







#### VI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2008)

**Econ. María de los Ángeles Duarte**  
Presidenta  
Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda

**Arq. Alcibiades Vega**  
Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT  
Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca

**Arq. Fernando Cordero Cueva**  
Coordinador Académico del SNDU y PT  
Vicepresidente de la Asamblea Nacional Constituyente

#### INTEGRANTES DE LA COMISIÓN COORDINADORA DEL VI SIMPOSIO DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

**Econ. Fander Falconí**  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

**Econ. Diego Aulestia V.**  
Gerente General del Banco del Estado

**Sr. Johnny Terán**  
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

**Arq. Rodrigo Vivar**  
Presidente del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

**Dr. Jaime Astudillo**  
Rector de la Universidad de Cuenca

#### COMISIÓN TÉCNICA DEL VI SNDU Y PT

**Ing. Efrén Reyes**  
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

**Ing. Andrea Carrión**  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

**Econ. Lorena Saavedra**  
Banco del Estado

**Arq. Fernando Gallegos**  
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

**Ing. Oswaldo Quinde**  
Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

**Arq. Fernando Pauta**  
**Arq. Oswaldo Cordero**  
**Arq. Carlos Jaramillo**  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca

**Soc. Patricio Carpio B.**  
Delegado Técnico de la Asamblea Constituyente a la Comisión Técnica del SNDU y PT

**Lcda. María Eloísa Vallejo**  
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

#### VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2010)

**Econ. Walter Solís**  
Presidente  
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

**Arq. Alcibiades Vega**  
Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT  
Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca

**Arq. Fernando Cordero Cueva**  
Coordinador Académico del SNDU y PT  
Presidente de la Asamblea Nacional

#### INTEGRANTES DE LA COMISIÓN COORDINADORA DEL VII SIMPOSIO DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

**Econ. René Ramírez**  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

**Econ. Diego Aulestia V.**  
Gerente General del Banco del Estado

**Dr. Paul Granda**  
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

**Ing. Montgomery Sánchez**  
Presidente del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

**Lcdo. Hugo Quiroz**  
Presidente del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE)

**Dr. Jaime Astudillo**  
Rector de la Universidad de Cuenca

#### COMISIÓN TÉCNICA DEL VII SNDU Y PT

**Ing. Efrén Reyes**  
**Ing. José Brito**  
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

**Lcda. María Belén Moncayo**  
**Lcda. María Caridad Vásquez**  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

**Econ. María Soledad Barrera**  
**Econ. Lorena Saavedra**  
Banco del Estado

**Arq. Patricia Palacios**  
**Arq. Fernando Gallegos**  
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

**Arq. Rocío Yáñez**  
**Ing. Oswaldo Quinde**  
Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

**Ing. Miguel Andrade**  
Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE)

**Arq. Fernando Pauta**  
**Arq. Oswaldo Cordero**  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca

**Soc. Patricio Carpio B.**  
Delegado Técnico de la Asamblea Nacional a la Comisión Técnica del SNDU y PT

**Lcda. María Eloísa Vallejo**  
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT



# MEMORIAS

VI Y VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

**MEMORIAS DE VI Y VII  
SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO  
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo  
Urbano y Planificación Territorial**  
Edición y elaboración

**Ideando publicidad**  
Diseño de portada y diagramación 099985136

**Monsalve Moreno**  
Impresión

**Primera edición**  
Agosto de 2012



# INTRODUCCIÓN

Este libro recoge las principales ponencias de los dos últimos Simposios de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, el sexto realizado conjuntamente con la Asamblea Constituyente entre el 23 y el 25 de abril de 2008 y el séptimo con la Asamblea Nacional entre el 27 y 29 de octubre del 2010.

Como antecedente del VI SNDU y PT, que se realizó con el apoyo de la Asamblea Constituyente y en coordinación con la Mesa Constituyente que trabajaba los temas de descentralización y organización territorial, se decía que el mayor problema que sufre la población ecuatoriana en el siglo XXI, es la indigencia y la pobreza como expresiones de las múltiples inequidades que persisten en el actual modelo de desarrollo. Las secuelas se muestran predominantemente en la falta de servicios públicos, déficit de vivienda, mal uso del suelo urbano y rural, degradación ambiental, deficiente accesibilidad a varias regiones del país, falta de políticas de estado sobre descentralización, autonomía seccional y ordenamiento del territorio.

