



Luis Verdesoto

Gloria Ardaya

Investigadores y profesores universitarios

luisverdesoto@yahoo.com

gloriaardaya@yahoo.com

Continuidad y cambios en el desarrollo local y regional

-UNA APROXIMACIÓN AL CASO ECUATORIANO-

En la historia republicana del Ecuador, al igual que en la economía, en la política, las localidades y las regiones han tenido diferentes roles en la construcción de la nación y del Estado. Este artículo muestra los roles modernos de las localidades y regiones que hay que reconocer, para evitar equívocos en la lectura del momento actual y en las decisiones de la política pública.

Se reconocen varios periodos históricos donde se expresan las continuidades y rupturas del aporte de localidades y regiones a la constitución de la nación. La exportación petrolera inició un periodo marcado por el protagonismo estatal, una modalidad rentista y nuevas formas de clientelismo territorial. Pese a ello, las provincias y las ciudades del país presentan nuevos roles en el desarrollo. Las redes urbana y regional impidieron que la crisis general tenga consecuencias catastróficas. Los territorios son los nuevos asentamientos de la democracia, que se condicionan mutuamente en libertad con el nivel nacional.

La descentralización, la nueva Constitución y el Código Territorial marcan los parámetros del desarrollo local actual. Este será posible solamente si se asume una concepción moderna del desarrollo local, que implica el reconocimiento de los nuevos actores, el rol diferenciado de los territorios y los instrumentos para conseguir niveles altos de competitividad sistémica territorial.



A lo largo de la historia republicana del Ecuador, al igual que en la economía, en la política, las localidades y las regiones han tenido diferentes roles en la construcción de la nación y del Estado. Estos roles contrastados son las vertientes con que la sociedad construye pluralmente a la nación y al Estado desde el territorio. A diferencia de la tradición interpretativa puede afirmarse que tanto el desarrollo económico como la representación política se construyen siempre desde una forma más o menos concentrada territorialmente y que esa desigualdad – diferencia - diversidad motoriza a sus contribuciones - proyectos de nación y Estado¹.

La diferencia entre roles regionales y locales no debe ser estigmatizada. Es equivocado buscar en el pasado y pretender para el futuro una modalidad económica territorialmente uniforme, de mercado interno o de acceso al mercado internacional, por ejemplo, tanto como pensar que la construcción regionalizada de la representación es siempre síntoma de déficits de construcción nacional.

El propósito básico de este artículo es mostrar roles modernos de las localidades y regiones en el Ecuador de hoy y en estos párrafos evidenciar que esos roles han cambiado, lo que obliga a la investigación social y política a reconocerlo, para evitar graves equívocos en la lectura del momento actual y en las decisiones de la política pública.

En un primer período, a partir de la fundación del Estado ecuatoriano, al conformarse luego de la separación de la Gran Colombia hasta la Revolución Liberal, las localidades y regiones se diferenciaron en los aportes y contribuciones a la conformación del mercado interno y de las instituciones del país.² La costa –formada por varias cuencas regionales- y en especial Guayaquil –la localidad costeña más caracterizada- desempeñó un rol muy importante en la inicial configuración de la República y en la articulación internacional, mientras que las localidades de la sierra se refugiaron tras la economía de hacienda y la dominación étnica. Posteriormente, dentro de este mismo período, la nación se construyó a partir de un proyecto conservador despótico, basado en una forma de modernización iluminista.³

Esta travesía es el resultado de un proceso de modernización, pero, finalmente, dieron lugar a una forma de Estado nacional resultante, en que las regiones pugnarán por la concreción de una organización federal tendiente a que se disuelva progresivamente y las localidades se conformaron como instancias de refugio y negociación frente a las tendencias generales.

¹ Ver Boisier, Sergio: ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?, Santiago, Revista de la CEPAL No. 8 6, Agosto, 2 0 0 5.

² Ver Ramón Valarezo, Galo y Víctor Hugo, Torres Dávila: “El desarrollo local en el Ecuador. Historia, Actores y Métodos”, Quito, 1ra. Edición, Ediciones Abya-Yala, 1994.

³ Ver Henderson, Peter V.N: “Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes”, Quito, CODEU, 2010.

Estas tres vertientes de la nación, sin embargo, generaron un patrón para la conformación estatal con mutuas limitaciones y contribuciones débiles a los ideales de modernidad. Pero, finalmente, dieron lugar a una forma de Estado nacional resultante, en que las regiones pugnarán por la concreción de una organización federal –tendencia que se disolvería progresivamente– y las localidades se conformaron como instancias de refugio y negociación –frente a las tendencias generales–. El Estado fue más bien una instancia normativa que “pujó” por constituirse, antes que la concreción estratégica de un proyecto de comunidad política y de un aparato de política pública.

