

Diego Martínez Godoy / Patrick Clark  
Coordinadores

# DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR

## Situación actual y perspectivas



2015

## DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR

### Situación actual y perspectivas

Diego Martínez Godoy / Patrick Clark, Coordinadores

*Serie Territorios en Debate. N° 1*

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)  
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
Teléfono: (02) 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) 250 6267 / (593 2) 396 2800  
e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
[www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador  
Calle San Luis Oe8-78  
San Francisco de Pinsha, Cumbayá  
Teléfono: (593-9) 99012226  
E-mail: [fenriquezbermeo@yahoo.com](mailto:fenriquezbermeo@yahoo.com)  
Skype: pancho.enriquez1  
Quito-Ecuador

Director de la  
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-311-0

Depósito Legal: 005381      Derechos de autor: 047371

Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

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



# Contenido

Presentación <i>Gustavo Baroja</i> .....	7
Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	9
El desarrollo territorial en el Ecuador: Elementos conceptuales y coyunturales para el análisis de las miradas locales en épocas de globalización <i>Diego Martínez Godoy / Patrick Clark</i> .....	15
Tungurahua: un caso ejemplar del desarrollo económico territorial en Ecuador <i>Fernando Naranjo Lalama</i> .....	37
La descentralización: Un camino al desarrollo territorial <i>María Caridad Vázquez</i> .....	61
Crecimiento urbano, agricultura familiar y perspectivas de desarrollo territorial rural en los Andes del Ecuador <i>Nasser Rebaï</i> .....	77
Diálogo y participación para el desarrollo territorial. Visión desde el cantón Cayambe <i>Humberto Cholango</i> .....	95

El nivel intermedio de gobierno Territorial ¿Una necesidad o el falso igualitarismo entre los Gobienos Autónomos Descentralizados? <i>Edwin Miño</i> .....	113
Memorias del Taller de Desarrollo Territorial en el GAD de Tungurahua <i>Marisol Lira Villarejo</i> .....	123
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	131



# El nivel intermedio de gobierno ¿Una necesidad o el falso igualitarismo entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

Edwin Miño Arcos<sup>1</sup>

El Ecuador tiene una estructura de desconcentración y descentralización muy peculiar. El nivel ejecutivo o Gobierno central está desconcentrado en línea recta y directa hasta el nivel parroquial con los tenientes políticos, mientras que los GAD subnacionales, si bien tienen el cuerpo legislativo y ejecutivo a nivel parroquial (junta parroquial), no necesariamente están alineados a los municipios o a las prefecturas. Esto significa que tenemos un Ejecutivo unido, fuerte y de alto nivel de cooperación y articulación territorial, mientras los GAD se mantienen atomizados y con pocos instrumentos de obligatoria coordinación.

Esta situación problemática ocurre como consecuencia del falso igualitarismo entre los distintos niveles de gobierno subnacionales, esto es entre prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales. No existe una prelación de autoridad ni de responsabilidad sino que estos están diferenciados por el territorio que administran y las funciones que cumplen.

---

1 Director Ejecutivo del CONGOPE.

Este igualitarismo no permite la creación de niveles de coordinación obligatorios y todo queda sujeto a la iniciativa o voluntad que tenga cada nivel desconcentrado, (gobernador, jefe político o teniente político) y de los GAD (prefecto, alcalde, junta parroquial) de trabajar articuladamente, por lo tanto, son contados los casos en que esto ha sucedido en el territorio.

Así, tras el reparto de competencias y facultades establecidas en el nuevo ordenamiento territorial, todas las provincias terminaron con déficit de recursos. Por ejemplo, cuando los gobiernos provinciales asumieron la vialidad rural, ésta no estaba debidamente financiada. Un estudio preliminar del CONGOPE determinó que aproximadamente 65 000 kilómetros de vías están a cargo de las prefecturas y que el presupuesto necesario para el tratamiento de estas supera los 10 000 millones de dólares, lo que representa casi el 33% del presupuesto del Estado.

Esperar que esto sea financiado con el presupuesto del Estado sería una irresponsabilidad, no obstante, al no tener los gobiernos provinciales mecanismos de política fiscal y tributaria, son pocos los espacios reales con que pueden alcanzar recursos<sup>2</sup>.

Los déficit en vialidad, riego, ambiente etcétera, deberían ser discutidos no como un problema de gestión de la descentralización sino como un problema nacional, con políticas a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo la problemática de la descentralización y la desconcentración es mucho más compleja que lo aquí enunciado.

