

territorios|13

julio-2021

REVISTA DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR CONGOPE



EL NUEVO PACTO TERRITORIAL

**REFLEXIONES AL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN DE
AMÉRICA LATINA**

Revista Territorios

Dirección de Comunicación CONGOPE
María Dolores Ponce
Marlon Aguilar
Verónica Ayala
José Luis Mena
Diana Pérez
Katty Toscano

Diseño y Diagramación
DREAMTEAM PUBLICIDAD

Ilustración
Jorge Salazar

Edición General
Dirección de Comunicación CONGOPE

Redacción
Miguel Noboa

Fotografía
DREAMTEAM PUBLICIDAD

Las fotografías y los textos son propiedad del CONGOPE
Edición No.13 / Julio 2021
Quito - Ecuador

Presidente
Pablo Jurado Moreno

Director Ejecutivo
Edwin Miño Arcos

Consejo Editorial
Prefectas y prefectos provinciales

Cecilia Méndez
AZUAY

Vinicio Coloma
BOLÍVAR

Bayron Pacheco
CAÑAR

Guillermo Herrera
CARCHI

Juan Pablo Cruz
CHIMBORAZO

Jorge Guamán
COTOPAXI

Clemente Bravo
EL ORO

Roberta Zambrano
ESMERALDAS

Susana González
GUAYAS

Pablo Jurado
IMBABURA

Rafael Dávila
LOJA

Johnny Terán
LOS RÍOS

Leonardo Orlando
MANABÍ

Rafael Antuni
MORONA SANTIAGO

Rita Tunay
NAPO

Magali Orellana
ORELLANA

Jaime Guevara
PASTAZA

Paola Pabón
PICHINCHA

José Daniel Villao
SANTA ELENA

Johana Núñez
SANTO DOMINGO DE LOS
TSÁCHILAS

Amado Chávez
SUCUMBÍOS

Manuel Caizabanda
TUNGURAHUA

Cléver Jiménez
ZAMORA CHINCHIPE

CONTENIDOS

6

PRESENTACIÓN

Pablo Jurado Moreno

9

¿POR QUÉ HABLAMOS DE UN PACTO?

Edwin Miño Arcos

13

EL NUEVO PACTO TERRITORIAL

Juan Haro

21

NUEVO PACTO TERRITORIAL: REFLEXIONES CRÍTICAS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Alejandro Liberman

29

GESTIÓN PÚBLICA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Pablo de la Peña

35

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Santiago Ortiz

43

ASIMETRÍAS TERRITORIALES EN TÉRMINOS ECONÓMICOS (RURAL Y URBANO)

Andrés Mideros

49

RETOS ANTE LA CRISIS DE INSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR

Cristian Pino

55

PROCESOS DE PARTICIPACIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y ESTADO ABIERTO

Guido Moncayo

63

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO REFUERZO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

René Larenas

67

LAS CONDICIONES PARA UN NUEVO PACTO TERRITORIAL

René Larenas

73

EL VALOR DE UN NUEVO PACTO TERRITORIAL

Jairo Merchán

77

INTEGRACIÓN, ARTICULACIÓN Y TRANSVERSALIDAD

Andrea Carrión

PRESENTACIÓN

Pablo Jurado Moreno
Presidente CONGOPE

Debatir sobre la necesidad de un nuevo pacto territorial, tras la crisis económico-social que afecta al país desde hace más de un lustro, y que se ha agudizado por la pandemia del COVID-19, resulta imperativo; y construir ese nuevo pacto de manera conjunta con los distintos actores sociales y políticos del Ecuador, es una tarea que no podemos seguir postergando.

El CONGOPE ha presentado esta preocupación en distintas instancias, y en esta ocasión consideramos adecuado abordarlo en la décimo tercera edición de nuestra revista institucional TERRITORIOS.

Cuando hablamos de pactos territoriales estamos instando a reflexionar sobre los sistemas de control y los elementos de carácter fiscal, considerando que el flujo de recursos provenientes del gobierno central se ha recortado en diversas ocasiones, o las asignaciones que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados han sido menores en relación al presupuesto general del Estado. Esta particularidad se agrava cuando nos encontramos frente a una Ley de Equilibrio Fiscal que abrió la posibilidad de que el gobierno central realice recortes y ajustes presupuestarios en períodos de cuatro meses.

Aun cuando es oportuno que se establezca un nuevo pacto territorial, encontramos que ningún proceso de revisión fiscal ha sido propuesto hasta el momento por algún otro actor por fuera del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, tampoco se incluyó la urgencia de un pacto fiscal en los temas de debate de las últimas elecciones presidenciales. Por otro lado, resulta alentador que exista preocupación sobre la manera en que está distribuido el poder en el Ecuador. La evaluación del modelo de competencias y del modelo de equidad es necesaria.

En este contexto el CONGOPE levanta una bandera: un nuevo pacto territorial es un paso para lograr acuerdos destinados a la generación de un nuevo modelo en el país, y con ese anhelo invitamos a Alejandro Liberman, Pablo de la Peña, Santiago Ortiz, Andrés Mideros, Cristian Pino, Guido Moncayo, René Larenas, Juan Haro, Jairo Merchán y Andrea Carrión, con el propósito de que, desde sus reflexiones y cuestionamientos, la concreción de este nuevo pacto territorial se convierta, en el menor tiempo posible, en una realidad.



¿POR QUÉ HABLAMOS DE UN PACTO?

Edwin Miño Arcos
Director Ejecutivo CONGOPE

"Hay algo viejo que no termina de morir y algo nuevo que no termina de nacer"
Antonio Gramsci

Si algo es difícil en las ciencias sociales, es determinar cuándo una institución ha cumplido su ciclo productivo y cuándo debe ser restituida o mejorada, entendiendo que no se puede crear ni destruir una institución porque esta se reconstruye o reconfigura por la sinergia que generan sus elementos. Ya de por sí es difícil definir a una institución, por ahora diremos solo una parte de lo que no es: No es solo la estructura ni su definición jurídica.

Además, los seres humanos nos hemos llenado de formalismos, costumbres y normas que, por tradición, creemos que siempre funcionaron (somos en el fondo conformistas –conservadores), pero cuando algo no nos satisface, recurrimos al cambio como una alternativa, y al final del día el cambio pasa de ser un medio a un fin en sí mismo. Hay que cambiar porque hay que cambiar.

¿Está agotado el actual pacto territorial?

Sí, definitivamente está agotado el pacto territorial, pero no creo que sea por su inutilidad o falta de capacidad para adaptarse, sino debido a que ya cumplió el objetivo para el cual fue creado. Hoy requerimos un nuevo pacto entre los distintos actores del territorio, y ese pacto debe ser co-construido y deberá guiar el accionar de los distintos actores. Pero no solo se trata de un mero pacto, se trata de buscar, encontrar, forzar, hacer con nuevos actores que van a participar por primera vez, porque de seguro, estos nuevos actores son viejos en el territorio.

¿Qué es el nuevo pacto territorial?

Es recoger el naipe y volverlo a barajar, es repartir nuevamente las competencias y los recursos, es que los actores territoriales mediten, evalúen y se propongan hacer nuevas cosas de nuevas maneras, y seguir haciendo las viejas cosas de la forma más eficiente posible.

Este pacto de planificar el desarrollo del país a partir del desarrollo local es que los GAD acuerden hacer las cosas que ninguno de los cuatro niveles de gobierno lo hacen, o que lo hacen mal, y no solo que podamos hacerlo mejor y más económico. Cada nivel de gobierno debe evaluarse y ser evaluado para

definir qué hacemos con cada competencia. Pero, en el proceso de mayor descentralización y autonomía, se requiere de dos principios:

a. Las competencias, acciones y facultades deben ser retiradas (las operativas) del nivel del gobierno central, y entregadas a los GAD con los recursos que fueron asignados.

Cuando el ejecutivo interviene en el territorio en aquello que son competencias de los GAD, suceden una o más consecuencias:

- La planificación del GAD no se cumple y, al ser participativa, genera el “vacío de credibilidad” en el proceso planificado.
- La gente, que necesita la obra y a quien no le importa ni le debe importar quién la hace, dispersa sus fuerzas y recursos y recurre a todos “los que pueden hacer esa obra” sea al gobierno nacional o cada GAD.
- Automáticamente quien deja de hacer la obra va perdiendo legitimidad y, por supuesto, políticamente hay un desmedro, a pesar del discurso y de las buenas relaciones.

En concreto, cuando el ejecutivo interviene en el territorio en aquello que son competencias de los GAD, se produce un daño estructural al sistema descentralizado y al sistema de competencias.

No es que la imagen del ejecutivo o del ministerio mejora –talvez sí, pero temporalmente- sino que se produce un golpe estratégico a la estructura de la descentralización.

b. No es opcional para los GAD el adquirir o no esas actividades, de cajón deben ser asumidas. Sabemos que los recursos económicos son insuficientes, pero desde la lógica territorial hay que seguir prestando el servicio.

La falta de recursos justifica la falta de obra o de cumplimiento de competencias. La dependencia que tienen los GAD del Presupuesto General del Estado y el incumplimiento del nivel central en la transferencia de recursos, generan una justificación para limitar la acción de los GAD. Se ha perdido (si alguna vez lo

hubo) la misión estratégica de desarrollo, la relación de lo local y sus potencialidades.

Todos los GAD tienen definida la infraestructura como eje de su desarrollo, la construcción y mantenimiento de vías, y los canales de riego, son su característica.

¿Entonces, en qué competencias o acciones locales se ve la diferencia y las llamadas características de lo local?

En la vialidad o en el alcantarillado no se puede ver la diferencia de lo local, de lo diferenciado por la localidad, ciudad o provincia. Al ser servicios invisibles, o llamados de cajón, no hay forma de diferenciar si la prestación de una obra de este tipo cambia la vida de la comunidad, pero no marca la diferencia sobre la prestación del servicio. La localidad cambia, internamente ha mejorado su estructura y su calidad de vida.

Mientras que las otras competencias donde sí se ve lo que puede diferenciar a cada localidad, como la producción o la gestión social y la atención a los grupos vulnerables, son actividades “de relleno” en un GAD.

Siempre será entendible la falta de recursos y que esa infraestructura siempre será necesaria y políticamente correcta, entonces harán su papel y será justificable políticamente.

MÁS ALLÁ DEL DIAGNÓSTICO

Hasta el 2008 la función de los GAD era la desarticulada en lo territorial y un comportamiento más funcional, pero a partir de la nueva Constitución se formalizaron las interdependencias. Hoy es necesario que con esa breve evaluación que hemos hecho nos propongamos algunas tareas que implican el nuevo pacto territorial.

FINANZAS Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Siendo dos lados de la misma moneda, se ha demostrado que no puede haber determinado grado de descentralización política y una total concentración fiscal. No vamos aun, por el lado del lugar geográfico, dónde se generan esos recursos, porque nos lleva a un debate legítimo. En esta primera parte se trata

de que las transferencias sean DIRECTAS, es decir que lo que se recauda debe ir directo a las cuentas locales; y aquí hay otra variante: puede ser el GAD quien le sirve como fuente de recaudación al mismo gobierno central, pero quedemos con la propuesta de la transferencia directa de un porcentaje de lo recaudado por IVA, por ejemplo, que es una recaudación periódica mensual.

La segunda relación que debe ser revisada es el monto de las transferencias. Hay que igualar el monto A de las prefecturas o alcaldías, y el B, a partir de la fórmula tradicional con eficiencia, necesidades básicas insatisfechas, y retrasos estructurales de los territorios. El monto A será un fondo común, y el B deberá ser variante.

Los nuevos recursos deberán salir de la evaluación de todas las intervenciones de los ministerios y del ejecutivo en el territorio correspondiente o en las competencias de las GAD. Son dos elementos de un mismo proceso. Hay acciones en territorio que las realizan los ministerios, estas deben ser evaluadas y esos montos deben igualar el monto A de los ingresos de los GAD, estos (prefecturas y alcaldías) deben ser agrupados en dos o tres grupos según su tamaño, así el monto A deberá ir cada año incrementándose hasta alcanzar el tope superior de la prefectura o alcaldía que sea cabeza de cada grupo.

El segundo elemento básico en la descentralización fiscal es la propuesta de que la recaudación de IVA en cada provincia vaya el 10% directo a las arcas de la alcaldías y prefecturas, juntas parroquiales de esa provincia donde se recauda, sin ningún tipo de requisito, como transferencia directa a la cuenta de los GAD. Cada fin de mes el ministerio de Finanzas hará una reliquidación, y en el modelo de equidad territorial descontará la transferencia de ese 10% que se depositó directo en cada cuenta de cada GAD provincial.

El Nuevo Pacto Territorial requiere una nueva mentalidad, y voluntad política de ir cercando al centralismo, que no es un problema geográfico, como lo venimos diciendo desde hace años, sino un modelo de gestión de los gobiernos centrales.



EL NUEVO PACTO TERRITORIAL

Juan Haro

El director de Planificación y Ordenamiento Territorial del CONGOPE, Juan Haro, reflexiona sobre la descentralización inefectiva, las asimetrías territoriales y sus repercusiones en el desarrollo de las provincias, cantones y parroquias del Ecuador, en dicho contexto plantea un Nuevo Pacto Territorial como opción para el trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno.

Estado actual de la descentralización en el Ecuador

En la Constitución del año 2008 se propuso la conformación de regiones como un nuevo espacio territorial y de gobierno que garantice pactos entre comunidades individualizadas y de identidades diversas en el marco de un modelo descentralizado. Hasta el momento este proceso no se ha podido consolidar. Las competencias del nivel regional fueron asumidas por el gobierno central y esto decantó en un intento fallido por articular de manera eficiente la gestión territorial con una visión integradora, holística y de intermediación ante las acciones de cada nivel de gobierno.

Pese a los intentos por demarcar las responsabilidades de cada nivel de gobiernos autónomos descentralizados y del gobierno central, existen competencias concurrentes que, al amparo de una supuesta autonomía, degeneran en acciones descoordinadas, y que provocan la duplicación de esfuerzos y recursos públicos. Entre estas acciones es posible señalar que, principalmente, es el gobierno central el que interviene en las competencias de los GAD, dejando al margen el proceso de planificación y ordenamiento territorial definido por cada uno de ellos. Por otro lado, no se cumple el principio de

En la Constitución del año 2008 se propuso la conformación de regiones como un nuevo espacio territorial y de gobierno que garantice pactos entre comunidades individualizadas y de identidades diversas en el marco de un modelo descentralizado

progresividad como un proceso ordenado con los respectivos recursos económicos para su gestión, vulnerando así la autonomía constitucional de dichos GAD. A este hecho se suma la dependencia fiscal respecto al Presupuesto General del Estado que, finalmente, implica la incapacidad de ejercer apropiadamente la gestión de competencias en cada territorio.

El proceso de descentralización implementado a partir del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y la creación en el año 2011 del Consejo Nacional de Competencias (CNC), se centró en la delimitación de las atribuciones de cada nivel de gobierno, en otras palabras: en la descentralización administrativa. Si se considera la alta dependencia fiscal de los GAD, la duplicidad de esfuerzos entre sus niveles, la escasa capacidad de articulación —dada la fragmentación política entre cada autoridad que representa al nivel provincial, cantonal y parroquial— y las intervenciones del gobierno central en competencias de los GAD, es posible concluir que existe un modelo centralista que va en contra de las bases constitucionales del Ecuador.

Repercusiones del proceso de descentralización

El proceso de descentralización supone la consolidación de un modelo de Desarrollo Territorial Integral (DTI) que promueva una visión sistémica a la hora de plantear y aplicar políticas; es, además, una propuesta orientada a: potenciar los vínculos entre lo urbano y lo rural y a construir territorios seguros y competitivos, con cohesión social entre actores que aporten a la reducción de brechas territoriales y que, a su vez, incidan en el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Esto desemboca en la existencia de un desarrollo territorial consolidado a pesar de las limitaciones que han supuesto las prácticas centralistas y tras un proceso cuestionado para asumir la autonomía.

Como resultado de lo expuesto anteriormente, Ecuador presenta altos niveles de inequidad territorial, cuyos síntomas se manifiestan en indicadores tan elementales como la pobreza que se arraiga especialmente en la ruralidad —para el

año 2020, esta representó la situación de casi el 50% de la población—, sector que ha sido el gran foco de la discusión de la política pública, pero que en la realidad carece de oportunidades y de asignación de recursos efectivos. Al igual que la ruralidad, la agricultura está en el centro del debate público. El abandono del sector rural y la desatención del desarrollo agropecuario —fuertemente ligado a la ruralidad—, que en la actualidad representa los niveles más bajos de inversión pública del nivel central *per cápita*, —con alrededor de 8 dólares para el año 2019 en contraste con los 27,7 dólares *per cápita* registrados en 2017— ofrecen una demostración clara de la interferencia en la dinámica socioeconómica. Con esto es posible concluir que el modelo centralista ha impulsado un sistema económico excluyente.

Los desequilibrios territoriales también se expresan de forma directa en la parte urbana, con una presión específica en las periferias donde se asienta población en condiciones socioeconómicas complejas y, a la vez, genera exclusión de la población en situación de vulnerabilidad, producto de políticas públicas poco efectivas y carentes de una mirada del contexto territorial y la influencia del mercado. La expansión urbana hacia las periferias representa un reto en la gestión de recursos para la provisión de servicios públicos que satisfagan las necesidades básicas de la población y generen condiciones dignas de vida. En otras palabras, son costos elevados, considerando los problemas fiscales y la dependencia de recursos de los GAD del Presupuesto General del Estado.

Los problemas subyacentes, más allá de la poca capacidad de acción de una autoridad local y su imagen, se manifiestan en dos elementos críticos: en primer lugar, la pérdida de capacidades institucionales de los GAD para crear condiciones de desarrollo, es decir, en la creación de valor público. En segundo lugar en la incidencia nociva a la democracia que se manifiesta en el desinterés de una sociedad que se involucre y asuma sus procesos de desarrollo, situación que tiene una alta relación con el desgaste de los procesos participativos y la valoración negativa que tiene la ciudadanía sobre la institucionalidad pública del territorio en la ejecución de un trabajo eficaz.