El segundo período va desde la Revolución Liberal hasta la exportación de petróleo en la década de los años setenta del siglo pasado. Asistimos a un mayor protagonismo estatal surgido de los roles de localidades y regiones frente a las crisis y a las necesidades regulatorias del mercado. Sin embargo, la Revolución Liberal siguió algunos lineamientos del patrón estatal iluminista aunque desechó la matriz conservadora y clerical. La sociedad y el capital adquirieron una mayor ingerencia en la conformación nacional matizados por el ciclo económico. Las regiones siguieron una ruta para la conformación de las élites y territorios relacionados con la articulación externa (cacao y banano) mientras que las localidades tendían a ampliarse en sistemas urbano-rurales, especialmente en la costa. En la sierra, muchas localidades profundizaron su carácter de formas de resistencia frente a las exigencias de articulación internacional y nacional, mientras que algunas –en menor cantidad– emprendieron una ruta de modernización, en general soportadas por la obra pública, bajo estímulos precisos del mercado y ayudados por la proximidad del ejercicio burocrático del poder.

Puede afirmarse, en suma, que durante esos dos períodos las localidades de la sierra y de la costa contribuyeron desde distintos ángulos a la conformación estatal, sin que deba reducirse la interpretación a un solo modelo o a una sola modalidad regional. Sin embargo, sí puede afirmarse que mientras en la costa tendieron a conformarse regiones, las élites serranas se anclaron finalmente más bien en la construcción estatal antes que en la conformación de territorios.

No obstante, aquella afirmación también debe matizarse. Existe una dificultad de diferenciar con precisión a los poderes regionales respecto de los poderes locales tanto en la sierra como en la costa. Muchos poderes locales –generalmente articulados por las municipalidades como su institución representativa– buscaron diferentes “soluciones” de articulación con las regiones y territorios, “vía alterna” para participar en la conformación del Estado. Así, algunos poderes locales de la sierra se ubicaron como contraparte de la conformación nacional estatal, tanto como algunos poderes regionales de la costa se convirtieron en los interlocutores de ese proceso.

Este entramado complejo de localidades y regiones, de la sierra y de la costa, compartieron ideológica y organizativamente una dificultad: la comprensión de la diversidad y el ejercicio de la tolerancia. Las diferencias –las propias y las de los otros actores sociales y territorios– no pudieron ser positivamente integradas en la conformación del Estado nacional, surgiendo tendencias regionalistas con mayor agudeza discursiva que sustento económico y social. Este problema que brotó con la conformación de la república se extendió a través de muchas formas hasta la actualidad, siendo su mayor característica hoy el “desconocimiento” del otro actor regional antes que las disputas por el proyecto de nación o de articulación de los sectores económicos interno y externo.

El tercer período que diferenciamos, partió con la exportación petrolera y llega hasta la actualidad⁴. Está marcado por el protagonismo estatal, concretado como una modalidad rentista que minimiza a los roles tradicionales de las regiones y localidades en la conformación nacional. En el período previo, las regiones tuvieron como referentes institucionales a “entidades autónomas”, las que fueron eliminadas, y entonces la temática territorial fue asumida por corporaciones de desarrollo regional. A su vez, la “caja única” domina a la gestión pública en el período en análisis. Esta forma fiscal fue asediada por nuevas y numerosas demandas por asignaciones discrecionales, que anunciaban dinámicas sectoriales de conflicto por la renta pública y formas renovadas de clientelismo territorial.

Durante la primera década de exportación petrolera –con que se inicia este tercer período– se presentaron fuertes presiones por la afirmación nacional. Este “nacionalismo” se concretó como propiedad pública de partes de la economía y voluntad de control territorial. Este modelo estatal sobrevivió y acompañó a la redemocratización. Durante la democracia hubo tres momentos institucionales (reflejados en sendas Cartas Constitucionales) que mostraron una voluntad política de concreción de un patrón estatal (el Estado como eje de la conformación nacional -1978-) y una voluntad económica por un patrón mercantil (desplazamiento de iniciativas hacia el mercado -1998-). Cuando se esperaba la concreción de un patrón social (despliegue de las identidades sociales para construir a la nación en conjunto con el Estado y el mercado -2008-), la Constituyente de Montecristi recaló en un nacionalismo básico, que autorizó la reconstrucción del Estado como mera materialidad / gasto público respaldado en una enunciación exhaustiva de derechos sin garantías institucionales.⁵

⁴ Ver Verdesoto, Luís: “Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia”, Quito, ABYA YALA, 2005.

⁵ Ver Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria: “La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador” en: Burbano de Lara, Felipe (Coord): “Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX”, Quito, FLACSO, 2010.

Los territorios han recorrido al menos tres momentos a lo largo de esta estructura de democracia. Inicialmente, la conformación territorial fue estrictamente dependiente del fomento público. Posteriormente, se legitimó una demanda de apertura interna y se abrió un proceso de descentralización estatal. Finalmente, la crisis de fin de siglo retrajo la actividad territorial del gobierno nacional y la dolarización reconfiguró los mercados, lo que sin embargo estimuló a las iniciativas locales y regionales.

Los territorios han recorrido al menos tres momentos a lo largo de estas tres décadas de democracia. Inicialmente, de modo paralelo a la consolidación del rentismo estatal con la exportación petrolera, la conformación territorial fue estrictamente dependiente del fomento público. Posteriormente, se legitimó una demanda de “apertura interna” y se abrió un proceso de descentralización estatal, que estuvo relacionado a reformas económicas más generales y con la apertura internacional. Finalmente, la crisis de fin de siglo retrajo la actividad territorial del gobierno nacional y la dolarización reconfiguró a los mercados, lo que sin embargo estimuló a las iniciativas locales y regionales.

