventajas en condiciones de desigualdad de otros Foucault, 1976, p. 56). Bien vale decir que los territorios tienen relaciones productivas, simbólicas, de poder, que se interponen en la confluencia de la territorialidad Haesbaert 2004, 93-94. Para Haesbaert (2004, pp. 93-94), «el territorio envuelve siempre, al mismo tiempo..., una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de “control simbólico” sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta, de carácter político disciplinar: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos». Por tanto, la territorialidad² y no el territorio³ será con seguridad un elemento que es reto para configurar el desarrollo económico y social que rebase la mera organización administrativo-política de las actuales provincias del Ecuador.

Sobre la territorialidad, en *Mil Mesetas*, Deleuze y Guattari afirman: «Todo agenciamiento es en primer lugar territorial. La primera regla concreta de los agenciamientos es descubrir la territorialidad que engloban, pues siempre hay una. El territorio crea el agenciamiento. El territorio excede a la vez el organismo y el medio, y la relación entre ambos; por eso el agenciamiento va más allá también del simple “comportamiento”» (Deleuze y Guattari 1997, p. 513). Con este enfoque se aspiraría a que, luego de la reforma constitucional que elimina la obligatoriedad de las regiones, puedan surgir espacios de diálogo propios

2 *Territorialidad*, nos referimos a las relaciones sociales, con su dignificación subjetiva sobre el territorio, y está ligada a los sentimientos locales y supralocales, que permiten relacionar el ser con el acontecer (coherencia espacio-temporal), el que se organiza en relación con el entorno y a partir de la cotidianidad. La territorialidad nos permite mirar los acontecimientos que suceden en el territorio desde una perspectiva histórica (Tapia Carrillo, y Zavgorodniaya, s/f. Pág. 9).

3 Territorio. El territorio tiene dimensiones y formas características. Es parte de una totalidad y una delimitación en función de la planificación y el desarrollo (Tapia Carrillo, y Zavgorodniaya, s/f. Pág. 9).

y legítimos desde las provincias, donde más de una genera alternativas comunes con resultados.

Un ejemplo de ello (antes de la reforma constitucional de 2008) ya fue definido por las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza y Manabí. En el año 2000 se creó esta unidad supra-provincial denominada «G7», promovida por el liderazgo de los prefectos, con la finalidad de incidir mancomunadamente en la gestión de prioridades territoriales ante el Gobierno central, cuyo principio de agenciamiento fue: «Todos asumimos el reto de cada uno, como de todos», así, los diálogos con el nivel central fueron más concretos, con objetivos claves, emblemáticos, por sí mismos valiosos y, en unidad de territorialidad, no lastimaba sus límites geográficos. Por el contrario, sumó sinergias: buscó a) unir competencias, b) encontrar alternativas y soluciones ajustadas a la realidad de ese entonces y c) conformar un frente común legítimo para la conquista de demandas y oportunidades territoriales.

Esta experiencia bien puede ser considerada como un estímulo a la lucha conjunta de razones apremiantes que se vuelven luchas urgentes en los gobiernos provinciales, como la vialidad, los recursos hídricos, el fomento productivo. Esta propuesta de agenciamiento o territorialidad espontánea y sinérgica duró cuatro años, estuvo mediada por un convenio de buena voluntad de los prefectos provinciales y no tuvo una sede fija, sino que estimuló el acompañamiento y liderazgo de cada una de sus autoridades a nivel político y técnico, habiéndose debilitado en los cambios electorales

Con estos argumentos, es posible abstraer un segundo elemento que valida la importancia y la legitimidad de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios: su capacidad de promover alianzas estratégicas supraprovinciales y su capacidad de politizar (reivindicación del debate por procesos y luchas comunes) bajo un mismo acuerdo que mantenga la consolidación de la territorialidad.

Se vuelve al fin una razón antagónica y heurística, pues las luchas de poder real, políticamente hablando, y desde las posibilidades territo-

riales de emerger como espacios desarrollados entre sus pares, los define en sus intenciones de crecimiento, cambio y aceleración en la reducción de las brechas de pobreza, violencia, accesos a servicios básicos, calidad de vida, etc.

Una vez más, esta razón dialéctica se traduce, en la razón de ser de los gobiernos provinciales, pues la próxima pregunta es: ¿quién supe las funciones establecidas en la Constitución para las regiones y que hoy están en franco abandono del debate y de las intenciones mismas de las provincias? Es que ¿cómo estamos?, ¿estamos bien en las provincias? ¿Somos más efectivas en la gestión o la co-gestión de tecnologías, conocimiento, agenciamiento? ¿Será que está sobreentendido que las funciones pensadas para las regiones las harán los ministerios, la sociedad civil o los gremios, como el Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope), al ser un ente público articulador de las provincias? ¿Será que las universidades que tienen carácter supraprovincial y más regional asumen este reto en cuanto a afianzar la gestión de conocimiento, tecnologías, políticas públicas integradoras, para más de un territorio provincial?

Frente a estas preguntas, los territorios se caracterizan por comprender y manejar dinámicas propias. Sin embargo, son interdependientes al depender mutuamente de la gestión económica nacional y de los sujetos de control de la cosa pública, e independientes de las decisiones políticas partidistas, al menos en el discurso, al limitar su intervención en la gobernanza local. Esta dicotomía se ve mediada por uno de sus principios: la autonomía (también cuestionada, lo que bien podría ser motivo de otro análisis), que facilita la toma de decisiones internas en el marco institucional de las corporaciones provinciales y, al mismo tiempo, en la planificación, la organización, la regulación y la articulación interna del territorio. Se amplía el escenario en el que se moldean y se modifican las relaciones conforme su proximidad y conforme se organiza la producción (cualquiera que sea ésta: pequeña, mediana, a gran escala, industrial o agroproductiva, coyuntural, permanente o de ajuste) territorial. La idea es cómo el acumulado productivo y sus redes están vistas desde sus autoridades. Si la mirada es desde la economía social y solidaria, se corre

el riesgo de que el uso de tecnologías y el agenciamiento de inversiones externas sea sólo un esfuerzo limitado, y si, por el contrario, es una mirada de potenciación industrial, se corre el riesgo de que la mirada termine por ahogar las medianas y pequeñas economías, que generalmente son sustento diario de las familias. Esta percepción es importante a la hora de entender el rol del gobierno intermedio, pues debe traducir su gestión en un combo que gerencia para todos y no pierde de vista las concepciones de desarrollo, territorialidad, equidad y oportunidades. Al parecer, las regiones como tal sí tenían un rol más aglutinador del que las provincias y su conjunto deben apropiarse para asimilar realmente que las regiones no eran necesarias como interlocutoras de la gestión ampliada.

Al mismo tiempo, los gobiernos intermedios deben traducir nuevas realidades, que históricamente están presentes, pero que el lente en que fueron reconocidas no fungía como calidoscopio de múltiples incidencias.

Este es el caso del tratamiento de cuencas hidrográficas, áreas de reserva faunística, proyectos hidroeléctricos, vías interprovinciales, comercialización, manejo y ordenamiento de mercados mayoristas y relaciones productivas sinérgicas que incluyen pequeña, mediana y gran industria. Por poner ejemplos, la demarcación de la cuenca hidrográfica del Pastaza incluye seis provincias, 28 cantones y 134 parroquias y, dentro de ella, dos unidades hidrográficas: la del Conambo (8 699 km²) y la del Pastaza (23 429 km²). En esta demarcación cohabitan 1.239.040 habitantes, que representan el 11,28% del total del país. El 40% en esta demarcación es urbano y el 60% es rural, y el 94% de esta población está en la Zona Andina (Senagua, 2016). Demarcación de la cuenca hidrográfica del Pastaza). El manejo del circuito de la Junta de Regantes Latacunga-Salcedo-Ambato genera el aporte de más de 17 000 usuarios de dos provincias, se riegan más de 8 000 hectáreas y dependen de una economía de permanente consenso entre estas dos provincias. El mercado mayorista de Ambato es uno de los más grandes del país, en el que confluyen productores de al menos la mitad de provincias del Ecuador. El Aeropuerto Internacional de Latacunga es regional. Esto significa que los territorios individualmente condicionan sus esfuerzos para ser com-

petitivos y, al mismo tiempo, deben cohesionar esfuerzos más amplios que corroboren su verdadera potencia de ser polos de desarrollo.

Aún estamos sumidos en rutas paralelas: por un lado, las provincias y sus competencias, y, por otro lado, los ministerios o secretarías de Estado y sus programas con igual o similar accionar, con pocas posibilidades de contar con encuentros certeros que evidencien un poder más amplio y colectivo. Esta es una tarea para los políticos y una brecha del análisis de las ciencias sociales para comprender las formas y los mecanismos de los territorios en pro de la reducción de las brechas de pobreza.

Es decir, la región o la regionalización (conforme al modelo del Estado ecuatoriano) no cristalizó su objetivo como dispositivo para alcanzar la transformación y el crecimiento positivo del territorio. Por el contrario, evidenció que existen otras formas consuetudinarias y menos elaboradas para unificar las demandas territoriales, como los acuerdos de buena voluntad entre provincias citados ya y los hermanamientos con base en el turismo.

Territorio, ciudadanía y poder popular

En el Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) creó al inicio del Gobierno del presidente Correa la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública, la misma que asumió, entre otras responsabilidades, la de diseñar un nuevo modelo de gestión estatal y alentar los procesos de desconcentración y descentralización. En este sentido, en su diagnóstico considera que

las bajas capacidades de coordinación han incidido, con más o menos intensidad, en la proliferación coyuntural y arbitraria de al menos 18 clases de entidades públicas, y de una extensa institucionalidad... La creación coyuntural de tal conjunto de entidades, así como su estatuto de autonomía han debilitado las capacidades rectoras, sobre todo de los ministerios, en relación a la política pública que deberían definir y controlar. (Senplades, s/f. Pág. 8).

De esta manera pone en línea de debate la misma institucionalidad del Estado para ser un Estado gobernable.

Y más adelante reivindica la necesidad de que el Estado se organice y organice sus instituciones con el fin de recuperar capacidades estratégicas para gobernar.

Si este es el perfil de la gestión institucional del Estado, bien vale definir el punto en que se encuentra el nivel de efectividad a escala de su incidencia en la institucionalidad provincial y territorial. Partir de que el Estado necesita organizar, regularizar, coordinar, articular, planificar. Sin embargo, en la actualidad existe una burocracia sentada en la institucionalidad nacional que traduce la planificación vía matrices, quizás necesarias, pero que se decantan en obstáculos instrumentalistas para el desarrollo integral e integrado.

En este sentido, los gobiernos provinciales interactúan como catalizadores del desarrollo endógeno entre cantones y parroquias, y sus razones, a más de ser teleológicas (brindar bienestar para alcanzar el ideal de la armonía ser humano-naturaleza y el equilibrio en la redistribución de la riqueza), también son instrumentales, como, por ejemplo, la participación ciudadana, el presupuesto participativo y la concurrencia. La diferencia sustancial está en los modelos de gestión implementados en los territorios y la escala de efectividad está bajo la necesidad democratizadora de sus autoridades.

Si las necesidades democratizadoras son altas, la participación es alta y decisiva. Si la necesidad es instrumental, es baja y de poco impacto. Aquí también se incluyen otras categorías ya nombradas, como la necesidad de legitimar estos modelos a través de la satisfacción de la demanda ciudadana y de su presencia protagónica en todas las facetas de la participación.

La propuesta para promover un agenciamiento con objetivos comunes, orientados a mayor cobertura y calidad de vida, va de la mano de la concurrencia (estrategia establecida para cooperar técnica y financieramente descrita en el Cootad entre gobiernos seccionales), frecuentemente

utilizada como consecuencia de la definición de prioridades consensuadas en el presupuesto participativo (PP)⁴. A raíz del reconocimiento de prioridades parroquiales, cantonales y provinciales, los gobiernos seccionales definen voluntariamente el aporte presupuestario para que una obra se amplíe en cobertura, volumen, acceso, beneficiarios, etc.

La concurrencia no sólo que ha logrado ser un eje horizontal de la toma de decisiones, sino que facilita además ampliación de coberturas, legitimación del poder popular, corresponsabilidad pública, acuerdos socio-públicos y unificación de presupuestos. Los alcances de la concurrencia siempre son con saldo a favor de la sociedad, y es quizá una receta sin efectos colaterales en sus beneficios y sin trastornos secundarios para el liderazgo de autoridades, pues en ningún momento se ve menoscabado el protagonismo propio de las jurisdicciones.