Elementos estratégicos del Nuevo Pacto Territorial

El fracaso de los procesos de descentralización y autonomía en el país no es consecuencia únicamente de la centralización, sino el resultado de una falta de cultura para asumir la descentralización y la autonomía: no existe una cultura de autoadministración que dé cabida a un modelo efectivo de descentralización. Durante la administración de Lenin Moreno, la institucionalidad pública se fue perdiendo y la posibilidad de un pacto por el territorio ha sido más bien una encrucijada, dados los actuales problemas: la crisis económica, la pandemia, y los problemas fiscales.

Los desequilibrios territoriales existentes en el país requieren de forma urgente que los GAD y el Ejecutivo redefinan el proceso de descentralización en el país a través de un acuerdo tácito o expreso denominado Nuevo Pacto Territorial. Esta propuesta debe ser asumida por los nuevos actores políticos del nivel central y local como una dinámica de gerencia pública que busca la coordinación efectiva de recursos, acciones y políticas entre todos los niveles de gobierno, y que va de la mano con las corrientes de administración pública como las relaciones intergubernamentales (RIG).

El Nuevo Pacto Territorial surge como la única alternativa para afianzar la institucionalidad pública, que actualmente ha sido deteriorada y mermada en el nivel central, territorial y local. Esta acción supone una nueva etapa para el Ecuador en la forma de crear valor público desde las autoridades, el aparataje institucional y la provisión efectiva de políticas, servicios e infraestructura que den respuesta a las asimetrías en territorio. Asumir el Nuevo Pacto Territorial implica volver efectivas las tesis de las relaciones intergubernamentales como una estrategia inteligente para: orientar el mejoramiento de la asignación de recursos, el intercambio efectivo de información para el desarrollo y la toma de decisiones, generar mayor eficiencia en el control del gasto y presupuesto, mitigar la sobreexpansión de las políticas fiscales descoordinadas, fortalecer las capacidades técnicas y alentar la cooperación

y la solidaridad interjurisdiccional (multinivel), en iniciativas conjuntas por el desarrollo, utilizando la actual arquitectura constitucional y jurídica hacia un modelo de administración colaborativo.

El Nuevo Pacto Territorial debe acentuar la consolidación de los gobiernos autónomos descentralizados y el fortalecimiento de la descentralización y autonomía, entendidas como alternativas que superan la concepción tradicional de gestión del desarrollo bajo una perspectiva individual y jerarquizada; todo esto con el fin de avanzar hacia una perspectiva de articulación holística que permita un desarrollo concertado, integral y sistémico. Las brechas estructurales de la población son el resultado de los desequilibrios de varias relaciones presentes en un territorio, estas son interdependientes y, por tanto, no pueden ser resueltas por una dependencia gubernamental específica; menos aún desde un solo nivel de gobierno.

Dimensiones estratégicas

Esta acción implica una redimensión de los procesos de planificación del desarrollo, de manera que se recoja en una sola visión las necesidades y potencialidades

El Nuevo Pacto Territorial debe acentuar la consolidación de los gobiernos autónomos descentralizados y el fortalecimiento de la descentralización y autonomía, entendidas como alternativas que superan la concepción tradicional de gestión del desarrollo

de los territorios: la representación política expresada en la cámara provincial, la coordinación de acciones con los procesos de desconcentración del Ejecutivo, y la garantía de continuidad de la participación ciudadana desde todos sus frentes. Un territorio y un plan serán la respuesta a esta nueva dinámica de relaciones intergubernamentales que den origen al Nuevo Pacto Territorial.

Se espera que esta propuesta oriente la generación de capacidades y sinergias sistémicas e integrales de los actores del territorio con el fin desarrollar innovaciones en el tejido social, productivo y empresarial del territorio; concretar una estrategia global de desarrollo entre el sector público y privado; y establecer una nueva arquitectura de políticas públicas entre lo nacional y territorial. Para lograrlo se proponen las siguientes acciones inmediatas:

1. Evaluar los avances, rupturas, logros y dificultades en la consolidación de un estado que promueva una gobernanza descentralizada.
2. Proponer alternativas para el desarrollo territorial a través del establecimiento de acciones articuladas entre los actores nacionales, territoriales y locales en una política denominada: Nuevo Pacto Territorial.
3. Consolidación del nivel intermedio de gobierno, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los cuales se erigen como la instancia que promueve el desarrollo territorial integral.
4. Evaluación permanente de la gestión de recursos económicos de gobiernos autónomos descentralizados y el ejecutivo.

Es necesario revisar el sistema actual de transferencia de recursos económicos a los GAD, establecidos en la Constitución, para lograr definir un nuevo modelo que supere los problemas de dependencia fiscal y las deudas latentes del Ejecutivo, esto pone en alerta la necesidad de discutir la forma en la que se distribuyen los impuestos y la búsqueda de una nueva que establezca de mejor manera

la previsibilidad de los efectos anticíclicos y su incidencia en la variación en los ingresos como en los gastos —recortes—.

El nivel central y los GAD deben iniciar un proceso de deconstrucción en función de las nuevas dinámicas y tendencias para la gestión pública, lo cual implica un compromiso para crear valor público, mejorar la provisión de servicios públicos mediante el fortalecimiento de capacidades para la transformación digital, y la implementación de sistemas de relaciones intergubernamentales. Estos son elementos esenciales para una nueva forma de hacer política y gobierno de manera cercana y transparente con la ciudadanía.

Estas nuevas herramientas, prácticas y políticas deben estar focalizadas en la recuperación del valor o la confianza de la institucionalidad pública sobre la opinión ciudadana. Promover una institucionalidad cercana que fortalezca los procesos de participación ciudadana debe ser el enclave del Nuevo Pacto Territorial por la gerencia pública en todos sus niveles. También será fundamental caminar hacia un Estado abierto, como una de las tendencias y desafíos para las autoridades de turno, que impulse la transparencia, el acceso a la información, la intolerancia a la corrupción, y la generación de resultados que mejoren las condiciones en los territorios.

Para dar respuesta a los problemas diversos que se materializan en las sociedades y sus entornos, el desarrollo sostenible plantea una nueva visión en la construcción de políticas públicas que va más allá de una definición nacional y extiende el horizonte hacia una definición colectiva, coordinada y multiactor, en donde converjan las necesidades y las soluciones; bajo ese esquema surgieron las iniciativas globales de desarrollo abanderadas por Naciones Unidas desde la agenda de Objetivos de Desarrollo (ODS) del Milenio y la aprobación en 2015 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Los ODS ofrecen un campo neutral de diálogo, que va más allá de banderas y posiciones políticas e intereses particulares. Es un campo interesante para la negociación de iniciativas multiactor, no solo entre instituciones del nivel central y subnacional, sino también a través de la creación de alianzas

estratégicas con el sector privado. El Nuevo Pacto Territorial se nutre de la potencialidad de la Agenda 2030 para iniciar procesos colaborativos hacia la captación de recursos estratégicos como una medida complementaria a las complicaciones fiscales y de financiamiento del país.

Repensar la descentralización

Se requieren estrategias que recuperen la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad pública, tanto del Ejecutivo como de los GAD, para asegurar intervenciones holísticas de calidad y especialización de los servicios públicos que combatan las tesis del "estado obeso", y canalicen de forma apropiada los esfuerzos y la inversión pública de forma conjunta, a efectos de generar un mayor impacto en el multiplicador fiscal como un elemento clave para la recuperación de la economía local.

Más allá de una propuesta de debate público, es una urgencia sentida resolver los problemas de desarrollo, ya que se plantea un sistema de administración pública basado en las relaciones intergubernamentales para ejercer apropiadamente un sistema integrado de competencias, esfuerzos concretos de complementariedad y articulación de las políticas públicas con objetivos compartidos para el desarrollo de los territorios. Esto permitirá superar la improvisación e incapacidad, mejorar la gestión entre niveles de gobierno y la sociedad y -a mediano plazo- lograr la convergencia y la superación de brechas socioeconómicas entre territorios.

El Nuevo Pacto Territorial supone una agenda clara de trabajo entre los niveles de gobierno, que claramente supera la visión técnica-jurídica sin contraponerse a ella. Implica, además, promover el desarrollo y los equilibrios de los territorios a través de la creación de valor público, desde la solución de las necesidades y el mejoramiento de las capacidades de gestión pública, pero, sobre todo, motiva a la creación de una cultura de administración descentralizada que el nivel central debe respetar, y que debe ser asumida en los niveles territorial y local.



BALANCE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



NUEVO PACTO TERRITORIAL: REFLEXIONES CRÍTICAS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Alejandro Liberman

Alejandro Liberman, vicepresidente del Consejo de Planeamiento Estratégico de la ciudad de Buenos Aires, comparte con la Revista Territorios algunas reflexiones críticas respecto al proceso de descentralización a nivel de América Latina.

Descentralización y autonomía en América Latina

Ambos tópicos, tanto la descentralización como la autonomía, deben ser analizados como procesos de simple definición, pero de compleja implementación. La descentralización del Estado y la descentralización —en sus diferentes variantes— de los procesos de decisión hacia soluciones de mercado y cuasi-mercado —que implican relaciones públicas, públicas-privadas y segmentaciones para las dimensiones centrales de tipo político, fiscal y administrativo— delimitan una doble conceptualización de los procesos de descentralización. La pregunta es compleja y su respuesta no puede ser unívoca e igual para todos los países de la región.

Algo que se impuso en todo el mundo, aunque de manera asincrónica, fue un proceso de reforma de los estados, sobre todo en occidente y parte del mundo asiático, esto tiene que ver con prácticas concretas en donde se ha legitimado la descentralización prácticamente en todo el conjunto de países en sus diferentes formas y matices, activadas, además, por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

Por tanto, cada país ha trasuntado en mayor o menor medida algún proceso descentralizador desde la década de los '80 del siglo pasado, hecho que se suscitó coincidentemente con el proceso

Algo que se impuso en todo el mundo, aunque de manera asincrónica, fue un proceso de reforma de los estados, sobre todo en occidente y parte del mundo asiático

democratizador general de la región. Estos hechos redefinieron y rediseñaron los roles de los estados y las relaciones entre los gobiernos centrales y locales. Durante esta temporada, los estados nacionales atravesaban problemas de financiamiento, sumados a las crisis económicas y políticas recurrentes que impedían abastecer sostenidamente, con recursos, a los estados subnacionales. Decir esto, es afirmar que los países de la región han hecho enormes esfuerzos para acercar los gobiernos a los ciudadanos, tanto por descentralización hacia los gobiernos subnacionales, como por procesos de desconcentración territorial del gobierno central. También es posible afirmar que, los países de tradición federal, por norma constitucional y leyes reglamentarias, han generado los instrumentos para reproducir en sus territorios tales procesos con el fin de evitar las discrecionalidades y las situaciones provenientes de la política coyuntural.

En los países federales de Argentina, México y Brasil, los gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad primaria de la administración y gestión de los recursos en materia de salud y educación, cuestión que tiene un fuerte impacto en la magnitud del sector público intermedio. Por ejemplo, en Argentina, los procesos de descentralización se desarrollaron en dos sectores focalizados: la salud y la educación, a través de las transferencias de los centros hospitalarios y las escuelas, esto dio inicio en la década de los '80. Con la reforma constitucional del '94, se patentaron las autonomías municipales y el distrito federal pasó a ser una ciudad-estado con su propia constitución vigente desde el año 1996.

El denominador común de los procesos de descentralización y de las autonomías es que estas han surgido como una necesidad desde los gobiernos subnacionales más que desde los estados-nación, es decir, de abajo hacia arriba; con distinta intensidad y formulación. A partir de dicha necesidad que implicaba fortalecer los gobiernos de jerarquía estatal, provincial y municipal, — que son los que atienden las reales necesidades de la gente—, comenzó a forjarse la idea de descentralizar. Además, y en términos concretos, el porcentaje del gasto público subnacional como



La situación por la que transita la descentralización en los países de América Latina acompaña el paradigma del desarrollo local y territorial, con la alineación de las recomendaciones globales sobre sostenibilidad

porcentaje del gasto público total ha tenido una trayectoria sostenida y creciente, incluso en países de matriz unitaria como Perú, Colombia y el mismo Ecuador; los cuales cuentan con altos niveles de descentralización.

Otro elemento de análisis importante es la Nueva Agenda Urbana, cuya actividad central estuvo concentrada en el Hábitat III en el año 2016. Esta fue una de las razones disruptivas por las cuales las ciudades sellaron, por el consenso de más de 190 países, el protagonismo que asumían frente a los retos y desafíos por venir.

A grandes rasgos, la situación por la que transita la descentralización en los países de América Latina acompaña el paradigma del desarrollo local y

territorial, con la alineación de las recomendaciones globales sobre sostenibilidad. Aún considerando el paradigma de descentralización, como la solución completa, la región se encuentra en deuda con los principios del desarrollo territorial equitativo. En este contexto, Alejandro Liberman señala "... avizoro un cambio positivo en cuanto a la idea del proceso que promueve la distribución de funciones, servicios y potestades que van por fuera

de la autoridad central, del gobierno nacional, casi como una política inevitable para el desarrollo integral sostenible”.

La importancia de fortalecer procesos de descentralización en América Latina

Los procesos de descentralización, por un lado, descentran el poder central y, por lo tanto, son susceptibles a provocar sinergia entre las unidades territoriales, para el logro de la agilidad y cercanía de soluciones. Las localidades, son los espacios en donde los estados-nación nacidos en el siglo XIX se tornaron lentos a la hora de dar respuestas efectivas a las necesidades de la gente del siglo XXI. En la actualidad, la gente vive en un territorio concreto y espera de los gobiernos respuestas cada vez más próximas, más cercanas y más fluidas. Los tiempos se acortaron, las distancias también. El clic reemplazó al calendario y al reloj; la política, muchas veces, se desorienta con los vertiginosos cambios de velocidad. Por ello, la creación de políticas de transferencia de responsabilidades y recursos a los estados subnacionales se vuelve imperiosa, junto con la generación de administraciones racionales, inteligentes e innovadoras.

Esto se condice con el modelo llamado “principio de subsidiariedad”, el cual consiste en que la instancia “superior” —por ejemplo, el Estado nacional— no evada el ámbito propio de la instancia “inferior” —por ejemplo, los gobiernos locales, la sociedad civil, las asociaciones, las personas—. Es lo mismo que preguntarse: ¿quién está en mejores condiciones para resolver un problema público y para hacerse responsable de la solución? Aquí se impone el papel activo y presente del estado nacional innovador que actúa como articulador de políticas y como guardián y propulsor de los procesos descentralizadores.

El Estado nacional debe modernizarse, armonizar sus leyes, agilizar los procesos y proveer de instrumentos eficaces para ejercer la coordinación intergubernamental y la buena diplomacia con países o regiones aliadas. En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales es posible coincidir en algunas

ideas con los hacedores de políticas públicas. Estas deben estar coordinadas y alineadas con todos los niveles gubernamentales, y deben ser consolidadas más allá de los procesos electorales que, en definitiva, son procesos de coyuntura. En este contexto es imprescindible definir claramente las responsabilidades del gasto y de servicios de cada nivel de gobierno.

Adicionalmente es preciso resaltar la necesidad de garantizar a los gobiernos subnacionales la asignación de fuentes propias de ingresos para que puedan cumplir con sus responsabilidades. En este sentido es posible pensar en un sistema de transferencia desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales que ayude a cerrar las brechas existentes entre las regiones, “sea por políticas de compensaciones o por mecanismos acordados entre las jurisdicciones participantes (pactos fiscales, asociativismo, acuerdos interregionales, etc.)”, afirma Liberman.

Es innegable que el desarrollo de las capacidades de gestión es un imperativo indispensable. La creación de espacios interactivos entre el gobierno local y los ciudadanos es una prioridad que legitima los procesos de descentralización y autonomía. Por otro lado, es importante la creación de mecanismos desarrollados bajo los principios de gobierno abierto, en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El Estado nacional debe modernizarse, armonizar sus leyes, agilizar los procesos y proveer de instrumentos eficaces para ejercer la coordinación intergubernamental y la buena diplomacia con países o regiones aliadas

Finalmente es imprescindible señalar a la Constitución como un marco de referencia sobre responsabilidad fiscal para fomentar la sostenibilidad de los municipios. Para ello, sería útil la posibilidad de descomplejizar los sistemas tributarios que en ocasiones resultan complejos, onerosos y poco eficientes.

Diferencias entre los procesos llevados a cabo por América Latina y otras regiones del mundo como Estados Unidos y Europa

El sistema federal y el concepto de descentralización se desarrollaron en Suiza a través del Pacto Constitucional Confederal del año 1815. Más de treinta años después, la Confederación Suiza se transformó en federación a través de la nueva constitución política. En Suiza, la educación es una cuestión de Estado que se desarrolla a través de un doble pacto: un pacto constitucional que reconoce la soberanía a nivel cantonal en materia de enseñanza, y otro pacto social que reconoce la contribución de la escuela a la identidad nacional suiza.

Tanto Estados Unidos como varios países de Europa, —sobre todo aquellos de raigambre federal o España que mantiene una hibridación interesante—, poseen una trayectoria más antigua y robusta en cuanto a descentralización.

En Europa los procesos de descentralización comenzaron en la década del '40, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial bajo el amparo de Estados Unidos. Los países que más sufrieron el impacto de la guerra como Italia y Alemania rápidamente adoptaron mecanismos de descentralización. El rasgo común de los países mencionados es que ambos fortalecieron los niveles intermedios de gobierno como casi todos los países de Europa occidental y oriental, los cuales aplicaron las reformas del Estado a partir de la generación de procesos de descentralización.

En Estados Unidos se arraigó el proceso descentralizador y de las autonomías bajo la protección constitucional originaria de finales del siglo XVIII. En la actualidad, según Alejandro

Liberman, es posible destacar dos fortalezas en el sistema norteamericano: la autonomía constitucional y el alto grado de descentralización. La autonomía constitucional evita la subordinación de los gobiernos subnacionales a un poder central omnipotente y la descentralización permite a los gobiernos subnacionales mantener un alto grado de autonomía en el proceso de toma de decisiones. Países federales como Argentina, Brasil y México que poseen sistemas de descentralización fiscal, administrativa y política y ciertas autonomías en las jurisdicciones estatuidas en la Constitución, tienen la posibilidad de ejercer mayor o menor grado de libertad para tomar decisiones, de acuerdo con la intervención del estado federal -de facto- en los asuntos de las provincias. Perú, Ecuador y Colombia, por ejemplo, si bien, en términos formales, son naciones unitarias, están colocadas en el ranking de los países con un alto grado de descentralización, atravesado por modificaciones en sus marcos jurídicos y reformas del Estado.