## Algunas premisas de la descentralización

- 2 Los gobiernos provinciales han optado por implementar una contribución especial por mejora vial, conforme lo establecido en el COOTAD. Sin embargo los pocos niveles de cooperación con el Gobierno central determinaron que la ANT retire del pliego de requisitos para la matriculación vehicular el pago de esta contribución en los Gobiernos Provinciales, y puesto que estos no tienen capacidad montada de cobro, la contribución especial se vuelve voluntaria. Posteriormente la competencia de tránsito pasó a los municipios y depende de la voluntad del alcalde el apoyar esta propuesta de cobro generando cantones donde se cobra y otros donde no se cobra en la misma provincia con la consabidas elusiones tributarias.

Durante los últimos treinta años se ha escrito mucho sobre descentralización y desconcentración o desarrollo local. Existe abundante producción teórica y trabajos de toda índole. Inclusive, el auge de una oferta académica por parte de universidades, nos da una idea de lo arraigado y prolífero de la producción desarrollada en el país, así como del intercambio de experiencias nacionales e internacionales. Pero es necesario traer a colación dos premisas de la descentralización que generarán mayor debate.

La primera tiene que ver con la eficiencia y eficacia de la gestión descentralizada, entendidas como el manejo apropiado y económico de los recursos en la gestión de un proyecto. Cuando se plantearon estos mecanismos siempre se dijo que quien debía prestar los servicios era el nivel que sea más eficiente y efectivo para esta gestión, o sea el nivel central era muy pesado para ejecutar este tipo de obras y prestación de servicios.

La segunda premisa es que el nivel más cercano al territorio sería el que estaría más informado y presto para establecer la democracia territorializada y generar mayor participación popular<sup>3</sup>.

En este primer grupo de premisas, suponíamos que los GAD, al estar más cerca de la comunidad y conocer sus demandas, podrían ejercer funciones de manera eficiente y efectiva, mejor de lo que haría el Gobierno central a través de sus ministerios. El gran dilema está en que el presidente Rafael Correa lanzó un reto a los gobiernos locales, al preguntarse quién haría la gestión de manera tan o más eficiente que el Ejecutivo.

Podría ser ocioso recoger ese reto si no fuera porque en el proceso de recuperación de lo público este Gobierno es bastante eficiente

---

3 Democracia territorializada entendida como la serie de mecanismos para hacer efectiva la participación de la comunidad y de los individuos, por ejemplo los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato, la silla vacía, el gabinete itinerante, etcétera. Significa el establecimiento de un sistema de oír a la gente y que pueda evaluar la gestión del GAD.

y, sobre todo, porque a los GAD les falta un proceso de evaluación con indicadores que permitan medir la eficacia de su gestión. Inclusive no estoy en capacidad de creer este momento que la gestión de un GAD sería más eficiente que la de un ministerio.

## La descentralización neoliberal

Hay un segundo bloque de premisas que se asumieron en el proceso neoliberal, sobre todo desde los ochenta. En el marco de una estrategia de debilitamiento de la presencia del Gobierno central y lo público, se transfirieron ciertas competencias a los GAD y al sector privado a través de la privatización o la concesión. Así, al finalizar el siglo pasado y con un “Estado aparente”<sup>4</sup> y unos GAD atomizados, se destruyó al sector público y se plantearon desregulaciones que acabaron en un feriado bancario y el quiebre de la economía nacional.

La escasa definición de competencias llevó a algunos GAD a realizar su gestión de manera arbitraria, por ejemplo algunos consejos provinciales cedieron la administración de vías a empresas privadas, otros administraron las vías desde sus propios presupuestos, inclusive en una total distorsión se crearon fondos compatibles entre GAD, que acabaron en un despilfarro de recursos públicos y, siempre la balanza se inclinaba hacia los GAD de mayor capacidad en detrimento de los GAD más débiles.

Como consecuencia de la nula regulación a la gestión de los GAD, estos se dedicaban a construir aulas, dispensarios médicos, vías, entregaban textos escolares gratuitos, asumían asuntos de seguridad, etcétera; y el proceso de descentralización de estos se hacía de manera particular, pues cada GAD decidía que quería asumir y lo hacía mediante acuerdos bilaterales con el Ejecutivo.

Recordemos que la política neoliberal implicaba una serie de medidas que no se manifestaban de forma directa en la supresión del Esta-

---

4 Categoría empleada por el vicepresidente boliviano Álvaro García Linera.

do sino que se camuflaba con discursos que afirmaban la necesidad de tener un Estado pequeño pero fuerte, o que aseguraban que el Estado era un mal administrador, o que la administración pública era igual a la privada y que era necesario ser eficientes como el sector privado. Así, en el país entramos en una falsa dicotomía que ponía al Estado, supuestamente ineficiente por debajo del sector privado, debate tramposo que aún en la actualidad sigue siendo repetido insistentemente por la derecha ecuatoriana. Recordemos que las medidas camufladas en las que se basaba el neoliberalismo se podrían resumir en:

Austeridad y disciplina fiscal

Reestructuración del gasto público

Reforma tributaria

Privatización de las empresas públicas

Establecimiento de un manejo cambiario competitivo

Liberalización comercial

Desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales

Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa

Flexibilización de las relaciones económicas y laborales

Garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada (Acosta, 2005: 18) <sup>5</sup>.

