

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador

# Territorialización de la política pública y gobernanza

*Serie Territorios en Debate N° 7*



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019  
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;  
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;  
ECUADOR

320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos  
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

[www.congope.gob.ec](http://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 2506 267 / 3962 800

e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto:abyayalaeditorial@gmail.com)

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](mailto:fenriquezbermeo@yahoo.com)

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

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

---

***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.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
<b>Gouvernance multi-niveaux</b> .....	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
<b>Gobernanza multinivel</b> .....	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
<b>Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017</b> .....	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
<b>Territorios y democracia para la convivencia</b> .....	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
<b>Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía</b> .....	87
<i>René Larenas Loo</i>	
<b>Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego</b> .....	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

<b>Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano . . . . .</b>	<b>157</b>
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
<b>Territorialización de la política pública . . . . .</b>	<b>173</b>
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

# Presentación

---

Las políticas públicas son uno de los principales instrumentos de gestión del territorio, junto con la planificación estratégica, la participación ciudadana y los mecanismos de gobernanza. Encontramos en este volumen dos líneas transversales en todos los artículos: por un lado, la discusión sobre el concepto de “territorio”, y por otro, las posibilidades de generar y gestionar políticas públicas en los territorios provinciales.

Sobre el *concepto de territorio*, Abdessamad Sekkal, Presidente de Oru Fogar, nos habla de un “espacio de producción, negociación y reparto de un futuro común”, lo que recuerda a la posición de Habermas del territorio como construcción social; debe observarse que la complejidad derivada de los procesos de globalización obliga a una dinámica de interdependencia entre los niveles de gobierno. Esta forma de entender a los territorios lleva a los gobiernos subnacionales a promover procesos de definición de políticas locales, de visiones o proyectos de desarrollo, o de producción de servicios concretos, como lo destaca especialmente el artículo del prefecto Paúl Carrasco Carpio, para el que se busca “empoderar el territorio desde lo político, social y lo económico”, definiendo modelos de relaciones y modelos económicos acordes a las potencialidades de cada territorio; en el caso del Azuay, el proceso social de construcción de territorio propone un modelo al que denomina “democracia para la convivencia”. Esta visión de territorio como construcción social se encuentra también en el artículo de René Larenas, que propone que las autoridades electas deben legitimarse en la conducción y facilitación de los procesos de construcción de identidad y de futuro, expresada principalmente en la planificación territorial, pero también, explícitamente, en la construcción de políticas públicas.

En el artículo de Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo, que revisan las formas en las que se ha contemplado el territorio

en la planificación nacional, nos encontramos que en cierta forma se deja de lado este concepto de construcción social, en tanto están “ausentes” las relaciones estructurales, económicas y políticas que condicionan el uso y ocupación del espacio. La forma de entender el territorio sería mirarlo como “espacio” contenedor o receptor de políticas públicas nacionales.

La tensión entre estas dos formas de ver el territorio (como construcción social o como espacio administrativo) se refleja en el artículo de Lourdes Peralvo, que revisa las diversas configuraciones institucionales que se han dado para la gestión de la competencia de riego. Añadiríamos a esa tensión fundamental otras, como la tensión entre la concentración de la toma de decisiones o la “regionalización” de las mismas (por la que se crearon y desaparecieron en su momento organismos regionales de gestión del agua), y la tensión entre la gestión comunitaria o la gestión pública y privada del agua, como elementos que explican los diversos modelos de gestión presentados.

Diego Martínez realiza un breve recorrido sobre la territorialización de la política pública y a partir de allí genera una discusión desde el enfoque de análisis territorial en la construcción de programas y proyectos para el desarrollo: Su artículo centra su análisis en la política agrícola ecuatoriana durante el gobierno de la revolución ciudadana.

La segunda temática transversal que encontramos en estos artículos se refiere a las *políticas públicas* que derivan de dichos conceptos de territorio. Su lectura requiere reconocer una doble posición de los gobiernos seccionales: como generadores y gestores de políticas locales, o como agentes de la implementación de políticas nacionales, e incluso internacionales, como la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las estrategias territoriales de los planes de desarrollo nacional fueron principalmente mecanismos de producción del “espacio estatal”, analizado en el artículo de Carrión, López y Montalvo. La construcción de ese espacio estatal no se limita a la “presencia física” o localización de dependencias, proyectos o servicios, pues se presenta también mediante mecanismos de definición de lineamientos generales –por ejemplo las guías de construcción de los planes de desarrollo– o de gestión de información, –como la revisión de los instrumentos de planificación, o la priorización

de la intervención pública. Eso supone políticas centrales impuestas sobre los actores locales.

La inestabilidad institucional nacional implica dificultades para territorializar las políticas en lo local, como se desprende del artículo de Peralvo, pues se vuelve difícil que se produzca un sistema descentralizado y articulado de competencias. Las contribuciones significativas que podría tener una política de riego para el desarrollo local, se diluyen en la complejidad de esos modelos públicos, y en la poca consideración a las experiencias territoriales de gestión de cuencas y de sistemas de riego. Esta reflexión es aplicable a otras políticas sectoriales.

La construcción de las políticas públicas, en un esquema de territorio como construcción social, se considera siempre como un proceso participativo. En el modelo de la “democracia para la convivencia”, nos cuenta Paúl Carrasco que las instancias de participación (el Parlamento Popular y las Asambleas Ciudadanas) generan un conjunto de prioridades que se recogen en un “mapa estratégico”, que permite orientar la acción del gobierno provincial y de otros actores en el territorio. Señala además las dificultades de aplicar este modelo dentro de un esquema nacional donde no se definen claramente las funciones de los gobiernos subnacionales y se mantiene la concentración del poder central.

Abdessamad Sekkal plantea la necesidad de mecanismos de gestión “multinivel”, con base en la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, la pertinencia de las respuestas y unos principios comunes, que se vinculan con la idea de “sistemas de competencias”. En ese marco, destaca el rol que los gobiernos “intermedios” pueden cumplir para racionalizar la gobernanza territorial, lo que se complementa en el artículo de Larenas, que señala algunos ejemplos de políticas nacionales que serían implementadas con la agencia de los gobiernos locales, así como políticas definidas y desarrolladas en los territorios, no siempre en el marco de las “competencias” establecidas en la legislación. Destaca en ese artículo, las dificultades que se dan en el Ecuador al no contar con políticas explícitas, y por la falta de articulación del sistema de competencias.

Si los gobiernos provinciales del presente y el futuro desean convertirse en “gobiernos del territorio”, deberán afinar sus capacidades para producir

e implementar políticas públicas, e intermediar en sistemas de competencias cada vez más complejos. La lectura de estos artículos puede dar luces para aportar en procesos de construcción de políticas públicas locales.

Gustavo Baroja Narváz  
Presidente del CONGOPE  
Prefecto Provincial de Pichincha