Condiciones para llevar a cabo un proceso efectivo de descentralización

En primer término debe generarse un espacio propicio para que la voluntad de la alta política impulse los cambios cruciales de las reformas del Estado. No existen recetas únicas para llevar a cabo un proceso efectivo de descentralización, esta debe pensarse como una política de estado —no de partido—, como proceso y como producto de una reforma para el desarrollo armónico y sustentable de las regiones y de las localidades.

En segundo lugar, se precisa una gran mesa de concertación con los actores estratégicos del cambio para formular un diagnóstico y una evaluación que sirva para conocer la situación y para reconocer hacia dónde se pretende ir. Sumado a esto es importante la consolidación de una sociedad civil fuerte, amarrada a los principios democráticos y con capacidades de participación efectiva en los procesos.

Finalmente se debe propiciar las condiciones necesarias para instalar capacidades institucionales

acompañadas de los recursos necesarios para llevar adelante procesos de descentralización y autonomía de manera inteligente; teniendo en cuenta la particularidad de cada país —cultura política, tipología regional, sistemas electorales, sistemas tributarios, identidades, etc—.

La voluntad política, un diagnóstico adecuado y las leyes son los primeros pasos para legitimar la gestión de las autonomías subnacionales y la coordinación multinivel. No hay posibilidades concretas de desarrollar políticas públicas subnacionales sin la debida institucionalización democrática del nivel local y la coordinación integral intergubernamental. Se deben establecer acuerdos sobre cuáles instituciones democráticas se buscan para construir identitariamente las ciudades.

Toda iniciativa de desarrollo territorial subnacional debe considerarse como un proyecto o programa estratégico y sistémico con la intervención proactiva de gobiernos, instituciones, empresas, universidades, observatorios y personas que colaboren en pensar y llevar adelante aquellos procesos. La descentralización también implica

Toda iniciativa de desarrollo territorial subnacional debe considerarse como un proyecto o programa estratégico y sistémico con la intervención proactiva de gobiernos, instituciones, empresas, universidades, observatorios y personas que colaboren en pensar y llevar adelante aquellos procesos

crear espacios de participación y procesos formales de interacción y de producción de servicios públicos intrínsecos dentro de los territorios, para producir un modelo determinado de desarrollo territorial con equidad y respeto ante las identidades territoriales.

Lecciones del proceso de descentralización en tiempos de pandemia

A mediados de septiembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, emitieron a la comunidad internacional un reporte llamado: "A World in Disorder". Este Informe alertaba sobre un nuevo brote global de gripe que, en dicha época, sin una vacuna, podría causar 50 millones de muertes. Meses después aparecieron noticias sobre casos positivos del llamado Sars -CoV-2.

Los gobiernos y la comunidad científica de algunos países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, China y Rusia lograron producir vacunas en un período récord. En poco más de 8 meses los estados distribuyeron y vacunaron a más de 2.600 millones de personas alrededor del mundo. En medio de este hecho inédito y de las tensiones propias que traen las crisis, las administraciones tuvieron que reaccionar más rápido de lo habitual en medio de la angustia y la sugestión colectiva.

Durante este período se lograron acuerdos intergubernamentales oportunos para atender la pandemia y contener las preocupaciones de los ciudadanos sobre un virus invisible. Por otro lado, la trama comunicativa y la confianza en los gobiernos evitó el colapso. En el medio, muchos liderazgos mostraron lo mejor y lo peor de ellos para brindar soluciones y marcar el rumbo correcto.

Sin embargo, la pandemia evidenció las debilidades de los sistemas para atender las urgencias y las emergencias y también, en algunos casos, la invasión de los gobiernos centrales en las decisiones territoriales. Además, los efectos colaterales del virus provocaron mucho daño a las economías de los países y de las personas.

Los sistemas de salud descentralizados respondieron de manera dispar y revelaron la falta de recursos humanos y de recursos materiales que marcaron las grandes brechas regionales. Los procesos de descentralización se aceleraron con la pandemia porque los gobiernos locales quedaron más expuestos para resolver las cuestiones focales y las situaciones de hecho, que ocurren a diario en sus territorios, con una coordinación interestatal dispar.

Por ello es fundamental planificar acciones ante escenarios de crisis y, además, es importante dotar a los gobiernos locales de recursos propios y capacitación permanente sobre servicios esenciales; priorizando y racionalizando los

renglones presupuestarios y procurando generar fondos anticíclicos para resistir las situaciones imponderables.

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno tiene que formalizarse a través de algún instrumento que guíe sus acciones y su discurso. Estas son buenas razones para afianzar los procesos de descentralización, desde ahora, en medio del cambio de época. Para finalizar, Alejandro Liberman señala: "hago mía, aunque en sentido inverso, la frase del pensador canadiense Marshall McLuhan, quien dijo alguna vez: debemos desterrar la idea que la política ofrece respuestas de ayer a las preguntas de hoy".



La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno tiene que formalizarse a través de algún instrumento que guíe sus acciones y su discurso



GESTIÓN PÚBLICA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Pablo de la Peña

Desde la ciudad de Monterrey, Pablo de la Peña, doctor en Administración Pública y Política, maestro en Ciencias Administrativas y licenciado en Economía, comparte con la Revista Territorios algunos elementos de análisis sobre la gestión pública y las relaciones intergubernamentales en el marco de un escenario de descentralización y la necesidad de consolidar un nuevo pacto territorial.

Condiciones que debe impulsar el Estado para un proceso efectivo de descentralización

Según Pablo de la Peña, existen dos vías idóneas para asegurar un proceso efectivo de descentralización. En primer lugar, es importante la existencia de determinadas condiciones de profesionalización, sistematización, información y transparencia entre el gobierno central y los gobiernos locales, con el fin de que se desarrollen contextos de confianza. La combinación de distintos puntos de vista puede generar tensiones, sin embargo, en la medida en la que se establezca un contexto adecuado y un marco legal que proteja las condiciones para garantizar que los procesos funcionen, también se generará confianza en la comunidad. Esto hará posible, a la vez, la certeza en dicha comunidad de que independientemente de quienes sean los actores que configuran los equipos de liderazgo del gobierno central y de los gobiernos locales, todo funcionará adecuadamente. En segundo lugar, es importante que exista la profesionalización de las dos partes, que exista la transparencia y que se encuentren disponibles los métodos para el trabajo y las herramientas necesarias para la gestión pública.

Gestión Pública: desafíos de los gobiernos locales en América Latina

A manera de corolario cabe mencionar la importancia de la gestión pública eficiente en el uso de los recursos, en la preparación y, sobre todo, en la disposición de herramientas acompañadas de los conocimientos para ejercerlas. En palabras de Pablo de la Peña, “yo no me pondría en los zapatos de un alcalde o de un gobierno local, en donde me digan ahora tú eres responsable de la recolección de tus propios recursos y el uso de los mismos, no me tienes que pedir permiso y por ello ya no me vas a pedir recursos”. En países como México o Ecuador, los gobiernos locales dependen mucho de los fondos federales o centrales; por ejemplo, en México de todo el presupuesto de operación de una ciudad solo el 20% es propio, o proviene de impuestos propios—la mayoría de pequeños impuestos locales—, mientras que el otro 80% proviene de fondos federales obtenidos de grandes impuestos.

Hablar de descentralización no significa decir a los gobiernos locales que tienen la responsabilidad de recolectar impuestos y ejercerlos; antes de ello es fundamental preguntarse si existe la preparación, si hay disponibilidad de gente suficiente, si existen los sistemas para hacerlo y principalmente si hay fondos suficientes para operar. Un escenario como el mencionado conduciría a los gobiernos locales a buscar mecanismos para mejorar sus ingresos propios.

El principal desafío consiste en disponer de herramientas, de personas preparadas para la gestión y, especialmente, de mecanismos eficientes para recolectar y obtener recursos propios, acompañados del conocimiento para ejercerlos. También es necesario disponer de procedimientos y relaciones con la comunidad para identificar las necesidades para el ejercicio y la asignación de dichos recursos.

La mayoría de recursos asignados desde el gobierno central suelen venir etiquetados. Los gobiernos centrales los entregan, pero estos vienen designados para temas puntuales como salud o educación. Un gobierno local tiene la responsabilidad y la autoridad para decidir la construcción de su propio presupuesto, pero para

A manera de corolario cabe mencionar la importancia de la gestión pública eficiente en el uso de los recursos, en la preparación y, sobre todo, en la disposición de herramientas acompañadas de los conocimientos para ejercerlas

ello necesita tener claridad de las necesidades de su comunidad; el uso de dichos recursos crea valor público.

Relaciones intergubernamentales para afianzar los procesos de descentralización

La democracia genera distintos puntos de vista, ideologías, partidos políticos y distintas propuestas. El conjunto de todos los puntos de vista, principalmente mediados por la presencia de partidos diferentes entre los gobiernos locales y el gobierno central, debe estar transversalizado por la existencia de un marco legal y leyes adecuadas para que, independientemente de las diferencias políticas, sea posible encontrar caminos para generar entendimiento y resolver las problemáticas más apremiantes.

En muchas ocasiones, a pesar de la existencia de dicho marco constitucional o legal para la configuración de buenas relaciones, estas se tornan difíciles y conflictivas; este hecho puede perjudicar la armonía entre la operación y la gestión de recursos, en el balance y en el desarrollo de las comunidades. Es común observar que dentro de un país hay regiones que se desarrollan más rápidamente que otras, no solo por el contexto económico sino también por el contexto político y las relaciones con los gobiernos centrales.

En este contexto es fundamental el estudio de cuáles son las mejores condiciones para mejorar las relaciones, cuáles son los tipos de leyes que deben establecerse para mejorar las relaciones, cuáles perfiles ideológicos vuelven eficientes las relaciones gubernamentales; estas son preguntas empíricas que, a juicio de Pablo de la Peña, pueden ser útiles para el estudio de teoría de la gestión pública y de las relaciones intergubernamentales.

Buenas prácticas

En México existen algunas experiencias que pueden servir para explicar el tema. Al momento, en el país se realiza una discusión respecto al

tema fiscal vinculado con el Gobierno Federal. A finales de los 80's y a principios de los 90's se desarrolló un cambio importante en la estructura de la recolección de impuestos. En esta etapa los impuestos sobre la renta y el impuesto al valor agregado fueron centralizados debido a que las diferencias relacionadas a la recaudación provocaban complicaciones a nivel operativo, esto también generaba ineficiencias en estados que no podían cobrarlos por sí mismos o en los cuales no existía transparencia. Centralizar el cobro de los impuestos, en estos casos, fue una alternativa adecuada que respondió a una necesidad de carácter nacional. Este hecho también hizo posible la armonización de todos los tipos de impuestos y su funcionamiento, tanto para el sector público como para el sector privado.

Las diferencias en cuanto a la recaudación son importantes, sin embargo, la discusión principal se encuentra en la forma de redistribuir los recursos que retornan desde la Federación hacia los municipios. Existe una fórmula que hace posible la asignación de recursos y se explicita a través de la variable del tamaño de la población; esto quiere decir que, mientras más población tenga un estado, mayores recursos deberán ser asignados a este. En México hay países que se encuentran al norte de la frontera con Estados Unidos, estos aportan de forma mayoritaria al Producto Interno Bruto del país y a su riqueza pero, a la vez, tienen una cantidad de población menor a diferencia del resto de estados cuya aportación al Producto Interno Bruto es menor y que, presentan una mayor cantidad de habitantes del sus territorios específicos.

En la actualidad, se hace visible un desbalance entre la recolección de impuestos, la participación de la riqueza del país y la distribución de los recursos. Este hecho ha generado tensiones en los gobernadores y el Gobierno Federal, y ha planteado la necesidad de buscar alternativas más adecuadas al contexto. En Europa, por ejemplo, es posible mencionar algunos casos de descentralización: España y Portugal tienen gobiernos descentralizados, cada gobierno central y cada municipio tiene sus propios impuestos y ellos son los responsables de gestionarlos.

En las condiciones actuales es posible suponer que la profesionalización y las herramientas para la administración son mejores y, a la vez, que existen mejores mecanismos fiscales para que las empresas puedan seguir creciendo y que los gobiernos locales puedan salir de la lógica de dependencia de los recursos federales. En palabras de Pablo de la Peña, “yo estoy a favor de eso, de que la descentralización lleve al fortalecimiento del gobierno local, a que los gobiernos locales sean autosuficientes, pero también estoy a favor de la eficiencia y de la armonización a nivel nacional”. Todo esto, con el fin de que a las empresas les resulte más sencillo conocer la cantidad de impuestos que deben pagar.

Adicionalmente, es necesario encontrar un balance que permita desarrollar la eficiencia, aumentar la productividad y crear riqueza, con el fin de conseguir la independencia o autonomía fiscal de los gobiernos locales. Por ello se requiere una estrategia nacional, sin embargo, para todas las iniciativas, es importante el estudio y el análisis de otros contextos. Existen algunas experiencias importantes de descentralización, en Europa o China; este último, a pesar de tener un gobierno profundamente central, ha abierto la posibilidad de mantener impuestos descentralizados que cada región administra. Según Pablo de la Peña “es cuestión de ir evaluando cuáles son las mejores prácticas y qué podemos aprender de ellas”.

Es necesario encontrar un balance que permita desarrollar la eficiencia, aumentar la productividad y crear riqueza, con el fin de conseguir la independencia o autonomía fiscal de los gobiernos locales

Diseño de estrategias

En este punto es fundamental la confianza y la generación de un contexto adecuado para formular estrategias. Para explicarlo, Pablo de la Peña utiliza el siguiente ejemplo: “puede haber un gobierno central en donde exista una estrategia de descentralización pero si esta no se concatena con las necesidades y los beneficios que requieren los gobiernos locales, probablemente las cosas no salgan como se espera”.

El diseño de la estrategia no es lo único a lo que se debe prestar atención, es fundamental además, trabajar en la implementación de las mismas. Por ello es preponderante la necesidad de disminuir las diferencias, encontrar espacios comunes para la negociación y, sobre todo, encontrar acuerdos para la implementación. También es importante mantener un horizonte claro sobre el diseño de la estrategia, para que esta no sea construida exclusivamente desde el nivel central, sino también desde el reconocimiento de las necesidades de los gobiernos locales.

Relaciones intergubernamentales para generar un nuevo pacto territorial

En primer lugar es importante reconocer las necesidades y diferencias de cada región; no todas las regiones son iguales, cada una tiene contextos y necesidades diferentes. Con el fin de no propiciar situaciones que desprotegen a los territorios que tienen mayores necesidades ni dejar de lado a aquellos que aportan más a la riqueza del país y reciben una menor cantidad de recursos, es imprescindible desarrollar conocimiento y claridad en cuanto a las necesidades y contextos; esto permitirá diseñar estrategias apropiadas y pertinentes en cada realidad.

Es imposible disponer de una política o una estrategia que sea favorable en términos iguales para todos, sin embargo es necesario que todos estén dispuestos a negociar, dialogar y buscar puntos de encuentro.

A modo de comentario final, Pablo de la Peña señala que ninguna política ni estrategia que venga desde el gobierno central sin haber sido consultada con los gobiernos locales funcionará y, al mismo tiempo, ninguna estrategia podrá apoyar a todos de la misma forma. Todo esto depende del liderazgo de las personas que están en cada una de las áreas y de las oficinas que toman las decisiones y de su capacidad para escuchar, aprender y encontrar acuerdos.

Ninguna política ni estrategia que venga desde el gobierno central sin haber sido consultada con los gobiernos locales funcionará y, al mismo tiempo, ninguna estrategia podrá apoyar a todos de la misma forma





EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Santiago Ortiz

Para Santiago Ortiz, académico y PhD en ciencias sociales, la historia y sus procesos son fundamentales para el análisis y comprensión de los gobiernos locales y su relación con el Estado.

Breve historia del proceso de descentralización en el Ecuador

En 1990 inició el proceso de descentralización en Ecuador a través de un acuerdo de carácter técnico con los organismos internacionales. Este proceso contó con la participación de la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit por sus siglas en alemán) y de la sección de municipalidades.

En ese entonces, además de disponer de una visión principalmente técnica de lo que significaba la descentralización, fue posible coordinar acciones con un equipo especializado en el tema. Sin embargo, todo esto estuvo acompañado de una debilidad clave: no existía un acuerdo entre los actores políticos —especialmente el congreso, el parlamento y los propios gobiernos locales—. Según Santiago Ortíz, es necesario recordar que el Ecuador de aquel entonces atravesaba una variable importante: la crisis económica provocada por políticas neoliberales que propició un proceso de ajuste —especialmente a partir del gobierno de Durán Ballén y Dahik— y que implicó la restricción de los gastos fiscales. En el contexto mencionado la tarea fundamental de los gobiernos locales fue la obtención de recursos.

El escenario fue transformándose, desde un proceso técnico, a un proceso de énfasis en los

En el año 1990 dio inicio el proceso de descentralización en Ecuador a través de un acuerdo de carácter técnico con los organismos internacionales

temas fiscales, principalmente en la ley del 15% y en las reformas que estuvieron presentes en la Constitución de 1998, donde se definió a breves rasgos la descentralización, no obstante el tema fiscal seguía siendo lo más importante; en otras palabras: existía descentralización a nivel fiscal pero no a nivel político ni administrativo.

Los gobiernos locales buscaban obtener recursos para mejorar su situación en medio de un contexto de crisis económica; sin embargo, este proceso, mediado por la Constitución, la ley de descentralización y la ley del 15%, abrió un espacio de oportunidades para que 25% de los gobiernos locales —especialmente municipales— lleven adelante proyectos de desarrollo local, lo que implicaba la incorporación de una visión localista-municipalista y, a la vez, tenía que ver con el papel activo de los gobiernos locales en el desarrollo económico en temas de agua, generación de participación ciudadana, etc.

