

X SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y GESTIÓN LOCAL



COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA

La Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1727 del 9 de agosto del 2006 (R.O. No. 339, 22 de agosto 2006) con la finalidad de organizar la realización de la bienal del “ Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial” con sede en la ciudad de Cuenca. La Comisión está presidida por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda y actúa como Secretario Ejecutivo el Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.

Integran la Comisión las siguientes entidades: MIDUVI, SENPLADES, Banco del Estado, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales y Universidad de Cuenca. Actúa en la comisión desde el año 2008, por resolución de la Asamblea General del VI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Con el auspicio de:



**Desequilibrios Territoriales y Gestión Local:
Memorias del X Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial**

©2018, Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

Universidad de Cuenca

ISBN: 978-9978-14-399-5

CRÉDITOS

Señor Xavier Torres Correa

Presidente de la CSNDU y PT

Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

Arquitecto Enrique Flores Juca

Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT

**Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad de Cuenca**

Arquitecto Fernando Pauta Calle

Coordinador Académico del SNDU y PT

**COMISIÓN COORDINADORA DEL X SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Ingeniero José Augusto Briones

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Economista Rolando Murgueitio

Gerente General del Banco del Estado (E)

Licenciado Daniel Avecillas

**Presidente de la Asociación de Municipalidades
Ecuatorianas –AME**

Economista Gustavo Baroja

**Presidente del Consorcio de Gobiernos Provinciales
del Ecuador –CONGOPE**

Abogado Bolívar Armijos Velasco

**Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos
Parroquiales Rurales del Ecuador –CONAGOPARE**

Ingeniero Pablo Vanegas

Rector de la Universidad de Cuenca.

Repensando la gestión de la información socio territorial para la gestión pública **Pag. 122**

**Fernando Cordero C., Lorena Vivanco C.,
Natalia Pacurucu C. y Mónica Mendieta**

Fuentes de Información sobre el suelo urbano y rural y Catastro Nacional Integrado Georreferenciado **Pag. 132**

Juan Salgado S.

La geoinformación en el ejercicio de las competencias de los GAD **Pag. 148**

Jairo Benalcazar

Uso de información georeferenciada para mejor aprovechamiento de recursos y formulación de proyectos en mancomunidades. La experiencia reciente **Pag. 158**

Andrea Terán E. y Antonio Bermeo.

Lavcite, una herramienta para la gestión de la información del territorio **Pag. 172**

**Villie Morocho, Lorena Vivanco C.,
Natalia Pacurucu C. y Mónica Mendieta**

Nuevas herramientas y geoinformación disponibles en Ecuador para la gestión territorial urbana y rural. Usos actuales. **Pag. 186**

José Duque M. y Sandra González M.

El Sistema Nacional de Administración de Tierras (SINAT). Catastro Nacional Georreferenciado urbano y rural; Valoración masiva de Tierras Rurales, actualmente en uso en 50 GAD. Principal fuente de información. Usos actuales y futuros. **Pag. 204**

Cristina Romero y Adrián Carrera

PARTE III

PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial integrales con visión de desarrollo **Pag. 224**

Mileny Santillan

PONENCIA 15

EL ROL DEL GOBIERNO INTERMEDIO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

MSC. MILENY SANTILLÁN NÚÑEZ

DIRECTORA DE PLANIFICACIÓN

CONSORCIO DE GOBIERNOS PROVINCIALES DEL ECUADOR

1. La planificación desde el nivel provincial en el contexto actual



Con la aprobación de la Constitución de la República en el año 2008, la planificación toma fuerza preponderante en relación al desarrollo social y territorial, así el Art. 275, párrafo segundo establece que:

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Cabe citar, además, que un deber general del Estado para la consecución del Buen Vivir es el “*dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo*”, enunciado que consta

en el numeral 2 del Art. 277 de la Constitución de la República del Ecuador. La planificación tal y como lo estipula el Art. 241 de la Carta Magna “*garantizará el Ordenamiento Territorial y será obligatoria en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados*”.

Desde el año 2011 se establecen nuevos mecanismos y retos en la planificación, bajo los lineamientos de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas y la SENPLADES. En el año 2015 todas las provincias han realizado la “actualización” de sus Planes de Desarrollo, dentro del plazo previsto por el Consejo de Planificación, Es en este proceso que se dan críticas y autocríticas para mejorar la gestión del territorio de las provincias. Algunas de esas reflexiones las compartimos en este espacio, y se refieren al contenido y la forma de la planificación, la participación y algunos elementos vinculados a la recientemente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial.

