

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>	

# Introducción

---

Francisco Enríquez Bermeo<sup>1</sup>

El retorno a la democracia a finales de la década de los 70 en Ecuador, vino acompañado con el inicio de la liberalización de los mercados y la economía (año 82), con lo que se trataba de poner fin a un período de vigencia de una economía dirigida e incluso intervenida por el Estado. Democratización y liberalización eran vistos como procesos afines motivados por las libertades políticas y económicas (Aguilar, 2007).

En los años subsiguientes, dicho proceso se ahondó en las dos direcciones anotadas. En lo político de a poco se fue debilitando el poder presidencialista del Estado y se dio paso a procesos como el de la desregulación de la vida social y la descentralización, mediante los cuales el Gobierno central cedía espacios de poder a grupos sociales corporativos y a gobiernos subnacionales. En lo económico, la liberalización significó privatización de empresas y servicios públicos y desregulaciones que dieron pauta a que ciertos sectores empresariales, muy vinculados al sector financiero, acaparen ahorros de los ecuatorianos y vía créditos vinculados, saquen esos recursos fuera del país, y con ello provoquen el quiebre de una buena parte del sector bancario, al punto de obligar al Estado a intervenir en favor de los afectados, con lo que se fraguó uno de los mayores atracos de la segunda mitad del siglo XX.

A ello se sumó la globalización que, para inicios del nuevo siglo, estaba ya extendida y consolidada en el mundo, la que entre otras cosas trajo consigo la desterritorialización de las finanzas, la producción, el comercio, la investigación e incluso el conocimiento, lo que debilitó aún más al Estado y le hizo perder el control sobre el crecimiento económico, puesto que al carecer de recursos, información y conocimiento científico y tecnológico, le resultaba difícil generar competitividad y aprovechar las ventajas com-

---

<sup>1</sup> Coordinador General Serie Territorios en Debate. [fenriquez@flacso.edu.ec](mailto:fenriquez@flacso.edu.ec)

petitivas del país. A ello se sumó en el caso de Ecuador, la dolarización, es decir la adopción de una moneda extranjera como propia, con lo que el Estado perdió una importante herramienta de política económica y con ello redujo aún más su papel rector en la economía.

Esta situación persistió durante cerca de 25 años y a partir de 2007, año en el que asume el Gobierno el presidente Rafael Correa, el país inicia un proceso de recuperación y restablecimiento del papel rector del Estado en la sociedad. Se elige una Asamblea Constituyente que redacta una nueva Constitución que fue aprobada mediante consulta popular en el año 2008 y con la que se inició la denominada “Revolución Ciudadana”, que gobernó el país por un poco más de diez años, hasta mayo de 2017.

La lectura de la “Revolución Ciudadana” fue que el Estado durante los años de vigencia de la “larga noche neoliberal”, y particularmente el Gobierno nacional perdió capacidades, facultades, poder y el manejo de los asuntos trascendentes de la política y la gestión pública. De ahí que la reforma estatal promovida por el Gobierno de Correa, estuvo más centrada en la gobernabilidad que en la gobernanza, puesto que lo que buscaba era que el gobierno dirija y gobierne la sociedad.

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autoregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada al conflicto y crisis (Aguilar, 2007, p. 5).

De ahí que el énfasis de la reforma ciudadana estuvo orientada a reestablecer la planificación, la regulación y el control sobre la sociedad y sobre las demás funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno, incluidos los autónomos y descentralizados. A partir de la aprobación de la nueva Constitución se expidieron un sinnúmero de leyes que buscaron “orientar” y controlar la sociedad. Todos debían alinearse con el nuevo proyecto político y quienes no lo hacían eran considerados rezagos del pasado, cuyo fin era preservar o mantener la ingobernabilidad, el retraso y la vieja forma de hacer política (*la partidocracia*).

Los límites de este enfoque fueron que la reforma del Estado se centró más en las capacidades del Gobierno y no tanto en las acciones que el gobierno debía realizar para tener una adecuada relación y con la sociedad. Lo que se requería era contar con un Gobierno bien equipado, dotado de recursos, tecnologías, herramientas y poderes apropiados para dirigir esa sociedad, con capacidades legales, financieras, administrativas (carácter tecnocrático) y con una gran habilidad política. Fue al inicio del proyecto que fueron tomadas en cuenta las capacidades de algunos sectores de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, de la academia e incluso del sector privado; ello duró hasta después de aprobada la nueva Constitución. Pero luego dejaron de ser considerados y de a poco el proyecto fue buscando subordinar la sociedad al Estado, convirtiendo a la sociedad más en objeto que en sujeto del proceso de cambio propuesto. De ahí que la acción del gobierno haya estado más centrada en la gobernabilidad que en la gobernanza, considerando muy poco la acción y participación de la sociedad.