Se desarrolló una gran cantidad de literatura alrededor de lo que significaba la presencia de los actores locales en el gobierno municipal debido, especialmente, a las experiencias indígenas. La mayor parte de ellas fueron protagonizadas por Pachakutik y el movimiento indígena que había llegado a los municipios con la intención de desplazar a las élites mestizas locales e impulsar un proceso de desarrollo. Por otro lado, algunos municipios de corte modernista, —por ejemplo Quito y Cuenca—, impulsaron proyectos en los cuales las ciudades medianas o grandes tenían una visión de lo que significaba la participación ciudadana en encuentros con actores urbanos dentro de un imaginario de una nueva ciudad; sin embargo esto sucedió desde una perspectiva más socialcristiana. En el caso de Guayaquil se aprovecharon las condiciones y el contexto de la descentralización para impulsar un proyecto especialmente vinculado con las obras de infraestructura de la ciudad, en particular el Río Guayas y toda la infraestructura creada.

En un momento determinado, este proceso de descentralización llegó a plantear algunas propuestas de carácter político, como la lucha por

el referéndum sobre el tema de las autonomías, por ello se desarrolló un referéndum en el cual, el triunfo del Sí en el Guayas y otras provincias de la Costa, consolidó autonomías de carácter regional, con el fin de trascender hacia un plano más local y hacia una nueva visión de autogobierno, —como la presencia indígena con las ideas de autonomía territorial de su sector—. No obstante, todos estos proyectos y procesos de desarrollo local y de descentralización, tuvieron un límite y este fue, fundamentalmente, la crisis política y económica que atravesó el país producto del feriado bancario; este período de crisis evidenció la incapacidad de las élites para dar una salida a la crisis de los partidos políticos y a la inestabilidad política. En su momento fueron derrocados tres presidentes durante el período señalado, y en ese sentido, cualquier reforma como la descentralización, no tuvo demasiadas posibilidades para concretarse.

Según Santiago Ortíz, existió un plan de descentralización impulsado por el expresidente Gustavo Noboa, sin embargo, se trató de una propuesta que tenía un énfasis fundamentalmente fiscalista y que terminó con el gobierno de la Revolución Ciudadana. Este nuevo período, comprendido entre los años 2007 y 2017 con la Asamblea Constituyente, implicó un proceso de recentralización del Estado; la descentralización quedó prácticamente escondida. En palabras de Ortíz, “lo que se planteó básicamente es la desconcentración que significaba, no la distribución del poder en el territorio, sino la concentración del poder ejecutivo con una presencia (...) en zonas, distritos y circuitos, que era un proceso de reorganización del Estado Central en el territorio, un concepto de desconcentración administrativa -no política- de tal manera que prácticamente todo estuvo vinculado con una concentración del poder en el Ejecutivo y no tanto en temas de descentralización”.

El rol de los gobiernos locales

Según Ortíz, los gobiernos locales aprovecharon las condiciones que existían desde el 2007 hasta el 2017 en términos de una expansión económica

del Ecuador. El país logró crecer a un ritmo del 4%. La ampliación de los gastos fiscales convirtió a los gobiernos locales en una especie de eslabones para conseguir recursos para sus zonas, para sus cantones y para sus provincias. Existió una reforma débil sobre la descentralización: se cambió el nombre de municipios a GAD.

Las juntas parroquiales aparecieron como entidades que tenían determinado peso en el sector rural. La idea, por ejemplo, de constituir regiones, fracasó. Ese fue un planteamiento de la Asamblea Constituyente pero, sobre todo, de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Ortíz menciona, “después de Correa, ya no se hizo absolutamente nada. Vino el proceso de Moreno, que tiene otras características y que restringió los gastos a nivel local y desmanteló las cosas que había logrado el período progresista de Correa”.

Descentralización en Ecuador: procesos, logros y desafío

Las acciones iniciaron desde los 90. Durante 30 años el Ecuador no tuvo un proceso de descentralización realmente significativo. Los últimos 15 años han sido atravesados por la desconcentración, que se traduce en la presencia del Ejecutivo en el territorio y, luego, en palabras de Ortíz, “después del nefasto proceso llevado adelante por Moreno que se encargó de desmantelar lo bueno o lo malo que había hecho”. Las experiencias de un proceso de descentralización han sido muy limitadas. Los gobiernos locales han tenido muchos límites para impulsar procesos de democracia local, y para impulsar procesos de desarrollo local.

Es decir, estamos hablando de regiones como por ejemplo la Región del Norte, que prácticamente implicaba constituir un gobierno con autonomías, lo regional, con determinado tipo de competencias a nivel de agua, a nivel de medio ambiente, de desarrollo, de infraestructura. Eso no se ha realizado, no se ha concretado. Organismos de carácter regional, no hubo, no se lograron. Otros problemas que han quedado pendientes, como el problema de la organización territorial a nivel

de distritos metropolitanos. Para la propuesta de distritos metropolitanos -en el caso de Quito- se han hecho tres estatutos de constitución de autonomía territorial, y ninguno de esos se ha concretado.

El último lo impulsó el Alcalde Yunda, pero tampoco -ni siquiera- se llegó a discutir en el Concejo Municipal; a Guayaquil tampoco le interesó a pesar de que la cuenca del Guayas podría ser una posibilidad de constitución regional, igual que en el caso de Manabí, la unión Manta-Portoviejo tampoco se planteó. La constitución propiamente de regiones no se realizó. Lo que hubo es zonas de desconcentración territorial, así que en general las cuestiones están sobre el tapete, y tienen que ver con la descentralización, con una democracia local aún pendientes.

Corresponsabilidades de avances y retrocesos: el Ejecutivo y los GAD en el proceso de descentralización

Es posible decir que la reforma planteada en el 98 y en el 2000, por parte de la Asamblea Constituyente y por parte de la Ley de Centralización, fue el esfuerzo más sistemático que hubo y que, además, contó con proyectos y procesos locales interesantes

Es posible decir que la reforma planteada en el 98 y en el 2000, por parte de la Asamblea Constituyente y por parte de la Ley de Centralización, fue el esfuerzo más sistemático que hubo y que, además, contó con proyectos y procesos locales interesantes

como: los gobiernos indígenas, el gobierno de Cuenca y las alternativas que se daban en Quito y Guayaquil.

Mientras hubo recursos, en el caso del período de la Revolución Ciudadana, los gobiernos locales aprovecharon dichos recursos para mejorar algunos servicios públicos, pero no existió una propuesta de desarrollo, estrictamente hablando, desde lo local. Hubo poca responsabilidad de parte de los gobiernos de los años 90. Santiago Ortiz comenta: "Prácticamente el Señor Borja no sabía lo que estaba haciendo cuando firmaba el acuerdo con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y con el Banco Mundial respecto al tema del Proyecto de Desarrollo Municipal. En un momento determinado las élites políticas asumieron cierta responsabilidad a mediados de los años 90, pero tampoco ese proyecto de descentralización se logró concretar.

Actualmente, no hay un enfoque optimista en cuanto al proceso de descentralización en Ecuador por dos causas. Primero, hay una dispersión desde el punto de vista político: una fragmentación política a nivel local; segundo, hay prácticamente una década de recesión económica que tenemos por el asunto de la pandemia y por las políticas neoliberales del gobierno. Hay la exigencia de un nuevo pacto territorial, pero otros factores también la limitan, por ejemplo todo el proceso de la pandemia.

Desafíos de los GAD en el marco del nuevo gobierno

Hay un problema: la posibilidad de impulsar un nivel de articulación multinivel entre gobiernos, cantonales, provinciales y los gobiernos parroquiales. Ese nivel de articulación es fundamental, porque sino lo que tenemos son juntas parroquiales que no saben muy bien cuáles son sus competencias, que aspiran a ser municipios, los municipios quieren ser prefecturas... No hay claridad en la distribución de competencias en cada uno de los niveles y es necesario una reformulación. Podría haber un planteamiento de articulación de los distintos niveles de gobierno a nivel regional, pero ahí

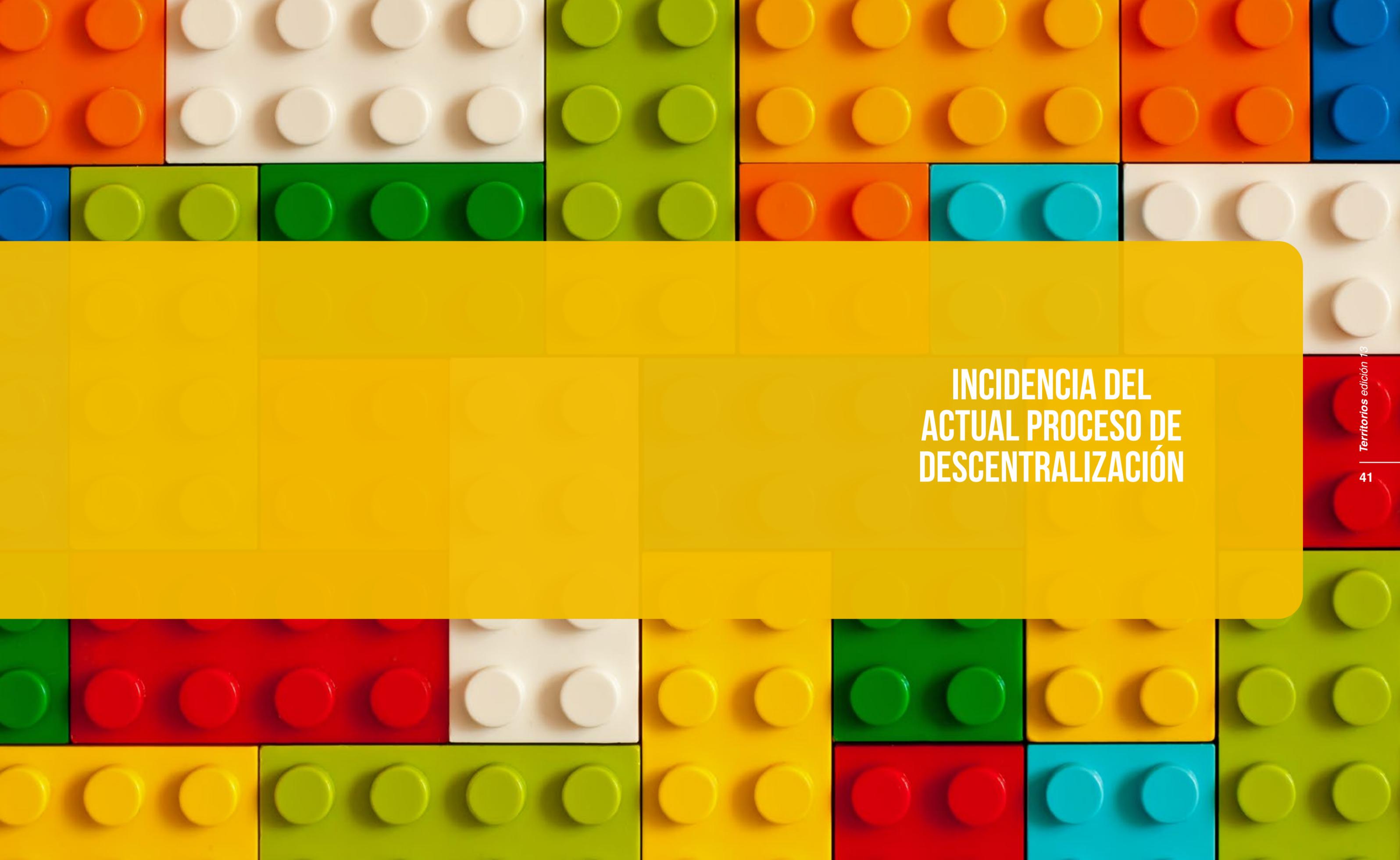
tenemos el problema y la debilidad del gobierno provincial que sería el llamado a coordinar a todos estos gobiernos, pero que muchas veces no tiene capacidad económica ni capacidad tributaria, pero sí un serio déficit fiscal.

Una de las cosas que tenemos que pensar es precisamente en la posibilidad de una articulación multinivel en el plano regional para impulsar procesos de desarrollo, sobre todo tomando en cuenta la situación, por ejemplo, de la agricultura durante la pandemia, en el sentido que la agricultura es un elemento central para la alimentación de las

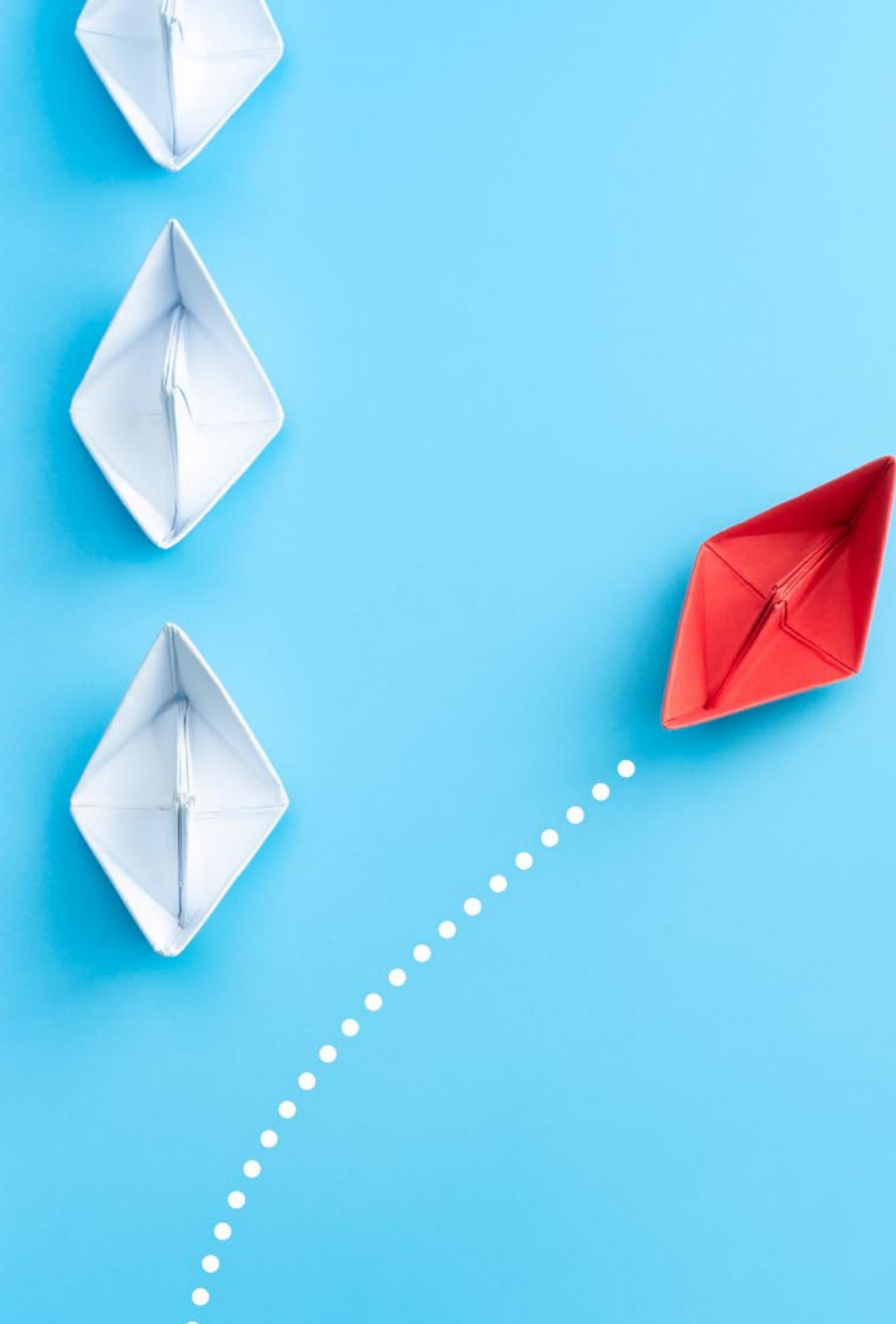
ciudades. Hay que re-articular una relación entre el campo y la ciudad, pequeñas empresas, medianas empresas, trabajadores informales. Esto es una preocupación que debería haber en términos de lo que significa el desarrollo en el plano más territorial.

Una de las cosas que tenemos que pensar es precisamente en la posibilidad de una articulación multinivel en el plano regional para poder impulsar procesos de desarrollo





INCIDENCIA DEL ACTUAL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



ASIMETRÍAS TERRITORIALES EN TÉRMINOS ECONÓMICOS (RURAL Y URBANO)

Andrés Mideros

Según Andrés Mideros, decano de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), el Ecuador posee brechas que, de asumirlas como retos desde la productividad y la descentralización de funciones, pueden ser superadas con consorcios y planificaciones que redistribuyan las riquezas de manera equitativa, a través de un enfoque de necesidades individuales de los territorios que componen al país.



La primera asimetría destacable en el territorio ecuatoriano se relaciona con la productividad desde la perspectiva económica

Principales asimetrías territoriales en Ecuador

Según Andrés Mideros, decano de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la primera asimetría destacable en el territorio ecuatoriano se relaciona con la productividad desde la perspectiva económica. Dicha brecha de productividad, provoca que las actividades económicas que producen más y que generan mayor valor agregado, —y que por ende generan mayor riqueza—, estén concentradas dentro de determinados centros urbanos, principalmente en la ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y determinadas ciudades intermedias.

Esta brecha, adicionalmente, hace que la riqueza de aquellos sectores de extracción de recursos

naturales —como el petróleo, la minería, o inclusive las actividades agrícolas que se realizan en zonas rurales— termine fluyendo hacia los polos urbanos que la concentran. Esto genera la denominada gran brecha de productividad que repercute en una economía dual.

En Ecuador hay, por un lado, un sector moderno de alta productividad, urbano y concentrado, y, por otro, hay un sector rural de baja productividad y mucho más tradicional en sus formas de producir, intercambiar y consumir. Estos hechos, a largo plazo,

generan brechas en la distribución de la riqueza. A dicha brecha de economía dual provocada por brechas de productividad, se suma una brecha institucional: la presencia del Estado.

En términos de desconcentración, la presencia del Estado central a través de sus carteras que proveen servicios es dispar a lo largo del territorio nacional. También es distinta la capacidad de decisión que tienen determinados territorios en donde se encuentra la planta central de un ministerio —salud, educación, agricultura—. Es más fácil tomar decisiones que el poder desconcentra, efectivamente, hacia las unidades territoriales de dichas carteras de estado.