El tema central del VI SNDU surgió de la permanente idea de enfrentar la pobreza y la indigencia que afectan a la mayoría de ecuatorianos, mediante procesos de descentralización que vienen gestándose en Ecuador desde hace más de 10 años sin mayores resultados concretos. Se pretendió por tanto nutrir el apoyo a la descentralización con evaluaciones críticas de los procesos iniciados a partir de la aprobación de la Ley de Descentralización en el año 1997, igualmente se trató de abordar en ese foro nacional las múltiples relaciones que deberían existir entre lucha contra la indigencia y la pobreza, descentralización de competencias y ordenamiento territorial. Por estas consideraciones se sintetizó como: “Descentralización Política y Reorganización Territorial: una herramienta contra la pobreza y la inequidad”, siendo sus principales objetivos los siguientes:

- a) Evaluar el proceso de descentralización que vivió el Ecuador en la década 1997-2007, desde la aprobación de la Ley de Descentralización (8 de Octubre de 2007) como herramienta en la reducción de la pobreza, la indigencia y la inequidad..
- b) Establecer y caracterizar las “trasferencias económicas” realizadas desde el Estado Central, hacia los Organismos Seccionales Autónomos, tanto aquellas que corresponden a los mecanismos legales vigentes (FODESEC, FONDEPRO, ICE, FONSAL, Fondo de Descentralización-15%, Leyes Especiales), cuanto las asignaciones subsidiarias canalizadas hacia provincias y cantones a través de los ministerios u organizaciones desconcentradas.

c) Estudiar los procesos históricos de organización territorial y creación de asentamientos humanos en el Ecuador.

d) Estudiar el rol de los Gobiernos Seccionales Autónomos y su relación en la lucha contra la pobreza, la indigencia y la inequidad; y los demás problemas nacionales y locales de la población residente en los territorios sobre los que se ejerce dicha autonomía seccional.

e) Identificar los recursos con los que cuenta o podría contar el Estado y establecer aquellos que podrían ser transferidos concomitantemente con competencias que se descentralizan o se han descentralizado, y cuales deberían ser administrados en forma central desde el Gobierno Nacional.

f) Sugerir los niveles de gobierno que requiere el Ecuador del futuro, para ordenar su territorio y alcanzar el bienestar de todos sus habitantes.

g) Establecer el rol que deberían jugar las universidades en la lucha contra la pobreza, la indigencia y la inequidad y su opinión sobre la descentralización y ordenamiento territorial como herramientas para superar esos problemas.

## **SUBTEMAS:**

Sin pretender excluir ninguna iniciativa y con el afán de apoyar el debate constituyente, se propusieron algunos subtemas a considerarse en el “VI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL”:

1. Derechos Ciudadanos (necesidades insatisfechas) y nuevas competencias de los Gobiernos Seccionales
2. Sistema Nacional de Planificación y nuevas formulas estatales para distribuir con equidad los recursos del Estado.
3. Reorganización territorial para enfrentar el centralismo, la degradación ambiental, y potenciar las capacidades regionales implícitas en nuestras diversidades naturales y culturales.
4. Nuevas formas de representación política en relación con el territorio, tanto para organismos nacionales cuanto regionales, provinciales y locales.
5. El Ordenamiento Territorial en el Ecuador, evaluación y perspectivas como herramienta del desarrollo equitativo y solidario.
6. Nuevas formas de enfrentar las carencias de servicios públicos, viviendas y transporte público.

## **VII SIMPOSIO:**

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN DESAFIO CONSTITUCIONAL**

El tema central del VII SNDU y PT surgió de la constatación de múltiples problemas derivados de los inexistentes o limitados procesos de Ordenamiento Territorial, que están provocando diferentes impactos en los ámbitos: social, ambiental y productivo.

La “insatisfacción de necesidades básicas” tiene enorme relación con la carencia de un ordenamiento territorial urbano y rural. Es obvio que el abandono de espacios productivos tradicionales o la ocupación no planificada de áreas naturales que debían mantenerse como áreas protegidas, zonas no urbanizables o reservas naturales, tienen igualmente una directa relación con la falta de dichos procesos de ordenamiento, en las diferentes escalas territoriales.

La carencia de planificación es tan evidente que, pese a los mandatos constitucionales y legales aún no se cuenta con una cartografía nacional de buenas características geodésicas, para propiciar procesos de Ordenamiento Territorial Urbano y Rural en todo el país.