Sin embargo, para la Senplades, la concurrencia el momento de definir la calidad del gasto en una de sus matrices de cumplimiento de objetivos, por alguna causa, no reconoce la «concurrencia» como un valor descentralizador sino como un elemento adverso para la gestión parroquial, pues sólo cuentan los proyectos por administración directa. Si la parroquia tiene sólo concurrencias, no hay nada por administración directa, por tanto, su matriz de cumplimiento de objetivos es de baja calificación, lo que no ocurre para las provincias porque su presupuesto es considerablemente mayor⁵.

4 El PP está presente en el Ecuador desde 1996. El Gobierno Provincial de Tungurahua lo practica desde 2001 y todos estos años, de forma concurrente y permanente. Se debe recordar que la última Constitución fue aprobada en 2008. Nota de la autora.

5 Actualmente, la Senplades y el Consejo Nacional de Competencias revisan la metodología para el cálculo del índice de cumplimiento de metas y la determinación de los ponderadores de los criterios constitucionales para la distribución de los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados a través del modelo de equidad territorial. Entre los criterios a revisar están los de gestión, como capacidad fiscal y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado. Esta metodología estará vigente para el año 2018.

¿Es esto posible?

Los recursos de las parroquias corresponden al 6% de los recursos de inversión del Estado orientados a los gobiernos seccionales. Esto conlleva a tener presupuestos menores al medio millón de dólares en los casos en los que la parroquia tiene más de 25 000 habitantes. En los otros casos (la mayoría), reciben entre 140 000 y 350 000 dólares americanos; de ellos, del 30% al 40% por ciento es gasto corriente. El presupuesto restante es para inversión, del cual el 10% está orientado a grupos de atención prioritaria. Finalmente, la parroquia ha centrado su apuesta al desarrollo en gestión y cogestión en la «concurrentia», y, aquí, el vínculo sociedad-sector público es un lazo ineludible para la ratificación de la priorización de obras y proyectos comunitarios, asociativos y de conectividad. Esta realidad incide en la construcción armónica de un territorio provincial, pues se comparten competencias y funciones, como las de fomento productivo, mantenimiento vial, fortalecimiento de las organizaciones sociales, es decir, el fortalecimiento del entorno complejo de lo rural sin obviar su relación con lo urbano y viceversa.

Por tanto, la planificación territorial está orientada a la apuesta social, política, económica y ambiental por sostener modelos que amplifiquen la voluntad social mediante herramientas ya definidas constitucionalmente pero que ameritan la desburocratización del nivel central.

Es cierto que se han depurado las competencias, elemento alentador que clarifica la intervención de los gobiernos seccionales al desarrollo que promueve y demarca ámbitos de acción, especifica con claridad la orientación del gasto y la inversión pública y que, al mismo tiempo, en la última década ha promocionado la modernización reguladora y normativa en el interior de los gobiernos seccionales. Muchos de ellos se han acogido a nuevas estructuras orgánico-funcionales para adecuar la cosa pública a los retos alcanzados desde la descentralización del riego, el fomento productivo y ambiental.

Esta es una oportunidad para articular las políticas públicas nacionales con las políticas públicas locales. En primer sentido, no debería haber contradicción, pues tienen un mismo principio rector. Sin embargo,

los estilos de gobernar localmente, las realidades ambientales y socioculturales hacen la diferencia el momento de entablar y absorber oportunidades para el desenvolvimiento de las competencias en un marco descentralizador y que, al parecer, podría haber sido más enriquecedor.

Puede ser que, a manera de provocación heurística, el gobierno intermedio, es decir, el gobierno provincial, asuma individual o colectivamente escenarios para confrontar el rol descentralizador del Estado. Son las experiencias con buenas prácticas o los ejercicios demostrables los que ratifican que son los interlocutores legítimos entre Estado y ciudadanía al hacer que las competencias, la concurrencia, el presupuesto participativo y la participación protagónica tengan sentido sin que importe su extensión jurisdiccional, sino sus aspiraciones supraterritoriales, es decir, su visión a la hora de emprender acuerdos zonales.

En este sentido, apelamos a la construcción de un «poder popular» que lleve de la mano la acción del gobierno intermedio a la vocería y a la acción misma de la legitimidad. Uno de los casos emblemáticos de la participación ciudadana en el Ecuador a nivel intermedio es el de la provincia de Tungurahua, en donde han creado su propio ritmo y su marco doctrinal de la participación. Allí se destacan el «poder provincial, conformado por todos los actores de la provincia, que es el que decide y negocia con el Gobierno central y con otras entidades para el desarrollo de la provincia y es, a su vez, un poder hacia dentro, que se basa en el principio de que “Todos deciden, todos acatan”»; y la «planificación integrada, que supera visiones y actuaciones aisladas. El gobierno provincial articula objetivos comunes que aglutinan diversos sectores y, por tanto, supera visiones e intervenciones particulares. Este proceso pretende ser un instrumento para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de la provincia» (Agenda Tungurahua 2016-2018, 5). Concomitante a ello, los principios que definen la calidad de la participación ciudadana y el modelo de gestión son: la representatividad, la corresponsabilidad y la gobernabilidad.

Hoy, la ciudadanía es corresponsable de entregar un mandato, una agenda, un plan, un diseño, un proyecto, un programa, ideas,

etc., para que el gobierno intermedio sea un faro en la construcción de acuerdos locales y que anticipe su rol articulador no sólo a las ciudades, o a las capitales de provincia que concentran el acumulado del capital social, sino también a los medios de producción e incluso la producción artística y los núcleos culturales, y que promueva la diversificación de toda la producción social, cultural, política y económica en todos los escenarios del territorio.

Para este análisis, las ciudades deben comprenderse como la unidad territorial que articula lo urbano y lo rural y que, para el caso de identificar las ciudades como ejes vertebradores del desarrollo, deberían estar cohesionadas mediante estas dos dimensiones de manera armónica e indivisible.

Conclusiones

- La provincia como unidad territorial del nivel intermedio está motivada a realizar una relectura de su rol fundamental, que es el de promover el desarrollo territorial basado en la ampliación de su espíritu articulador para el abono de territorios más competitivos y afines a macroproyectos de carácter supraprovincial, que lo lleve a elevar propuestas y agendas comunes con respuestas de consolidación económica territorial.
- La legitimidad de los gobiernos intermedios no se halla exclusivamente en el marco normativo constitucional, sino también en la legitimidad del rol protagónico de la ciudadanía.
- Son la cohesión urbana y la rural las que definen el gobierno intermedio y la calidad interlocutora pasa por contrastar sus competencias versus los modelos de gestión y de gobernabilidad que priman en cada espacio territorial.
- La territorialidad es un marco que se debate en los argumentos y en las decisiones políticas para confluir en acuerdos y objetivos comunes y no necesariamente en espacios normativos y que define unidades administrativas más amplias como las regiones o cualquiera con otro nombre.

- Los excesos burocráticos son los males del objetivo descentralizador y que no responden a un modelo de gobierno constitucionalmente definido, sino a intereses pragmáticos de la centralidad.
- Quedan pendientes debates como los de la calidad autonómica y la fuerza de incidencia de los gobiernos intermedios con el nivel central para contar con un escenario realmente descentralizador.
- Aquellas que ya el lector se ha configurado desde su experiencia y su aporte social a través de esta lectura.

Referencias Bibliográficas

- Carrión, Fernando, Dammert, Manuel y Villonga, Brigitta (2008). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Senplades.
- Foucault, Michel (1998). *Historia de la sexualidad. La Voluntad de Saber. El Método*. Vigésimo quinta edición.
- _____ (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France 1977-1978*. Primera edición en francés y primera edición en Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Herner, María Teresa (2009). *Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari*. Instituto de Geografía-Facultad de Ciencias Humanas. Revista Huellas. Número 18.
- H. Gobierno Provincial de Tungurahua (2016). *Agenda Tungurahua 2016-2018*. Primera edición.
- Merchad, Marco Antonio (2007). *Convergencia entre teorías que explican por qué hay territorios ganadores y otros perdedores*.
- Oszlak, Oscar. XXXX. «De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado». p 1. Documento.
- Tapia Carrillo, Luis, y Zavgorodniaya, Svetlana (s/f). *Región, regionalización y descentralización*.
- Senplades (s/f). *Reforma democrática del Estado: rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial*. Ecuador.

Las regiones, ¿gobierno intermedio?

*Santiago Ortiz y
Francisco Hurtado Caicedo*

Introducción

El Ecuador no ha encontrado una solución al problema del gobierno intermedio. Históricamente han existido dos niveles de gobierno con poder en el territorio: el nivel central –que se consolidó el siglo XIX– y el nivel municipal –que viene desde la colonia–, pero entre los dos no se ha logrado fortalecer un nivel de gobierno que sirva de enlace y organice el territorio.

En las últimas décadas se han planteado al menos tres propuestas para solucionar este vacío. En el período neoliberal se pensaba que, con recursos y mayor descentralización fiscal, los gobiernos provinciales se podían fortalecer. Con la ley del 15% (1997) se buscaba fortalecer los gobiernos provinciales y municipales con mayores transferencias para que pudieran cumplir sus funciones. Si bien se logró mejorar su participación fiscal (consiguieron llegar al 19% del presupuesto), el creciente financiamiento no se acompañó de responsabilidades administrativas. Esto fue garantizado por la Constitución de 1998, que permitía que los gobiernos locales pudieran pedir competencias, excepto en seguridad, moneda, relaciones exteriores y gobierno. Así, se implementó un proceso de descentralización «a la carta», en el que los gobiernos subnacionales podían reclamar al Gobierno central una amplia gama de competencias a su gusto.

Sin embargo, como en ese período el Estado central se debilitó a causa de las reformas neoliberales, no había un «centro» que coordinara el proceso. ¿Cuál fue el resultado? Incoherencia en los diversos componentes de la descentralización, mayor fragmentación institucional y multiplicación de municipios (Faust 2005, p. 15). En ese marco, los consejos provinciales no lograron posicionarse como gobiernos intermedios que ordenaran el territorio y sirvieran de enlace con el Estado central.

Lo que sí permitió este proceso fue que se potenciaron diversas dinámicas locales. En varias regiones se potenciaron procesos económicos, sociales y políticos: en las zonas étnicas, por la emergencia del movimiento indígena que se planteaban mayor autogobierno, y en las ciudades y zonas más desarrolladas, porque autoridades y elites locales impulsaron procesos de modernización y exigieron mayor poder político. Se destacan casos como Cotacachi, Saquisilí y Guamote, entre las primeras, y Quito, Guayaquil y Cuenca, entre las segundas. La obtención de mayores recursos fiscales e inclusive el acceso a créditos de organismos multilaterales permitió que las autoridades locales emprendieran proyectos y obras que les legitimaron ante su población.

A partir de ello subieron un peldaño en el terreno político: exigir autogobierno. Ello sucedió sobre todo con las elites de Guayaquil y de varias provincias de la Costa y la Amazonía, que plantearon demandas de *autonomía política* y llevaron adelante consultas en las que la tesis de la autonomía fue aprobada con más del 90%. Sin embargo, el sistema político vivía una crisis profunda: los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez fueron derrocados ni tampoco había partidos políticos con propuestas de reforma estatal coherentes. Esto impidió que las consultas sobre autonomía realizadas a finales del siglo anterior no lograran trascender y reformar la institucionalidad. Ante este vacío en el centro, ante la fragmentación institucional y la crisis del sistema político, las elites locales no pudieron consolidar su propuesta de reforma autonómica.

En ese contexto irrumpió el movimiento político Alianza PAIS¹, que accedió al Gobierno en 2007. El presidente Rafael Correa impulsó la convocatoria a una asamblea nacional constituyente para replantear las reglas de juego. Se propuso una Carta Magna con un régimen de desarrollo que contaba como principal pivote al Estado. Al contrario de los gobiernos neoliberales previos, se planteó un discurso con una propuesta universalista de derechos: redistribuidor en lo social y neodesarrollista en lo económico, que se combinaba con declaraciones ecologistas y poscapitalistas. Esta propuesta, aprobada en la Asamblea de Montecristi y luego refrendada en consulta popular en septiembre de 2008, se concretó en medio de un contexto de expansión económica, de aumento de remesas y de renegociación de la deuda con la banca internacional. Todo ello, en torno a un modelo de Estado centralizado, reactivo a repartir el poder, confrontado con el antiguo régimen de la partidocracia y las élites oligárquicas.