El Gobierno de Correa consideró muy poco la noción de gobernanza, es decir la idea de que si bien el Gobierno es un agente de dirección necesario, es insuficiente a pesar de que cuente con capacidades, recursos, tecnologías e infraestructura. Por supuesto que el Gobierno de Correa fue un actor con legitimidad, ganó varios procesos electorales, pero sus ideas, acciones y recursos resultaron insuficientes para por sí solo definir el interés social y sobre todo para alcanzarlo.

La dinámica de la sociedad, su complejidad y desafíos, demandan información, recursos, conocimientos, inteligencia que va más allá de las

capacidades que tienen el Estado y cualquier actor social o económico aislado. De ahí que sea indispensable interactuar entre Gobierno y sociedad, entre quienes hay niveles de tensión, pero que deben ser manejados de manera responsable, en función de un proyecto de país, y no de un grupo sino en función de la mayoría o en lo posible de todos.

La gobernanza apunta a un proceso que va más allá de la realización de un proyecto político, sea este de partido o coalición de partidos que están en el Gobierno; apunta a un proceso social multipolar, que define un sentido de dirección para la sociedad, en el que participan múltiples actores no solo en el diseño, sino también en su implementación. Todo ello a partir de la interlocución continúa entre diversos sectores de la sociedad, entre ellos y con el Gobierno, en donde la posibilidad de gobernar a la sociedad depende de la capacidad que el gobernante tiene para dirigir a la sociedad gobernada.

Y es precisamente en ello en donde el Gobierno en determinados momentos perdió los papeles y quiso imponer su proyecto de “Revolución Ciudadana” sin lograr consensuar el mismo con la sociedad. Por supuesto que el *correísmo* ganó las elecciones, no una sino varias veces, lo que le dio legitimidad, aunque desde el inicio tuvo resistencia de algunos sectores, que poco a poco se fue ampliando, hasta que en la consulta popular de febrero de 2018, una amplia mayoría de ecuatorianos votaron por la no reelección definitiva de Rafael Correa.

Ese comportamiento llevó al Gobierno de Correa a profundizar en la verticalidad de las políticas públicas sectoriales, las que emanaban desde los distintos ministerios y “bajaban” a territorio para su ejecución, cuya responsabilidad correspondía a los organismos desconcentrados del Estado, que en la “Revolución Ciudadana” llegaron hasta el nivel de distrito (cantón) y circuito (parroquia). Esa idea de “bajar” la política sectorial a territorio no fue una característica solo del Gobierno de Correa, ha estado presente en la gestión de distintos gobiernos que actúan desde un Estado nacional centralista. Pero esa verticalidad fue mucho más evidente en el Gobierno anterior, puesto que extendió su presencia hasta el nivel de parroquia con la creación de distritos y circuitos.

Otra característica importante de las políticas sectoriales es que en mucho son estandarizadas o uniformes para todo el territorio, no consideran



(o lo hacen parcialmente) las diferencias, ni la diversidad, que en nuestro caso no son solo geográficas (territorial, climática y ambiental), sino también étnicas y culturales y por supuesto económicas y sociales. De ahí que en ciertos lugares del país, dichas políticas fueron poco efectivas, por no decir inaplicables.

Bajo esas circunstancias, lo que se pretende con esta publicación es reflexionar sobre la posibilidad de superar ese verticalismo de la política sectorial y del Estado nacional, aportando con iniciativas que busquen complementar la política pública sectorial con la política pública territorial, en donde se considere una gestión multinivel, la diversidad y las diferencias y desigualdades espaciales. La falta de territorialidad de las políticas públicas, exige adoptar una lógica horizontal en la gestión política; horizontalidad que es más propia de muchos gobiernos autónomos y descentralizados, a diferencia de la sectorialidad de la gestión política, que tiene una lógica más bien vertical (Muller, 1997), y es muy propia del gobierno nacional.

Además, cabe precisar la diferencia entre territorio y territorialidad, en donde el territorio está asociado a relaciones de poder y dominación (Faure y Douillet, 2005) entre Estado, ciudadanos, grupos y organizaciones, e incluso empresas transnacionales en un espacio territorial (Montañez y Delgado, 1998); mientras que la territorialidad es la capacidad de un actor de ejercer o regir a unas personas en un espacio de territorio controlado (Sack, 1986).<sup>2</sup>

Se trata entonces, de aportar en la reflexión sobre cómo territorializar las políticas públicas y es precisamente en ello que los gobiernos intermedios tienen un rol importante que cumplir, puesto que, como gobiernos intermedios, son quienes deben articular las políticas sectoriales emanadas del Gobierno central, con las políticas territoriales de los GAD. Tarea que para el caso de Ecuador ha resultado hasta ahora difícil de aplicar y mucho más desde que la gestión del Gobierno central enfatizó en la gobernabilidad más que en la gobernanza.