Al unir los sistemas de planificación con el sistema de finanzas públicas, en el Código de Planificación y Finanzas se busca profundizar dicha orientación de racionalidad, proponiendo una mayor vinculación entre los planes y los instrumentos financieros, especialmente el presupuesto. Mecanismos como la definición de un presupuesto plurianual, la estructuración de programas presupuestarios vinculados a los planes de desarrollo, el presupuesto por resultados promueven la convergencia de los dos sistemas, que se apoyan también en sistemas de tratamiento de información que aportan mecanismos de articulación entre plan y presupuesto.

La obligatoriedad del desarrollo, ordenamiento territorial y planificación para los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ha convertido por ende en una tarea urgente y responsable del poder público, vinculada con la competencia que, para el caso del Gobierno Provincial, se expresa en el numeral 1 del Art. 263 esto es *“Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial”*.

La apuesta por la planificación es una opción de la racionalidad frente a la improvisación o el caudillismo. La necesidad de plantear una orientación de futuro, con objetivos claros, medibles y viables, es un cambio fundamental o un “punto de quiebre” en el modelo de gobernabilidad ecuatoriano. En lo local, ello abre un espacio para formalizar mecanismos de construcción del territorio.

En el Ecuador, el Gobierno Provincial tiene la capacidad de generar una asociación estratégica entre los diferentes niveles de gobierno, basada en una planificación articulada, la participación ciudadana, una gestión democrática, consensuada y compartida, una gestión integrada del territorio. Si el territorio se entiende no sólo como suelo, sino como “construcción social”, el “ordenar el territorio” implica ordenar también:

- La forma en la que se dan las relaciones económicas en el territorio. Es parte del ordenamiento territorial, por ejemplo, el resolver los temas de apropiación de la tierra, del agua, de los recursos naturales y culturales.
- La forma en la que se dan las relaciones culturales. Así, parte del Ordenamiento Territorial es la recuperación

del patrimonio cultural, el fortalecimiento de la identidad de territorios en torno a su cultura y los lugares centrales necesarios para esa revalorización.

- La forma en la que se dan las relaciones institucionales. Un nuevo mapa de articulación puede tener mayor impacto en la gestión del territorio que la definición de la tierra para uso residencial o agrícola.

Para entender el territorio en su integralidad es necesario superar la división de funciones por competencias para el ejercicio de la planificación. Cabe señalar que la Constitución de 1998 vinculaba expresamente a la provincia con la ruralidad. Esta distinción explícita limitaba, en la práctica, la posibilidad de manejar el territorio y promover el desarrollo territorial. En esos años, el proceso de descentralización configuró un rol distinto para los Gobiernos Provinciales, avanzando tímidamente en competencias de ambiente, turismo y vialidad.

En la Constitución del 2008 se rediseñan las provincias con el nuevo esquema de competencias exclusivas. Aunque se mantiene específicamente el apoyo o fomento a lo agrícola, el riego y la vialidad rural como competencias exclusivas, al contemplar las competencias de planificación, ambiente provincial y fomento de la producción se amplía el espacio de actuación a todo el territorio. Si a ello se añaden las obligaciones, que respecto a la inclusión de los grupos de atención prioritaria se establecen en la Constitución como responsabilidad de todo el Estado y se confirma con la obligación de presupuestar al menos el 10% de la inversión dirigida hacia dichos grupos, vemos que los tres componentes del desarrollo sostenible residen en las competencias provinciales, que contempla lo ambiental, económico y social. De esta manera, las provincias están en condiciones de asumir como su función o responsabilidad el desarrollo sostenible del territorio.

Por otra parte, si consideramos que contamos con el funcionamiento del Consejo, con la presencia de los alcaldes y representantes de juntas parroquiales, y un sistema de participación ciudadana en funcionamiento tendremos la base de un modelo de gobernanza adecuado para impulsar el *‘desarrollo integral del territorio’*.

La nueva configuración de competencias, que consta en la Constitución del 2008, supera el sesgo hacia lo rural en la acción de los gobiernos provinciales, especialmen-

te con las competencias de fomento de la producción y gestión ambiental. Si bien en los temas de infraestructura hay todavía una especialización (red vial, redes de riego), las dos competencias señaladas nos hablan de la integralidad del desarrollo del territorio y no sólo del área rural.