En el Ecuador ha habido una débil y soterrada discusión acerca del número adecuado de niveles de gobierno, que básicamente oscila entre dos (nacional y municipal) o tres (incluyendo al provincial). La realidad, sin embargo, muestra que se han multiplicado el número de niveles de gobierno pues además se han creado regiones y parroquias rurales, a los que se han sumado definiciones como las circunscripciones étnicas asimilables a todos los niveles de gobierno u otros regímenes especiales asimilables a situaciones demográficas o ambientales.

A lo largo de la democracia, el número de municipios se ha duplicado como producto de, por un lado, una realidad demográfica cual es la densidad poblacional y las demandas de acceso a las transferencias del gobierno nacional (participación en rentas); y, por otro lado, el acceso a las decisiones que conlleva nuevas presiones representativas y la generación de renovadas redes clientelares, fundamentalmente electorales. Esto en la dimensión municipal cuyo protagonismo es central en la configuración de los poderes territoriales.

La democracia presentó un débil amparo institucional para la consolidación de provincias / regiones. De un lado, los procesos de cambios urbanos (consolidación de redes) y rurales (consolidación funcional de predios por cuencas de desarrollo) aun se encuentra en proceso y se redefinen con la modernidad y la globalización. De otro lado, las identidades regionales / provinciales han seguido un proceso de asentamiento igualmente lento, sin que se desprendieran radicalmente del antiguo discurso regionalista y tampoco migren hacia una propuesta consecuentemente autonómica, por su dependencia de la renta pública centralizada.⁶

En muchos países incluyendo al Ecuador, se ha fetichizado la capacidad de cambio de la descentralización. Lo cierto es que en el país, la descentralización no ha permitido empoderarse en la estructura administrativa de los territorios y en las culturas institucionales de los ciudadanos. Una conformación territorial extremadamente desequilibrada es como un sentimiento de injusticia / opresión / convención entre los territorios ha resquebrajado al pacto territorial.

⁶ Se produjo una oleada de reivindicaciones autonómicas provinciales consultadas al pueblo y que demandaron un germinal respeto a la autodeterminación territorial tanto como fue germinal la conformación identitaria. Buscaron la conformación de provincias autonómicas en el discurso pero tuvieron débiles bases políticas, administrativas y fiscales. Más allá de la manipulación de las identidades territoriales para presionar por la resolución de temas bancarios de sectores financieros asentados en algunas de esas localidades, las manifestaciones electorales autonomistas se enmarcaron institucionalmente y no buscaron ninguna forma de secesión que afectase a la unidad nacional. La autonomía –en sus dimensiones administrativas y financieras descentralizadas– es, por ahora, la principal demanda subnacional y se ha convertido en el eje

Las provincias y las ciudades del país presentan nuevos roles en el desarrollo. Las redes urbana y regional impidieron que la crisis general tenga consecuencias catastróficas. Los emprendimientos de esas redes y la vitalidad de los habitantes de las localidades marcaron al desarrollo interno.

Las regiones / provincias y las ciudades con sus entornos agrarios son las nuevas formas en que reside el Estado y se configura a la nación, de modo complementario a la sola existencia del gobierno nacional, como se presumía antes. Los territorios son sedes de innovativas relaciones productivas, sociales y políticas, que en su diversidad, expresan a la nación y su conformación de cara a la globalidad. Son los nuevos asientos de la democracia, que se condicionan mutuamente y en libertad con el nivel nacional. Esta democracia renovada desde los territorios debe basarse en actores sociales que producen y demandan nuevos derechos y modelos de desarrollo local.

La descentralización

Como es conocido, la descentralización es la transferencia de decisiones desde el centro hacia los territorios y actores subnacionales. Un gobierno subnacional se diseña en base a cuatro elementos: el mandato popular, la capacidad legislativa, las bases fiscales y las disponibilidades administrativas. Un proceso ordenado de descentralización determina el rol territorial del gobierno nacional tanto como las formas concretas de contribución de los territorios a la nación. Para lograr un proceso sustentable de descentralización, las instituciones territoriales requieren de claras y estables reglas de convivencia en el territorio.⁷

En nuestro país, el proceso de descentralización ha entregado pocos productos, especialmente oportunidades para la corrección de los desequilibrios territoriales y ha dividido entre diversos diseños que no estimulan a la competitividad sistémica territorial. Ha tenido problemas en varias dimensiones. De un lado, las estrategias han sido ambiguas y técnicamente débiles, indefinidas en los objetivos y las competencias de la administración territorial. De otro lado, las expectativas de resultados no se correspondían con las capacidades institucionales y fiscales de los gobiernos subnacionales.

Durante la mayor parte de la década de los años noventa, el desarrollo y en particular el territorial estuvo signado por la debilidad / ausencia del nivel nacional de gobierno, como hemos mencionado. Las instituciones territoriales

de los gobiernos territoriales, sin que deba descartarse que hacia el futuro adopte una forma propiamente "autonómica", esto es, de autogobierno político y legislativo en el marco de un acuerdo nacional, surgido directamente de la Constitución vigente y del mandante primario.