Desde el lado académico, las universidades ecuatorianas han sido víctimas del mito neoliberal que suponía que la planificación había muerto y que el mercado era capaz de resolver todos los problemas sociales, ambientales, institucionales. Actualmente en ninguna universidad ecuatoriana, se enseña con suficiente profundidad a planificar y ordenar el territorio, así como a gestionarlo con eficiencia y eficacia. En este contexto los centros de educación superior deberán modificar, en unos casos, y crear en otros, ofertas académicas para atender con excelencia las demandas que surgen en esta nueva realidad política y territorial que ya empezamos a vivir a partir de octubre de 2008.

Sin duda, podemos asegurar que el ordenamiento territorial planificado, es un verdadero desafío constitucional para el Gobierno Nacional, para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y para la Universidad Ecuatoriana. Todos deberán acondicionar sus estructuras institucionales y redefinir su accionar en el marco de la nueva Constitución.

Uno de los temas más relevantes en la nueva Constitución del Ecuador, es su título V sobre la “Organización Territorial del Estado”. En el, si bien se mantienen las tradicionales circunscripciones territoriales conocidas como parroquias rurales, cantones y provincias, se establecen también las condiciones para la creación de regiones autónomas y distritos metropolitanos; surgimiento de mancomunidades y circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. Para Galápagos se establece “un Gobierno de Régimen Especial” y a la Amazonía se lo define como una “Circunscripción Territorial Especial” que forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta.

Esa nueva organización territorial definida en forma general en la Constitución ha sido desarrollada en el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” aprobado en el 2010 en la Asamblea Nacional, que a su vez prevé dentro del Plan Legislativo 2010-2013, elaborar y aprobar una “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial” por considerar que dicho Ordenamiento constituye un elemento fundamental del “Buen Vivir” en las diferentes circunscripciones del territorio nacional. Esa ley constituirá una poderosa herramienta para eliminar inequidades y aprovechar de mejor manera la tierra agrícola y urbana, mediante acciones planificadas que permitan, entre otros aspectos, localizar la población y mejorar el sistema de centros poblados, usar respetuosa y sustentablemente los territorios en estado natural, localizar actividades económicas (extractivas, agropecuarias, manufactureras, de servicios), crear adecuados niveles de accesibilidad, dotar de equipamientos de uso colectivo, servicios e infraestructuras, preservar el agua y los humedales, paisajes, vestigios arqueológicos y monumentos arquitectónicos e históricos.

Esta radical transformación política y territorial arrancó en el 2008 con la promulgación de la Constitución vigente, que otorga competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y resulta altamente estimulante para la Comisión Organizadora del Simposio de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, el haber logrado propiciar en el VI SNDU y PT no solo el debate de los temas de organización territorial y descentralización que hoy configuran el título V de la Constitución vigente; sino adicionalmente haber coadyuvado a la definición de esa nueva organización territorial con sus correspondientes “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, y con la identificación de competencias exclusivas para cada uno de ellos.

También es importante comentar que fue el VI SNDU y PT, que sugirió por primera vez en nuestra vida republicana que los gobiernos municipales de los distintos cantones incluyan representaciones proporcionales de las poblaciones urbana y rural, estos cambios hoy ya son visibles en todas las provincias gracias a la Constitución del 2008 y a la COOTAD, una verdadera revolución que llega 190 años después de nuestra independencia.

El VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial tuvo dos grandes objetivos:

- a) Debatir sobre la necesidad de generar procesos planificados de Ordenamiento Territorial en Ecuador desde enfoques académicos, políticos y técnicos entre los actores involucrados en el desarrollo nacional, para generar insumos que alimenten y retroalimenten iniciativas legislativas y procesos articulados de planificación y gestión en los diferentes niveles de gobierno.
- b) Propiciar una reflexión académica y técnica sobre la oferta académica de nuestras universidades, para contribuir a los procesos de planificación y gestión del Ordenamiento Territorial en el marco de la descentralización inducida por la Nueva Constitución.

## SUBTEMAS:

Sin excluir otras iniciativas se propusieron cuatro grandes subtemas o ejes temáticos para ser desarrollados en el VII Simposio:

1. Evolución del Ordenamiento Territorial en el Ecuador.
2. Procesos de descentralización y Ordenamiento Territorial
3. El Ordenamiento Territorial frente a las demandas sectoriales y las competencias exclusivas o concurrentes de los diferentes niveles de gobierno.
4. Redefiniciones y creaciones de perfiles universitarios para afrontar la descentralización y el Ordenamiento Territorial propuestos en la Constitución.