Luego, según Mideros, se encuentran los gobiernos autónomos descentralizados. La descentralización también es dispar. Las capacidades que tienen las prefecturas, municipios y juntas parroquiales son distintas por la cercanía o distancia que existe con la concentración del poder político y la concentración del poder económico.

En resumen, aquellas son las dos grandes brechas: la economía dual de brechas de productividad y la brecha de institucionalidad pública debido a un proceso dispar de desconcentración y de descentralización.

Consecuencias directas a corto, mediano y largo plazo para la población

Para el abordaje de este tema existen dos elementos clave de análisis. El primero de ellos es la generación desigual de oportunidades; si la institucionalidad pública y la mayor productividad están concentradas en determinados territorios, esto provocará la existencia de oportunidades limitadas y a la vez, la disminución de los flujos de riqueza, dado que estos convergen hacia los centros. Esto genera, además, una brecha de falta de oportunidades. Según Mideros, "...simplemente uno ve menos oportunidades en el sector rural. Entonces no llega la inversión y además empiezan los flujos migratorios internos".

El vaciamiento del campo, que se puede observar o que se observó durante la etapa previa al acaecimiento de la pandemia, ha repuntado debido a factores como el aislamiento. Hay grandes flujos migratorios y, además, falta de inversiones. Si existe más productividad —e institucionalidad pública— habrá mejores servicios y mayor facilidad en la toma de decisiones. No solo los recursos económicos prefieren dirigirse a dichos centros, sino también la gente lo hace en busca de mejores oportunidades. Con este movimiento de seres humanos se generan territorios fragmentados y se acentúa el empobrecimiento del campo y del sector rural por la pérdida de oportunidades debido a la concentración externa de la riqueza.

Todo esto provocará mayor desigualdad y empobrecimiento, a mediano, corto y largo plazo. Son los procesos que se desarrollan paulatinamente los que producen el vaciamiento del campo, tanto en términos de inversión como de seres humanos. Si se vacía la tierra, lo que ocurrirá luego es una concentración de la misma, en donde intereses económicos captarán dichos territorios, en términos de propiedad, y se replicarán elementos de desigualdad. Los recursos fluirán hacia los centros urbanos; a mediano plazo, la población se moverá por completo y, en el largo plazo, la tierra quedará vacía.

Todo esto provocará mayor desigualdad y empobrecimiento, a mediano, corto y largo plazo. Son los procesos que se desarrollan paulatinamente los que producen el vaciamiento del campo, tanto en términos de inversión como de seres humanos

Crisis en la institucionalidad pública y proceso de descentralización

Según Andrés Mideros, la descentralización no se ha logrado implementar. Más allá del discurso que señala que desde la Constitución del 2008 se hizo e implementó un plan de descentralización, esto no se ha explicitado en hechos. Descentralizar quiere decir dar poder y capacidades a los territorios. Existen demasiadas competencias que no terminan de transferirse, por ejemplo: aunque el riego y el fomento productivo sean competencias del nivel provincial, los ministerios del gobierno central siguen siendo quienes toman decisiones en la política productiva nacional.

Por otro lado, aunque la gestión ambiental, fomento productivo y riego, sean competencias de los gobiernos provinciales de acuerdo al Régimen de Competencias, a la Constitución y al Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), el gobierno central se encuentra profundamente inmerso en dichos temas. Es posible decir algo similar sobre los municipios en términos de luz y gestión del suelo, competencias fundamentales a nivel cantonal, pero que no son respetadas en otros niveles de planificación ni en los planes de ordenamiento territorial. En la actualidad existe un proceso de descentralización generado por la brecha de institucionalidad que se encuentra inconcluso y que requiere fortalecerse; el poder no llega al territorio ni por la descentralización ni por la desconcentración.

Las decisiones no se toman en los territorios sino en los ejes de centralización del poder político y económico. Si se tiene la institucionalidad y se

Descentralizar quiere decir dar poder y capacidades a los territorios

descentraliza efectivamente la política productiva para poder generar riqueza y valor agregado en cada territorio, será posible revertir esas brechas señaladas en párrafos anteriores. Una falla en el proceso de descentralización, estructura las brechas existentes.

Territorios de desarrollo en el impulso de políticas multinivel pospandemia

La Constitución, el Código de Planificación, el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD, brindan directrices enfocadas hacia la planificación del desarrollo y la planificación territorial, no desde el Plan Nacional de Desarrollo que establece el Consejo Nacional de Planificación con cada gobierno de la función ejecutiva, sino desde dos elementos centrales: a nivel municipal, el uso y gestión del suelo; y a nivel provincial, el fomento productivo y la gestión ambiental. A partir de que los municipios establezcan los usos del suelo, y las prefecturas la política productiva y la política de gestión ambiental en cada uno de sus territorios, para construir y respetar los otros niveles de planificación, se recuperará el ciclo de la planificación.

El Ministerio de Agricultura debería fungir como rector ante temas específicos, pero, en palabras de Mideros, no debería encontrarse en la lógica de planificación ni en lógica de gestión: todo ello debería estar en los gobiernos provinciales. Lo mismo debería suceder con el Ministerio del Medio Ambiente. Los ministerios deberían ser carteras mucho más pequeñas en el nivel central con enfoque en la rectoría, mientras que la planificación, la ejecución y el control, deberían encontrarse en los niveles provinciales. Mideros señala: "Es un tema de ir fortaleciendo la planificación, cumpliendo el régimen de competencias y cumpliendo los instrumentos de planificación que han estado debidamente establecidos".

No es posible aplicar el Plan Nacional de Desarrollo verticalmente sino a partir del uso y gestión del suelo en los municipios, luego a nivel de la política productiva y política de gestión ambiental en las

provincias, gobiernos intermedios, y finalmente escalar a la política nacional. Es necesario modificar el eje desde donde empiezan los ciclos de planificación públicos.

La pandemia provocada por el COVID-19 ha manifestado la necesidad de regresar desde el punto de vista económico hacia los circuitos cortos de comercialización y de producción. Es importante no depender de que los insumos que se requieren para producir vengan de muy lejos y que el consumo individual dependa de poder comprar bienes que se producen en lugares muy lejanos. Si eso sucede, ante escenarios de acaecimiento de una pandemia, se paralizarán los mercados, el país dejará de producir por falta de insumos y se encontrará en una dinámica de falta de consumo por carencia de productos. Es necesario retornar hacia dinámicas en la que los insumos se encuentren cerca, que la producción se desarrolle con recursos y mano de obra propia y que el consumo local se convierta en prioridad.

Es necesario además, aproximar los procesos económicos de producción, de intercambio y de consumo, esto alude directamente al rol de los gobiernos intermedios y a la razón de que las provincias, como nivel intermedio de gobierno, tengan la competencia del fomento productivo.

Desafíos globales, nuevas tendencias económicas y competitividad territorial

Esto es una necesidad y un desafío en Ecuador. La gestión ambiental y la producción, son necesarias para generar mayor nivel de articulación entre los niveles de gobierno, mayor uso de mancomunidades y de consorcios entre distintos niveles de gobierno y mancomunidades entre los mismos para determinadas temáticas tales como la producción. La Constitución dejó un gran vacío a partir de la idea de regiones, esto no fue pertinente para la lógica institucional y cultural que tiene el país. La lógica de las regiones tiene que construirse desde las provincias, no necesariamente integrándose en una región, sino a través de mancomunidades y consorcios que hagan posible la gestión de determinadas temáticas, sobre todo

No solo es necesaria la capacidad de decisión del gobierno en términos de descentralización, sino que tiene que acompañarse con una debida desconcentración de la función ejecutiva en el territorio

en relación al tema ambiental, porque la naturaleza no respeta las fronteras puestas con las divisiones político-administrativas.

Existen dos desafíos: mancomunidades y consorcios. Es necesario aterrizar desde las prefecturas, los circuitos cortos de producción, el intercambio y el consumo como los desafíos para la reactivación económica, la pos-patria y la descentralización efectiva, que quiere decir: transferencias de recursos, de capacidades, y la toma de decisiones coordinada con la desconcentración. No solo es necesaria la capacidad de decisión del gobierno en términos de descentralización, sino que tiene que acompañarse con una debida desconcentración de la función ejecutiva en el territorio mismo que debe tener la capacidad de tomar sus propias decisiones.

En resumen, es importante fortalecer los siguientes puntos: Primero: mejor descentralización con mejor desconcentración. Segundo: el eje central en términos de los circuitos cortos de producción, intercambio y consumo como responsabilidad provincial. Tercero: fomentar mancomunidades y consorcios para articular los elementos de planificación. Cuarto: darle un giro a la planificación de la política pública y partir de uso del suelo en municipios, política productiva y ambiental en prefecturas, y que esos sean los ejes centrales para construir todos los instrumentos de planificación desde el inicio.



RETOS ANTE LA CRISIS DE INSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR

Cristian Pino

Para el abogado y especialista en derecho administrativo, Cristian Pino, la situación actual del Ecuador es resultado de un mal manejo de la capacidad institucional que ha provocado estragos en diferentes niveles de gobernabilidad del país; su análisis brinda una perspectiva del papel crucial que tendría una recepción abierta a las polifonías y necesidades de los territorios.

Diagnóstico breve respecto a la crisis de institucionalidad pública

Es innegable que el país se encuentra en uno de los momentos más complejos de desinstitucionalización. Esto es visible por dos causas fundamentales: la primera tiene que ver con el proceso de Consulta Popular que ocasionó que los órganos de control, en palabras de Pino, cambien sus cabezas, generando con ello un problema bastante serio. Basta con ver la situación de la Contraloría o la situación de la Defensoría del Pueblo: las dos cabezas de estas instituciones trabajan desde centros de privación de la libertad. Es posible decir algo similar de otros órganos de control como la Fiscalía, por ejemplo, que ocasionan un grave perjuicio a la convivencia democrática. La Fiscalía, por su parte, se ha constituido en una suerte de arma de extorsión a los opositores políticos, y eso pone en duda la credibilidad del sistema judicial y del sistema procesal penal, además, esto repercute en otras entidades como los municipios o los gobiernos provinciales. Todo lo señalado se constituye como un primer ámbito de desinstitucionalización.

La segunda causa tiene que ver con el proceso de austeridad y ajuste estructural, que se ha implementado en función de los convenios que el gobierno anterior suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI), estos han causado un fuerte impacto que se visualiza en dos situaciones: primero, por la reducción de recursos; y segundo, porque dicha reducción de recursos desemboca en despidos, algo que repercute en la posibilidad de que las entidades públicas puedan prestar sus servicios con calidad.

En los temas como el funcionamiento del Registro Civil o de los hospitales, claramente se puede percibir un deterioro en la prestación de los servicios públicos, esto afecta particularmente a los gobiernos autónomos descentralizados, porque los impactos de este plan —del esquema de austeridad, reducción y recorte— impactan en las rentas que, por norma constitucional, le corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, quienes han recibido fuertes recortes presupuestarios. Además, estos

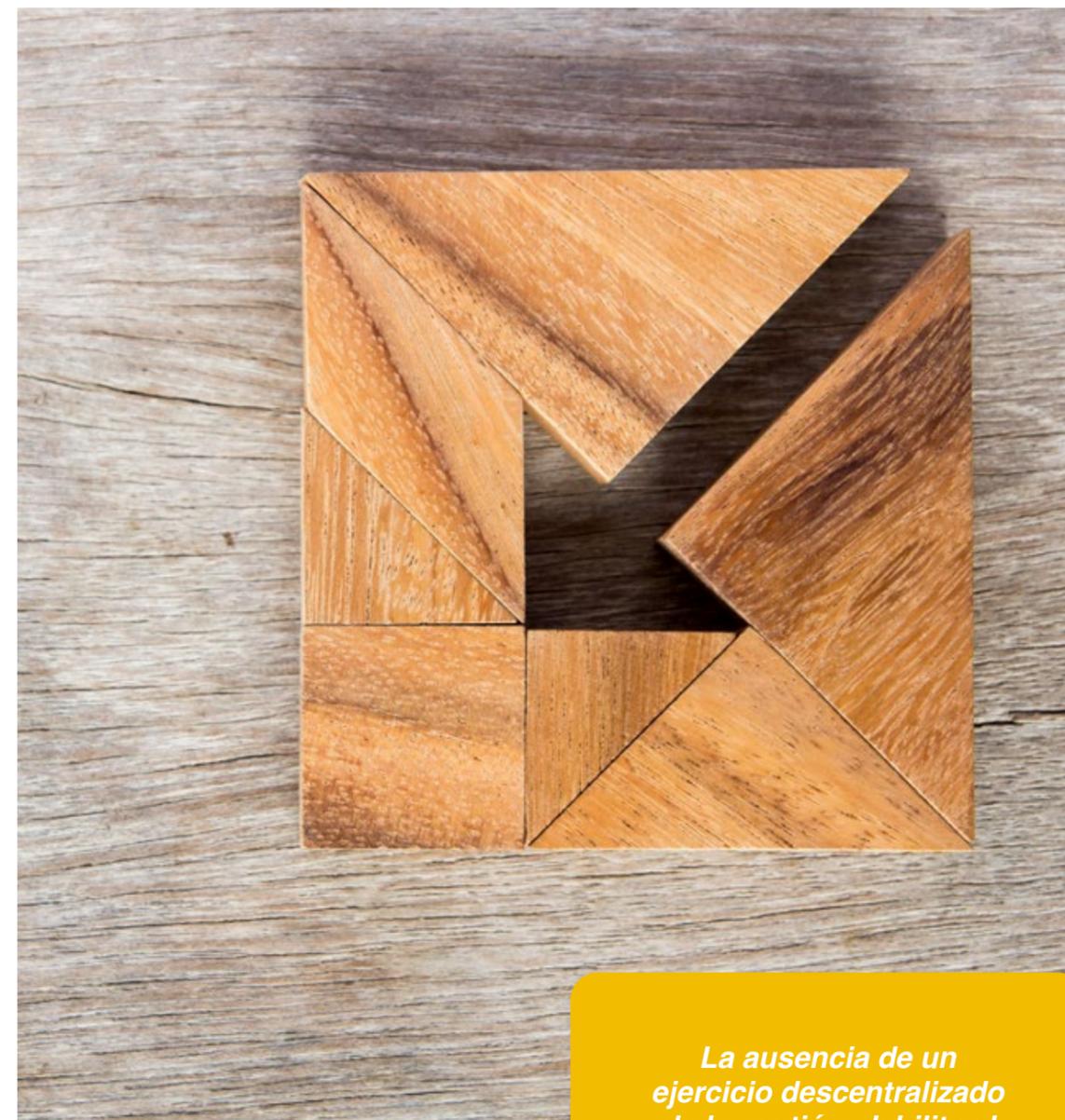
requieren contar con una gran cantidad de recursos que sean adecuados a sus competencias. Todos estos elementos tienen que ver con causas de un proceso de descomposición y desinstitucionalización del aparato público, que no se veía desde los años 90 y que incluso, es más grave.

Crisis de institucionalidad y su afectación a procesos de descentralización

Fundamentalmente tiene que ver con el proceso de descentralización fiscal, el hecho de que los gobiernos autónomos descentralizados no reciban puntualmente sus recursos —que por ley les corresponden— genera necesariamente un problema en dos sentidos. El primero, la incertidumbre respecto de los recursos que van a recibir, produce una incapacidad de planificar adecuadamente el ejercicio de la política pública: sin un presupuesto, no hay planificación que pueda resistir. El segundo, esta reducción arbitraria de recursos termina repercutiendo en la imposibilidad de actuar de manera autónoma, como lo dispone la Constitución.

Con esto, si los gobiernos autónomos descentralizados —incluso antes del proceso de ajuste tenían problemas relacionados a la falta de recursos propios y escasez o poca autonomía efectiva para ejercer sus competencias—, en la actualidad tampoco tienen certidumbre respecto a los recursos del Presupuesto General del Estado, y esto produce un problema aún más grave. El campo de la descentralización fiscal es el más golpeado y este hecho repercute en otros ámbitos de la autonomía, tanto a nivel administrativo como a nivel político; según Pino, “...el proceso de descentralización se golpea y se detiene”.

Algunos de los procesos de transferencia de competencias —que normalmente debían venir acompañados de recursos— dejan de tenerlos, o los recursos no llegan. Debido a esto, no se puede pensar en ampliar el proceso de descentralización a otras competencias cuando ni el mismo gobierno central tiene recursos para ejercer sus propias competencias.



La ausencia de un ejercicio descentralizado de la gestión, debilita al gobierno central y deja a los gobiernos autónomos descentralizados sin capacidad de ejercer sus competencias debido a la falta de recursos

El gobierno central tiene deficiencias en la prestación de sus servicios, en el control de la gestión de la calidad ambiental, y en lugar de mirar al ejercicio descentralizado de la gestión ambiental, se termina produciendo un problema: un gobierno central débil y gobiernos autónomos descentralizados que no pueden ejercer sus competencias por falta de recursos.

Reformas normativas, gestión de políticas públicas y procesos de planificación del desarrollo

Los procesos de reformas legislativas han sido ineficaces. Los efectos de las reformas legales realizadas a finales del último período de gobierno, todavía no han sido efectivas en los gobiernos autónomos descentralizados. Las reformas legales que planteó el gobierno al final del año pasado -respecto de las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas- han golpeado duramente los procesos de planificación de los GAD.

En los procesos de presupuestación de los GAD sucederán dos cosas. En primer lugar será posible ver la peregrinación de los GAD al Ministerio de Finanzas solicitando, cual mendigos, la entrega de sus recursos. En segundo lugar, será visible la intervención dura del Ministerio de Finanzas en los presupuestos de los organismos autónomos descentralizados debido a que se han establecido una serie de reglas macrofiscales que son inconstitucionales y que van a terminar decantando en una intervención feroz en la autonomía de los mismos.