⁷ Gobierno Nacional, Regional, Provincial, Municipal y Parroquial, en nuestro caso.

respondieron a ese desafío con limitaciones. En las ciudades, especialmente las intermedias, y en las provincias emergieron diversas formas de gestión mixta y cooperación público / privada de desarrollo, las que buscaron sinergias concretas y particulares entre el Estado territorial, el mercado y la sociedad local.

Los gobiernos municipales y provinciales conservaron capacidades de organización de la vida local. Las instituciones territoriales disminuyeron el impacto de la falta de políticas económicas y de protección social. La capacidad instalada en las ciudades y provincias les permitió dinamizar pequeñas economías locales y buscar articulaciones más amplias. Desde entonces se puede avizorar que se están formando cuencas provinciales / regionales y redes urbanas ligadas a esos tipos de desarrollo.⁸

Lo anterior no contraría el que, en muchos países incluyendo al Ecuador, se ha "fetichizado" la capacidad de cambio de la descentralización. Lo cierto es que en el país, la descentralización no ha tenido tiempo para instalarse en las estructuras administrativas de los territorios y en las culturas institucionales de los ciudadanos. Una conformación territorial extremadamente desequilibrada así como un sentimiento de injusticia / opresión en la convivencia entre los territorios ha resquebrajado al "pacto territorial".⁹

Los componentes "clásicos" de la descentralización –representación política, capacidad normativa, fiscalidad, estructuras administrativas– pueden terminar opacados por el insistente discurso de reordenamiento territorial que parece hegemonizar a la planificación hoy en el país. Existe el convencimiento –sin asidero en la realidad– de que el poder regional (fuente de un nuevo clientelismo) se desarticulará mediante el reordenamiento territorial, para lo cual –como constó al país en la discusión constituyente– se pretendió sustituir a las provincias por las regiones. Pero finalmente prevaleció la razón histórica y las provincias son y serán una realidad perenne.

La regionalización no es un instrumento de reordenamiento territorial que pueda sustituir a la voluntad popular y "provocar" un nuevo orden local / territorial y una nueva articulación del poder nacional. Las "viejas" propuestas de reordenamiento territorial de los años setenta han fracasado.

La dimensión territorial más importante del Estado ahora es la transformación y proyección de las regiones, provin-

⁸ En este proceso, hacia el futuro pueden jugar roles importantes las "mancomunidades".

⁹ Para la reconstitución de sólidos acuerdos territoriales con que provincias, cantones y parroquias concurrían a la conformación estatal se debe vincular al desarrollo con las instituciones. En materia territorial, los arreglos institucionales deben ser flexibles en el largo plazo, al tiempo que en el corto plazo debe permitirse a las instituciones que se asienten y logren eficacia.



En el nivel intermedio se requiere una mayor capacidad en el proceso actual del Ecuador. Por un lado, las propuestas para conformar regiones chocan con la exigencia estructural de las provincias, escenario actual de surging y crecimiento de los territorios. Por otro lado, la indefinición competencial impide a las provincias jugar un rol de representación regional, que se acentúa con una bajísima capacidad fiscal y de ejecución.

cias, cantones y distritos. Esto es, se debe reconfigurar, en las regiones, provincias, cantones y distritos, formas participativas de producción económica y decisión política, y desarrollar conciencia y valoración de su participación en la nación. Se debe introducir la variable territorial en todos los instrumentos de decisión pública, para lo cual es preciso contar con capacidades institucionales y económicas para la planificación y prestación de servicios; acuerdos territoriales para la especialización productiva y la competitividad; y, participación transparente de capital privado, complementaria con los esfuerzos públicos.

Las regiones, provincias y distritos deben robustecer su capacidad de orientarse, en base a sus conveniencias, hacia todo tipo de intercambio e integración. Entre las condiciones del desarrollo territorial se cuentan un Estado que redefina las relaciones con el mercado desde nuevas alternativas de inversión y gestión mixtas, la concertación público / privada, el logro de externalidades territoriales positivas, el estímulo a los subsistemas productivos y reproductivos, la modernización de la administración pública local y la creación de economías de escala regional, provincial y distrital.

En la circunstancia actual se precisa un “acomodo” sin traumas entre niveles de gobierno para definir Políticas Territoriales de Estado; detener la incertidumbre en la transición del desarrollo; y, generar “propuestas” territoriales productivas e institucionales, incluyendo la participación de las provincias y ciudades en los proyectos nacionales. Este es el reto principal de la redefinición de la estrategia de descentralización a cargo del Consejo Nacional de Competencias.

Es preciso concretar estímulos para nuevas formas de gestión democrática de los territorios, que incluye innovaciones en la planificación y en la prestación de servicios con corresponsabilidad ciudadana. En consecuencia, debe estimularse también el diseño institucional autónomo que apunte hacia instituciones territoriales que concreten la cohesión social en los territorios. La cohesión social debe entenderse como las diversas dimensiones que permiten el uso social y productivamente justo del territorio urbano y provincial, que permita el desarrollo de identidades que se apropien del territorio como condición de la democratización y de la productividad.