2. Los retos asumidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales para el ejercicio de la planificación

En el contexto señalado, la responsabilidad sobre el territorio en su integralidad se refleja en el ejercicio de planificación realizado por los GAD a través de la elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial formulados y actualizados al 2016. Con la expedición de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial es pertinente comentar algunas de las reflexiones y autocríticas, que han surgido del proceso de actualización e implementación de esta herramienta.

Al basar la metodología y lineamientos del Ordenamiento Territorial en las propuestas de Gómez Orea, se dio lugar a una “reducción” del campo de acción del ordenamiento territorial. En efecto, las propuestas de este autor llevan a un producto concreto, que es la identificación de usos permitidos y no permitidos del suelo, producto que implica un amplísimo diagnóstico de las condiciones ambientales, económicas, sociales e institucionales de las circunscripciones respectivas.

Ese producto, en la metodología planteada, es básicamente una delimitación de los usos de suelo, y allí está el problema mayor, pues en el Sistema de Competencias esa delimitación le corresponde expresamente a los Municipios (Art. 264, Num. 1, Constitución 2008). Es decir, a más de un problema conceptual, pues se confunde territorio con suelo, se genera en la práctica un problema competencial entre los Municipios, como responsables de la competencia exclusiva, con los demás niveles de Gobierno. Por eso es necesario repensar el concepto de territorio, que de acuerdo a las ciencias sociales, la economía, la geografía, no puede ser confundido con el suelo. Una de las ideas más fecundas es que el territorio es algo que la comunidad (por ejemplo, la provincia) le da sentido, a partir de las relaciones económicas, políti-

cas, sociales, culturales. Es la sociedad asentada en un lugar la que ordena el territorio, porque lo construye y, muy especialmente, la que proyecta lo que quiere ser, y por tanto, define cómo debería cambiar el orden o desorden de un territorio que ella misma ha construido.

En esa línea de pensamiento se requiere de un abordaje territorial e integrador para el sector rural, entendido como un componente sistémico del territorio provincial en constante articulación con lo urbano. Es necesario fortalecer el financiamiento para el desarrollo del espacio rural que permita promover las interacciones rural-urbanas respaldadas por instrumentos de planeación basados en un enfoque territorial para la productividad, la cohesión social y la protección medioambiental en las áreas urbanas y rurales.

Cabe señalar que los Gobiernos Provinciales del Ecuador han asumido el reto de promover Sistemas de Participación Ciudadana, de diversa índole y también diversos niveles de representatividad y participación. Esta tarea se vincula directamente con la posibilidad de considerarse gobierno del territorio, generando espacios de encuentro con la ciudadanía, en donde se discutan planes de desarrollo, presupuestos participativos y políticas públicas.

La normativa de participación ciudadana en el Ecuador ha tenido un importante desarrollo en la Constitución, la Ley de Participación Ciudadana, el COOTAD y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, principalmente. Sin embargo encontramos que la dinámica de participación ciudadana se ha reducido en estos últimos años, siendo necesario replantear los espacios y mecanismos locales, evitando la sobrecarga de actividades participativas, incluyendo aquellas que se vinculan con los procesos de planificación y presupuesto participativo. Una idea interesante sería, como ejemplo, realizar encuentros cuatripartitos para la planificación o el presupuesto participativo con la presencia de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía, de manera que en ese espacio se logre una participación más focalizada y se articulen las acciones multinivel del territorio.

La reflexión y el monitoreo respecto a los espacios participativos, la formación de escuelas de ciudadanía en algunos gobiernos provinciales (Azuay, Tungurahua, Santo Domingo), ayudan a encontrar nuevas perspectivas de

participación, vinculados tanto a procesos de planificación como a la generación o implementación de políticas públicas. Aún en los sistemas que podemos considerar exitosos, se encuentran problemáticas vinculadas con una baja incidencia en relación a las decisiones públicas, a las limitaciones reales, reglamentarias o percibidas, a los mecanismos de control social, a la representatividad de los actores que participan, entre otros, llegando a cuestionar la viabilidad de ciertos espacios previstos, como el de la silla vacía, los mecanismos de consulta popular, los de iniciativa legislativa, las veedurías, entre otros.

3. El nuevo enfoque de la planificación desde el nivel intermedio de gobierno.

Una consideración importante a la hora de planificar el territorio, más allá de la articulación de planes, es la de procurar la articulación de acciones, dado que el territorio es compartido en todos los niveles. Como ya se ha mencionado, el Gobierno Provincial en su rol de nivel intermedio de gobierno, es el que permite un natural espacio de interrelación entre los niveles locales, considerando la conformación actual del Consejo (con la presencia de alcaldes y presidentes de Juntas Parroquiales).