El presente volumen Territorialización de la política pública y gobernanza forma parte de la Serie Territorios en Debate creada en el 2015

---

2 Entre gobernanza y territorialidad hay alguna semejanza.

por el CONGOPE. La colección tiene la aspiración de ser un aporte importante para el país y sus distintos estamentos, la ciudadanía y los tomadores de decisión, principalmente en los gobiernos subnacionales, a quienes busca proporcionar insumos para la formulación de políticas públicas territoriales.

Se trata de un espacio de pensamiento crítico que con la reflexión de académicos nacionales y extranjeros, gestores de política pública, miembros de organizaciones sociales y de la sociedad civil y cooperantes, que tiene como fin último, aportar en las respuestas que el CONGOPE, los GAD Provinciales y los gobiernos locales, enfrentan en su *qué hacer* frente a las necesidades de política pública.

El presente volumen tiene como objetivo analizar la territorialización de la política pública y la gobernanza tomando como referencia los gobiernos intermedios y su relacionamiento con los otros niveles de gobierno.

En este sentido, Abdessamad Sekkal, Presidente del ORU Fogar y del Consejo Regional de Rabat, hace una reflexión de cómo las estrategias tradicionales de desarrollo se han vuelto caducas en el contexto de la globalización de la economía y cómo la mundialización de las formas de producción evita un crecimiento sostenido. Para Sekkal, la señalada complejidad invita a repensar el concepto de gobernanza local porque la dinámica de la interdependencia entre los diferentes actores sobrepasa la lógica tradicional de una gestión administrativa procedimental. En este contexto, el autor sostiene que el territorio se vuelve un espacio de producción y negociación y el lugar del bien común compartido. Sekkal reflexiona sobre el principio de subsidiariedad, como la manera que permitirá mantener un mejor sistema de racionalización global así como de gobernanza, permitiendo que cada nivel de gobierno pueda aportar de mejor manera respuestas específicas a preguntas comunes pero combinando tres ideas fundamentales: corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, pertinencia de las respuestas y los principios directores comunes frente al respeto de la soberanía territorial.

Por su parte, Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo, en su texto “El territorio en los procesos de planificación del desarrollo en el periodo 2007-2017: Hacia la construcción de un “espacio

estatal” exploran dos aspectos centrales: i) la representación del territorio en la planificación del desarrollo a escala nacional en el periodo 2007-2017; ii) la dimensión espacial de los instrumentos normativos, institucionales y metodológicos orientados a direccionar, articular y coordinar la intervención pública en el territorio. El trabajo concluye con reflexiones sobre la creación de un “espacio estatal” particular en función de las estrategias de planificación territorial analizadas, señalando los avances y limitaciones en las políticas públicas para la planificación, gestión y ordenamiento territorial.

Paúl Carrasco Carpio, prefecto de la provincia del Azuay reflexiona sobre los territorios y democracia para la convivencia a partir del papel que juega el Gobierno provincial como un puente entre lo nacional y lo local, reflexiona sobre el hecho de cómo los gobiernos intermedios logran incidir a través de herramientas conceptuales y metodológicas para apoyar procesos participativos aunque considera que es necesario un cambio en el modelo de país.

Diego Martínez hace un breve recuento del marco teórico conceptual de la “territorialización de la política pública”, incorporando el enfoque territorial en la formulación de políticas para el desarrollo, para abordar la política agrícola ecuatoriana durante los diez últimos años de “Revolución Ciudadana”. En su análisis afirma que en la implementación de los programas sociales y económico-productivos se adoptó una visión de “estándares” con lo que se continuó implementando “recetas” que homogenizaron las realidades y las problemáticas campesinas y generalizaron los sistemas productivos y organizativos. Cuando lo que debían otorgar era un rol activo a los actores territoriales en respuesta a problemas locales específicos y acorde a los diferentes contextos y realidades locales, lo que implicaba sobrepasar el centralismo para favorecer la consolidación de una verdadera “política pública territorial” en donde los niveles intermedios de Gobierno son los más cercanos a las problemáticas territoriales.