Las ciudades, las provincias y las regiones deben construirse como territorios cada vez más democráticos siendo escenarios de una modalidad mixta de gestión pública en todos los niveles de gobierno. Las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente, para poder liderar los procesos que requieren de sus consensos. Las instituciones deben concebirse como escenarios de concertación. La concertación deberá incrementar la capacidad institucional. A una mayor capacidad

institucional, deben corresponder incrementos en las responsabilidades ciudadanas, que también requiere de fortalecimiento institucional de sus organizaciones.

La desconcentración de la gestión dentro de las ciudades y las provincias es una prioridad tanto como la redistribución interna de todo tipo de recursos. En todo caso, los interlocutores finales de las medidas deben ser las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, administrar el territorio desde la perspectiva de la equidad es una obligación de las autoridades. Los actores de los territorios tienen que construir una comunidad de cooperación y comunicación. El progreso no sólo consiste en la inclusión económica sino en las percepciones y conductas que hacen cada día sociedades más democráticas y gobernables. Se debe concretar la interculturalidad en las políticas públicas y desarrollar a la sociedad de la información. Sólo en base a la cohesión social, la sociedad ecuatoriana derrotará a la corrupción, condición importante en la lucha contra la pobreza.

La Constitución y el Código Territorial.

La Constitución ecuatoriana vigente (2008) hizo un avance al determinar competencias exclusivas, las que permitirían avizorar objetivos más precisos para cada nivel de gobierno y, de este modo, precisar funciones, atenuar la sobreposición entre niveles¹⁰, bajar el nivel de intolerancia y preparar condiciones de rearticulación cooperativa entre organismos subnacionales. Para lograrlo, se requiere que los niveles subnacionales de gobierno dispongan de competencias sostenidas en recursos y en instrumentos de cooperación pública y privada, nacional e internacional; conocimiento de los subsistemas productivos y reproductivos territoriales; y, manejo de los instrumentos de coordinación sectorial y territorial.

El nivel intermedio sigue siendo la mayor debilidad en el proceso actual del Ecuador. Por un lado, las propuestas para conformar regiones chocaron con la vigencia histórica de las provincias, escenario actual de surgimiento y crecimiento de elites territoriales. Por otro lado, la indefinición competencial impidió a las provincias jugar un rol de representación regional, que se acentuó con una bajísima capacidad fiscal y de ejecución.¹¹

¹⁰ Este, el principal avance, que garantizaba una posterior rearticulación competencial mediante sistemas de concurrencia, ha sido debilitado por el COOTAD que abre indiscriminadamente la delegación, forma nueva de la discrecionalidad de un nivel de gobierno –el que delega– y que puede generar –además de una nueva forma de descentralización “a la carta”–, toda una gama de sobreposición de competencias en territorios y niveles de gobierno. La concurrencia es una necesidad del ejercicio moderno de las competencias, pero mediada por una efectiva capacidad de los concurrentes y no en la voluntad de creación de nuevas clientelas en la política pública.

¹¹ Respecto de América Latina, la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales se encuentra en los promedios, pero exhibe una marcada concentración en las Municipali-

En términos generales, los gobiernos intermedios deben “gestionar políticamente el cambio estructural en cada ámbito territorial”, lograr el acatamiento de los actores provinciales / regionales a la normatividad y políticas públicas, y conseguir resultados institucionales mediante la autorregulación de los actores territoriales.

Además, los gobiernos intermedios deberían ser los vehículos para estructurar acuerdos entre actores gubernamentales, políticos y sociedad civil, acerca del ajuste competencial de los niveles subnacionales, facilitar la utilización del aparato público, convertirse en agentes de estímulo para la formación de redes, conformar redes de Municipalidades que converjan para un propósito específico de desarrollo y desarrollar nuevos entramados de organismos públicos y privados del ámbito productivo.

La reforma institucional se obliga a estar respaldada por un preciso diagnóstico de potencialidades de los territorios, en el marco de políticas regionales y normativas fiscales, financieras e institucionales. La nueva planificación tendría que soportarse en la apropiación por parte de los actores de los paquetes de competencias y la autorregulación de los actores en los emprendimientos y en las limitaciones que asuman para optimizar la inversión provincial y la provisión de servicios.

La planificación y las instituciones se comprometen a superar las evidentes falencias de la descentralización. Las imprecisiones de las competencias transferibles se originan, fundamentalmente, en la indefinición de los objetivos / finalidades de los niveles de gobierno. Hay que recordar que esta imprecisión imposibilita el ejercicio de la responsabilidad.

El mayor desafío fue modificar la dependencia de las transferencias financieras nacionales y modificar la omnipresencia de ciertas políticas públicas nacionales. Sin embargo, esta es una asignatura pendiente, especialmente en el plano del dominio tributario de los territorios. Corregir las actuales distorsiones en las transferencias, es necesario poniendo especial énfasis en los mecanismos orientados a la equidad territorial. Hay que dar una concreción realista al principio de solidaridad, el que debe hacerse mediante los instrumentos de planificación territorial y la adecuada formulación de criterios de asignación, que el COOTAD no logró.

