

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 Loor</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>	

# Gobernanza multinivel

---

Abdessamad Sekkal<sup>1</sup>

## Resumen

En un contexto marcado por la globalización de la economía y la globalización desenfrenada de los sistemas de producción, todas las estrategias de desarrollo tradicionales se han vuelto obsoletas, dada su incapacidad para proporcionar un crecimiento estable y sostenible. De hecho, la globalización presenta un nuevo desafío para todos los territorios que borra cualquier frontera, ya sea nacional, política o institucional. Este crecimiento de los fenómenos de la globalización, junto con la urbanización rampante, está causando cambios profundos en el papel del estado y su relación con otros niveles de gobierno. De hecho, frente a esta realidad, la naturaleza y la acción del estado se enfrentan con un fuerte desafío. Los conceptos de territorialización, gobernanza, participación y proximidad se destacan como nuevos puntos de referencia para un desarrollo más igualitario y, sobre todo, más sostenible.

**Palabras clave:** Globalización, territorialización, gobernanza, participación, proximidad.

---

<sup>1</sup> Presidente del ORU Fogar y del Consejo Regional de Rabat, Sale Kenitra.  
l.bakkali@regionrsk.org

El concepto de sostenibilidad impone un entretejido de varias dimensiones que van desde lo ambiental, económico, social y cultural, lo que aumenta el nivel de complejidad debido a la participación de varias capas y la magnitud de los desafíos planteados. De hecho, el desarrollo sostenible trasciende las fronteras políticas y afecta tanto al Estado como a los individuos. Esta gran complejidad también requiere de la cooperación de varios actores en múltiples niveles y la implementación de respuestas adecuadas a través de:

### **La racionalización del sistema de gobierno global mediante la integración de un modo de gobierno multinivel**

De hecho, todos los cambios relacionados con la globalización y los principales desafíos del desarrollo sostenible están cambiando los mecanismos que se deben implementar, exigen el fortalecimiento de los procesos locales de democracia y llevan a la renovación de los métodos de construcción para proyectos conjuntos. Esta transición de la forma clásica de política pública a la acción pública local ha significado el nacimiento de una multitud de lógicas y modos de intervención, que a veces crean una superposición en el ejercicio de habilidades y una amalgama significativa a nivel de comprensión de los diferentes niveles de gobierno.

Esta complejidad nos lleva a pensar en el concepto de gobierno local como una forma de regulación territorial que implica una fuerte interdependencia dinámica entre los actores. Como resultado, es esencial ir más allá de la lógica de la ejecución administrativa procesal y considerar el territorio como una “construcción colectiva” que requiere solidaridad entre los niveles de decisión en las fases de diseño, implementación e implementación. Basado en indicadores de desarrollo coherentes y precisos.

El territorio se convierte en un espacio de producción, negociación y reparto de un futuro común. Todo el sistema no solo se basa en la proximidad geográfica de sus actores, sino también en la base de la dinámica común que los motiva y los reúne en los diferentes dominios. Esta dinámica solo se puede lograr a través de la creación de mecanismos de gobierno apropiados en cada nivel territorial.

Por lo tanto, operar de acuerdo con el principio de subsidiariedad es capaz de racionalizar mejor el sistema general de gobierno al permitir que cada nivel proporcione respuestas específicas y específicas a problemas comunes mediante la combinación de tres ideas fundamentales, a saber: compartir la responsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, la relevancia de las respuestas específicas a los principios rectores comunes y el respeto por la soberanía territorial.

De acuerdo con este principio, el territorio, que hoy conoce el creciente entretejido de una multitud de actores locales heterogéneos, se puede dividir en tres niveles relevantes de gobierno cuyos roles son complementarios y se definen de manera precisa:

- El primer nivel es, por supuesto, el del Estado estratega, que elabora las principales políticas nacionales en los diversos campos.
- El segundo nivel es, sin duda, el del gobierno intermedio, que se posiciona como portador de programas de desarrollo territorial integrado teniendo en cuenta las estrategias nacionales y al mismo tiempo las necesidades del territorio regional.
- El tercer nivel es el de las comunas que constituyen el nivel de servicio más cercano a los ciudadanos.

Estos tres niveles principales de gobernabilidad combinan tanto los protagonistas tradicionales de la gobernanza territorial como todos los actores emergentes cuya influencia en el sistema de gobernanza se ha vuelto innegable. Esto se refiere a la segunda respuesta para racionalizar el sistema de gobierno general, a saber:

### **La racionalización a través del reconocimiento de nuevos actores de gobernanza territorial y la integración de un enfoque participativo**

La gobernanza territorial está experimentando el surgimiento de la fuerte participación de muchos actores cuyo peso e influencia en el sistema general de gobernanza se ha vuelto innegable. En primer lugar, observamos toda la esfera económica formada por productores, actores comerciales

y empresas multinacionales con una fuerte presencia a nivel local. Estos grandes actores, ya sean grupos de presión de negocios que actúan transnacionalmente o actores económicos locales, forman grupos interconectados que están fuertemente vinculados a la esfera política. Su papel en la producción y prestación de servicios les da el lugar de un jugador importante que influye directamente en las políticas del Estado.

Del mismo modo, la comunidad científica, incluido el sector de investigación y las organizaciones científicas, tienen una influencia directa en las diversas políticas públicas. De hecho, el análisis científico de estas políticas y la forma en que se presentan determina en gran medida su percepción por parte del público, así como su nivel de comprensión por parte de los ciudadanos.