Esa descentralización que debilita al Gobierno central y distorsiona la gestión en el territorio por parte de los GAD no la apoyamos, no creemos en ella y decimos que peor que el hacerlo así es peor que no descentralizar.

## El proceso actual

---

5 Sobre el llamado Consenso de Washington. Es paradójico citar a un actor político que hoy combate al Gobierno de la Revolución Ciudadana con actores y banqueros que defienden esos postulados.

La Constitución del 2008 empezó a poner orden en la asignación de competencias y facultades de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, al ser este un proceso, se establecieron mecanismos para que el Consejo Nacional de Competencias (CNC) las entregue progresivamente.

Sin embargo persisten aún muchos vacíos en los GAD como para que estos asuman ciertas competencias, por ejemplo, en los procesos de recaudación, solamente los municipios tienen determinadas capacidades tributarias, mientras que los otros dos niveles de gobierno no, aunque sus posibilidades fiscales estén redactadas. A esto se suma que la circulación vehicular en la zona rural no es grande, por lo que los peajes no resultan rentables, cuando el gobierno nacional mantiene para sí las vías nacionales de mayores flujos. Para complicar aún más la situación, los Municipios son quienes cobran el Impuesto Predial Rural, cuando son los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales rurales quienes hacen mayor gestión en la ruralidad. Este es, entre tantos otros, un efecto del igualitarismo local.

## El centralismo

Siempre hemos defendido la tesis de que el centralismo no es un problema geográfico, sino de administración. No es centralista Quito como ciudad ni lo son Quito y Guayaquil como zonas bicentralistas, término al que hace alusión Marco Antonio Guzmán (1994). El centralismo, al ser una forma de gestión pública, va generando micro centralismos en otras ciudades, en relación a poblados más lejanos o menos habitados, por ejemplo capitales de provincia que se vuelven centralistas en relación con los poblados periféricos.

Guzmán afirma que:

Una serie de actuaciones económicas, políticas, técnicas y también administrativas, determinan un flujo predominante de los recursos nacionales hacia un conjunto de organismos, entidades, empresas y también de partidos u organizaciones políticas nucleados en Quito y Guayaquil;

pero con más exactitud en grupos económicos muy pequeños, radicados en estas dos ciudades (con mayor proporción en Guayaquil), y en alguna medida, muchísimo menor, en Cuenca, Machala, Portoviejo y Manta (Guzmán, 1994: 23).

El mérito de Guzmán, no es solo compartir entre Quito y Guayaquil el defecto político administrativo del centralismo; sino descubrirlo como una forma de administración y distribución de los recursos en función de los grupos de presión económica y políticamente poderosos del Ecuador. Esta tendencia, por supuesto, no tuvo mayor acogida porque ponía un elemento básico en el debate, la pobreza, sobre la que no quieren discutir los grupos de poder regionales, sino atribuirle a una ciudad esa capacidad discriminadora que era producto de las formas de gobierno oligárquicas.

El discurso populista, sobre todo en la localidad, ha buscado identificar a Quito como eje del centralismo, discusión un poco superada últimamente, sin embargo mucho de ese discurso sobre todo en la época neoliberal, quería desviar la discusión sobre los modelos de desarrollo de la localidad, que en algunos casos –sobre todo la oligarquía guayaquileña– hablaba de autonomías y de modelos más independientes.

Con el regreso del Estado a la vida política-económica del país estas ideas se fueron debilitando juntamente con la visión de regionalismo natural, y las propuestas de constitución de nuevas regiones. Esto, sumado a la transferencia de competencias que estaban detalladas en la Constitución de Montecristi, desembocaron en un nuevo nivel subnacionales con un poco más de claridad.

Sin embargo, la discusión debe enfocarse en el financiamiento de estas competencias por parte de los GAD, pues si bien tienen recursos estos resultan insuficientes, por lo que sería necesario hallar mecanismos de coordinación con el Gobierno central hasta que mejoren las intervenciones territoriales.