En suma, queda pendiente una estrategia / modelo de descentralización que sea precisa, transparente, gradual, progresiva, participativa y respetuosa de los procesos subnacionales para que, en el marco de un Estado unitario,

dades y una extrema debilidad en el nivel intermedio, situación que se acentúa con la limitación fiscal de los gobiernos provinciales, que virtualmente no disponen de ninguna posibilidad tributaria.

que sea p recisa, tr ansparente,
gradual, p rogresiva, p articipativa y
respetuosad el osp rocesos sub -
nacionales p ara q ue, en el ma rco
de un E stadouni tario, d iverso y
solidario, se esti mulea l a coop e -
racini ntergubernamental.

diverso y solidario, se estimule a la cooperación intergubernamental.

Entre los principales propósitos del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, constan el desarrollo reglamentario (jurídico) de la Constitución, la compilación y la reforma de la legislación territorial dispersa y la dotación de un orden coherente a las instituciones subnacionales. Sus principales logros son una lectura básica de la Constitución, especialmente desde la perspectiva de los temas institucionales y de equidad territorial, la compilación de normas y, dentro de una orientación político institucional determinada, el planteamiento coherente de un rol del nivel nacional en el ejercicio de su interés territorial, cual es, el control de esas instancias. A partir de allí, las principales limitaciones dicen relación con una interpretación de la Constitución que redujo los alcances autonómicos de la legislación territorial a la descentralización bajo hegemonía del gobierno nacional eliminando a los avances autonómicos. Esta interpretación se redujo a las necesidades de concentración de poder presente en otras áreas de la economía y de las instituciones, se evitó la reglamentación de un buen número de normas constitucionales y, en la concreción, reprodujo problemas de arrastre en la coherencia del diseño institucional cuando no se produjeron severos retrocesos.

El COOTAD busca una estrategia institucional en los territorios, para lo cual sacrifica el tratamiento y los estímulos al proceso de descentralización (v.g. selecciona interesadamente la mención a principios sin invocar a todos los temas pertinentes), mostrando desapego político al proceso. No diferencia entre los gobiernos descentralizados y los gobiernos autonómicos reduciendo los alcances jurídicos y significación política de los Estatutos Autonómicos. Más aun, la autonomía jurídica subnacional es un temor que acosa a todo el Código. Es importante, sin embargo, el establecimiento del Sistema Nacional de Competencias, cuyos alcances aun están por definirse en la práctica y en las expectativas de los integrantes del Consejo.

Respecto de la estrategia de conformación de unidades y gobiernos subnacionales, el COOTAD presenta varios logros. Trata de solucionar las confusiones de la Constitución entre unidades espaciales subnacionales y niveles de gobierno (los gobiernos subnacionales tienen competencias funcionales que se ejercen en jurisdicciones territoriales) y en una buena cantidad de artículos supera la tradicional dicotomía urbano / rural, que ha impedido una legislación adecuada y moderna del desarrollo urbano y regional.

No obstante de la clarificación de jurisdicciones territoriales, el COOTAD “sacrifica” la definición constitucional de niveles de gobierno (la que solamente recupera para dar un lugar a los distritos dentro de las representaciones

desarrollo social medido luego de la crisis de fin de siglo y logramos establecer que a mayor sinergia entre Estado, mercado y sociedad civil correspondían mejores grados de desarrollo social. La “densidad de la sociedad civil” (número y calidad de actores organizados, y la complejidad y transparencia en el flujo de la trama de relaciones sociales) así como la “densidad del aparato público local” (número y calidad de reparticiones estatales de los diversos niveles de gobierno y calidad de la autoridad pública y del control social) asociados a diversos incentivos mercantiles y efectivo flujo de elementos mercantiles generaban “saltos” o “estancamientos” en el grado relativo del desarrollo en las provincias ecuatorianas, especialmente, en una situación postcrisis con baja presencia del gobierno nacional.¹⁷

Muchas variables confluyen en el desarrollo local, entre las cuales incide decisivamente la disposición al cambio y la modernización de los actores locales. Esto implica tanto a la producción agrícola como a las pequeñas y medianas empresas manufactureras. También el grado de formación ciudadana, esto es, de comprensión de los alcances de derechos y responsabilidades, que actúa a lo largo del proceso de desarrollo local, sin que pueda establecerse si el desarrollo ciudadano es una condición o una consecuencia del desarrollo local.

Un falso supuesto del desarrollo local es que los actores son siempre tradicionales, “relegados” de la modernización y, en general, sujetos de varios tipos de asistencia pública. Es un lugar común en ciertos analistas del país suponer que los campesinos (a los cuales refiere pero no exclusivamente el desarrollo local) son siempre los mismos, esto es, desprovistos de tierra, capital, tecnología y acceso al mercado. Martínez¹⁸ ha mostrado reiteradamente que los campesinos interlocutores del desarrollo local ecuatoriano hoy no corresponden a la visión estereotipada tradicional y que, al contrario, son sujetos de ondas de transformación agrícola y que participan desde distintos ángulos en diversas formas de relaciones urbano / rural (“ruralidades”).