No hemos padecido todavía el impacto de estas reformas porque muchas de ellas recién se van a aplicar en el próximo ejercicio presupuestario. Probablemente, los niveles de gobierno o los

Se han establecido una serie de reglas macrofiscales que son inconstitucionales y que van a terminar decantando en una intervención feroz en la autonomía de los mismos

gobiernos que se verán más afectados van a ser los GAD pequeños, que tienen pocas capacidades técnicas para hacer adecuados ejercicios presupuestarios, financieros y de planificación. ¿Cuál es el objetivo de las reformas? Básicamente meter mano en los presupuestos de los GAD, reducirlos y una vez que estos no puedan cumplir con sus obligaciones, intervenirlos, es decir, ocurrirá un atentado brutal a la autonomía establecida por Constitución para los gobiernos autónomos.

Repercusiones de las intervenciones de los rectores de la política pública en el territorio

No existiría problema alguno si la rectoría de la política pública se ejerciera desde el punto de vista de la definición de una política pública nacional que pueda ir orientando el ejercicio de las competencias de los GAD. La lógica de la rectoría nacional es justamente orientar todos los esfuerzos de todos los niveles de gobierno y sus competencias para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.

Empero, cuando se dismantela el sistema de planificación, se tiene el problema de unos objetivos poco claros, y entonces las intervenciones de la rectoría se pueden ir desarticulando en lugar de generar coordinación y el rol de aunar esfuerzos. Lo que se obtiene es justamente todo lo contrario: una dispersión, un gasto ineficiente de recursos y poca claridad sobre dónde tienen que dirigirse las políticas públicas.

En ese caso, la intervención del gobierno central ya no se hace con una lógica coherente, y ese es en realidad el problema, no tanto el ejercicio de la rectoría, sino el dismantelamiento del proceso de planificación a escala nacional.

Incidencia de la crisis de institucionalidad a nivel de los GAD

El impacto más grave tiene que ver con el recorte de los recursos fiscales porque se trata de recortes que no le permiten a los gobiernos locales

presupuestar ni planificar adecuadamente, por lo tanto, no pueden proyectar el ejercicio de sus políticas públicas a largo plazo. Tienen que estar constantemente pensando en cómo cubrir vacíos, cerrar brechas, y no pueden establecer planes efectivos pensados a futuro.

También hay un impacto en la participación ciudadana, necesariamente en el planteamiento de los presupuestos participativos. Si no existen recursos -si estos no llegan- cualquier ejercicio de planificación y presupuestación, sea del gobierno o sea a través de los presupuestos participativos, no puede implementarse, no puede aplicarse para la redefinición de las acciones en el territorio y esto afecta la calidad de los servicios públicos y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Retos y perspectivas para enfrentar los desafíos provocados por la crisis

La propuesta que se hace desde el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), en el sentido de un nuevo pacto territorial. Para eso, un requisito fundamental es contar con un gobierno central que se re-institucionalice, que vuelva a tener fuerza y una orientación clara. El gobierno central durante el gobierno anterior, no tuvo esta orientación: se notaba la existencia de un vacío en la organización estatal. Ahora se espera que con el nuevo gobierno, esto se pueda corregir puesto que hay señales positivas y negativas.

Una señal positiva, por ejemplo, es que se ha vuelto a reinstitucionalizar de algún modo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y esto es visible en el hecho de se le ha vuelto a dar la categoría de Secretaría Nacional. Eso, al menos en papel, muestra un deseo de retomar la planificación, pero tiene que venir acompañado de una voluntad política de avanzar en ciertas reformas que permitan retomar el rol de la planificación, aunque aquí las señales no han sido tan contundentes ni tan claras.

En el último tiempo, el Ministerio de Finanzas anunció un nuevo recorte presupuestario que ya

está bordeando el límite máximo permitido por la ley. Esta es una señal negativa porque el recorte presupuestario se hace sin consentimiento, sin negociación con los GAD, sin señalar además las razones por las cuales se hace este recorte, y sin un aviso previo. Ojalá se pueda retomar el ejercicio de planificación y transferencias. Si no hay seguridad jurídica en la cantidad de recursos que los GAD van a recibir a lo largo del año, no se puede planificar.

Deben considerarse algunas reformas legales a las reformas que se hicieron al Código de Planificación, puesto que se subordina la planificación a la presupuestación, cuando debería ser al revés. Si se retoman estos elementos, puede existir una proyección beneficiosa o auspiciosa. En ese contexto, los GAD tienen que estar preparados debido a que los últimos años no han sido buenos. A través del ejercicio de organizaciones como el CONGOPE y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), trabajando solidariamente con los gobiernos locales del país, estos podrán hacerle frente a las presiones que vienen desde el gobierno central.

Escenarios a futuro

Hay señales contradictorias, por lo que es complicado hablar sobre la posibilidad de que existan puertas efectivas de una nueva perspectiva. Lo que probablemente sí pueda cambiar es la situación económica del país si efectivamente se concretan los planes de vacunación en los plazos y en los términos en los que el gobierno los ha planteado.

Es muy probable que se dé una recuperación económica, pero esta tiene que venir de la mano de generación de mayores recursos para los gobiernos locales. Todo esto va a depender de la forma en que el gobierno central vaya cumpliendo con sus promesas.

Desde los GAD, el CONGOPE y algunos gobiernos autónomos descentralizados como el de Pichincha, hay toda la voluntad de apoyar al gobierno central en los procesos de vacunación, escenario esencial para la reactivación productiva y la reactivación económica, sin la cual todo lo demás no avanzaría.



PROCESOS DE PARTICIPACIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y ESTADO ABIERTO

Guido Moncayo

Guido Moncayo, doctor en administración pública, master en relaciones internacionales, y especialista en el área de transparencia, acceso a la información pública y gobierno abierto en la Defensoría del Pueblo, ofrece una perspectiva holística de la participación ciudadana y su rol activo en la apertura de nuevos procesos encaminados al desarrollo progresivo de una sociedad inscrita en la cuarta revolución industrial, donde la tecnología acerca y ofrece a las personas nuevas herramientas de acceso a servicios y libertades en materia de política pública.

Avances y retrocesos en el Ejecutivo y los GAD sobre procesos de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información

Ecuador ha dado pasos importantes en relación a los temas mencionados, pero también es cierto que queda mucho por recorrer. No es casualidad que en 2018, el país pasó a formar parte del Open Government Partnership (OGP), la cual arrancó en 2011 con 8 países firmantes (México y Brasil por Latinoamérica) y hoy ya cuenta con 78 a nivel mundial. Otro logro importante es que en septiembre de 2020, se sumaron 56 Gobiernos Locales del mundo a los 20 ya existentes en la iniciativa de la OGP (Alianza para el Gobierno Abierto, en su traducción al español), de los cuales 2 fueron ecuatorianos: el Distrito Metropolitano de Quito y el Gobierno Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Se hace mención a la entrada a la OGP porque, para poder hacerlo, como país y como gobiernos locales, se debieron cumplir ciertos requisitos sobre transparencia fiscal, contratación pública, declaraciones juradas y participación ciudadana, con lo cual se evidencia que, tanto como país, como desde varias iniciativas subnacionales, estamos alineados a los principios del Gobierno Abierto: transparencia, participación ciudadana y colaboración. Por otro lado, es importante mencionar también que, tanto a nivel nacional como desde los GAD, aún tenemos mucho por hacer.

La participación ciudadana aún se encuentra bastante restringida y es ejercida por contadas iniciativas que, en muchas ocasiones, no representan las necesidades y requerimientos reales de los grupos vulnerables



La participación ciudadana aún se encuentra bastante restringida y es ejercida por contadas iniciativas que sistemáticamente lo han venido haciendo, pero que en muchas ocasiones no representan de manera generalizada las necesidades y los requerimientos reales de los grupos más vulnerables de la ciudadanía. La transparencia y el acceso a la información sigue siendo un ejercicio realizado desde la oferta (lo que las entidades públicas y privadas que manejan recursos públicos tienen a bien compartir) y no desde la demanda por parte de la ciudadanía; en este sentido, es importante recordar que la transparencia debe ser "con propósito". No se trata de una transparencia como fin, sino como medio para la creación de valor público y así alcanzar el bienestar colectivo.

Desafíos de la administración pública en la gobernabilidad descentralizada

Se ha dado un cambio muy importante al pasar de lo que se conocía como la "descentralización a la carta", a un intento de planificar y organizar la transferencia de competencias a nivel técnico, administrativo y presupuestario. Sin embargo, aún existen muchos desafíos respecto a la consolidación de un modelo eficaz de descentralización que vaya más allá del papel y las buenas intenciones.

Lograr una autonomía técnica y fiscal por parte de los gobiernos subnacionales, sean estos provinciales, municipales o parroquiales, es fundamental. El Estado paternalista lamentablemente no puede resolver todos los problemas y necesidades de la ciudadanía, es por eso que se requiere de gobiernos fuertes y decididos, que planifiquen, ejecuten y evalúen políticas públicas con criterios de pertinencia, oportunidad y sostenibilidad, pero también muy apegados a las dinámicas que marcan las tecnologías del siglo XXI y la filosofía del Gobierno/Estado Abierto, donde las prefecturas, alcaldías y gobiernos parroquiales no sean los únicos responsables de alcanzar niveles de bienestar, sino también la ciudadanía empoderada, la academia vinculada realmente con la sociedad y un sector privado comprometido con el rumbo de las sociedades.

Participación ciudadana en el fortalecimiento de la administración pública y el proceso de descentralización

En pleno siglo XXI la ciudadanía no puede ser más un actor pasivo de lo que sucede en la esfera de lo público. El problema es que el ciudadano promedio, el ciudadano de a pie, generalmente no está interesado en participar en lo público. Esto se debe a tres factores. El primero es que, en el Ecuador, 5 de cada 10 ciudadanos viven con menos de un salario básico; 6 de cada 10 no tienen un empleo formal; y por lo menos, 1 de cada 3 no saben si comerán al día siguiente. Se trata de necesidades estructurales que, si bien los Estados no deben resolverlas completamente, si tienen la responsabilidad de brindar las oportunidades básicas de acceso a servicios, libertades y espacios de autorrealización.

Un segundo factor es que las administraciones públicas deben trabajar más y mejor en crear incentivos de participación en la ciudadanía. No basta solamente con intentar legitimar decisiones ya tomadas a través de asambleas ciudadanas o consejos consultivos, se necesita escuchar y hacer partícipe a la ciudadanía de las decisiones públicas, que las personas sepan y sientan que cuando se les pide su opinión, no solamente son escuchados, sino que también esas opiniones importan y forman parte de los insumos en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Como tercer y último factor, las administraciones públicas deben ser recursivas, deben ser creativas en su relación con la ciudadanía. Estamos atravesando la cuarta revolución industrial, donde deben naturalizarse el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, el uso positivo de redes sociales (Facebook, Instagram, WhatsApp, etc.) y los medios telemáticos. A estas alturas del partido no es posible que un ciudadano o ciudadana deje de ser atendido "porque no es el horario de atención", o no pueda participar porque "no asiste presencialmente a reuniones convocadas por el GAD". La tecnología debe ser un catalizador del desarrollo, y no solamente un distractor o un medio de entretenimiento.

Buenas prácticas administrativas en los GAD

Las administraciones públicas subnacionales tienen una gran ventaja frente a la administración pública nacional, y es que están cerca de los mandantes, es decir, de la ciudadanía. Esto es crucial al momento de definir y aplicar las políticas públicas. En este sentido, es necesario que los servidores públicos "afinen" sus oídos para no solo oír, sino escuchar a los ciudadanos, recibir no sólo los elogios y palabras de felicitación, sino también, y sobre todo, las quejas, los reclamos, las inconformidades y las problemáticas que las personas de a pie tienen que expresar y que se basan en el criterio más legítimo: La vida diaria, el día a día, la comunidad, el barrio.

Otra realidad es que vivimos tiempos en los que los recursos públicos son cada vez más escasos. Ante esta realidad, se necesitan también administraciones públicas efectivas y competentes. La eficiencia no sólo vista desde el manejo adecuado de los recursos financieros y humanos, sino también desde el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos trazados (efectividad), los cuales han sido previamente pensados y planteados a partir de la que se conoce como la "inteligencia colectiva": involucremos a todos los actores, la ciudadanía tiene mucho que decir y hacer, cuando se trata de su bienestar.

Otro espacio que también debe tomarse en cuenta son las universidades, ellas tienen el valiosísimo tesoro del conocimiento y es necesario ponerlo en práctica. Por otra parte, los medios de comunicación

La descentralización no tiene una relación causal con el Gobierno Abierto, sino una relación simbiótica donde la una se nutre de la otra y viceversa

locales, son fundamentales para comunicar e incidir de manera positiva y constructiva con su rol social. Y, finalmente, los empresarios, que sin importar su tamaño, deben también interiorizar que su función va más allá de generar rentabilidad financiera: deben generar beneficios a la sociedad.

Gobierno abierto: ventajas y limitaciones

El Gobierno Abierto tiene en el centro de la gestión al ciudadano, ya no se gobierna "para la ciudadanía" sino "con la ciudadanía". Para comprender este concepto, un ejemplo concreto: Estonia, un país que hasta hace unos 30 años no existía (era parte de la antigua Unión Soviética), a principios de los años 2000 decidió digitalizar por completo la gestión estatal. Hoy es el país más digitalizado del mundo, donde todos los ciudadanos cuentan con una identificación biométrica y donde 99% de los trámites los pueden realizar virtualmente (sólo matrimonios, divorcios y trámites inmobiliarios se los debe realizar de manera presencial).

Ellos tienen una plataforma digital que se llama XRoad, con la cual administran cerca de 651 bases de datos interoperables, donde lo principal es el respeto y la protección de los datos personales, con lo cual articulan una gran digitalización y a la vez la garantía de salvaguardar los datos sensibles y personales. Este ejemplo ha sido replicado de manera exitosa por el municipio de Neuquén en Argentina, con lo cual tenemos evidencia de que en nuestra región podemos aplicar iniciativas ciudadano-céntricas y bajo el paradigma del Gobierno/Estado Abierto.

El Gobierno Abierto debe constituirse en el "modo" de gestionar lo público, y no sólo en una "moda". Esta filosofía está fundamentada en el paraguas de la gobernanza, donde lo público es la arena de acción de diversos actores (administraciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado y ciudadanía en general), operando en redes, de manera coordinada, con el fin último de consolidar en bienestar colectivo. Pero para que esto ocurra, indefectiblemente se necesita de una voluntad política que apalanque las acciones que de manera colectiva se vayan

construyendo, para que paralelamente se puedan constituir instrumentos que le den sostenibilidad a este tipo de iniciativas (leyes, normas y planificación de mediano y largo plazo).

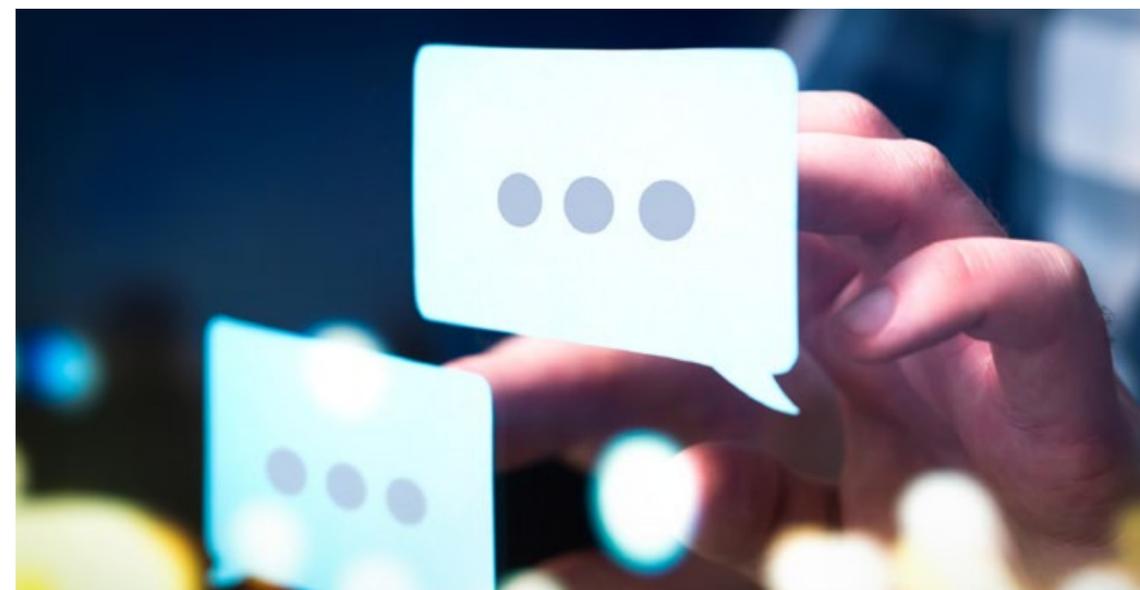
Gobierno/Estado Abierto y descentralización

Los procesos de descentralización pueden llegar a ser muy frágiles en el tiempo, para evitar este tipo de situaciones, es fundamental empoderar a la ciudadanía de los asuntos públicos, y una forma eficaz de lograrlo es aplicar los principios del Gobierno Abierto en lo local. Transparencia desde las administraciones públicas con la intención, por un lado, de legitimar el accionar político y técnico ante la ciudadanía, pero por el otro de involucrarla para que sea parte y no solamente un simple espectador.

Compartir información pública significa compartir poder, y una población con poder querrá ser parte y participará de lo público, con lo cual se habrá llegado al segundo pilar. Pero será sólo cuando la ciudadanía palpe y constate que sus aportes han sido escuchados y considerados en las decisiones públicas, que entre a ese tercer nivel

de involucramiento y entonces pueda colaborar, involucrarse a tal punto que el ciudadano y lo público sean uno solo, que ese clivaje histórico entre el ciudadano y el Estado llegue a ser imperceptible.

En definitiva, la descentralización no tiene una relación causal con el Gobierno Abierto, sino una relación simbiótica donde la una se nutre de la otra y viceversa. La descentralización se fundamenta en principios como la autonomía territorial, la cercanía con el mandante y la búsqueda del desarrollo armónico e integral de todo el territorio, y debe garantizarse que sea permanente, dinámica e irreversible. De la misma manera, el modelo de gestión de lo público del Gobierno/Estado Abierto vino para quedarse y debe constituirse en un piso sobre el cual se siga construyendo la dinámica estatal, bajo las premisas de permanencia en el tiempo, dinamismo e irreversibilidad, con el objetivo pleno de "no dejar a nadie atrás" como es el propósito también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que la ciudadanía entera pueda convertirse en el alfa y el omega de la gestión pública, el principio y el fin mismo del accionar estatal a todo nivel (nacional, provincial, municipal y parroquial).