Es cierto que Alianza PAIS propuso en la Constituyente conformar regiones como gobierno intermedio. Su propuesta original fue cambiar la organización territorial del Estado reconociendo un estatus de gobierno a las regiones por sobre las provincias. Para esto se estableció un proceso de consulta popular con un estatuto que norme la forma de gobierno, las funciones, las competencias, etc. Así, las provincias que tomaran la iniciativa debían unirse con al menos otra provincia vecina. Esta propuesta se extendía a las ciudades de más de un millón de habitantes que podían constituirse como distritos metropolitanos. Sin embargo, cedieron ante las élites locales, que se convirtieron en sus aliados políticos para su batalla fundamental contra los partidos políticos de derecha. En consecuencia, el bloque de asambleístas constitucionales de Alianza PAIS —que era mayoritario— se limitó a establecer un articulado que preveía un «proceso voluntario» para conformar regiones con poder ejecutivo y un espacio parlamentario de elección popular, es decir, un gobierno intermedio. Sin embargo, a la postre, ni las provincias quisieron transitar ese sendero, que

1 Patria Altiva i Soberana, que propuso a Rafael Correa Delgado como candidato presidencial en 2006 y no presentó candidatos a diputados.

al final era un suicidio en términos institucionales, ni tampoco el Gobierno central tuvo interés en llevarlo a cabo.

Por el contrario, el poderoso Estado central evidenció su interés de afirmar su presencia local a través de la planificación territorial y la desconcentración de las dependencias ministeriales, organizando nueve «zonas» –incluidas Quito y Guayaquil– con «distritos» y «circuitos», que le permitían organizar los servicios públicos en los territorios, sin tomar en cuenta una entidad de gobierno regional ni los gobiernos provinciales o cantonales, los que, de una manera paradójica, fueron cambiados de nombre por «gobiernos autónomos descentralizados» (GAD). Por un lado, impulsó un modelo de desarrollo que redistribuyó la riqueza mediante mayor inversión social; por otro lado, construyó infraestructura vial y megaproyectos energéticos y de transporte para promover nuevos procesos de acumulación del capital, al tiempo que se reafirmó el modelo primario exportador centrado en el petróleo, la agroindustria y el probable inicio de la megaminería, en un contexto de creciente demanda mundial de materias primas y de reprimarización latinoamericana. Este es un modelo en el que los GAD no tienen participación alguna.

Inclusive su proyecto de cambio de la matriz productiva se quedó en el camino debido a la reprimarización de la economía, con lo cual quedó encarpetaado su proyecto de regiones «equipotentes», tal como planteaba la Constitución de 2008. Es decir, se dio un desfase entre su discurso descentralizador, autonómico y de desarrollo regional, que sirvió más en el terreno del discurso para captar las banderas de las élites locales y la oposición, con una práctica de presencia predominante del Estado central mediante la desconcentración. En ello incidió también su modelo de afirmación de la estatalidad desde el centro, privilegiando la acumulación del capital en las grandes empresas estratégicas del Estado y con el concurso de los poderosos monopolios nacionales e internacionales. Es decir, no se trataba de promover una economía sustentada en la agricultura campesina, en la pequeña o la mediana empresa industrial, mucho menos en la innovación tecnológica y el bioconocimiento,

así como el cambio de matriz productiva². Así, se consolidó un Estado fuerte que destinó significativos montos de inversión a infraestructura y a una política redistributiva que buscaba la equidad social, un Estado que privilegió la desconcentración sobre la descentralización, la concentración del poder sobre la redistribución del mismo, con un modelo de desarrollo que subordinó la economía regional a los ejes nacionales de acumulación primario exportadores, anulando o debilitando el desarrollo local y regional.

En resumen, en las últimas cuatro décadas se han propuesto tres opciones para configurar un gobierno intermedio: la descentralización a la carta, impulsada en los 90; las autonomías, que se expresaron en la consulta popular llevada adelante por las élites de Guayaquil y otras zonas de la Costa, y; las regiones, diseñadas por la Constituyente de Montecristi, pero ninguna de estas opciones ha servido para resolver el problema del vacío del gobierno intermedio. Por ello, el problema tradicional de la falta de coordinación multinivel y el vacío del gobierno intermedio persisten³.

En este artículo nos focalizamos en la tercera opción, es decir, en el análisis de la propuesta de regionalización planteada en la Constitución de Montecristi de 2008. Analizaremos por una parte la esfera normativa y cómo ésta no logra concretarse debido en parte a la política de desconcentración y en parte al modelo de desarrollo, todo lo cual impide la formación de regiones con estatus de gobierno. Examinaremos estas variables escrutando el caso del sur del Ecuador, limítrofe con Perú, en donde, como consecuencia de la desconcentración, en un contexto de

2 El desarrollismo clásico tenía una visión nacionalista de la industria de sustitución de importaciones (ISI). Estaba orientado a potenciar la industria y el mercado interno, con un modelo nacionalista y Estado-céntrico. El neodesarrollismo del siglo XXI tenía rasgos comunes con el viejo desarrollismo, como potenciar el mercado interno, pero, dada la globalización, limitaba sus expectativas a una industria con ventajas comparativas, promovía las exportaciones primarias y establecía regulaciones al capital financiero y a las transnacionales.

3 Para un balance de los diversos modelos de descentralización, ver Barrera 2015, Larenas-Guerrero 2014.

consolidación del inicio de la explotación de minerales metálicos a gran escala, fue imposible la constitución de un gobierno regional autónomo. Antes de entrar en ese terreno presentamos una breve digresión sobre el concepto de región que asumimos en este artículo y su aplicación al contexto histórico geográfico de Ecuador.

Región política y región económica

La idea de región alude en su concepto más usual a una porción de territorio o división territorial determinada por diversas características, que pueden ser étnicas, climáticas, topográficas, productivas o sociales. A continuación, se propone repensar la región a partir del modo en que los procesos políticos nacionales establecen la incorporación de determinados territorios al capitalismo global⁴.

Según Juan Maiguashca, hay dos corrientes sobre el concepto de región: una que considera que es fruto de la estructura geográfica y otra que la explica a partir de estructuras económicas diferenciadas que han persistido a través del tiempo. En su opinión, «ambas son necesarias, pero no suficientes: lo regional es un fenómeno político, por tanto, hay que explicarlo en la vida social, escapando a determinaciones estructurales. Las regiones son construcciones de agentes sociales históricamente determinados, proyectos políticos colectivos, en que las determinaciones culturales vienen procesadas en función del acervo cultural del grupo y de las circunstancias históricas que le circundan». (Maiguashca 1991, p. 182).

Adicionalmente plantea que el Estado es el actor principal que contribuye a la formación de la nación (Maiguashca 1991, p. 357) mediante tres procesos: la penetración política administrativa con el control administrativo y militar del territorio; la homogenización normativa mediante leyes y elementos culturales cuyo fin es transformar la población del país en una entidad colectiva y homogénea, y; la incor-

4 Es evidente que no todo el territorio se ha incorporado a ciclos de circulación del capital global. Algunos territorios, por ejemplo, aquellos vinculados a la producción agrícola campesina, son la base de un mercado de consumo interno.

poración social incluyendo en el sistema político grupos de la sociedad antes no incluidos (Maiguashca 1991, p. 358). Todo ello se concentra en el sistema político en tanto las élites nacionales o regionales tienen propuestas específicas que transforman la relación del poder y de la autoridad.

Siguiendo a este autor, se puede señalar que el conflicto entre centro y periferia «ha sido el principal fenómeno político en la historia ecuatoriana» (Maiguashca 1991, p. 182). La historia del Estado y los poderes regionales en Ecuador ha tenido, como el péndulo, momentos centralistas y otros descentralistas. Mientras hasta mediados del siglo XIX predominaron los poderes regionales, con los Gobiernos de García Moreno y Eloy Alfaro se consolidó, bajo diversos signos políticos, el poder central. Sin embargo, con la crisis del cacao a inicios del siglo XX, nuevamente el poder central se debilitó y aparecieron movimientos regionalistas que sólo se subordinaron al centro a mediados de ese siglo como resultado del auge del banano y, sobre todo, con las dictaduras militares que tuvieron a su favor el boom petrolero. Este proceso, llamado *desarrollista*, se transformó nuevamente en el período neoliberal cuando el Estado nacional se debilitó, hubo mayor intervención de los organismos transnacionales y se fortalecieron los poderes locales, que exigieron descentralización e incluso autonomías.

Los últimos diez años, por otra parte, dan cuenta de un proceso de recuperación del poder central del Estado con un modelo primario exportador. Recuperación en doble sentido: centralista porque recupera las competencias decisivas y debilita la autonomía local y estatista porque copia la gestión económica con la inversión pública debilitando el papel de las agriculturas y las economías pequeñas y medianas, regulando la inversión privada.

Al respecto, David Harvey (2007) considera que las tensiones entre las lógicas del poder capitalista global y las lógicas del poder político-territorial de los Estado-nación derivan en la conformación de regiones entendidas como «configuraciones [geográficas] relativamente estables, esto es, economías regionales que consiguen durante un tiem-

po cierto grado de coherencia estructural en la producción, distribución, intercambio y consumo» (Harvey 2007, p. 88) de determinados productos. Considera este autor que sus fronteras pueden estar no tan bien delimitadas o ser borrosas, pero que los flujos que circulan por ellas dan suficiente coherencia estructural para identificarlas.

Desde la perspectiva de Harvey, se puede situar para el caso del Ecuador un legado histórico de conformación de regiones con fronteras más o menos estables que consolidan distintos ciclos de circulación del capital (el cacao, el banano y el petróleo), procesos determinados por las élites locales que han configurado dichos procesos de acumulación en el espacio. A partir de los estudios de Deler (1992) y Carrión (1992) se sabe que, espacialmente, las configuraciones regionales en Ecuador se han articulado al poder bicéfalo entre Quito y Guayaquil: el primero, articulador de un mercado de consumo interno desde la agricultura y bienes manufacturados de la Sierra, y el segundo, articulado a la incorporación de monocultivos en el Litoral para la exportación, desde inicios de la república con el cacao y en el siglo XX con el banano, ambos productos vinculados con el capital comercial y financiero. Tanto el ciclo de circulación del cacao como el del banano conformaron regiones para garantizar su exportación (Hurtado Caicedo, 2017).

Esa diagonal entre Quito y Guayaquil y su progresiva ampliación hacia Cuenca constituyen el centro neurálgico de mayor desarrollo capitalista que se consolidaría con la posterior incorporación del enclave petrolero nororiental articulado por Quito al capitalismo global. Así, en 1972, una región para la circulación del capital petrolero se consolidó en el territorio de las actuales provincias de Napo, Sucumbíos, Orellana, Pichincha y Esmeraldas con el inicio de la explotación de petróleo en el nororiente amazónico y su exportación a través del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano que atraviesa los Andes hasta la refinería de la provincia de Esmeraldas y su puerto. Los ingresos obtenidos por petróleo intensificaron el proceso de urbanización del Ecuador (Hurtado Caicedo, 2017).

En esa medida, con base en estas dos aproximaciones conceptuales, en el presente artículo, la conformación de regiones y el proceso de

descentralización no se explican exclusivamente por la determinación estructural del modelo productivo de un país, sino que su configuración está también articulada al proceso político por el cual las disputas y los arreglos entre el poder del capital global, el Gobierno central y las élites regionales inciden y configuran el modo en que una región se consolida, no sólo en términos de los ciclos de circulación del capital, sino también en la forma que el Estado adopta para facilitar dichos flujos.

Al respecto, para Ana María Larrea (2011), la conformación de regiones político-administrativas es un elemento clave en la Constitución del Ecuador, pues están orientadas a articular el cambio institucional –el ámbito político referido por Maiguashca– con el cambio del modo de acumulación –el ámbito de la circulación del capital de Harvey–, con el fin de superar las desigualdades territoriales. Para esta autora, el proceso de descentralización debe impulsarse «con una clara articulación a la propuesta de transformación del modo de desarrollo y en el marco de una nueva estrategia de acumulación en el mediano y largo plazo» (Larrea 2011, p. 110).

Así entendida la *conformación de regiones*, a continuación, se analizan las tensiones entre la propuesta estatal diseñada en la Constitución del Ecuador vigente desde octubre de 2008 y la práctica real en la conformación de regiones en el Ecuador, con énfasis en el caso del sur del país.

La propuesta de región en la Constitución de 2008

En el marco de la crisis política, social y económica de inicios de siglo XXI, con un Estado central debilitado y con la emergencia de élites locales que pugnaban por autonomía, apareció una nueva fuerza política, el movimiento Alianza PAIS, que propuso la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esta, que se reunió en Montecristi entre 2007 y 2008, elaboró una nueva Constitución que incorporó varios cambios a la organización político-administrativa del Estado. En el marco de un modelo de desarrollo Estado-céntrico se propuso como una de las innovaciones fundamentales las regiones, como nuevo nivel del Estado tendiente a sustituir las provincias y convertirse en gobiernos intermedios.