El contar con la misma obligatoriedad de elaborar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por cada uno de los tres niveles de gobierno subnacionales (provincias, cantones, parroquias), lo consideramos un error que ha generado duplicación, agotamiento de la participación ciudadana y un gasto innecesario de recursos.

Se han planteado otras opciones para promover la coordinación o articulación de los planes, a más de la opción de organizar la planificación a partir de las competencias. La propuesta de secuencializar en el tiempo, esperando los planes cantonales antes que los planes provinciales como se planteó en el año pasado, resultó en poca articulación, sea por la falla en los tiempos de ejecución, por la poca compatibilidad entre propuestas de uso generadas por los municipios entre sí, por problemas de diferencia política o por visiones de desarrollo divergentes, aún con el ancla de la articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir.

Una opción interesante es replantear los instrumentos y la jerarquía de los planes, aunque ello implicaría reformas

legales. Así por ejemplo, los territorios parroquiales podrían desarrollar ‘agendas territoriales’ de menor alcance que los planes; los municipios, ‘planes de regulación urbana y uso de suelo’, mientras la articulación de un solo instrumento a través de la elaboración de un solo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial podría estar a cargo del nivel provincial. Otra opción es organizar procesos iterativos (de abajo hacia arriba y viceversa), que permitan una construcción paralela y ordenada entre los tres niveles para dar fuerza a los procesos de participación ciudadana, que tienen como base el nivel parroquial.

La racionalidad propuesta por la preminencia de la planificación se complementa con el sentido de la democracia deliberativa y de la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

4. El reto de la integralidad en la planificación es los vínculos urbano-rurales.

Por otra parte, es preciso establecer un sistema integrado de planeación y gestión que, en consideración de los vínculos urbano-rurales, minimice los conflictos y los riesgos ecológicos, maximice sinergias positivas y beneficios mutuos, a escala local y regional. Este proceso de planificación, además, se fortalecería con políticas territoriales que salvaguarden las fuentes de recursos esenciales, que son parte de los servicios básicos y de consumo cotidiano (agua limpia, alimentos, acceso a servicios de energía moderna), para que estén asegurados y protegidos por políticas públicas en todos los niveles interactuando en el entramado urbano-rural, siendo elementos críticos para el logro de la sostenibilidad global.

La interrelación de lo rural y urbano mira, por ejemplo, en las relaciones comerciales y de servicios (donde la ciudad tiene el rol de centro de acopio y mercado hacia el sector rural), las vinculaciones ambientales (servicios ambientales del sector rural hacia lo urbano, flujos de contaminación y recuperación del suelo y el agua, contaminación por uso de químicos y su efecto en la salud, etc.).

La percepción, todavía mayoritaria, de que el sector rural es el área de producción agrícola, resulta insuficiente en muchos casos. La dinámica de algunas ciudades ha dado lugar a la industrialización del campo o a convertirlo en espacios residenciales, orientados al turismo o al descanso.

En ese sentido, lo rural no puede verse como lo opuesto a lo urbano, sus relaciones son mucho más complejas.

Si queremos ganar eficiencia y evitar la duplicación de recursos y procesos, así como fortalecer la participación ciudadana desde las bases, requerimos que las herramientas para elaborar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sean realmente útiles y respondan a la propuesta de desarrollo construida en el territorio.

Es un sentir de las prefecturas que es un error, en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, el atar el ordenamiento a las competencias, lo que se ordena es el territorio, no solo las acciones de los gobiernos (ref. Art. 11, LOTUS). El territorio se planifica de manera integral, observando la totalidad de sus sistemas ambiental, cultural, social, económico y, por ello, debe ser ordenado también de manera integral.

Esto es conflictivo, especialmente cuando en un territorio existen recursos o sectores estratégicos que, por el esquema de competencias, quedan fuera de las actividades del gobierno local (en nuestro caso, provincial), pero que deben ser ordenados en función del Plan de Desarrollo. Lo mismo puede aplicarse respecto a la gestión de las áreas protegidas, en algunos cantones, el área cantonal está en su totalidad -o casi- dentro de los límites de áreas protegidas, que corresponden a la gestión del Ministerio de Ambiente. En esos casos, la necesidad de articulación es mayor, pero también la de contemplar estos territorios en sus planes de desarrollo, que no pueden quedar como ‘agujeros negros’ del Plan.

