

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador

# GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL



2017

***Serie Territorios en Debate:***

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

## **GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL**

© *Francisco Enríquez Bermeo / Coordinador*

*Serie Territorios en Debate N° 5*

Primera edición:

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

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

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

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-470-4

Depósito legal: 005988

Derechos de autor: 052197

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

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

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

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

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-470-4

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

320.8 - CDD

# Índice

---

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

# Introducción

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador general  
Serie Territorios en Debate