EL NUEVO PACTO TERRITORIAL



LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO REFUERZO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

René Larenas

René Larenas, académico y coordinador de competencias del CONGOPE manifiesta que las relaciones intergubernamentales han sido profundamente estudiadas en países como Estados Unidos y en varios lugares de Europa; sin embargo, en Latinoamérica, no ha habido un campo de estudio particularmente amplio sobre el tema. Existen esfuerzos concretos en México, Brasil y Colombia, sin embargo, en el resto de la región la información es escasa.

Sobre las relaciones intergubernamentales

El tema de las relaciones intergubernamentales se activa en el momento en que se suscitan conflictos intergubernamentales; eso es algo que en Ecuador no ha sucedido en una gran cantidad de tiempo, salvo por temas puntuales como las relaciones entre la presidencia y alguna alcaldía o semejantes, sin embargo, este es un tema que no ha sido posicionado como interés académico y que no se encuentra en las agendas de investigación de la academia.

Relaciones intergubernamentales y procesos de descentralización

Las relaciones intergubernamentales existen. Quienes las estudian suelen centrar sus esfuerzos en reconocer cuán fluidas son dichas relaciones o cuáles son los espacios institucionalizados para su desarrollo. Para ejemplificar es posible aludir al caso de España, en este lugar, las relaciones entre el gobierno español y las comunidades autónomas suelen tener fases: algunas de conflicto—como está sucediendo con Cataluña—, otras de coordinación, algunas de concentración de poder y otras de desconcentración. En este contexto existen espacios concretos para el desarrollo de relaciones intergubernamentales. La conformación de los espacios mencionados puede ofrecer ventajas en relación a la coordinación de políticas públicas o de fondos, cuando estos vienen desde el gobierno central.

Es importante mencionar que las relaciones intergubernamentales son visibles principalmente en espacios federales debido al grado de autonomía existente entre los niveles nacional e intermedio. Estas relaciones son profundamente distintas a las que se desarrollan en Ecuador, debido a que la autonomía de los gobiernos locales ecuatorianos se diferencia de las autonomías de un estado de los Estados Unidos, de una gobernación de Brasil, una gobernación en México o de una comunidad autónoma en España. Este hecho implica la utilización de mecanismos de relación distintos, por ello, tomar la experiencia de Colombia puede facilitar la comprensión y el abordaje de la temática en estados unitarios como el ecuatoriano.

Institucionalidad en Ecuador y estrategias de implementación de relaciones intergubernamentales

Todos los niveles territoriales en Ecuador tienen determinado grado de autonomía. En teoría todos ellos podrían mantener una relación directa entre iguales. Según René Larenas, “la municipalidad o la junta parroquial tienen el mismo grado de autonomía que el gobierno provincial, ese es un elemento importante para pensar las relaciones intergubernamentales en un país unitario, al tener los tres niveles con el mismo grado de autonomía, al pensarlos como mesas iguales las relaciones con el gobierno central se vuelven difusas porque la junta parroquial puede acercarse al gobierno central directamente, no establecemos relaciones en escalas”.

Desde dicho punto de vista, un espacio muy interesante para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales se propicia en las provincias, debido a que estas abren la posibilidad de que los alcaldes y algunos representantes de las juntas parroquiales, formen parte de los consejos provinciales; por ello, es posible señalar que un espacio privilegiado para el desarrollo de relaciones intergubernamentales es el Consejo de los Gobiernos Provinciales. Este no ha sido aprovechado para generar relaciones intergubernamentales, sino para discutir políticas concretas.

Otro elemento de discusión importante es la posibilidad de pensar en los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios, en otras palabras, como el paso que facilite las relaciones desde el gobierno central hacia el resto de actores locales que conforman otros niveles de gobierno en términos de relaciones intergubernamentales. La lógica de funcionamiento del país podría potencializarse si se cuenta con el gobierno provincial como ente articulador o como intermediario, sin embargo, gobiernos como el anterior preferían la figura del gobernador para dicha función.

El primer espacio de institucionalización podría constituirse alrededor de los gobiernos provinciales, pero también se podría pensar en

otros espacios concretos para políticas específicas. Por ejemplo, en relación al ordenamiento territorial, está previsto en la ley la conformación de algo similar a un consejo directivo, el cual podría estar conformado por el ministro vinculado a los temas de ordenamiento territorial —que es el ministro de urbanismo y vivienda— y un representante de los gobiernos municipales —que son quienes manejan el tema de la gestión y el uso de suelo a nivel local—. Estos espacios podrían configurar formas más avanzadas de institucionalización de las relaciones intergubernamentales; son pocas las leyes que se proponen en relación al tema. Otra ley que propone un espacio similar es el Código de la Planificación, alrededor del cual podría erigirse un consejo en el que se encuentren los gobiernos locales junto con otros actores.

Las relaciones intergubernamentales no son solo intergubernamentales porque están convocados otros actores, hay una gran cantidad de otros actores en el territorio que tienen que ver con la implementación de política pública. Durante los últimos 20 años, Estados Unidos mudó el análisis de relaciones intergubernamentales hacia el análisis de las redes de política pública, no solo de los niveles de gobierno sino también desde la manera en la que interviene la academia, los actores privados, las comunidades, los actores sociales, etc.

En Ecuador hay mucho espacio para pensar y para implementar mecanismos institucionales de relacionamiento. Si el país carece de estos mecanismos, el diálogo no fluirá. Para explicarlo, René Larenas comparte los siguientes ejemplos: “...en el último periodo del expresidente Rafael Correa sólo hubo una reunión entre él y los prefectos, entonces cuando no existen estos espacios no fluye el diálogo y se posesiona más una relación cara cara. Con Lenin pasó algo parecido, creo que llegaron a tener dos o tres reuniones en los cuatro años y fueron desarrolladas para tratar específicamente el tema de la deuda y no necesariamente el tema de la aplicación de políticas conjuntas”.

Otro ejemplo interesante ha sido el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias COE, como

espacio de relación intergubernamental, porque se asume que el COE Nacional es la cabeza de un sistema de gestión de riesgos dispuesto en cada uno de los niveles: el nivel intermedio alrededor del COE provincial, y el nivel cantonal alrededor de sus COE cantonales. Este espacio puede ser considerado como un lugar de relación intergubernamental, sin embargo, bajo su lógica de funcionamiento, se ha constituido como un espacio captado por la visión de seguridad y riesgo y no necesariamente con la visión de integración de territorios que es a donde llevan las relaciones intergubernamentales.

Alrededor de cada política pública podría existir, teóricamente, un espacio de vinculación intergubernamental, aquello podría complejizar excesivamente las políticas, sin embargo, la posibilidad de identificar en estos espacios, mecanismos concretos de coordinación, se constituye como un beneficio porque implica compartir responsabilidades, organización del trabajo de forma concreta, la facilitación en algunos casos específicos de participaciones fiscales, de transferencias de recursos y de implementación de proyectos. Siempre será útil contar con políticas de cooperación intergubernamental y de vinculación y relación intergubernamental.

Los primeros pasos para un Nuevo Pacto Territorial

Las apuestas por un diálogo nacional y por la construcción de pactos territoriales no han sido muy comunes en nuestra historia; el último esfuerzo fue un llamado del ex presidente Lenin Moreno a un gran acuerdo nacional, sin embargo esto no trascendió más allá de algunas sesiones

No se han construido en el Ecuador grandes acuerdos o pactos territoriales. El gobierno que está empezando ha hablado de diálogo y encuentro, sin embargo, el encuentro debe ser un paso para llegar hacia algo más, porque no basta con encontrarse y dialogar, hay que llegar a acuerdos a partir de dicho encuentro, René Larenas manifiesta que en este momento, una reforma del Estado, es cada vez más necesaria.



LAS CONDICIONES PARA UN NUEVO PACTO TERRITORIAL

René Larenas

Según René Larenas, académico y colaborador del CONGOPE, Ecuador necesita un gran acuerdo nacional y para lograrlo se requiere reconocer el rol fundamental que tienen los territorios. Este acuerdo debe ser establecido en términos económicos, de desarrollo y de integración.

Un breve recorrido histórico

Históricamente Ecuador no ha sido un país de pactos territoriales. Este concepto tiene origen aproximadamente en los años 90 en Italia, lugar en el que se suscitaron los primeros pactos. Luego, otros pactos se hicieron visibles en determinados estados brasileños, sin embargo las experiencias en el resto de países que buscan la vinculación entre lo nacional y lo local han sido escasas. A finales de la década del 2010 existió un movimiento fuerte en Bolivia que estuvo orientado a la consecución de un Nuevo Pacto Territorial. En dicho punto, la discusión empezó a extenderse a nivel latinoamericano.

Es posible señalar que, en el caso de Ecuador, la Constitución del 2008 se consolidó como un pacto territorial debido a que modificó la configuración existente, principalmente a través de la conformación del concepto de nivel regional, la transformación de determinadas regiones que dejaron de ser provincias —específicamente Galápagos—, y el establecimiento de territorios especiales como los territorios indígenas. Según René Larenas, todo aquello que se comprende como el pacto en la Constitución actual ha sido aplicado de forma muy débil y por ello es necesario plantear la interrogante sobre la viabilidad y aplicabilidad del pacto que consta en la Constitución ecuatoriana. Por otro lado, no ha existido la intención explícita de un nuevo pacto territorial en el Ecuador y esto genera la necesidad de una nueva organización

Históricamente Ecuador no ha sido un país de pactos territoriales. Este concepto tiene origen aproximadamente en los años 90 en Italia, lugar en el que se suscitaron los primeros pactos

del sistema político subnacional, de la distribución territorial del poder a nivel subnacional, y de la distribución de los sistemas de competencias.

Los pactos territoriales, además, plantean una reflexión sobre los sistemas de control y los elementos de carácter fiscal. Los impulsos que han avivado el debate sobre un nuevo pacto territorial se han basado en la crisis que vive el país desde 2015 y que se agudizó profundamente en 2016 para los gobiernos locales; el flujo de recursos provenientes del gobierno central fue cortado en varias ocasiones y, en otras, dicha asignación fue menor en relación al presupuesto. Adicionalmente la Ley de Equilibrio Fiscal abrió la posibilidad de que el gobierno realice recortes y ajustes presupuestarios en períodos de cuatro meses.

Es oportuno que se establezca un nuevo pacto, sin embargo, ningún proceso de revisión fiscal ha sido propuesto hasta el momento. Un pacto fiscal no fue un punto de análisis incluido en las agendas de ninguno de los candidatos a la presidencia del último período de elecciones, sin embargo, sí se realizó la revisión sobre la manera en que está distribuido el poder en el Ecuador. La evaluación del modelo de competencias y del modelo de equidad son necesarias. En este contexto el CONGOPE levanta una bandera: un nuevo pacto territorial es un paso para lograr acuerdos destinados a la generación de un nuevo modelo en el país.

Enfoques para un Nuevo Pacto Territorial

Los pactos territoriales, al menos en los casos más notables a nivel histórico, hacen énfasis en la participación ciudadana para la consolidación de los mismos. Por otro lado, estos parten de una idea concreta sobre el modelo de gobernabilidad: están basados en la idea de la alianza público privada, en los espacios locales de gobernanza y en la ampliación de la participación ciudadana.

Para un pacto de tipo nacional, hay una gran cantidad de campos que deberán considerarse: en primer lugar, en el país existen grandes brechas territoriales y la inequidad es acentuada. En este



El sentido integral de un nuevo pacto territorial deberá orientarse a la consecución de la equidad territorial

sentido, todos los pactos deberán estar orientados al cierre o minimización de dichas brechas. Desde el punto de vista económico es importante impulsar la convergencia entre los distintos territorios con el fin de que ninguno de ellos se encuentre en condiciones asimétricas respecto al resto. El sentido integral de un nuevo pacto territorial deberá orientarse a la consecución de la equidad territorial.

En segundo lugar, los nuevos pactos implican la redistribución del poder. Según René Larenas, desde hace varios años en Ecuador se ha manifestado un proceso de concentración del poder a nivel ejecutivo; en contraste con esto, los nuevos pactos buscan establecer nuevos mecanismos de reparto del mismo. Esta aseveración no hace referencia al contexto político ni a la connotación

negativa que suele asociarse a la expresión reparto; por el contrario, los territorios requieren poder para la ejecución de sus competencia pues la descentralización política es importante.

El tercer elemento que debe considerarse es la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno. Esto se relaciona con la forma en que se va a ejercer el poder y con la manera en que se estimulará el acceso a servicios en los

territorios. La discusión deberá estar enmarcada en la Constitución, que señala cuáles son las competencias de cada nivel de gobierno. También será necesario discutir sobre temas relacionados con la fiscalidad y la manera en que se reparten los recursos; todo esto con un horizonte enfocado en una división justa de los mismos. Adicionalmente será importante la articulación y concreción de acuerdos entre los políticos que representan a cada uno de los niveles de gobierno.

La autonomía ante un escenario adecuado para la configuración de un nuevo pacto territorial

En Latinoamérica se han venido desarrollando discusiones respecto a la descentralización. Cada vez es más frecuente la disponibilidad de literatura que señala que la descentralización no es positiva en todos los contextos. En Ecuador aún no es visible un resultado claro respecto al tema, por ello, la discusión no se encuentra enmarcada exclusivamente en la búsqueda de más autonomía o descentralización. La autonomía de los gobiernos locales es un concepto establecido en la Constitución, por ello los contextos de autonomía y de mayor descentralización política deberán ser la base para un nuevo sistema territorial y esto, a la vez, deberá ser trabajado dentro del proceso de diálogo que conduce al pacto.

A Perú, el Gran Acuerdo Nacional le dio estabilidad política y económica durante 30 años, aunque atravesó varios gobiernos de diversas líneas ideológicas

En este punto cabe el ejemplo de Perú que podría ser señalado como un caso emblemático. En los años 90, el Gran Acuerdo Nacional le dio estabilidad política y económica al país durante 30 años y, aunque este atravesó varios gobiernos de diversas líneas ideológicas, este acuerdo otorgó estabilidad política y económica. A pesar de las varias crisis políticas, el contar con un Gran Acuerdo Nacional, establecer puntos mínimos y fomentar un trabajo orientado al cumplimiento de los mismos, hizo posible mantener un horizonte común.

En Ecuador hace falta un proceso de índole similar. En muchas ocasiones se suele asumir que la Constitución cumple el rol de pacto debido a la unanimidad de votación que recibió en 2008. Sin embargo, experiencias como las de Bolivia, Perú, Brasil, Argentina o Italia establecen que la Constitución es la base para construir escenarios y caminos adecuados e incluso para identificar mecanismos idóneos de aplicación de aquello que consta en la Constitución y que no ha sido implementado hasta el momento.

La autonomía es la base de la legislación en el marco ecuatoriano para cualquier acuerdo territorial porque permite que los gobiernos autónomos sean considerados en el mismo nivel de derechos que el gobierno nacional. Todos los niveles deben tener la misma autonomía, desde las juntas parroquiales hasta los gobiernos provinciales. Esta es una condición indispensable para el diálogo, y por ello será necesario evaluar en el proceso de construcción de un pacto territorial cuánta autonomía se necesita. Según menciona René Larenas, es indispensable discutir si para la generación de este pacto se requiere más autonomía o si se la debe restringir con el fin de garantizar la eficiencia. En algunos lugares del mundo la reconcentración de algunos sistemas puede ser mucho más eficiente.

Este hecho puede ejemplificarse a través del sistema de salud. Cuando en la Constitución se quitó la función que tenían algunos gobiernos municipales y provinciales en relación a la salud, para trasladarlo a un sistema nacional, en teoría, más eficiente, la crisis hizo evidente que esto no necesariamente fue acertado.

Son imprescindibles nuevas conformaciones de los sistemas de competencias y de los sistemas políticos subnacionales; esto conduciría a una distribución territorial del poder que es lo que se discute cuando se habla sobre autonomía, sobre territorialización de las funciones, sobre cómo la función judicial o el poder legislativo tienen presencia efectiva en los territorios.

Hacia un nuevo pacto

Un pacto es un acuerdo y en dicha calidad requiere de un proceso de diálogo para ser alcanzado. Nadie debería imponer un pacto, este por el contrario, tendría que ser construido en conjunto. Durante el último gobierno se habló de la construcción de un gran acuerdo nacional, este proceso quedó trunco. Por otro lado, en las políticas del nuevo mandatario no es clara la existencia de una orientación específica para lograr un acuerdo, sin embargo, existe un elemento discursivo que estuvo presente a lo largo de toda su campaña: el concepto del encuentro. Este encuentro deberá considerar elementos de ejecución o de implementación.