Los autores de la Constitución consideraban que las regiones tendrían varias ventajas: podrían agrupar a provincias amazónicas, andinas y costeñas de manera horizontal complementando ventajas de cada una (reservas ambientales, recursos naturales, ciudades, talento humano), y, sobre todo, podrían potenciar el desarrollo a través de cadenas productivas y mercados internos vinculados con el exterior al conectar porciones del territorio con puertos marítimos y aéreos de exportación. Este trazo político en la geografía modificaba las tradicionales regiones naturales de Sierra, Costa y Amazonía, que van en sentido vertical siguiendo la línea norte sur determinadas por el macizo andino.

Así, Alianza PAIS optó por la región transversal como gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia. Pero, en la medida en que tuvo que negociar con las élites locales y las autoridades elegidas provinciales, no logró trazar el mapa definitivo en la propia Asamblea, sino que las estableció como una opción voluntaria de las mismas provincias. Para ello se estableció un procedimiento: la región se formará por iniciativa de al menos dos provincias colindantes con un estatuto que se pondría a consideración de la población mediante consulta popular, cubriendo otros requisitos de procedimiento. Esta entidad tendría un gobierno regional de elección popular con facultades legislativas y ejecutivas en los ámbitos del desarrollo productivo, cuencas hidrográficas, ambiente, infraestructura vial y capacidad para planificar y ordenar el territorio. Otra innovación es que, aparte de las siete regiones transversales, se prevé que las ciudades metropolitanas puedan erigirse como ciudad-región –distritos metropolitanos–, con las mismas funciones de la región y siguiendo el mismo procedimiento⁵. Se

5 La creación de regiones tuvo como antecedente el diseño del período desarrollista cuando los Gobiernos militares impulsaron corporaciones regionales para el desarrollo económico y el fomento de infraestructura. Estas instituciones –que dependían en buena medida del Estado central– se fueron debilitando hasta finales del siglo anterior. La Asamblea de Montecristi retomó esa innovación, pero le dio un sustento político con la elección de autoridades regionales y con un trazado transversal a la geografía, que seguía de alguna manera el trazado de la Junta de Planificación de los años 70.

debe advertir desde ya que la mayor parte de competencias se adscribieron con carácter privativo al Estado central e incluso competencias que eran descentralizables en la Constitución del 98 se centralizaron en la Constitución de 2008, como salud, educación y ambiente.

De todos modos, esta, que fue la principal innovación de los constituyentes, implicaba modificar el esquema institucional que se había mantenido en el país: un Gobierno central y múltiples municipios con instancias provinciales débiles. Hay que reconocer que la región era una solución interesante para tres problemas. En primer lugar, la necesidad de un gobierno intermedio en un país en donde las instancias que priman son el Estado central y los municipios, de manera que hay una gran dispersión institucional y no hay gobiernos de nivel intermedio que ordenen el territorio. En segundo lugar, consolidar una entidad que coordine entre las entidades desconcentradas del gobierno central –como gobernaciones, delegaciones ministeriales y dependencias públicas sectoriales– con los gobiernos locales descentralizados. Y, en tercer lugar, consolidar un gobierno que potencie las fortalezas del territorio y que impulse el desarrollo de manera más equitativa.

Como se mencionó anteriormente, en Montecristi ya se notó que la propuesta centrada en las regiones de Alianza PAIS y de los técnicos de la Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) no era producto de las élites locales. En realidad, no había actores de dimensión regional interesados en una arquitectura regional, ni el consenso en las propias fuerzas gubernamentales ni tampoco la adhesión de actores provinciales que se resistían a dar un cheque en blanco a los asambleístas: no querían que se impusiera un mapa regional en la Constituyente. En el caso de las regiones, el as bajo la manga del Gobierno fue cediendo en la negociación con varios actores gremiales y locales, pues estaba en juego la conformación de una coalición que derrote a la derecha.

El resultado, como se ve en el texto, fue una fórmula ambigua: se crean las regiones como nivel de gobierno, pero el proceso es voluntario y su concreción depende de la iniciativa de las provincias. Las regiones deberán ser constituidas en un plazo de ocho años, regulación

establecida en una de las transitorias de la carta constitucional. A esta ambigüedad se agrega el hecho de que, para ser aprobadas las regiones específicas, se deben superar tres vallas: la Corte Constitucional, la consulta popular y la Asamblea Nacional, que deberán aprobar el estatuto regional como ley de la república.

Este ejemplo muestra que, en la reforma estatal, un tema neurálgico como el de las regiones y los gobiernos intermedios no pudo llegar a buen término. La propuesta se pintaba muy bien en el plano técnico, pero no tomaba en cuenta ni los problemas de integración física de las provincias, ni las identidades culturales diferenciadas ni la ausencia de actores sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformar gobiernos regionales. Es decir, una arquitectura política sin sujetos que la construyan. Si se quiere, una mirada del territorio desde arriba y desde el centro del poder.

Consolidación de la desconcentración

Desde 2008, cuando se aprobó la constitución, y 2010, en que se aprobó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (Cootad), y hasta la actualidad, ninguna provincia tomó la iniciativa de conformar regiones. Aquellas desplegaron una estrategia de bajo perfil para sobrevivir sin confrontar con el poderoso Estado central, del cual dependían las transferencias fiscales. De hecho, buena parte de los personajes políticos que se habían legitimado en sus provincias en el período anterior tomaron el camino de adherirse a Alianza PAIS, participando como candidatos de ese movimiento y alineando a sus seguidores con la fuerza política que obtuvo la mayoría en todas las funciones del Estado y que gobernó durante una década con Rafael Correa (2007-2017).

Entre tanto, ¿cuál fue la conducta del gobierno? Como se había señalado antes, luego del período de crisis política, Alianza PAIS llegó al poder con un programa de fortalecimiento del Estado. Este programa se expresó en la Constitución y luego en las reformas realizadas en la primera administración de Rafael Correa, en la que impuso nuevas regulaciones y control a los bancos, se renegoció la deuda externa, vol-

vió eficiente a la recaudación tributaria y reorientó la mayor parte de las regalías petroleras⁶ hacia el Estado. Respaldo en dicha expansión económica, se produjo un inusitado proceso de fortalecimiento del poder del Estado en el territorio, lo que Michel Mann llama «poder infraestructural» (2007), que se expresó en la penetración en el territorio mediante el proceso de desconcentración del Estado central con los llamados *zonas, distritos y circuitos de planificación*, al tiempo que se desarrollaban las capacidades logísticas del Estado: el mejoramiento de la red vial estatal, el proceso de concesión y mejoramiento de los puertos marítimos, la consolidación de varios proyectos hidroeléctricos en el territorio y la mejora de la red eléctrica nacional y varios proyectos multipropósito en la Costa.

Senplades se constituyó en la autoridad nacional de planificación y en la responsable de diseñar una política de desconcentración y de conformación de niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional. Las primeras se conforman por provincias, «de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos»⁷. Desde este nivel se coordinan las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación y las políticas en el área de su jurisdicción. Los ministerios que tienen servicios a la ciudadanía –como Educación, Salud, Interior, Inclusión Social– se organizaran también en esos niveles de gestión. Senplades plantea que esos servicios garantizan equidad territorial, permiten mejorar la calidad de vida y realizan una mejor gestión de recursos en el territorio.

El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un promedio de 90 000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito o Guayaquil, se establecen varios distritos. El circuito

6 En la última década, debido a los altos precios de venta del petróleo, el gobierno recibió significativos ingresos provenientes del impuesto a la renta y de las regalías extraordinarias fijadas a las empresas petroleras.

7 <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

es la localidad donde los servicios públicos están al alcance de la ciudadanía, está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1 134 circuitos con un promedio de 11 000 habitantes⁸.

Todo ello se realizó mientras el proceso de descentralización avanzaba de manera modesta y los gobiernos locales vieron reducido su porcentaje de participación en el presupuesto, del 19% que tenían a inicios de la década a un 10% para 2016 (Congope 2013, p. 19)⁹, al tiempo que vieron limitadas sus competencias¹⁰.

El proceso de desconcentración no se explica si no se toman en cuenta varios factores: en primer lugar, este significativo «retorno del Estado» tuvo amplia legitimidad, pues Alianza PAIS logró mediante sucesivos comicios constituirse en la principal fuerza política, habiendo logrado superar la fase de inestabilidad que vivió el país hasta el año 2006. Ese respaldo se expresó también en un alto nivel de confianza en la gestión de gobierno, en el liderazgo de Correa y en el mejoramiento de los índices de credibilidad en las instituciones.

Un segundo factor fue su discurso de justicia social. Como se señaló antes, en la propia Constitución se plantea un discurso universalista

8 <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

9 Aunque aumentó el volumen de los recursos derivados por el *boom* económico, se redujo el porcentaje de participación en el presupuesto estatal.

10 La Constitución de 2008 y el Cootad son profundamente centralistas. Aunque hablan de «gobiernos», «autónomos», «descentralizados», reducen de manera significativa las potestades políticas, las competencias y los recursos de los gobiernos locales establecidos en la Constitución de 1998. El Estado central no sólo monopoliza educación, interior, inclusión social y salud, en donde está el 80% del presupuesto público, sino que establece como competencias privativas más de 10 áreas de competencia, como los sectores estratégicos, los recursos naturales, las reservas y áreas de conservación y las telecomunicaciones, entre otras. Al mismo tiempo se establece una serie de «ganchos» que le permiten controlar los gobiernos locales en el financiamiento, la presentación de proyectos al Banco del Estado, la planificación, las compras públicas, establecidos en la abundante legislación secundaria y reglamentaria.

para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los derechos y, por tanto, el imperativo de dotar de servicios públicos a toda la población, en condiciones de equidad. Esto implica que el Estado central se haga cargo de la provisión de esos servicios¹¹. Todo ello se refrenda en los planes nacionales de desarrollo y, en general, en las políticas públicas que tienen como norte superar el déficit de inversión social.

Un tercer factor tiene que ver con el acceso al Estado de una élite tecnocrática de clase media que asumió el comando de las instituciones con una visión programática que orientó las políticas públicas. Esa tecnocracia se sintió representante de los intereses generales de la sociedad, imponiendo un estilo de ejecución de las políticas que no tomó en cuenta a la sociedad civil ni valoró a los actores sociales organizados. La gestión pública se basó igualmente en la desconfianza a los gobiernos locales, a los que se veía como instituciones rezagadas, inmersas en el clientelismo y la ineficiencia¹².

Otro factor fue que el Estado contó con amplios recursos para impulsar su presencia en el territorio, con un gasto público que llegó a significar más del 40% del PIB en 2014-2015 (BCE¹³), el más alto en términos relativos de América Latina. Esos recursos provenían de la expansión económica producida por el auge de las exportaciones primarias, la expansión de la economía y el mercado interno y la ampliación de la recaudación tributaria. De esta manera, el Estado se convirtió en un actor central de la vida económica y política del país.

A partir de ese respaldo político, con una importante presencia tecnocrática, con el fortalecimiento fiscal y con el discurso universalista, se produjo un cambio del modelo económico, superando la orientación neoliberal. El Estado reasumió varios roles en campos como la regu-

11 Otros países han asumido un camino más descentralizado para concretar la equidad, como Uruguay, Argentina o Brasil.

12 Esa falta de valoración de las sociedades y espacios públicos locales probablemente impidió que Alianza PAIS formara liderazgos que le permitiera disputar las elecciones de 2014, cuando perdió las alcaldías de las 20 ciudades principales del país.

13 <http://info.be-analytic.com/gasto-p%C3%BAblico-ecuador>

lación de la empresa privada y los bancos, el financiamiento del desarrollo, la construcción de infraestructura, la ampliación de los servicios públicos (Ramírez 2012, p. 61). Igualmente se reforzaron funciones en la redistribución, con políticas sociales que redujeron la pobreza y ampliaron la cobertura de la educación y la salud pública.

Pero el cambio no se produjo solamente a niveles económico y de orientación de políticas públicas. Durante ese período se desarrollaron las tecnologías logísticas del Estado (Mann, 2007, p. 60) que se expresaron en al menos cuatro aspectos: la reforma institucional se realizó en torno a un Ejecutivo fuerte que concentraba todas las funciones del Estado (Legislativo, de Control, Electoral y Judicial). El Estado central se reservó las áreas estratégicas y las competencias más significativas, coordinadas centralmente tanto por el propio presidente de la República y el vicepresidente, así como por el organismo de planificación, Senplades, y por la Secretaría General de la Administración Pública (SNAP). También se produjo una inédita reforma en el campo legal, que se inició con la nueva Constituyente y continuó con la aprobación de múltiples leyes, todo lo cual permitió al Estado regular profundamente la vida económica, social y política del país.