Es con base en la visión de futuro, en los programas y proyectos prioritarios de las parroquias, cantones y provincial que adquiere sentido la idea de ordenar el territorio. Esa construcción es una tarea permanente, pero podemos identificarla en los Planes de Desarrollo.

El reto que buscamos en los planes de ordenamiento provincial es el de un territorio ordenado, esto implica ordenar relaciones, derechos y mecanismos de acceso, y no solo ordenar los usos de suelo. Si pensamos en el Ordenamiento Territorial sólo como delimitación del uso de suelo, la respuesta sería definir la delimitación urbana, cuestión que es absolutamente necesaria para la distribución de las competencias entre el gobierno provincial y cantonal, por ejemplo, dónde empieza la vialidad provincial y dónde las áreas consolidadas de las parroquias

y cabeceras cantonales. Pero, en línea con lo expresado antes, para nosotros el ordenamiento territorial va más allá del uso de suelo.

Entonces lo que hay que ordenar son las relaciones ambientales y económicas, de qué manera se conectan las áreas productivas con sus mercados, de qué forma se impulsa un desarrollo sostenible y ambientalmente responsable, cómo se promueve una mayor seguridad y soberanía alimentaria, en su caso. Un ejemplo es la propuesta de Pichincha como provincia agro ecológica, impulsando la producción orgánica en pequeñas unidades de producción. Esto supone entender a lo rural y lo urbano dentro de un territorio continuo e integrado, donde una población encuentra medios de vida alternativos.

En línea con lo señalado, en el nivel provincial, la visión de futuro del territorio (o ahora llamada la “prospectiva territorial”) se articula no solo en un mapa de usos de suelo, ni en una *georreferenciación* de los proyectos, sino principalmente en modelos flexibles de cómo sería el territorio ordenado para la implementación de esa propuesta de desarrollo.

Es interesante que en la Ley de Planificación, y en la de Ordenamiento Territorial, se recoja esta idea de modelos. Un modelo es una representación de la realidad o de la proyección que se tiene para la realidad futura, pero no es la realidad, y por tanto, está sujeta a ajustes, validaciones, actualizaciones. El modelo es, por su naturaleza, un instrumento flexible.

5. Hacia una estrategia de desarrollo con equilibrio territorial.

Aquí la referencia nacional es obligada. La estrategia de desarrollo territorial que encontramos en el Plan Nacional del Buen Vivir nos señala explícitamente modelos, por ejemplo, en la propuesta de cambiar el desarrollo *bi-centralista* del Ecuador a partir de una recategorización de los asentamientos humanos, con la idea del desarrollo *policéntrico*. Esto lleva a pensar en nuevos actores territoriales o ejes de desarrollo, que permitan superar los actuales desequilibrios en los territorios.

Para la comprensión de lo que sigue, es conveniente citar el Artículo 5, Numeral 3 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo:

Artículo 5.- Principios rectores: Son principios para el ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, los siguientes:

3. La autonomía: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo dentro del marco constitucional legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.

Es por lo menos una confusión, pues el texto corresponde al principio de legalidad, que dice que las actuaciones de los actores públicos se ciñen a la Ley. Sin negar ese principio de legalidad, la autonomía es otra cosa, es la posibilidad de generar políticas y normativas locales sin intervención de entes externos (asumiendo siempre la necesidad de coordinación y articulación). Al subordinar el ejercicio de la competencia a las regulaciones nacionales, se estaría yendo en contra a lo que establece con claridad en el Artículo 238 de la Constitución, y el Artículo 5 del COOTAD.

La Ley de Ordenamiento Territorial ha ampliado el concepto de rectoría. Una cosa es que un ente rector plante políticas nacionales y proponga lineamientos, normas y mínimos, pero otra muy distinta es que mediante resoluciones de un consejo, o peor, desde acuerdos ministeriales, se limite la capacidad de los gobiernos locales para definir autónomamente sus políticas territoriales, respecto a sus competencias exclusivas (ref. Artículo 238 de la Constitución nacional y Artículos 5 y 116 del COOTAD).

La construcción de la Ley de Ordenamiento, y de otras normas vinculadas a las competencias de los gobiernos, permitía poner en discusión en sentido y los límites de la rectoría; mientras que el texto final opta por la solución que más fortalece al centro, desfavoreciendo a los gobiernos locales.