Siendo muy importantes las ponencias, conferencias, debates y conclusiones de los Simposios de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial que se publican en este libro, considero importante sugerir a las entidades que integran la Comisión Organizadora de los Simposios completar con otras iniciativas académicas los temas que se abordan en estos foros nacionales. Podría llamarse a concursos de investigación para profundizar algunos temas y crear una serie de publicaciones en las que se puedan desarrollar y profundizar tanto los aspectos conceptuales cuanto los operativos. Sería muy importante que fortaleciendo las instancias técnicas de la Comisión Organizadora de SNDU y PT se pueda publicar mensualmente una “Gaceta” sobre Desarrollo Urbano y Planificación Territorial en coordinación con el Consejo Nacional de Competencias.

Arq. Mtr. Fernando Cordero Cueva<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, Arquitecto, especializado en Urbanismo, Planificación y Formulación de Programas y Proyectos de Desarrollo Urbano (IBAM, Brasil 76-77), Master en Procesos de Dirección del Desarrollo Local (Universidad Complutense de Madrid, 2005-2006). Consultor especialista en Sistemas de Información, Catástrofes y Planes de Ordenamiento Territorial.





@to

**SIMPOSIO NACIONAL DE  
DESARROLLO URBANO Y  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**Descentralización Política y  
Reorganización Territorial:**  
*Una herramienta contra la pobreza e inequidad*

**CUENCA\_23\_25\_ABRIL\_2008**

# MEMORIAS

---

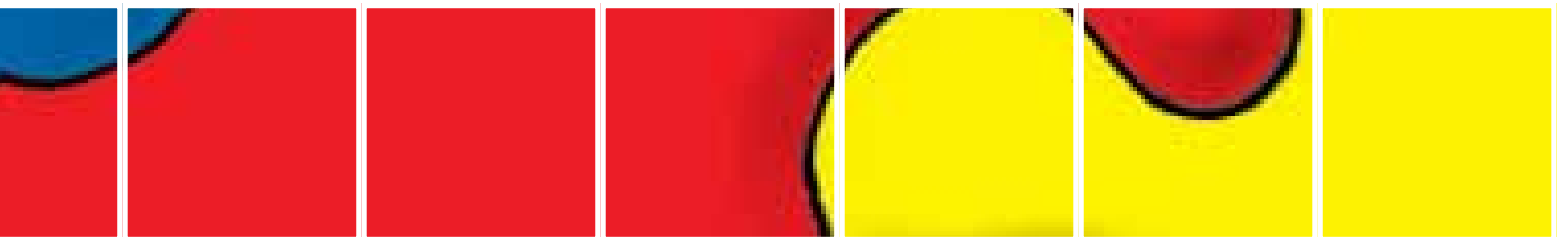
VI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
**DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y REORGANIZACIÓN TERRITORIAL:**  
UNA HERRAMIENTA CONTRA LA POBREZA E INEQUIDAD

---



# LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA NUEVA ARQUITECTURA DEL ESTADO

Arq. Alfredo Lozano Castro





# LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA NUEVA ARQUITECTURA DEL ESTADO

Arq. Alfredo Lozano Castro

## LA CONFIGURACIÓN ÉTNICO-TERRITORIAL ECUATORIANA

Una breve mirada al pasado de la actual república del Ecuador incluido por supuesto, el gobierno colonial, que sentó las bases político-administrativas, socio-económicas y culturales de la república- permite constatar que la división geográfica y cultural entre sierra, costa y Amazonía, debido a la implantación del gobierno colonial, centrado en la exportación de las riquezas nativas, configuró una particular jerarquía urbana, que tenía como cabezas principales a Quito y Guayaquil, donde se han concentrado las principales instituciones del poder del Estado; las mayores inversiones de los gobiernos de turno y, por supuesto, el capital económico-financiero. Es por ello que cuando se cae en la tentación de manipular las causas de la crisis socioeconómica, jurídico-política, administrativa-institucional y cultural que recurrentemente vive el país, achacándola exclusivamente al “centralismo”. Cabría hacer una rigurosa reflexión sobre las razones de la ingobernabilidad, que ha servido para que los grupos de poder económico acrecienten sus beneficios, pues una institucionalidad debilitada mal puede consolidar una gestión pública eficiente en beneficio de todos los ciudadanos. Si sumamos a ello los frecuentes escándalos de corrupción, se puede explicar la situación de empobrecimiento de la mayoría de la población, aunque paradójicamente somos un país rico en recursos naturales y talentos humanos, y poseedores de una vasta diversidad regional.