Por otra parte, se produjo un importante proceso de modernización de la infraestructura en el territorio en el campo de las vías, los puertos, los aeropuertos, los sistemas eléctricos y de comunicaciones, la construcción de edificios públicos, etc. Esto se dio al tiempo de la incorporación al Estado de los avances de la revolución informática, que le permitió concentrar la información estadística, documental y de gestión del conjunto de los programas públicas nacionales y locales.

El desarrollo del poder del Estado ecuatoriano implicó un cambio importante en las relaciones entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los GAD, y, por tanto, la priorización de la desconcentración ante la descentralización. Los procesos de descentralización fueron marginales y se subordinaron a esa inédita presencia estatal, que cuenta además con la planificación, los tributos y los procedimientos administrativos, aparte de los sistemas de control.

El Estado retomó la rectoría en la política pública y estableció a través de la Constitución y el Cootad las reglas de juego en cuanto a funciones, competencias y recursos para los diversos niveles de gobierno. Pero lo fundamental fue que el Estado central priorizó la desconcentración reorganizando los servicios públicos en el territorio, especialmente de ministerios como Educación, Salud, Interior e Inclusión Social, con un modelo homogeneizador de la política pública.

Si bien estas reformas superaron los problemas de la descentralización a la carta del período neoliberal, la reforma introducida debilitó a los GAD tanto en el plano político, reduciendo su control territorial, como en el plano presupuestal, en el que, pese a que se elevaron los ingresos de los GAD, el porcentaje de participación disminuyó.

La nueva configuración del poder entre centro y periferia implicó que en un territorio relativamente pequeño como Ecuador no haya coordinación significativa entre el Ejecutivo central y los gobiernos locales. Los GAD provinciales se mantuvieron, pero a costa de debilitarse políticamente como autoridad, aparte de que se mantenía la amenaza de las regiones y se veían superponerse cinco niveles de gobierno (central, regional, provincial, cantonal y parroquial), con una multiplicación y una superposición de más de mil instancias de gobierno de carácter subnacional. Las provincias, que venían de asumir diversas áreas de competencias antes de Montecristi, vieron limitado su campo de acción, no lograron tributos propios, y sus funciones siguen orientadas hacia el sector rural, limitando sus capacidades de gobierno sobre las ciudades y el conjunto del territorio provincial.

Es paradójico que incluso las grandes ciudades que pudieron haber asumido funciones de carácter regional, mediante una consulta popular de un estatuto, no quisieron iniciar ese camino, es decir, la configuración de ciudades metropolitanas con rango de región autónoma. Esto, a pesar de que el país se urbanizó y tuvo importantes avances en términos de construcción de infraestructura y equipamiento urbano.

En suma, tanto el carácter ambiguo de la región en la Constitución como el desinterés de los gobiernos provinciales que no quieren

perder –como es natural– sus potestades y este inédito proceso de desconcentración impidieron la consolidación de regiones «equipolentes», tal como planteaba la Constitución. Al igual que en el período neoliberal, en el que se presentaron dos opciones, tampoco en el período posneoliberal en el que plantearon configurar regiones, éstas pudieron concretarse, tanto por la falta de voluntad de los actores locales como por la desidia del Gobierno central, que puso su prioridad en la desconcentración y no llevó adelante ningún programa consistente que incentivara la conformación de regiones. El retorno del Estado privilegió la penetración territorial con las zonas, los distritos y los circuitos, y los gobiernos locales se encontraron debilitados y a la defensiva.

La región minera del sur

Pese a las propuestas de impulsar regiones equilibradas tanto en el plano económico como en los planos político e institucional, una mirada al sur del Ecuador da cuenta del modo por el cual la expansión de la frontera minera y la imposición de una arquitectura desconcentrada por parte del gobierno central amenazan con profundizar procesos de desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2007). Y esto se constata en la conformación de un territorio minero a través de infraestructuras que conectan los enclaves mineros, las ciudades intermedias y el puerto para la exportación de minerales, jerarquizando así la circulación del capital minero por sobre otros capitales, como el agropecuario, el manufacturero y el turístico. En consecuencia, se plantea que la conformación de regiones con un desarrollo productivo equilibrado está fuertemente interferida por la expansión de las concesiones otorgadas para minería en el sur.

A continuación, nos centramos en revisar el modo histórico por el que se articularon al territorio del Ecuador las actuales provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, la llamada Zona 7 en el sur del Ecuador que, además, debió enfrentar el conflicto diplomático y armado de baja intensidad con Perú hasta 1995. Y sólo después el modo en que se está consolidando una región minera en el sur.

Antecedentes históricos

Las provincias del sur del Ecuador se incorporaron de manera lenta y desigual al territorio nacional.

Sobre El Oro, su zona baja se incorporó tempranamente al territorio, por la exportación de cacao y posteriormente de banano, a través de Puerto Bolívar. Mientras que la ciudad de Loja fue uno de los centros articuladores de la producción de oro, tanto en Zaruma y Portovelo, como de la producción de pequeñas minas auríferas en territorios amazónicos. Sin embargo, para la Época Republicana, pasó a estar prácticamente aislada por su doble frontera: al sur con el Perú y al norte con el resto del país, hasta 1970. Así, se conformó en Loja una oligarquía terrateniente con pocos vínculos al mercado externo (Ospina, Hollenstein y Poma, 2012).

Zamora, por su parte, recién se vinculó de manera estable al territorio después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, en 1942, y de la necesidad del Estado de establecer presencia física en la frontera. Sin embargo, la falta de presupuesto y una ambigua decisión estatal de incorporar estos territorios¹⁴ mantuvieron aisladas a estas provincias (Esvertit Cobes, 2008 y 2015). Sólo a partir del proceso de colonización encargado desde finales del siglo XIX a las misiones franciscana y salesiana en la zona, las nacionalidades Shuar y Achuar empezaron a modificar sus patrones de asentamiento en centros y aldeas, disminuyendo sus procesos de resistencia (Salazar, 1989; Descola, 1989; Esvertit Cobes, 2008).

A esos cambios se sumaron los producidos por la colonización provocada por las leyes de Reforma agraria en la década de los 60, que intensificó la presencia de colonos «entre los Andes orientales y la red fluvial conformada por los ríos Upano, Namangoza y Zamora» (Salazar, 1989, p. 65). Así, el mercado de consumo interno del Ecuador se amplió hacia las provincias amazónicas a través de la ganadería y, en menor medida, la agricultura, provocando además un conflicto entre

14 Por ejemplificar, si bien a finales del siglo XIX se destinó presupuesto para mejorar los caminos a la Amazonía, esos dineros se ejecutaron para combatir la Revolución liberal en ciernes.

los territorios ancestrales de las nacionalidades Shuar y Achuar con la titularización de tierras individuales privadas de campesinos colonos.

Resta decir que fueron los ingresos provenientes de la exportación del petróleo con los que se consolidaron las conexiones terrestres hacia esta región y provocaron la creación del Programa Regional para el Desarrollo del Sur (Predesur) como organismo regional de desarrollo que operó desde 1972 hasta 2009. Este particular proceso de incorporación del sur al territorio del Ecuador se transformó significativamente con la firma de la paz entre Ecuador y Perú en 1998, la que derivó en una Plan de integración bifronteriza conformado por ejes políticos, económicos, sociales, energéticos y mineros, así como de infraestructura y seguridad. La región del Predesur coincide con la actual Zona de Planificación No. 7.

La estrategia territorial nacional

Es en este contexto histórico se inscribe la propuesta del Gobierno Nacional actual de plantear una Estrategia Territorial Nacional (en adelante, ETN), que busca un «reequilibrio territorial y disminuir los desequilibrios sociales, para alcanzar el Buen Vivir» (Senplades, 2013). A continuación, se analizan las contradicciones entre el proceso de planificación implementado y la política pública que tiene por resultado el inminente inicio de la minería a gran escala en Ecuador.

La ETN también incorpora un concepto de *región funcional*, plantea la construcción de regiones autonómicas en un plazo de ocho años como un nuevo nivel de gobierno descentralizado; propone propiciar una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, impulsar el Buen Vivir y la soberanía alimentaria en los territorios rurales, jerarquizar y hacer eficientes las infraestructuras para la movilidad, la energía y la conectividad, y propone finalmente un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables (Senplades, 2009).

En efecto, la ETN jerarquiza los centros urbanos en nodos de articulación internacional, Quito y Guayaquil; de estructuración nacional, entre los que aparece Machala; nodos de vinculación regional, como

Loja, y nodos de sustento local: Zamora, Zaruma y Portovelo, Huaquillas y Arenillas en esa misma zona. Según esa jerarquización se determinan las funciones que debe cumplir cada nodo en términos de educación, salud, producción, movilidad, energía y conectividad, en el marco de los niveles de planificación previstos: zonas, distritos y circuitos (Senplades, 2009). Para cada zona se diseña una agenda zonal de planificación y procesos de desconcentración de la actividad estatal del gobierno.

Ahora bien, esta ETN y la conformación de zonas de planificación tienen relación con la propuesta de cambio de la matriz productiva que plantea, en un horizonte de 16 a 25 años, cuatro fases, en las que el peso de la acumulación dependiente de bienes primarios para sostener la economía deberá reducirse paulatinamente (a través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones, impulso del sector turístico y de inversión pública, sobre todo en investigación y desarrollo). Esta estrategia de acumulación espera que, para la cuarta fase, «el tamaño relativo de [bioservicios y su aplicación tecnológica] y de los servicios turísticos, tenga un peso superior al generado en el sector primario» (Senplades 2009, p. 97), es decir, una drástica disminución de ingresos provenientes del extractivismo.

Ahora bien, pese a que en este plan nacional la dependencia del presupuesto del Estado de la renta extractiva está considerada como una fase transitoria, una mirada crítica a la política pública de intensificación y expansión actividades mineras y petroleras da cuenta de una dificultad real de superar dicha dependencia. En la práctica, durante estos diez años del Gobierno Nacional en el poder, la frontera extractiva petrolera se ha extendido hacia las provincias de Pastaza y Morona Santiago y se ha reformado el marco institucional y normativo para facilitar el inicio de la extracción industrial de minerales metálicos a gran escala (oro, cobre y plata, principalmente) en todo el territorio.

El Gobierno actual no sólo que ha mantenido e incrementado la producción de los bloques petroleros en el nororiente amazónico, sino que, también, en el año 2012 promovió la XI Ronda Petrolera, con la intención de concesionar los bloques del suroriente amazónico

(Acosta, 2009). Adicionalmente, la Asamblea Nacional autorizó en el año 2013 al Gobierno central para que pueda explotar los bloques 31 e ITT15, ubicados en la zona oriental y más biodiversa del Parque Nacional Yasuní, amenazando el territorio intangible de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

Por otra parte, según el Colectivo Minka Urbana¹⁶, el desarrollo acelerado de condiciones para el inicio de la mega minería supone, al 2017, la concesión del 11% del territorio nacional a empresas transnacionales públicas y privadas. En este contexto, la expedición de la Ley de Minería en 2009 y varias reformas que buscan atraer la inversión extranjera directa (IED) significan el inminente inicio de la fase de explotación de cinco proyectos de minería catalogados como estratégicos que se suman a aproximadamente otros treinta proyectos que se publicitan en el catálogo de inversiones 2015-2017 para concretar la IED (Acosta y Sacher 2011; Acosta y Hurtado Caicedo 2016).

En efecto, en los últimos tres años, los proyectos Mirador y Frutal del Norte, en Zamora Chinchipe, y el proyecto Río Blanco, en el macizo del Cajas, en la provincia de Azuay, consiguieron ya la autorización estatal para la explotación de minerales (Acosta y Sacher, 2011; Acosta y Hurtado Caicedo, 2016; Hurtado Caicedo, 2017).