Con el contexto de la nueva Ley, es hora de explicitar y valorar un nuevo rol en el proceso de planificación desde el nivel provincial como nivel intermedio de gobierno. Dicho valor se encuentra en su posibilidad de articulación de los actores territoriales, en especial de las autoridades electas locales. Para ello se requiere, justamente, fortalecer su autonomía, principalmente por el proceso de descentralización, pero también por la posibilidad de diseño e implementación de políticas locales que aporten a la construcción social del territorio.

Otro tema es el de distribución y asignación de recursos a los Gobiernos Subnacionales, pues se debe encontrar una fórmula que permita la equidad territorial. Actualmente el monto de asignación que reciben los Gobiernos Subnacionales es el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes, pero al basarse en lo que se recibía en el 2010 se mantienen ciertas inequidades. Por otra parte, los mismos Gobiernos desconocen los datos con los que se calculan las fórmulas.

Con una revisión exhaustiva, todas estas herramientas podrían potenciar el ejercicio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y fortalecer su rol como gobierno intermedio en sus territorios. El camino recorrido es importante, en especial cuando se han definido con mayor profundidad las atribuciones vinculadas a estas competencias dentro del proceso de descentralización. Reconociendo que aún falta por recorrer, recalamos que el rol de las provincias ha cambiado desde el 2008 y los casos de éxito en gobernanza, legitimidad y eficiencia tienen que ver con asumir, a través de sus competencias y en especial de la competencia de planificación del desarrollo, una responsabilidad sobre la integralidad del territorio provincial.

Allí un reto adicional, generar una red de fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Intermedios, que aporte a mejorar la legitimidad y eficiencia de los mismos. Dicha construcción de institucionalidad para el desarrollo es nuestro reto permanente convertir a las provincias en el gobierno intermedio, autónomo y descentralizado que impulsa el desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F., (s/f), *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo social*, Santiago de Chile ILPES-CEPAL.
- Boisiar, S., (2011), *El territorio en la contemporaneidad (la recuperación de las políticas territoriales)*. Líder: Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional, Osorno: Universidad de Los Lagos, vol. 18, p. 9-24.
- Borja, J., (1999), *Los desafíos del territorio y los derechos de ciudadanía*. La Factoría, No.10.
- Bozzano, H., (2000), *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*, Argentina, Espacio Editorial.
- Bozzano, H., (2009), *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*, Buenos Aires: Lumiere.
- Castells, M., (2000), *La Era de la Información - Economía, Sociedad y Cultura, Vol. II El Poder de la Identidad*, México: Siglo XXI Editores.
- Cochrane, A., (1987), *What a difference the place makes: The new structuralism of locality*. Antipode, Vol. 19, Issue 3.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial No. 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.
- De Sousa Santos, B., (2009), *Una Epistemología del Sur*, México, CLACSO – Siglo XXI.
- Girardot, J.J., (2008), *Evolution of the concept of territorial intelligence within the coordination action of the European Network of Territorial Intelligence. Ricerca e sviluppo per le politiche sociali*, (Numero speciale 2008 "Territorial Intelligence"), C.E.I.M, Salerno, Nuova serie, No. 1-2.
- Gomez Lende, S., (2006), *Sistemas de objetos y sistemas de acciones: Producción del espacio y construcción social de la naturaleza*, Revista Geográfica Venezolana, Vol. 47, No. 2, pp.225-256.
- Gottmann, J., (1973), *The Significance of Territory*, Charlottesville, University Press of Virginia.
- Haesbaert, R., (2013), *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*, Revista "Cultura y representaciones sociales", Vol 8, No. 15, pp. 9-42.
- Hiernaux, D.; Lindón, A.; Loyola, J., (coord.), (2000), *La construcción social de un territorio emergente*, El Valle de Chalco, Toluca, El Colegio Mexiquense, Ayuntamiento de Valle de Chalco. Solidaridad, pp. 436.
- Linck, T., (2006), *La economía y la política en la apropiación de los territorios*, Revista del ALASRU, México.
- Lindón, A., (2002), *La construcción social del territorio y los modos de vida en la periferia metropolitana*, Colombia, Universidad de los Andes, Territorios, No.007, pp.21.
- Mayntz, R., (2001), *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No.21.
- Rizo, M., (2006), *Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales*, Chile, Revista Bifurcaciones. No. 6.
- Rodríguez, M.C., (2008), *Territorio y marginaciones sociales: una relación compleja y estratégica*, Instituto de Investigaciones 'Gino Germani' – FSOC-UBA.
- Sosa Velásquez, M.; Muñoz, B., (ed) (2012), *¿Cómo entender el territorio?*, Guatemala: URL; Editorial Cara Parens.