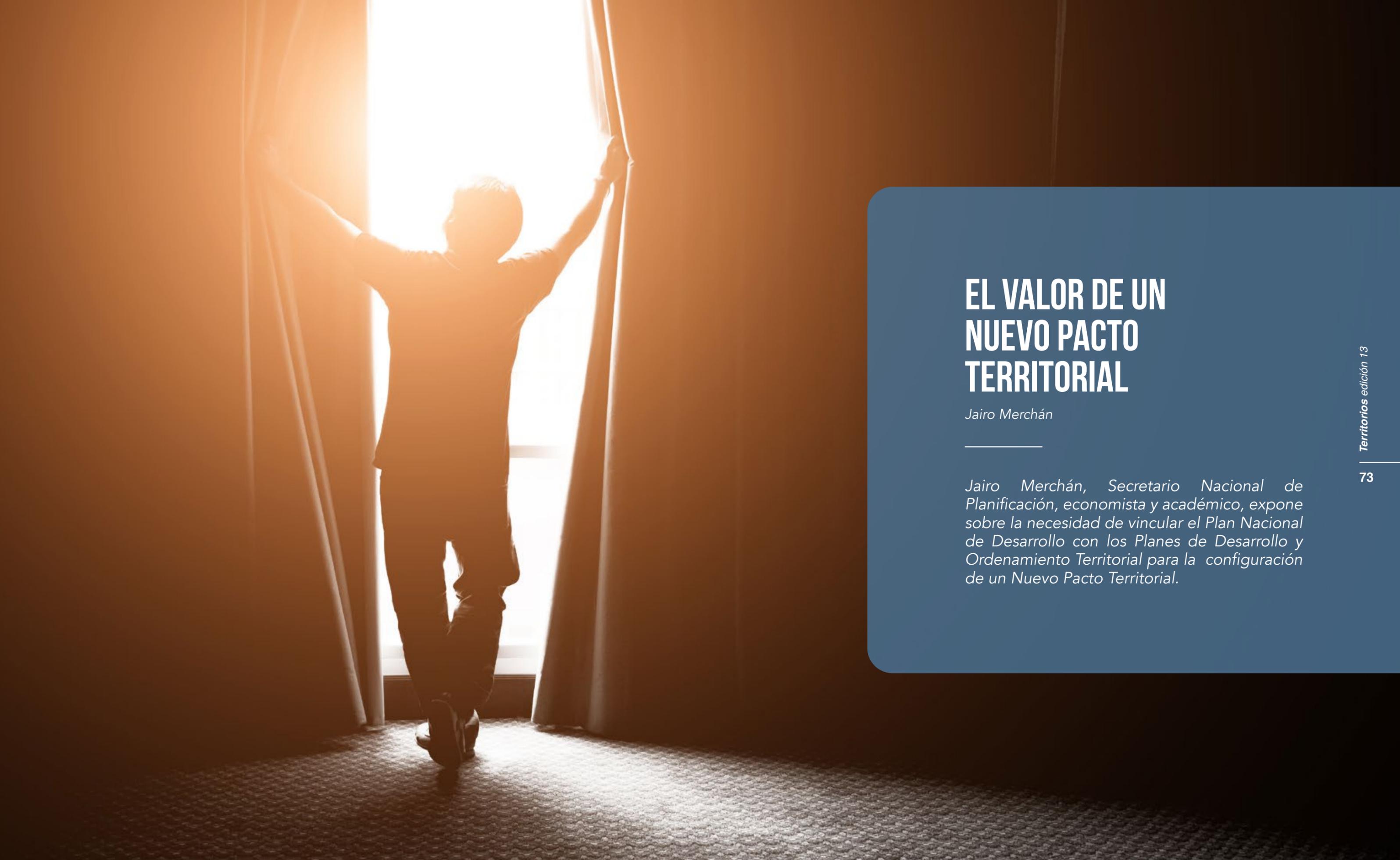
A modo de conclusión es importante señalar que el país necesita un gran acuerdo nacional y los

territorios son elementos centrales para dicho acuerdo. Las necesidades del país van, incluso, más allá del acuerdo territorial; también son necesarios acuerdos en temas económicos, de desarrollo, de integración de poblaciones que han sido excluidas históricamente, especialmente pueblos indígenas, pueblos afros y nacionalidades de la Amazonia.

El pacto territorial no puede ser un pacto que se cierre en el territorio sino que debe propender a ser permeable hacia el resto del mundo. Las experiencias más fructíferas de pacto territorial que hay en Latinoamérica se han dado alrededor de zonas fronterizas; también existen pactos territoriales en territorios transfronterizos: la zona de la triple frontera de Argentina, Paraguay y Brasil por ejemplo.

Conseguir diálogos y lograr acuerdos son los objetivos principales del nuevo pacto territorial y, desde el CONGOPE remarcará la legitimidad para que los gobiernos provinciales formen parte de este diálogo. Este escenario no puede ser construido exclusivamente por los actores públicos-nacionales y los actores privados, o los actores públicos-nacionales y los actores políticos de los niveles territoriales, este debe ser un acuerdo nacional y en ese sentido el elemento principal es el diálogo.





EL VALOR DE UN NUEVO PACTO TERRITORIAL

Jairo Merchán

Jairo Merchán, Secretario Nacional de Planificación, economista y académico, expone sobre la necesidad de vincular el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para la configuración de un Nuevo Pacto Territorial.



El nuevo gobierno inicia su gestión en un contexto en el que la pandemia provocada por el COVID-19 se convirtió en un elemento de análisis base para configurar propuestas a nivel nacional y territorial

Vincular el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El nuevo gobierno inicia su gestión en un contexto en el que la pandemia provocada por el COVID-19 se convirtió en un elemento de análisis base para configurar propuestas a nivel nacional y territorial. Por ello es imperante la articulación de acciones con los distintos niveles de gobierno, esto se explicita a través de la consolidación de un Nuevo Pacto Territorial. La herramienta más idónea para lograrlo es el Plan Nacional de Desarrollo que, al momento, se encuentra en etapa de formulación.

Desde la Secretaría Nacional de Planificación, a través de la voz de Jairo Merchán, se mantiene un proceso activo de construcción del instrumento con un plazo para configurarlo de noventa días, como lo explicita la ley. Los resultados de este proceso serán implementados en los distintos Planes de

Desarrollo y Ordenamiento Territorial y con ello se buscará trasladar los conceptos provenientes del Plan Nacional del Desarrollo hacia el plano territorial.

Un Nuevo Pacto Territorial para el sostenimiento de las condiciones del país

Un pacto a escala nacional en el que los actores de los niveles, tanto públicos como privados, deban articularse en torno a grandes objetivos para alcanzar el desarrollo en el marco, no solo del gobierno central, sino a todos los niveles de gobierno, principalmente los locales, es imperativo.

En este contexto, un pacto territorial permite cerrar las brechas sociales mediante la coordinación conjunta y el establecimiento de intervenciones específicas para lograr resultados en materia de política pública, por ejemplo: incrementar la cobertura de los servicios básicos en el país, —una deuda histórica que existe en todos los niveles—, especialmente en los niveles cantonal y parroquial.

Actores públicos y privados para el desarrollo de un Nuevo Pacto Territorial

Por el lado público será necesario comprender que el Plan Nacional de Desarrollo es de cumplimiento obligatorio, esto se aplica tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales. Por el lado del sector privado, por decirlo de alguna manera, es optativa la aplicación del plan nacional, sin embargo, bajo la premisa del nuevo mandatario, quien promueve un gobierno del encuentro, se espera que, tanto el sector público como el privado puedan alinearse a los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Políticas de planificación del desarrollo para un Nuevo Pacto Territorial

Según Jairo Merchán, para el gobierno es una prioridad desarrollar una coordinación adecuada entre los distintos niveles de gobierno. Si bien, los gobiernos autónomos descentralizados tienen autonomía para establecer sus propias metas, planes de ordenamiento territorial, será clave articular acciones y políticas públicas, tanto a nivel nacional como local para obtener resultados efectivos y mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos.

Evaluación a la descentralización y la desconcentración

Merchán señala, en su rol de presidente del Consejo Nacional de Competencias,—el organismo rector encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la

asignación y transferencia de las competencias—, existe la predisposición para un trabajo orientado hacia este fin. Según señala, las competencias ya se encuentran descentralizadas, por ello, será importante evaluar la gestión efectiva de las mismas a nivel local con el fin de garantizar impactos positivos en la asignación de los recursos que reciben los GAD; en este sentido se unirán esfuerzos con los gobiernos autónomos descentralizados para mejorar el desempeño con el fin de que todos los niveles de gobierno obtengan beneficios

Escenario para un Nuevo Pacto Territorial

Es fundamental que los distintos niveles de gobierno logren satisfacer las necesidades básicas insatisfechas que históricamente han estado presentes: agua, saneamiento, alcantarillado, etc. El gobierno ha establecido estos temas como prioridad en su agenda y se espera su cumplimiento de manera integral. Este es un eje en el que se puede articular efectivamente con distintos niveles de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene un componente denominado Estrategia Nacional Territorial, a través de él se aspira a que dicha estrategia esté articulada de forma transversal con los objetivos y las políticas para la consecución de resultados en todos los niveles.

Será importante evaluar la gestión efectiva de las competencias de los GAD a nivel local, con el fin de garantizar impactos positivos en la asignación de los recursos que estos reciben



INTEGRACIÓN, ARTICULACIÓN Y TRANSVERSALIDAD

Andrea Carrión

Para Andrea Carrión, PhD. en geografía con especialización en economía política y magíster en desarrollo urbano, la comprensión de la territorialidad en el Ecuador debe estar interconectada por conceptos inherentes a la realidad para que el desarrollo del país esté articulado a las especificidades de las localidades.

Nuevas tendencias y comprensión territorial

El fortalecimiento de las capacidades y competencias, así como la injerencia de los gobiernos provinciales a nivel territorial —en el caso de Ecuador— tiene que ver con la posibilidad de pensar en los territorios de manera integral, especialmente cuando se analizan los fenómenos urbanos, los fenómenos rurales, el sistema de áreas protegidas, las dinámicas de frontera o las cuencas hidrográficas. Actualmente, pensar en los territorios, invita a analizar todas las dinámicas de manera integrada, con enfoque en las competencias y en las responsabilidades que cada nivel de gobierno posee, no solo desde las competencias exclusivas.

Por ejemplo, las cuencas hidrográficas están directamente relacionadas con la conservación de recursos hídricos pero también con la dotación de agua potable, el manejo de aguas y el saneamiento básico, lo cual no está diferenciado a nivel provincial o municipal. Este es uno de los elementos sustantivos de la integralidad en la percepción de las problemáticas territoriales. En un primer nivel, la integración en circuitos económicos, productivos y tecnológicos rebasan los límites netamente territoriales en un proceso creciente de globalización e interconexión y de mayor versatilidad para propiciar mercados internacionales, por lo cual, los territorios deben posicionarse, más allá del marketing; según sus

Actualmente, pensar en los territorios, invita a analizar todas las dinámicas de manera integrada, con enfoque en las competencias y en las responsabilidades que cada nivel de gobierno posee

denominaciones de origen o de sus posibilidades de generar un sello específico sobre sus cualidades y capacidades de inserción internacional.

Adicionalmente, las nuevas dinámicas territoriales —o nuevas dinámicas de las zonas rurales en particular— están relacionadas con la necesidad de un trabajo versátil y ágil de las autoridades locales, quienes tienen la necesidad de entender las condiciones de gobernanza en los territorios. Esto implica no solo el ejercicio de sus responsabilidades de una manera estática, sino la adecuación al contexto y a las urgencias que demanda la interconexión. Frente a los fenómenos de la pandemia por el COVID-19 se requiere una articulación y coordinación entre todos los niveles de gobierno.

En este sentido es importante repensar la relación entre los niveles parroquial, municipal, provincial y nacional, no como una construcción estrictamente jerárquica, sino más bien de sinergias y posibilidades de articulación. Esto se vuelve aún más sensible con la emergencia provocada por la pandemia, o cuando se suscitan fenómenos naturales extremos que obligan a dicha articulación entre niveles de gobierno y territorios rurales y urbanos, que demandan alimentos, energía y movilización de bienes; la multiplicidad de articulaciones permite pensar en la coyuntura actual.

Agendas globales

El establecimiento de agendas globales derivadas de los acuerdos internacionales construidos en el seno de las Naciones Unidas, tales como la Nueva Agenda Urbana, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o el Acuerdo de París, se realiza frecuentemente con un horizonte basado en los estados o naciones, por ello es necesario un ejercicio de adecuación, territorialización o contextualización a las especificidades que cada una de las localidades tiene ante dichas posibilidades de implementación. En palabras de Andrea Carrión "...en Ecuador, mal haríamos en pensar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen el mismo alcance y cobertura



Las nuevas dinámicas territoriales están relacionadas con la necesidad de un trabajo versátil y ágil de las autoridades locales, quienes tienen la necesidad de entender las condiciones de gobernanza en los territorios

si estamos hablando de las Islas Galápagos, de Guayaquil o de Coca. Son ciudades, territorios y dinámicas muy distintas”.

Por lo tanto, es necesario pensar estos temas desde una racionalidad que permita mirar las agendas globales con el fin de replantear cuáles son las necesidades y coyunturas específicas que llevan a su implementación. Es destacable el ejercicio y esfuerzo realizado desde el Proyecto ODS Territorio impulsado por la Fundación Futuro Latinoamericano y el Grupo Faro —y dentro de esto, otros socios y aliados que son estratégicos para las agendas— de identificar y priorizar las metas más relevantes. En cuanto a localización y territorialización, hay un punto intermedio para el caso específico de Ecuador: el Plan Nacional de Desarrollo.

Las metas nacionales, y, en el caso de las provincias, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), no solo buscan consolidar más estrategias, planes o instrumentos de gestión, sino que pretenden reconocer aquellos lineamientos propios al país y los mecanismos que permitan comprender la articulación para cumplir con otro de los preceptos más importantes que tienen estas agendas: la rendición de cuentas. La propuesta busca, además de liderar un proyecto de desarrollo territorial, construir: líneas base, un sistema de indicadores, un mecanismo de monitoreo y, finalmente, transparencia en la gestión pública

basada en resultados concretos, lo cual se consolida como una de las nuevas dinámicas de la administración pública en la actualidad.

Reorientación del proceso de descentralización del país

Ecuador cuenta con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dentro de él se establecen competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos en sus diferentes niveles. Por otra parte, existe la meta de concretar una descentralización y una desconcentración administrativa que sea subsidiaria y solidaria. En este aspecto, es importante recalcar los preceptos de subsidiariedad y solidaridad con miras hacia la agenda de cambio climático.

A modo de ejemplo, el desarrollo de tecnologías limpias o mejoras tecnológicas para la provisión de energía renovable debe estar concentrado en los territorios en donde se producen dichas energías renovables y en las potenciales afectaciones a las poblaciones, comunidades y sistemas productivos en donde se ubican. El pensar en la subsidiariedad y solidaridad obliga a una redistribución de los beneficios. Esta redistribución puede ser primaria o secundaria a través de sistemas impositivos o de transferencias directas del Presupuesto General del

Ecuador cuenta con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dentro de él se establecen competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos en sus diferentes niveles

Estado, con el fin de que los territorios que tienen menos ingresos propios —pero son creadores de riqueza que se acumula muchas veces en las áreas metropolitanas— puedan compensar y mitigar los efectos dañinos que producen en el ambiente.

Lo descrito en el apartado anterior se define como un sistema de co-beneficios que cada vez se está analizando con potencia. En este sentido, hablar de descentralización, no debe evocar a una descentralización auto-referente o exclusiva de aquellos territorios “ganadores”: Según Carrión “... tenemos que mirar también una descentralización capaz de crear una redistribución de los beneficios del conjunto del país”.

Planificación del desarrollo

Es fundamental la planificación a través de una mirada prospectiva, esto permitirá un ejercicio de creación de escenarios y de alternativas futuras y la toma de decisiones que ayuden a cumplir dichos objetivos. La planificación en Ecuador ha sido innovadora al combinar, no solo la planificación política o económica desde una perspectiva de desarrollo, sino para integrar la planificación territorial como un elemento transversal, reconociendo que en el territorio se sobreponen las sinergias.

Las intervenciones de diferentes sectores—educación, salud, transporte, agua, ambiente— no deben ser observadas como elementos desconectados entre sí, sino que, por el contrario, necesitan adquirir una integración de las voluntades expresadas en procesos participativos o de gobernanza participativa y a través de la vocería desde distintos actores. La planificación requiere también de la creación de consensos y acuerdos entre quienes se encuentran presentes en el territorio a través del análisis de las tendencias o presiones externas que se evidencian o se prevén en el mediano y largo plazo.

En el país se ha avanzado con procesos de planificación durante la última década, esto fue evidente desde las primeras rondas de planes de desarrollo y ordenamiento territorial y en los procesos sustantivos de actualización, a raíz del cambio de autoridades a nivel local y nacional. De

acuerdo a Andrea Carrión existe un largo camino por recorrer. Los procesos incipientes, en varias ocasiones con información inacabada, en su primera versión, fueron planes altamente dependientes de consultorías externas y sin una adecuada apropiación local. Existe una ventaja relativa de los gobiernos provinciales y es que estos tienen, regularmente, equipos técnicos más consolidados que los pequeños municipios o parroquias.

A los gobiernos provinciales, en su rol de gobierno intermedio, les compete apoyar y propiciar las sinergias para la generación de información adecuada para la toma de decisiones basadas en evidencia. Además de los objetivos, los escenarios prospectivos o la coordinación será necesaria la colaboración y la articulación para sustentar decisiones de una manera independiente del sello político y de las autoridades que se encuentran en el ejercicio de su cargo. Para Andrea Carrión “sí que es un desafío poder generar esas sinergias más técnicas y participativas, que no dejan de ser políticas, pero que no se atan solamente a una línea o un emblema de un partido, sino que busca realmente el bien común para quienes habitan en sus territorios”.

Sobre los gobiernos provinciales

Los gobiernos provinciales se encuentran en medio de la definición de lineamientos y

prioridades desde el nivel nacional, pero al mismo tiempo, en las demandas concretas y en las prácticas cotidianas desde los territorios que se mantienen en tensión constante con los municipios, quienes son, ciertamente, el nivel de mayor proximidad para la dotación de servicios, especialmente en las áreas consolidadas, sin embargo estos, presentan el desafío de carecer de la rectoría directa sobre el uso de suelo. Hay experiencias importantes desde el nivel provincial que permiten aprovechar ese rol híbrido del nivel intermedio para generar canales de comunicación, sinergias positivas y articulaciones, sobre todo con miras a un reposicionamiento de la agenda pública.

A modo de conclusión, Andrea Carrión señala que el nivel intermedio es fundamental para pensar en la articulación entre: campo, ciudad, áreas protegidas, manejo de cuencas hidrográficas, dotación de alimentos, sistemas de transporte y movilidad. Existen elementos que solo pueden ser pensados más allá de la cotidianidad territorial, de la resolución de los problemas urbanos o territoriales, del control de construcciones, o de la gestión del espacio público que tienen los municipios, pero que, a la vez, tampoco pueden ser analizados a través de los grandes dilemas macroeconómicos que presenta el nivel nacional. El nivel intermedio tiene la gran posibilidad de tomar distancia y generar articulaciones y sinergias.





CONGOPE: Wilson E8-166 y av. 6 de Diciembre
Telf.: 02-380 1750
Síguenos en redes sociales

 /Congope  /CongopeEcuador  /Congope

www.congope.gob.ec