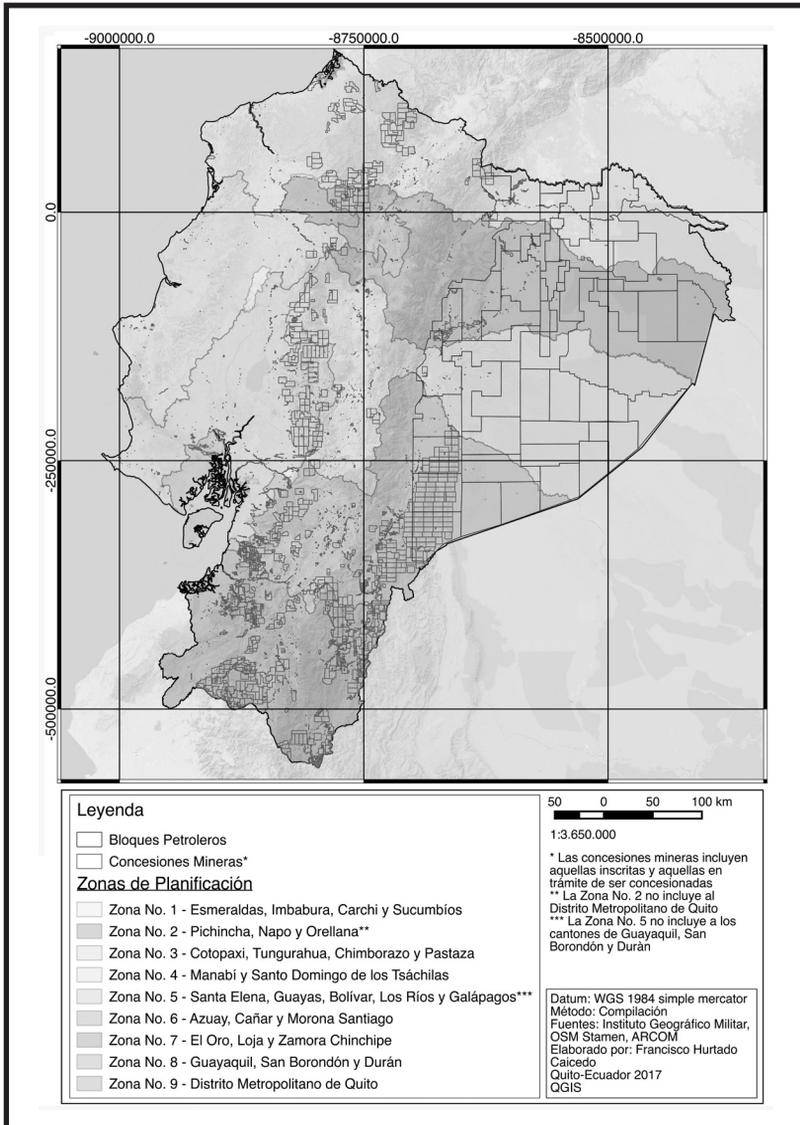
Una mirada al catastro de bloques y concesiones para la explotación de recursos del subsuelo advierte del festín petrolero y minero que se ejecuta, con impactos significativos en el territorio de todas las provincias amazónicas: Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe, y en el sur del Ecuador: Azuay, Cañar, El Oro y Loja. Sólo la provincia de Manabí aparece como un territorio sin extracción de minerales ni petróleo.

15 shpingo, Tambococha y Tiputini.

16 Colectivo conformado por académicos, investigadores, artistas, comunicadores y activistas cuyo objetivo es construir solidaridad desde la ciudad con los procesos de resistencia contra la mega minería en el campo. <https://www.facebook.com/MinkaUrbana/>

Mapa No. 1.

Bloques petroleros y concesiones mineras en las zonas de planificación



Elaborado por: Francisco Hurtado Caicedo

De ese modo, pese al intento de planificar y ejecutar políticas que cumplan con la ETN y el cambio de la matriz productiva, lo que se avizora es una expansión de la actividad petrolera y el inicio de la explotación de minerales metálicos a gran escala, cuyo eje gravitante es el sur del Ecuador. Como se advierte en el mapa No. 1, los bloques petroleros y las concesiones mineras afectan a todo el territorio amazónico y a una importante extensión territorial de la zona sur del Ecuador, poniendo en duda la intención de equilibrar el desarrollo de los territorios previstos en la planificación nacional y las agendas de las zonas 6 y 7 del país.

En efecto, la nueva ETN desarrollada en Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incorpora explícitamente el proceso de consolidación de la minería en el Ecuador. Así, el territorio de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe –y una parte de Azuay y Morona– ha sido determinado como zona de desarrollo de la industria minera metálica (Senplades, 2013).

Este impulso en la entrega de concesiones mineras en vastas zonas de las provincias del sur y su articulación a infraestructuras construidas en la región ponen en riesgo otras actividades productivas, como la agricultura y el turismo. Sobre este punto, a continuación, se da cuenta de la consolidación de una región, en los términos planteados por Harvey, que pretende asegurar el ciclo de circulación del capital minero en las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, hecho en el cual inciden las disputas políticas de las élites locales, principalmente de las ciudades Machala y de Loja.

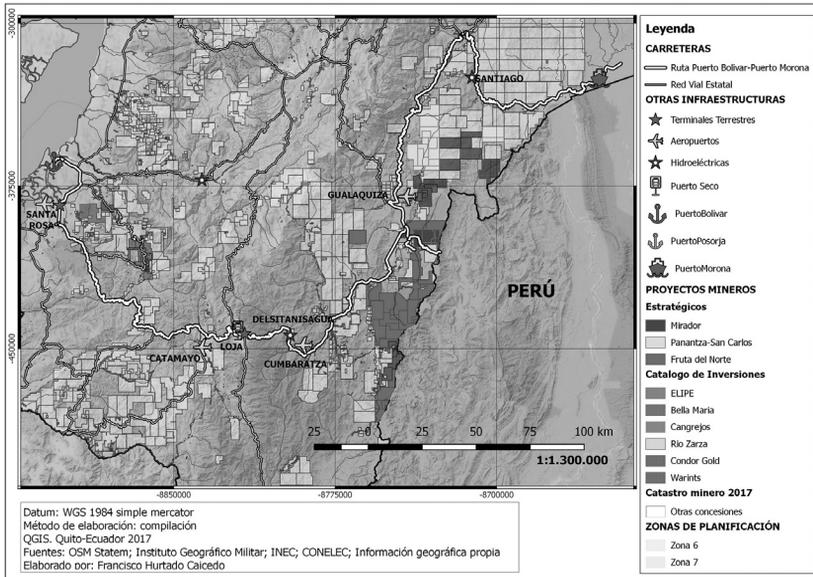
La infraestructura de la región

El Plan Binacional de Integración Fronteriza firmado entre Ecuador y Perú y la política pública de construcción de carreteras ejecutada por el Gobierno actual se orientan por un deseo de integrar esos territorios al capitalismo global¹⁷, al consolidar una carretera que conecta Puerto Bolívar con el puerto fluvial Morona, atravesando múltiples

17 Ambas políticas se ejecutan en el marco de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (Iirsa), que pretende interconectar físicamente la región sudamericana.

centros urbanos, como Machala, Loja, Zamora, El Pangui, Méndez y Santiago (mapa No. 2). Se pretende desde ahí navegar hacia el Marañón, un nuevo deseo de que el Ecuador se incorpore al flujo comercial de la cuenca del Amazonas y la costa atlántica de Brasil (Hurtado Caicedo, 2017). Dicha ruta es parte de otra interconexión en el sur del Ecuador, que, partiendo también desde Puerto Bolívar, va por Cuenca hacia la Amazonía (mapa No. 2)¹⁸.

Mapa No. 2.
Región minera del sur



Elaborador por: Francisco Hurtado Caicedo

¿A qué se debe que esta vez el deseo capitalista de conectar a las provincias de El Oro, Loja y Zamora por una carretera se haya consolidado? Se trata de sustentar con infraestructura el desarrollo minero y el

18 Diario de campo de la tesis elaborada por Francisco Hurtado Caicedo (2017) para obtener el grado de magíster en Ciencias Sociales en Flacso Sede Ecuador.

ciclo de circulación de minerales a gran escala para su exportación. El eje vial entre Puerto Bolívar y Puerto Morona atraviesa 17 cantones de las provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, en los que habitan aproximadamente 712 000 personas. El 91% de esa población (647 836 personas) vive en las ciudades de Machala, Loja, Santa Rosa, Piñas, Catamayo, Zamora, Yantzaza y Gualaquiza. Así, esta ruta cumple su rol normativo de conectar las ciudades intermedias y pequeñas del Ecuador (Hurtado Caicedo, 2017).

Pero el otro rol que cumple esta carretera es conectar una serie de concesiones mineras y de infraestructuras que pretenden garantizar el ciclo de circulación de la extracción de minerales metálicos para su exportación (mapa No. 2). Según la información que proporcionan el Ministerio de Minería, la Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom) y el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, tres proyectos emblemáticos se consolidan en la zona: Mirador, Fruta del Norte y Panantza-San Carlos. A estos se suman veinte proyectos de minería metálica a mediana y gran escala, once bloques para subasta minera; siete proyectos privados en fase de exploración, y otras varias concesiones entregadas en esas cuatro provincias (Hurtado Caicedo, 2017).

Todos estos proyectos mineros tienen conexión, a través de la ruta estatal, con los aeropuertos de Santa Rosa en El Oro, Catamayo en Loja y Cumbaratza en Zamora Chinchipe, así como las pistas aéreas de Gualaquiza y de Patuca. También se han construido y mejorado las terminales de buses en las ciudades de Santa Rosa, Loja, Zamora, El Pangui y Gualaquiza. Estas infraestructuras aportan a la circulación de mano de obra en esta región minera (mapa No. 2) (Hurtado Caicedo, 2017).

Por su parte, la carretera garantiza el acceso para la consolidación del proyecto hidroeléctrico Delsitanisagua, y para la próxima construcción del proyecto hidroeléctrico Santiago y que espera producir 3.600 megavatios, constituyendo el proyecto de mayor producción eléctrica en el país. Ambos proyectos energéticos beneficiarían directamente a las empresas mineras del sector (Hurtado Caicedo, 2017) (mapa No. 2).

Finalmente, Puerto Bolívar, por el que se exportarán en un futuro los minerales metálicos, fue concesionado, en agosto de 2016, a la empresa transnacional turca Yilport, que cuenta con experiencia en el manejo de puertos marítimos y en la exportación de minerales. Así se consolida la región para el ciclo de circulación del capital extractivo en el sur del Ecuador. El Gobierno ha invertido significativos montos de dinero en infraestructura pública que garantiza la incorporación de territorios al capitalismo global minero (Hurtado Caicedo, 2017).

Ahora bien, esta configuración territorial, que facilita el flujo de circulación del capital extractivo, debe entenderse además en relación con las disputas y los acuerdos políticos de estas provincias respecto del Gobierno Nacional, que busca subordinar los GAD y las élites locales, tal como lo plantea Maignushca (1991) y como se detalla a continuación.

El dominio de élites dependientes del extractivismo¹⁹

Al llegar al terminal terrestre de Loja aún se puede observar un rótulo de grandes dimensiones en el que se describe la importancia de la conexión entre Puerto Bolívar y el río Marañón a través de la carretera que conecta el sur del Ecuador en sentido oeste-este. Para el actual alcalde Loja, José Bolívar Castillo, la ruta más directa para consolidar el sueño nacionalista de salir al Amazonas es el proyecto descrito anteriormente pero con una variante en la que él personalmente insiste: la carretera del sur que sale de Machala, después de atravesar Loja y Zamora, debería continuar en dirección oriente por el alto Cenepa hacia el puerto de Saramiriza, ubicado entre las confluencias de los ríos Santiago y Morona con el río Marañón en el Perú, evi tando así el tramo hacia Méndez y Puerto Morona en la provincia de Morona Santiago.

Pero, esta *propuesta lojana* está vinculada a un deseo local de beneficiarse de una porción de la renta que la explotación y la exportación

19 Esta sección se basa sobre todo en el diario de campo de la tesis elaborada por Francisco Hurtado Caicedo (2017) para obtener el grado de magister en Ciencias Sociales en Flacso Sede Ecuador.

de minerales a gran escala generen o, dicho de otro modo, intenta vincular políticamente el territorio de la ciudad de Loja a la región minera que el Gobierno actual ha impulsado.

... evidentemente, el eje vial que hemos planteado nosotros de Puerto Bolívar, Loja, Zamora, Cenepa, Santa María de Nieva, Saramiriza, que es el punto más occidental de alta navegabilidad del Marañón, permite conectar la cuenca del Pacífico con la cuenca amazónica [...], por eso es que este callejón de Puerto Bolívar al Marañón exhibe impudicamente en las breñas de sus cerros los minerales metálicos y no metálicos, una zona altamente mineralizada.²⁰

La ciudad de Loja se inserta en la circulación que propone esta carretera a través del renovado aeropuerto nacional Catamayo y el terminal terrestre ubicado en el norte de la ciudad. Por su parte, la Alcaldía promueve el proyecto de consolidar un parque industrial y un puerto seco, este último, con el fin de no sólo acopiar y distribuir los bienes de consumo urbano, sino también como posibilidad de intermediar con la carga de minerales que en un futuro podrían atravesar por la ciudad. «Eso nos va a dar mucha viada para desarrollarnos en varios aspectos. Nosotros no estamos temerosos de la minería, todo lo contrario»²¹, afirma el alcalde, y sostiene que cuenta con el apoyo de la Asociación de Cámaras de la Producción de Loja, que agrupa a artesanos, mineros, industriales grandes y pequeños, comerciantes, constructores, operadores turísticos y agricultores. La Universidad Técnica Particular de Loja es otro actor que impulsa la mega minería a través de su labor de vínculo con la comunidad (Hurtado Caicedo, 2017).