René Larenas, en su artículo “Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía”, analiza el aporte de los gobiernos intermedios en la construcción de la política pública e identifica dos tipos de políticas públicas que confluyen en los territorios: las políticas nacionales que se “territorializan”, es decir, se adaptan o localizan en la realidad de una

parroquia, cantón o provincia; y, las políticas locales, definidas por los actores. Larenas sostiene que en la legislación ecuatoriana, se pone en el tapete la viabilidad de impulsar políticas a partir de las competencias y funciones de los gobiernos locales, como expresión de su autonomía para promover procesos de desarrollo local, adecuados a las condiciones de cada territorio.

Lourdes Peralvo, en su texto “Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego”, reflexiona sobre las discusiones teóricas generales, a través del análisis de un ejemplo específico, las políticas en materia de riego y drenaje, competencia exclusiva de los gobiernos provinciales. Para la autora, la importancia de la gobernanza de los recursos hídricos y del modelo de descentralización es un factor determinante en la producción de alimentos, tanto para garantizar la seguridad o soberanía alimentaria, como para mantener la agroindustria de exportación y los agronegocios, ya que se considera que el riego permitiría aumentar la productividad hasta en cinco veces en relación con las áreas secas. Destaca cómo el acceso y eficiencia en los servicios de riego contribuyen significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores, la agricultura familiar, los pueblos y nacionalidades que tradicionalmente han estado ligados a la ruralidad y al cuidado de la naturaleza. Otro aspecto directamente relacionado con el tema es el ambiental, pues la sustentabilidad del servicio, depende de la protección y manejo sustentable de las cuencas hidrográficas y de la biodiversidad de los ecosistemas vinculados al ciclo hidrológico.

Edwin Miño, en su artículo hace referencia a varias concepciones de lo que es la territorialización de la política pública y sostiene que una visión territorial es solamente la que tiene una visión estratégica y multidisciplinaria, no solo en su interpretación sino también en la intervención.

## **Relación academia, gestores de política o actores sociales**

Desde un inicio fue intención del CONGOPE e Incidencia Pública, crear espacios de diálogo y discusión permanentes entre académicos, gestores de la política pública y actores sociales, incluyendo en lo posible visiones externas, de fuera del país o de la cooperación, que den su apreciación de

lo que acontece en el país o de otras experiencias sobre los temas abordados en cada uno de los libros.

Han sido tres años de construcción de esta relación y sus resultados son positivos, dado que tomadores/as de decisiones y funcionarios/as de los gobiernos provinciales y del CONGOPE han sostenido un diálogo abierto con la academia y ciudadanía, en el que se ha ido construyendo conocimiento, basado en la experiencia de gobernar los territorios y en la investigación y análisis académico. Conocimiento que se entrega al lector en los 10 volúmenes que forman parte de esta Colección. Diálogo fluido y abierto generado en conversatorios, seminarios y mesas de trabajo públicas presenciales y virtuales, a los que han concurrido los cerca de ochenta autores de estos libros, estudiantes, funcionarios, académicos y público en general, en los que se han expuesto y discutido las tesis contenidas en sus artículos.

Este esfuerzo de tres años ha sido posible gracias al compromiso con el desarrollo provincial y territorial del Presidente del CONGOPE y Prefecto Provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, quien ha acompañado este proceso con sus opiniones y orientaciones. Gracias también a la constancia del Director Ejecutivo del CONGOPE, Edwin Miño, en su afán de avanzar en la construcción de un pensamiento crítico que aporte a los grandes desafíos que día a día enfrentan los gobiernos provinciales por desarrollar sus territorios y alcanzar el bienestar de sus poblaciones.

Especial reconocimiento merecen los coordinadores de cada uno de los libros y los cerca de ochenta autores que han hecho posible contar con la única colección de libros (10 volúmenes) sobre desarrollo territorial en Ecuador. Es necesario expresar también el agradecimiento a Marcela Andino, Subdirectora del CONGOPE, quien durante todo este proceso ha estado presente para resolver las dificultades propias de este esfuerzo colectivo.

A Editorial Abya-Yala y al equipo de editores comandados por Milagros Aguirre, mi agradecimiento.

Se cierra esta 1ra fase de la Serie Territorios en Debate del CONGOPE con la satisfacción de haber hecho el mejor esfuerzo, quedando para otros el desafío de continuarlo.

Quito, 27 de diciembre de 2018

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39. Caracas.
- Faure, A. y Douillet, A.C. (2005). *La action publique et la question territoriale*. Grenoble: PUG. 1ra edición.
- Montañez, G., y Delgado, M.O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, VII (1-2).
- Muller, P. (1997). Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. *Tecnología Administrativa*, XI (23), enero-mayo. Medellín: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: Its Theory and History*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.