Además, nadie puede negar que el ciudadano es ahora la nueva cara de la gobernabilidad local y el desarrollo sostenible. De hecho, las poblaciones han comenzado a expresar su firme voluntad de participar de manera inclusiva y activa en los proyectos territoriales y los métodos de toma de decisiones. En esta perspectiva, el público ya no es el receptor pasivo de las diversas políticas y estrategias, sino que se convierte en un actor clave en su desarrollo y difusión. Este deseo no solo estuvo marcado por la creación de asociaciones que ejercían una fuerte presión en el proceso de toma de decisiones, sino también por la aparición de nuevas formas de movimientos, encontrando en el creciente éxito de las redes sociales, una plataforma de marketing territorial. De hecho, los influenciadores ahora son actores clave en la promoción de la imagen de marca de un territorio determinado y pueden convertirse en socios reales para identificar nuevos proyectos de inversión, circuitos turísticos, etc.

Y no solo, las redes sociales le dieron al ciudadano promedio una herramienta ilimitada que le permite expresar su opinión frente a diversas políticas públicas y transmitir mensajes, cualquiera que sea su validez, a un gran número de usuarios de estas diferentes redes sociales. El ciudadano, a través de esta plataforma digital, puede ser un verdadero freno para los proyectos o, por el contrario, ser un catalizador para ellos.

Esta influencia directa ha alcanzado tal escala que hoy en día es inaceptable concebir una gobernanza territorial que no incorpore un enfoque



participativo efectivo y que dedique, a través de mecanismos específicos, la participación de los ciudadanos y la sociedad civil al proceso de toma de decisiones.

Como resultado, y al analizar las dos respuestas a la racionalización de la gobernanza territorial, a saber, la integración del enfoque de participación y la implementación de la gobernanza multinivel, está claro que su implementación está más adaptado a la escala regional. De hecho, la escala regional representa ante todo el espacio de convergencia entre el nivel estratégico de las políticas públicas y el nivel de proximidad proporcionado por las autoridades locales, al tiempo que garantiza la síntesis de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales.

## **Políticas intersectoriales**

De manera similar, el nivel regional constituye el nivel estratégico óptimo para la realización de soluciones adecuadas a los desafíos de la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, ya que combina la proximidad del campo, la visión estratégica y la capacidad de monitorear a lo sumo. Cerca de las necesidades y características del territorio. Del mismo modo, la escala regional constituye el nivel más relevante para la construcción de un interés colectivo común, ya que ofrece una lectura transversal del contexto y las especificidades del territorio, así como de los diferentes actores. La escala regional actúa como un enlace entre los niveles nacional y local. Su misión es similar a la del coordinador del proceso de planificación.

Además, el nivel regional permite una territorialización real de la acción pública y garantiza un desarrollo equilibrado de los territorios al tiempo que garantiza una equidad en los servicios prestados a los ciudadanos, ya que se basa en una definición más precisa de las necesidades.

De hecho, las políticas nacionales están demostrando ser más relevantes si forman parte de un espacio geográfico, social y económico más pequeño y más coherente que el nacional, dado que la movilización en torno a las políticas que afectan a varias áreas de intervención son fácilmente más

factibles a nivel regional, especialmente porque permite una difusión más relevante de la información, lo que garantiza una participación más amplia y más activa de los diferentes actores.

La sostenibilidad de los territorios en relación con sus desafíos ambientales, sociales y económicos, coloca inevitablemente a la región como el marco ideal para diseñar en una visión global e integrada las líneas principales de la estrategia de desarrollo sostenible, y para definir con precisión los proyectos de cooperación con comunidades debajo de la región, actores no estatales, es decir, sociedad civil, operadores económicos, medios de comunicación y ciudadanos. Debido a su proximidad con los ciudadanos y al conocimiento de sus necesidades, así como a las fortalezas y debilidades del territorio, la escala regional es la plataforma adecuada para garantizar la participación efectiva de los diversos actores de la gobernanza territorial y, en su caso, el ciudadano.

Además, y en un contexto actual marcado, en general, por la falta de recursos financieros asignados a los actores del desarrollo, la escala de los gobiernos intermedios es, sin duda, el nivel más favorable para asegurar la correlación entre el desarrollo local en pequeña escala y el desarrollo y el atractivo de los territorios en un amplio marco capaz de articular asociaciones con las principales organizaciones mundiales, regionales y nacionales de acuerdo con las prioridades establecidas. Por lo tanto, los actores regionales se sienten obligados a aplicar de manera más efectiva las medidas con las que comparan la responsabilidad, incluidas las relacionadas con la cofinanciación.

Si las regiones y los gobiernos intermedios se encuentran hoy en el centro del proceso de gobernanza y desarrollo sostenible de los territorios, su función solo se puede asegurar plenamente si se trata de fortalecer sus habilidades en las diferentes áreas para llegar a los siguientes objetivos:

- Materializar la planificación estratégica integrada en la visión nacional, cercana a la realidad y centrada en resultados cuantificables.
- Movilizar la capacidad gerencial y técnica para sentar las bases de esta planificación estratégica y el seguimiento de sus objetivos.
- Producir indicadores clave a nivel regional que guiarían las principales políticas nacionales.

- Establecer asociaciones entre las regiones y con el sector privado para movilizar el financiamiento necesario para la implementación de las diversas políticas.
- Hacer de la participación ciudadana un motor del éxito de las políticas públicas.
- Desarrollar y liderar programas de desarrollo sostenible, integrados y territorializados.