Por un lado, el campesinado andino se inserta cada vez más en la economía mundial y en la aplicación de las políticas de ajuste de los ochenta, que en un contexto de rigidez de la estructura de propiedad de la tierra conducen a una desestructuración social que se manifiesta en una “crisis de las relaciones solidarias o de reciprocidad”. En

corto que “la globalización afecta a las sociedades campesinas, desgarrando lo local, lo inmediato, las prácticas de reproducción tradicionales de las familias, para dar paso o vía libre a procesos que ya no pueden ser controlados desde dentro (proletarización, migración, descampesinización)...” “La mayor parte de productores agropecuarios (menores a 5 ha.) no pueden levantar solos el “edificio campesino”.” Además la agricultura ha perdido centralidad como actividad principal apareciendo nuevas actividades que compensan la falta de tierra agrícola (migración, trabajo doméstico, comercio, artesanía) y se crean muchas actividades con estrategias más familiares e individuales. La mayor novedad es la presencia de un “proletariado rural de origen indígena”.

Quizás el tema central del desarrollo local resida en la dotación de condiciones de producción y reproducción para que se equiparen las oportunidades entre actores locales pero fundamentalmente consiste en la disponibilidad que adquieren esos actores para intervenir efectivamente en los escenarios de las decisiones. De este modo, el desarrollo local apunta a mejorar las condiciones de los productores pero su vocación última es la conversión de esos sujetos sociales mejor dotados económicamente, en sujetos ciudadanos con capacidad para influir en decisiones públicas y asumir responsabilidades. De este modo, las localidades y regiones estructuran subsistemas decisionales de complejidad creciente que sustentan a la nación o construyen democracia “desde abajo”. Dicho rápidamente la finalidad última del desarrollo local no es “engordar campesinos” sino de convertirlos en ciudadanos.

Objetivos y estrategias

Albuquerque¹⁹ define a los objetivos del desarrollo local en los siguientes términos: “Asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (aunque no siempre exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según la orientación hacia los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción es parte esencial de dicha estrategia de desarrollo local.” Para ello, la estrategia de desarrollo económico local debe buscar, esencialmente, la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes.

¹⁷ Definición del rol de los gobiernos intermedios en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Véase: www.cepal.org/es/publicaciones/1/S1000103.es.pdf

¹⁸ En 1996, Jonathan Fox preguntó: “¿Cómo se densifica la sociedad civil?” (“How does civil society thicken?”) y se respondía con el trabajo de actores externos, del Estado y de las ñbasesí. Citado por Bebbington, op.cit.

¹⁹ Ver Martínez, Luciano: “El campesino andino y la globalización a fines de siglo. Una mirada sobre el caso ecuatoriano”, en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 77, octubre de 2004.

¹⁹ Albuquerque, Francisco: *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*, Madrid, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1997.

Los principales instrumentos consisten, al decir del mismo autor,²⁰ por un lado, en la creación de infraestructuras y equipamientos básicos productivos y ambientales, hidráulicos, energéticos u otros; el estímulo a las microempresas y pequeñas empresas con acceso al crédito y asesoramiento financiero para proyectos de inversión; la dotación de un marco fiscal favorable para las microempresas, pequeñas y medianas empresas; y, la valorización del patrimonio natural y cultural. De modo complementario, debe generarse redes de cooperación empresarial territorial con el objetivo de mejorar la competitividad; crear un Sistema de Información Territorial: recursos locales (humanos, productivos, sociales, ambientales, etc.), cuantitativos y cualitativos, tangibles e intangibles; identificar y capacitar recursos humanos para estimular la demanda de innovación de cada territorio; desarrollar alianzas para elevar la capacidad de la asesoría técnica; intervenir en la comercialización mediante alianzas y acuerdos para retener localmente el mayor valor agregado; e, incorporar adaptaciones sociales e institucionales así como nuevas formas de regulación.

El concepto fundamental que anima la antedicha propuesta es la “competitividad sistémica territorial”, que descriptivamente plantea que no deben competir las empresas aisladas, sino el conjunto de eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el territorio, en la medida que se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.²¹

Además de temas relativos a condiciones productivas (eficiencia tecnológica y organizativa de los sistemas productivos locales -innovaciones para mejorar la producción, impulso a la calidad y la diferenciación de los productos y a la eficiencia de las redes de empresas territoriales-), al sistema productivo local (relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales, innovaciones), a la eficiencia productiva y competitividad con base en el territorio (que incluyen a la formación de recursos humanos), al desarrollo rural (insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano / mercados urbanos para la venta de productos), al desarrollo urbano (abastecimientos de recursos naturales -agua potable, materias primas, etc.- y otros bienes y servicios que se producen en el medio rural), es preciso relacionar al desarrollo local con otras variables.