Esta diversidad regional, fruto de una naturaleza privilegiada y de las singulares características físico-geográficas del país, permiten en una jornada de un día, recorrerlo percibiendo y constatando costumbres, olores, sabores, formas de ser, sentir y actuar diferentes, que se combinan con paisajes maravillosos que van desde los fríos páramos nevados, pasando por los valles interandinos, para luego descender al caluroso trópico amazónico o a las playas costeras. Y precisamente esta diversidad es desaprovechada y despilfarrada, dada la visión miope de gobernantes de turno locales y nacionales, más preocupados de dar soluciones inmediatistas y clientelares, que de plantear planes, programas y proyectos que aprovechen estas potencialidades y contribuyan al bienestar de todos los ecuatorianos.

Por otra parte, en este territorio privilegiado se han desarrollado configuraciones étnico-territoriales que al calor del proceso cultural ecuatoriano, es decir de la existencia de dos matrices culturales, la Indígena-Andina y la Hispana-Europea, han dado lugar a pueblos antiguos o históricos en los que perviven las raíces ancestrales y formas de ser propias de las primeras culturas, que se debaten en una fuerte pugna con las formas impuestas por la colonización hispana/europea. Aquí subsisten blancos e indios, más un contingente mayoritario de mestizos, todos marcados por la fuerza telúrica del pasado ancestral de pueblos que se resisten a ser meros espectadores del proceso cultural y que reclaman con la autoridad que les otorga su experiencia en la culturización del territorio, que se tomen en consideración sus formas productivas, costumbres, creencias, valores, tradiciones y festividades; en definitiva, su singular relación con la naturaleza y el cosmos. Ejemplos de estos pueblos se encuentran a lo largo del callejón interandino, en provincias como Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Cañar, Azuay y Loja.

Están luego los pueblos nuevos, mezcla de indios, blancos y negros, más una representativa migración interna y externa, esta última proveniente del Oriente Medio, África y Asia, son pueblos que por su ubicación geográfica tienen un dinamismo económico y absorben fácilmente la influencia de culturas foráneas, lo cual les imprime un novedoso carácter que se manifiesta en sus costumbres y forma de



ser extrovertida. Ejemplos de estos pueblos se encuentran en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro, es decir en todas las de la costa.

Finalmente, encontramos a los pueblos emergentes de reciente colonización, habitados por indios y blancos. Los primeros se mantuvieron durante siglos al margen del proceso civilizatorio occidental, pero en estas últimas décadas, el descubrimiento y explotación de sus recursos naturales (petróleo fundamentalmente) ha impactado fuertemente en sus estructuras tradicionales, forzándolos a integrarse al Estado nacional. Ejemplos de estos pueblos se encuentran principalmente en las provincias orientales de Pastaza, Napo, Orellana, Sucumbíos y Morona Santiago.

Estas características que definen el territorio (condiciones físico-geográficas) y la territorialidad (configuraciones étnico-culturales) al parecer como ciertos sectores en forma maniquea pretenden presentar han entrado en fuerte contradicción de intereses y sea bienvenida la ocasión para plantear algunas interrogantes:

¿Cómo ha sido entendida y gestionada la diversidad regional desde el nacimiento mismo de la república?  
¿Quiénes son los responsables de la implantación de los modelos económicos y sucesivas crisis políticas del país? Dicho sea de paso, los modelos de crecimiento económico, entre otras cosas, privilegiaron la bicefalía urbana que hoy se traduce en rivalidad y pugna de las dos ciudades más pobladas, Quito y Guayaquil, donde se concentra el capital económico-financiero.

¿Cuáles son las causas del fracaso del Estado Centralista y cómo han manejado sus arcas fiscales los gobiernos de turno?. En la actualidad ciertos sectores políticos, afincados a nivel regional, achacan exclusivamente al centralismo el fracaso del Estado, soslayando responsabilidades y buscando chivos expiatorios para convertirse en los paladines de un nuevo orden jurídico y político-administrativo, que por cierto es necesario y en consecuencia merece ser tratado con la mayor sabiduría y objetividad posible.