## Cómo construir regiones

Definitivamente no se trata de tomar un mapa y con una regla trazar líneas para construir las regiones, sino que deben considerarse aspectos comunes e identificarse el flujo de relaciones entre los territorios y sus particulares características. Ese ámbito de homogenización entre los territorios es lo que debemos desentrañar para plantear las regiones. Así como las provincias nacieron en un momento determinado de la historia nacional y fueron consolidándose, también las regiones deberán ser producto de una construcción colectiva que puede concretarse conforme vayan acrecentando ciertas nociones como la nueva identidad, la profundización de sus flujos, etc.

Para conformar las regiones podemos usar variables a partir de la ubicación geográfica, las vías de comunicación, el nivel y grado de intercambio comercial entre zonas, la dotación de recursos naturales. Pero sin confundir el diagnóstico de cómo están esos flujos con aquello que proyectamos construir a partir de las regiones. Pero cualquiera sea la forma o metodología que utilicemos, la construcción de imaginarios homogéneos entre la región es un condicionamiento básico, así como el diagnóstico de identidades es lo que nos irá determinando el camino hacia la regionalización.

## El nivel intermedio de gobierno

En Ecuador, hay pocos trabajos sobre el nivel intermedio de gobierno –al contrario de lo que ocurre con el tema de la descentralización. Su mención en la Constitución es ambigua y depende de una conjunción entre el nivel provincial y el no creado nivel regional.

No obstante, para nosotros el nivel intermedio de gobierno articula la aplicación de las políticas públicas nacionales, estatales y del Gobierno central en la base territorial que es la provincia, incluyendo su supervisión en el nivel cantonal y parroquial. Como se puede ver, esta función hace de ese nivel algo más que enumerar una serie de funciones

o competencias; es articulador entre los distintos niveles de gobierno, lo que obliga a su identificación como la prelación entre los otros niveles de gobierno. Implicaría que este nivel tiene determinadas autoridades y responsabilidades sobre el nivel cantonal y parroquial, todo en función del cumplimiento de la planificación nacional. Y de regreso, será el encargado de recoger la planificación y demandas desde el nivel parroquial, articularlo al nivel cantonal y por último al nivel provincial.

Resumiendo, tiene dos funciones básicas: articular la aplicación de las políticas públicas nacionales en el territorio, y recoger la planificación y las demandas territoriales para que se expresen en la planificación nacional.

En el actual ordenamiento territorial ecuatoriano estas funciones les deberían corresponder a los gobiernos provinciales<sup>6</sup> bajo la dirección de las prefecturas.<sup>7</sup>

## Elementos para una propuesta

1. Reemplazo a las Regiones. La Constitución de este nivel de gobierno debe tener otra metodología basada en la necesidad política de provincias para juntarse en función de proyectos específicos, constituyendo regiones o mancomunidades voluntarias<sup>8</sup>.

---

6 La conformación de la Cámara Provincial que aprueba el plan de desarrollo provincial, así como el presupuesto de la Prefectura está formada por todos los alcaldes de una provincia y el número representativo de presidentes de junta parroquiales. Lo que le da la suficiente legalidad y legitimidad para ser el nivel intermedio; puesto que, recoge las demandas de parroquias y de cantones.

7 El prefecto o prefectas electas son las únicas autoridades electas a nivel de provincias, con la suficiente representatividad política en un GAD para constituir el nivel intermedio de gobierno.

8 La propuesta de reforma constitucional desarrollado en la enmienda presentada por el CONGOPE para aprobación de la Asamblea Nacional, no plantea la suspensión del proceso de regionalización, sino que supone la necesidad de otra metodología basada en la determinación de flujos y de afinidades, pero sobre todo clarificando el papel del nivel intermedio de gobierno.

2. La mancomunidad respeta las diferencias y orígenes pero sobre todo se basa en los flujos, en los territorios que irán generando articulaciones para construir zonas especiales de desarrollo, donde las provincias conjugan sus necesidades y demandas con propuestas conjuntas. Fundamentalmente esto podría funcionar para las provincias cuyos límites internos se definirán en procesos institucionales.
3. Estas zonas especiales, que tendrán nuevas limitaciones y deberán crear identidades, serían las preferidas en procesos de inversión para forzar la construcción de mancomunidades, en función de elaborar un plan de desarrollo zonal, y construir una autoridad político administrativa especial que administre los presupuestos desconcentrados que aportarían las dos o más provincias junto al Ejecutivo.
4. Las competencias que constitucionalmente están diseñadas para el nivel regional; deberán ser entregadas al nivel provincial, y donde éstas demanden la necesidad de una zona superior a la provincia, obligatoriamente constituirán una región. Por ejemplo, para el manejo de una cuenca hidrográfica deberá formarse una administración jurídica regional que construya el plan de la cuenca y el respectivo presupuesto de cada Gobierno provincial que sea parte de la región hidrográfica.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005). *Desarrollo glocal*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guzmán, Marco Antonio (1994). *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.