El desarrollo local no sólo consiste en desarrollo endógeno sino en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno, que aprende a “endogeneizarlas” dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente. Además precisa de movilización y participación de los actores locales (construcción de “capital social”, fomento de una

En varios países de América Latina se ha mostrado que las probabilidades de éxito de las políticas públicas (en especial contra la pobreza) son mayores cuando se implantan en territorios con un menor grado de asimetría en la distribución de ingresos dentro de la localidad / región (no nos referimos a la posición relativa en la distribución nacional de ingresos).

La densidad de la sociedad civil (número y calidad de actores organizados, y la complejidad y transparencia en el flujo de la trama de relaciones sociales) así como la densidad del aparato público local (número y calidad de reparticiones estatales de los diversos niveles de gobierno y calidad de la autoridad pública y del control social) asociados a diversos incentivos mercantiles y efectivo flujo de elementos mercantiles generaban saltos o estancamientos en el grado relativo del desarrollo en las provincias ecuatorianas.

²⁰ Ibid Alburquerque.

²¹ Desde esta dimensión también la categoría “capital social” es central en la definición del desarrollo local.

El desarrollo local no se lo consiste en el desarrollo endógeno sino en el aprovechamiento de oportunidades desde el mismo origen, que aprende a endogenizarlas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente.



cultura emprendedora local alejada de la lógica del subsidio, registro de las historias locales y la conformación de elementos culturales de identidad territorial), de una actitud proactiva del gobierno local en fomento productivo y empleo, más allá del urbanismo, y de liderazgo local con espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y proyectos de desarrollo.

Una estrategia territorial de desarrollo, consensuada y basada en recursos endógenos y la diversificación de base productiva local, no debe perder de vista la observación permanente de los requerimientos de empresas y características del mercado de trabajo (instancias técnicas de apoyo en cada territorio), a la coordinación de programas e instrumentos de fomento y la creación de una institucionalidad para el desarrollo económico local.²² En particular esta última consiste en la creación de condiciones para una cultura emprendedora local, para la cooperación entre niveles de gobierno y para la concertación público-privada. Además es un enfoque territorial y de “abajo-arriba” que busca, cabe reiterarlo, intervenciones (coordinación / colaboración / respeto / planificación) de todos los niveles de gobierno.

A modo de conclusión

Para volver a nuestro planteamiento inicial. Una forma de entender el desarrollo local y territorial de un país consiste en apelar a los desequilibrios económicos del territorio como clave analítica y de la política pública. Negar la diferencia de renta entre las regiones / provincias y cantones sería un desconocimiento burdo de la realidad. Pero anclar el desarrollo local y territorial en la búsqueda de igualdad por la vía de la transferencia pública –subsidios, asignaciones discrecionales, “compensaciones”- es condenar a los territorios a la reproducción de una relación “asistida” con la nación y no una incorporación ciudadana de los territorios a los factores de la nación –sociedad, Estado y mercado-.

¿Cómo lograr una visión renovada del desarrollo territorial? Primero y fundamentalmente asumiendo que el reconocimiento de la diversidad –económica, política, cultural- no niega y, al contrario, impulsa la búsqueda de la equidad, principio del desarrollo, y tampoco rompe con la unidad de la comunidad. La diversidad no es secesionismo sino invitación a una conformación plural de la comunidad económica y política. El elementalismo económico condujo –no solo en el Ecuador- a que se propusiera como instrumento de desarrollo territorial, la transferencia de renta de empresas y sistemas de base territorial más desarrollados, a los menos desarrollados, lo que lograría el crecimiento

²² Las instituciones a que se refiere son redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio. Una aproximación a este tema fue presentada en Verdesoto, Luis, ¿Quién hace qué en el territorio?, op.cit.

económico ansiado. Más aun que enfrentar a los actores del desarrollo desequilibrado era la nueva forma de “lucha” social y política en el siglo XXI. Este asistencialismo primario lo único que habría logrado -de ejecutarse- es detener el desarrollo de unos sin lograr el desarrollo de los otros. La teoría económica y la teoría política han desechado este elementalismo.

El Ecuador vive actualmente un gran desarrollo vial y aeroportuario cuantitativo. Esta infraestructura económica, sin embargo, no está atada a una estrategia de desarrollo territorial de las localidades, de las regiones y de la nación, pareciéndose más a la instalación de obras visibles –por el tránsito de personas y mercancías- que un propósito articulado de movilización de capacidades locales, por un lado; mientras que, por otro lado, una infraestructura económica -como las carreteras y aeropuertos- sin asociación con una efectiva promoción económica territorial de todos los factores productivos parece destinada al fracaso. La promoción económica sectorial centralizada a través de las carreteras y puertos aéreos solo moviliza mercancías y no produce desarrollo humano, el que depende de las capacidades de los actores locales y regionales -articulando la confluencia de iniciativas públicas y privadas- para generar competitividad sistémica hacia fuera (inserción del territorio en el entorno) y competitividad sistémica hacia dentro (atracción de factores de crecimiento). En todo caso, esta es una modalidad bastante lejana del ordenamiento territorial para el uso racional de los recursos y el alivio de la pobreza.

Finalmente, reiterar una vez más que el desarrollo regional y local debe ir en paralelo a la democratización del territorio y a la conformación de ciudadanías, al tiempo que buscar sintonías con el desarrollo nacional.