Por su parte, en Machala, tanto el gobierno provincial de El Oro como el Municipio de Machala confirman que la decisión política de concesionar Puerto Bolívar a la empresa turca Yilport y potenciar las actividades del puerto para la exportación de minerales significan un impulso para el desarrollo de la provincia que depende, en su gran

20 Entrevista a Bolívar Castillo, alcalde de Loja, el 21 de marzo de 2016, realizada por Francisco Hurtado como parte del trabajo de campo para su tesis de maestría.

21 Entrevista a Bolívar Castillo.

mayoría, de la exportación de banano y de la producción de camarón. Ambos GAD confirman que la concesión de Puerto Bolívar significa el cumplimiento de una oferta de campaña del Gobierno actual²². Al respecto, Rafael Correa afirmó en agosto de 2016 que Puerto Bolívar «será el más grande [...] y podrá ser competitivo con otros puertos de la nación. Éste ayudará en la exportación de minerales [...] y beneficiará la exportación del banano»²³. El prefecto de El Oro, por su parte, el día en que se otorgó la concesión del Puerto Bolívar señaló que «la firma y el anuncio de las regalías ‘deja un sabor de esperanza’ a los gobiernos locales y cree que deberán ser veedores para un manejo correcto»²⁴ por parte de la empresa extranjera.

Relevante es añadir que la ETN del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 determina a la ciudad de Loja como nodo de estructuración nacional, y ya no a Machala que, es nodo de estructuración regional. En efecto, el edificio de Predesur es actualmente la sede de la institucionalidad pública de la Zona de Planificación No. 7, nuevo centro de poder político de la Función Ejecutiva de la que dependen las tres provincias. Y la Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom) tiene su oficina principal en la provincia de Zamora.

Así, el discurso político al que se hace referencia devela una alianza entre un sector de las élites locales de El Oro y de Loja con las élites del Gobierno Nacional, con el fin de consolidar una región minera del sur que anhela participar de la renta que produzca la exportación de minerales metálicos a gran escala provenientes de los proyectos mineros en el sur del Ecuador.

22 Entrevistas a la jefa de Planificación del GAD El Oro y al director de Planificación y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Machala el 16 de marzo y 18 de marzo de 2016, respectivamente, realizadas por Francisco Hurtado como parte del trabajo de campo para su tesis de maestría.

23 «Correa: Puerto Bolívar será el más grande del país». En *Eltiempo.com.ec* de 21 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/380395/correa-puerto-bolivar-sera-el-mas-grande-del-pais>.

24 «Yilport apuesta a Puerto Bolívar como un atracadero de minerales». *Diario El Comercio* de 9 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/yilport-concesion-puerto-bolivar-mineria.html>

Sin embargo, también se advierten críticas por parte de los industriales de Machala y de Loja, que lamentan la profundización de una visión primario-exportadora respecto de la producción de minerales y creen en la necesidad de desarrollar procesos de industrialización locales que aprovechen la producción minera y agrícola de la zona para generar valor agregado y fuentes de trabajo (Hurtado Caicedo 2017). A estas críticas se suma la divergente posición de los GAD de Zamora Chinchipe y Morona Santiago. En ambas provincias existe, por una parte, una crítica al modelo primario exportador y, por otra parte, la necesidad de aumentar la asignación de recursos y competencias para impulsar el desarrollo de los territorios rurales e indígenas de esas provincias. Para Salvador Quishpe, el Gobierno central asigna recursos suficientes siempre que los GAD acepten la profundización del extractivismo en la región; si los gobiernos locales se oponen, como en su caso, obtienen menos recursos (Quispe, 2015).

Así, se observa cómo los centros urbanos con mayor población y peso político en el sur del Ecuador, es decir, Machala y Loja, subordinan su política al modelo de profundización del extractivismo mientras que el gobierno provincial de Zamora Chinchipe aparece como único lugar crítico a la visión del Gobierno central, que deriva en una dificultad de gestión de las competencias asignadas por los bajos recursos que recibe esa provincia, si se quiere un proceso de negociación en conflicto entre la élite local y el Gobierno central.

De ese modo, las élites lojanas y machaleñas no han tenido interés en constituir un gobierno regional para la Zona 7, sino que se subordinan a la arquitectura desconcentrada del Gobierno Nacional. Así, lo que se constituye en realidad no es una región equipotente con cambio de la matriz productiva en la que las actividades agrícolas, industriales, turísticas y comerciales estén equilibradas, sino que, a partir de los arreglos político-territoriales locales con el Gobierno central, se configura una región político-económica que reproduce el modo histórico en que el Ecuador se ha incorporado al ciclo de circulación del capital extractivo global (antes cacao, banano y petróleo) a partir del posible inicio de la

explotación de minerales metálicos a gran escala y de miles de hectáreas concesionadas. Con ello, se interfiere el desarrollo de las distintas ventajas productivas de estas provincias, profundizando el desarrollo geográfico desigual en la zona.

Resta decir que en los dos últimos años los procesos de resistencia contra las actividades mineras se han reactivado y podrían jugar un rol frente al deseo de consolidar la región minera del sur. Los niveles de conflicto social y político se han elevado especialmente en Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Azuay²⁵, donde Alianza PAIS ha sufrido no pocas derrotas en el campo político electoral. Así, en las elecciones seccionales de 2014, sus candidatos fueron derrotados ante los candidatos de la oposición.

Conclusiones

En este artículo hemos sostenido con Maignushca (1991) que la región no es sólo geográfica ni sólo económica, sino que, además, se constituye políticamente en tanto hay actores interesados en construir instituciones y gobernar el territorio. Harvey (2007), por su parte, plantea que la región surge como configuración espacial estable en medio de la tensión entre el poder capitalista global y las lógicas del poder político-territorial. Es fundamental, tal como refiere Larrea (2011), que el análisis de la conformación de regiones tome en cuenta la articulación entre el proceso político y el modelo productivo del país que las determinan.

Con estos enfoques examinamos el caso ecuatoriano. Por una parte, se configura un proceso pendular de relaciones de poder centro-periferia, desde períodos en los que gravitan más las élites regionales

25 A finales de 2015 e inicios de 2016 26 familias fueron violentamente desplazadas de sus tierras en el norte de Zamora Chinchipe para beneficiar al proyecto minero Mirador de la empresa Ecuacorriente S.A.; y entre agosto de 2016 y febrero de 2017 el gobierno nacional desplazó cuatro Centros Shuar y militarizó la provincia de Morona Santiago para permitir la construcción del campamento de la empresa ExplorCobres S.A. para el proyecto Panantza-San Carlos.

y locales, a periodos de concentración del poder en los que gravitan las élites nacionales. Esto es precisamente lo que sucede desde un proceso de descentralización y de demandas de autonomías en el período neoliberal, a un proceso neodesarrollista marcado por el retorno del Estado central y la desconcentración en detrimento de la descentralización.

En este marco, la propuesta de regiones transversales planteadas en la Asamblea de Montecristi, con gobiernos regionales que sirvan de enlace entre lo nacional y lo local, fracasa. No hay ninguna iniciativa en esta década de conformación de región como forma de gobierno intermedio, no hay actores regionales con la capacidad de confrontar al poder central y exigir la distribución del poder. Esa propuesta de regionalización quedó en el papel, entre otros motivos, porque no tomó en cuenta los problemas de integración física del territorio, la diversidad de las identidades locales y provinciales ni la ausencia de sujetos sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformar gobiernos regionales. Como se señaló antes, una arquitectura política hecha desde arriba sin sujetos que la construyan.

Se impone, en cambio, la arquitectura central del Estado con zonas, circuitos y distritos, en la que no se reparte el poder ni se cede en la gestión de los recursos, que se mantienen en manos del Gobierno central, aunque sí se impulsa la inversión social a través de la ampliación de la cobertura de los servicios públicos que se combina con un discurso universalista de igualdad de derechos.

Este inédito proceso de centralización de poder desde el Ejecutivo fue posible, como se ha visto, por la legitimidad conseguida por la fuerza gobernante en las urnas, por la legitimidad de su discurso de justicia social y por el acceso al comando del Estado de una élite tecnocrática que impuso un estilo de ejecución vertical de la política pública. Esto se sustentó obviamente en el ingente aumento de recursos del Estado, que permitió un amplio despliegue de inversión en infraestructura física en el territorio. Todo ello se expresó en un diseño institucional y normativo que facilitó una alta concentración de las competencias y poder en el Estado central.

Por otra parte, el ideal de regiones equipotentes con la articulación de cadenas de valor desde la agricultura, la industria y el turismo que fortalezcan el mercado interno agrupando provincias amazónicas, andinas y costeñas de manera horizontal, complementando ventajas de cada una también, quedó de lado. En este sentido se confirman la perspectiva de Harvey (2007) así como las de otros geógrafos que han estudiado el Ecuador, de un legado histórico de conformación de regiones primario exportadoras, primero con el cacao, luego con el banano y más tarde con el petróleo.

Desde esta perspectiva, un análisis a las provincias del sur del Ecuador da cuenta de la configuración de una nueva región en la llamada Zona 7 que privilegia el ciclo de circulación del capital extractivo minero a través de infraestructuras que conectan a los enclaves mineros, las ciudades, los puertos y los aeropuertos para la exportación de minerales, jerarquizando así la circulación del capital minero por sobre otros capitales, como el agropecuario, el manufacturero o el turístico. Una nueva región extractiva, la región minera del sur, que, vía la lógica del poder infraestructural del Estado, profundiza la integración productiva del país a los flujos globales de materias primas que se consumen en los países más desarrollados en desmedro de otras actividades productivas del mercado interno. En consecuencia, se plantea que la conformación de regiones con un desarrollo productivo equilibrado está seriamente postergada.

Esta configuración territorial que facilita el flujo de circulación del capital extractivo y esta configuración centralizada de las instituciones es el marco en el que la fuerza política predominante en el Estado nacional subordina a los actores de estas provincias, ya sea por la vía de las alianzas y participación en la renta minera, de las negociaciones en conflicto o, incluso, por la vía de la represión y el abuso de la fuerza pública.

Resta decir que el caso del sur de Ecuador da cuenta del fracaso en la intención política inicial de 2008 de conformar gobiernos intermedios autónomos que coordinen la relación entre el Gobierno central y los territorios locales –provinciales y municipales–. En resumen, la tercera opción de configuración de gobierno intermedio en los últimos

cuarenta años, es decir, el gobierno regional, se ha frustrado al menos hasta el presente. Hace pocos meses se realizó una enmienda constitucional para ampliar el plazo de conformación, pero esto no toma en cuenta todos los factores que impiden su constitución. Con ello, el problema de la coordinación entre los cinco niveles de gobierno queda intacto. Ojalá que se pueda buscar en los próximos años una solución, que buena falta hace, para no tener el desequilibrio entre un Estado fuerte y más de mil gobiernos locales débiles. Pero esa solución no es meramente técnica, sino que demanda un acuerdo político tendiente, sobre todo, a la superación de procesos de desarrollo geográfico desigual, pero también a un mayor equilibrio de poder entre el Estado central y los gobiernos locales.

Los GAD provinciales podrían cubrir ese vacío siempre y cuando se vean fortalecidos en las tres dimensiones de la descentralización: por una parte, consolidando las competencias vinculadas al desarrollo, como las referidas a la economía, el desarrollo productivo, la gestión de cuencas, los temas ambientales y de infraestructura; en segundo lugar, consolidando su autonomía política, ganando representatividad y afirmando su responsabilidad en la coordinación de los GAD, así como en la planificación y el ordenamiento territorial, y en tercer lugar, reformando el sistema tributario para que pueda cobrar impuestos, superando su actual dependencia de las transferencias del Estado. Esto implica además resolver la confusión existente en la gobernabilidad rural, por la multiplicación de instancias locales sin capacidad institucional ni técnica, que más bien fragmentan el territorio.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala y Comité Ecuménico de Proyectos.
- Acosta, Alberto, y Hurtado Caicedo, Francisco (2016). *De la violación del mandato minero al festín minero del siglo XXI*. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=215028>.
- Acosta, Alberto, y Sacher, William (2012). *La minería a gran escala en Ecuador*.

- Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador.* Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Carrión, Fernando (1992). Evolución del espacio urbano ecuatoriano. En *Nueva Historia del Ecuador. Ensayos generales I*, Vol. 12. Enrique Ayala Mora (Ed.), 37-72. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Deler, Jean Paul (1992). Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo. En *Nueva Historia del Ecuador. Ensayos Generales I*, Vol. 12, Enrique Ayala Mora (Ed.), 73-134. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Esvertit Cobes, Natàlia (2008). *La incipiente provincia amazónica: Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- _____ (2015). Ferrocarriles hacia el Oriente. Articulación del territorio y construcción nacional a inicios del siglo XX en Ecuador. *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, 41, 141-169.
- Faust Jörg (2008). *Political fragmentation, decentralization and development cooperation: Ecuador in the Latin American context.* Bonn: DIE.
- Descola, Philippe (1989). Del hábitat disperso a los asentamientos nucleados: un proceso de cambio socioeconómico entre los Shuar. En Norman E. Whitten Jr. (Ed.), *Amazonía Ecuatoriana. La otra cara del progreso.* Quito: Abya-Yala.
- Harvey, David (2007). *El nuevo imperialismo.* Madrid: Ediciones Akal.
- Hurtado Caicedo, Francisco (2017). *Entre el encanto y el desarrollo geográfico desigual de las carreteras. La ruta de los minerales en el sur del Ecuador.* Tesis de maestría. Quito: Flacso.
- IIRSA (2013). *Cartea de proyectos 2013.* Santiago de Chile: Unasur-Cosiplan.
- _____ (2014). *Cartera de proyectos 2014.* Montevideo: Unasur-Cosiplan.
- _____ (2015). *Cartera de proyectos 2015.* Montevideo: Unasur-Cosiplan.
- Larrea Maldonado, Ana María (2011). Territorio, descentralización y desarrollo. En Ana María Larrea Maldonado, *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador.* Quito: Senplades.
- Maignashca, Juan (1991). La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972). En Enrique Ayala y Segundo Moreno (Coords.), *Nueva historia del Ecuador* (pp. 182-225). CEN Grijalbo.
- Mann, Michael (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado* (pp. 182-225). Buenos Aires.
- Ospina, Pablo, Hollenstein, Patrick y Poma, José (2012). Territorios rurales y globalización: la fragmentación territorial de la provincia de Loja. En Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (Eds.), *Perú:*

el problema agrario en debate. Sepia XIV. Seminario Permanente de Investigación Agraria (pp.149-176). Lima: Sepia.

Salazar, Ernesto (1989). La Federación shuar y la frontera de la descolonización. En Norman E. Whitten, Jr. (Ed.), *Amazonía ecuatoriana. La otra cara del progreso*. Quito: Abya-Yala.

Senplades (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito: Senplades.

_____ (2013). Buen Vivir. Plan nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor. Versión resumida. Quito: Senplades.

_____ (2015a). *Agenda zonal Zona 7-Sur. Provincias de: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe*. 2013-2017. Quito: Senplades.

_____ (2015b). *Agenda zonal Zona 6-Austro. Provincias de: Azuay, Cañar y Morona Santiago*. 2013-2017. Quito: Senplades.

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

Edwin Miño y Marcela Andino Ramos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gobernanza regional-provincial (para el caso del Ecuador)

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

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

Los gobiernos regionales e intermedios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro No. 1

Estado del proceso de descentralización administrativa 2011-2016

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

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

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

Elaborado: Congope / Fuente: Boletín CNC-2016

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

Cuadro 2

Aplicación del modelo de equidad territorial

ASIGNACIONES A LOS GAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO						
AÑO	21% de ingresos permanentes del PGE	10% de ingresos no permanentes del PGE	Total a asignar	Asignación GAD provinciales y Galápagos	GAD municipales	GAD parroquiales
2011	1 918 118 450,12	320 798 019,41	2 238 916 469,53	604 507 446,77	1 500 074 034,59	134 334 988,17
2012	2 058 981 349,34	390 078 245,35	2 449 059 594,69	661 246 090,57	1 640 869 928,45	146 943 575,68
2013	2 465 824 498,41	289 602 415,94	2 755 426 914,35	743 965 266,88	1 846 136 032,62	165 325 614,86
2014	2 680 255 685,94	296 970 575,35	2 977 226 261,29	803 851 090,55	1 994 741 595,06	178 633 575,68
2015	2 948 711 318,00	304 334 023,00	3 253 045 341,00	878 322 242,20	2 179 540 378,78	195 182 720,40
A. M. 063, A. M. 101, A. M. 186	2 430 554 304,54	93 065 069,13	2 523 619 373,67	681 377 230,89	1 690 824 980,36	151 417 162,42
A. M. 005.2017	2 630 512 492,04	90 395 464,93	2 720 907 956,97	734 645 148,38	1 823 008 331,17	162 254 477,42

Elaborado: Congope / Fuente: Ministerio de Finanzas

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

Capacidades financieras de los gobiernos de nivel intermedio en el mundo

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

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

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

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

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

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

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

Las regiones (provincias), actores clave del desarrollo territorial

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

Evolución de enfoque territorial del desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Criterios para un enfoque actual del desarrollo territorial

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

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

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

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

b) Desarrollo territorial como cambio estructural

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

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

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

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

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

c) Multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial

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

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

d) Innovación, aprendizaje, evolución y complejidad

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

e) Sustentabilidad

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

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

f) Igualdad e inclusión social

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

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

g) Organización y participación social

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

h) Un Estado activo

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

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

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

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

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

Desarrollo regional y los vínculos urbano-rurales

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

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

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

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

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

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

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

A manera de conclusiones

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

y solidarias entre los diferentes territorios.

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

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

Referencias Bibliográficas

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

Los autores de este volumen

Santiago Ortiz: Profesor e investigador de Flacso Sede Ecuador. Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos y catedrático de posgrado de otras universidades de Ecuador.

Francisco Hurtado: Abogado graduado en la PUCE, con especialidad en Derechos Humanos en la UASB y Magister en Ciencias Sociales con mención en Sociología por Flacso Sede Ecuador. Docente del Programa Andino de DD.HH y abogado de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos CEDHU.

Fernando Carrión: Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano Regional por El Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales en la UBA, Argentina. Se ha desempeñado como Director de Planificación del Municipio de Quito (1988-1992), Coordinador General de la RED CIUDADES para América Latina (1990-1993), Director de Flacso-Ecuador (1995-2004), Concejal del Distrito Metropolitano de Quito (2005 -2009), entre otros cargos. Áreas de especialización: planificación, descentralización, desarrollo urbano, políticas urbanas, desarrollo local, centros históricos, vivienda, seguridad ciudadana y sociología del fútbol. En la actualidad se desempeña como académico del Departamento de Estudios Políticos de la Flacso-Ecuador, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI). Ha publicado más de 1 000 editoriales periodísticos, 220 artículos académicos y 35 libros. Fue reconocido como uno de los 50 intelectuales más influyentes de Iberoamérica.

Gustavo Baroja: Economista de la Universidad Nacional de Bogotá. Consejero Provincial de Pichincha 2003-2007. En 2009 asumió la Viceprefectura Provincial y luego en 2010 fue electo Prefecto de Pichincha y reelecto en 2014.

Renata Lasso: Máster en Economía Agrícola y Desarrollo Rural de la Universidad Central del Ecuador, estudios en Desarrollo Local Universidad Católica de Lyon – Francia (CIEDEL) y estudios Superiores en Comunicación Social. Coordinadora General del Congope. Coordinadora de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente del Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Cecilia Chacón: Comunicadora Social con Maestría en Gerencia Pública. Docente universitaria. Coordinadora del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua y Viceprefecta de Tungurahua.

Edwin Miño: Especialista Superior en Gestión Local por la Universidad Andina Simón Bolívar. Doctor en Administración Pública por la Universidad Central del Ecuador, mención en Políticas Públicas. Abogado de los tribunales por la Universidad Nacional de Loja. Con estudios de comunicación de gobiernos y campañas políticas en la Universidad Central del Ecuador. Director Ejecutivo del Congope. Asesor de la Asamblea Nacional del Ecuador. Secretario Desarrollo Económico del Gobierno de la Provincia de Pichincha. Profesor de Derecho Administrativo en la Maestría de Finanzas de la Universidad Nacional de Loja. Instructor de Competitividad y Productividad.

Francisco Enríquez: Economista, Máster en Desarrollo local, con estudios de Post-grado en Ciencias Políticas. Investigador de Flacso-Ecuador desde 2013, trabaja en temas relacionados con fronteras y economías ilegales, desarrollo territorial, protección social. Coordinó en Ecuador el proyecto “Explorando la economía política de la violencia en las regiones fronterizas de América Latina” de Flacso. Profesor en la Universidad Andina Simón Bolívar. Tiene publicados algunos libros, entre los más recientes *El sistema fronterizo global en América Latina*, Flacso, Quito, 2017; *Seguridad Alimentaria: Responsabilidad de los GAD provinciales*, Quito, Abya-Yala, 2015 y *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Urbano*, Quito, Abya-Yala, 2013 y varios artículos en libros y revistas.

Marcela Andino Ramos: Economista de la Universidad Central del Ecuador, magíster en Desarrollo Regional y Planificación Territorial por

la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, especialista en Desarrollo Local por la Universidad Andina Simón Bolívar, postgrado en Gestión Ambiental y Desarrollo en el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco-Perú.

Se ha desempeñado como directora y gerenta de Proyectos en diversos organismos de cooperación nacional e internacional, con énfasis en gestión ambiental, desarrollo económico y gestión local. Ha sido asesora en el Ministerio de Coordinación de la Política, el Ministerio Coordinador de lo Social, el Instituto de Economía Popular y Solidaria y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, así como en la Asociación de Municipalidades del Ecuador. Actualmente desempeña el cargo de subdirectora del Congope.

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Economista

Gustavo Baroja Narváez
PRESIDENTE DEL CONGOPE

Doctor

EDWIN MIÑO ARCOS
Director Ejecutivo CONGOPE

Ingeniero

Paul Carrasco Carpio
PREFECTO PROVINCIAL AZUAY

Doctor

Angel Vinicio Coloma Romero
PREFECTO PROVINCIAL BOLÍVAR

Doctor

Santiago Correa Padrón
PREFECTO PROVINCIAL CAÑAR

Economista

Guillermo Herrera Villarreal
PREFECTO PROVINCIAL CARCHI

Doctor

Jorge Guamán Coronel
PREFECTO PROVINCIAL COTOPAXI

Abogado

Mariano Curicama Guamán
PREFECTO PROVINCIAL CHIMBORAZO

Ingeniera

Lucía Sosa Robinzon de Pimentel
PREFECTA PROVINCIAL ESMERALDAS

Economista

Esteban Quirola Bustos
PREFECTO PROVINCIAL EL ORO

Licenciado

Jimmy Jairala Vallazza
PREFECTO PROVINCIAL GUAYAS

Abogado

Pablo Jurado Moreno
PREFECTO PROVINCIAL IMBABURA

Ingeniero

Rafael Dávila Egüez
PREFECTO PROVINCIAL LOJA

Ingeniero

Marco Troya Fuertes
PREFECTO PROVINCIAL LOS RIOS

Ingeniero

Mariano Zambrano Segovia
PREFECTO PROVINCIAL MANABÍ

Mgs.

Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit
PREFECTO PROVINCIAL
MORONA SANTIAGO

Doctor

Sergio Chacón Padilla
PREFECTO PROVINCIAL NAPO

Abogada

Guadalupe Llori Abarca
PREFECTA PROVINCIAL ORELLANA

Abogado

Antonio Kubes Robalino

PREFECTO PROVINCIAL PASTAZA

Ingeniero

Patricio Cisneros Granizo

PREFECTO PROVINCIAL SANTA ELENA

Ingeniero

Geovanny Benítez Calva

PREFECTO PROVINCIAL

SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

Señor

Guido Vargas Ocaña

PREFECTO PROVINCIAL SUCUMBÍOS

Ingeniero

Fernando Naranjo Lalama

PREFECTO PROVINCIAL TUNGURAHUA

Sociólogo

Salvador Quishpe Lozano

PREFECTO PROVINCIAL

ZAMORA CHINCHIPE

Tradicionalmente, Ecuador organizó su territorio en provincias, cantones y parroquias rurales. A partir de la Constitución de 2008, esa posibilidad de organización se amplió a regiones autónomas y a regímenes especiales de tres tipos: ambientales (Galápagos), étnico-culturales (circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias) y por población (distritos metropolitanos autónomos) (Art. 242).

Con ello, la Constitución de 2008 promovió la creación de regiones y de gobiernos regionales autónomos, que vienen a ser el nivel intermedio de gobierno.

Las preguntas que surgen luego de aprobada la Constitución es: ¿por qué la Constitución de 2008 establece la posibilidad de crear regiones, a ser regidas por gobiernos regionales autónomos y descentralizados? ¿acaso los gobiernos provinciales no cumplían ya esas funciones? ¿qué son y para qué sirven las regiones? ¿por qué crear otro nivel de gobierno (el regional), al que se denomina gobierno intermedio?

Estas son algunas preguntas que este libro se propone responder.