En este contexto, las propuestas que reclaman autonomía (cantonal o provincial) parecen desconocer la historia de la nación y tienen como denominador común el reclamo de las rentas fiscales generadas en cada entidad territorial, dejando de lado temas de fondo como la asunción de nuevas competencias y, principalmente, el modelo de Estado que tradicionalmente ha preconizado la existencia de la nación única, bajo el paraguas del libre mercado, que hace tabla rasa de la diversidad regional. A nuestro juicio, las propuestas de autonomía deben aprovechar las potencialidades y la diversidad biológica y cultural del país, y sustentarse en un proyecto que sirva para poner en práctica un modelo de Estado que se sustente en la reestructuración político-administrativa y un nuevo ordenamiento territorial.

## **EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

El “entorno político” del reciente periodo de ingobernabilidad (1997 -2006), que refleja el agotamiento del modelo de Estado vigente, se ha caracterizado por la emergencia de problemas que se agudizan cada vez más, generando una situación insostenible que se manifiesta de múltiples formas y entraña diversos comportamientos de la población, a saber:

- Un Estado bicentralista, caduco y obsoleto, ha polarizado al país dando lugar a una pugna “regionalista”, entre Quito y Guayaquil, por conseguir asignaciones económicas extrapresupuestarias y competencias administrativas a la carta.
- Las ciudades de Quito y Guayaquil concentran un nivel de inversiones públicas y privadas que ninguna provincia menos aún otra ciudad tienen.
- Ingobernabilidad del Estado-Nación unitario; cultura del paro de actividades, generando situaciones de hecho para negociar las pretensiones localistas.
- Ciudadanía sin identidad, se fomenta un seudo regionalismo basado en consideraciones geoeconómicas, que obstruye la visión integral del país e impide construir un país para todos.
- Grupos que representan intereses seudo regionales han operado desde el Congreso Nacional para

preservar sus privilegios; incluso no dudan en violentar el orden legal constituido. Un ejemplo de ello es precisamente la ingobernabilidad de esta última década.

- Desconocimiento de la memoria histórico cultural, que testimonia la presencia de naciones indígenas en las tres regiones geográficas, desde tiempos inmemoriales.
- Procesos de descentralización y modernización del Estado que han fracasado por falta de decisión política y por la resistencia de la burocracia nacional y local.
- Presupuesto económico del Estado inequitativo, que favorece las disparidades territoriales.
- Alta defraudación en la tributación fiscal.
- Gobernaciones, instituciones de régimen dependiente, unidades ejecutoras, programas o proyectos financiados con endeudamiento externo y organismos de desarrollo regional que operan en clara competencia y superposición de funciones con los gobiernos seccionales autónomos.
- Formación profesional universitaria ajena a las necesidades del país y de los cambios que la sociedad ecuatoriana reclama.

Frente a esta problemática, desde inicios de los 1990, a partir de la promulgación de la Ley de Modernización del Estado y Privatizaciones (diciembre 1993) y posterior creación del Consejo Nacional de Modernización, CONAM (1994), los gobiernos de turno han intentado impulsar procesos de Reforma Administrativa del Estado, que curiosamente tienen un carácter intermitente, tomando impulso luego de las sucesivas crisis políticas. Basta recordar que la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales (marzo 1997) y la Ley Especial de Descentralización Administrativa del Estado y Participación Social (octubre 1997) fueron aprobadas en el gobierno interino de Fabián Alarcón, aunque no se hizo mayor intento por aplicarlas. Tan es así, que el Reglamento de la Ley de Descentralización no se aprobó sino años después (junio 2001).

Durante ese gobierno interino (1997-1998) cabe también mencionar el proceso de Reformas Constitucionales aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente (junio 1998) que, para el caso que nos ocupa, tocan al Título XI: De la Organización Territorial y Descentralización. Cap. 1. Del régimen administrativo y seccional; y, Título XII: Del Sistema Económico. Cap. 2. De la planificación económica y social. En ellos se introducen reformas a la división político administrativa, con la posibilidad de crear circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas; y, por otro lado, se establece el sistema nacional de planificación con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

Posteriormente, en el gobierno Gustavo Noboa se da impulso al proceso de descentralización, activándose el papel de la Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, la cual incluso llegó a tener listo un Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial (2 de octubre 2002), que se distribuyó en los diarios de mayor circulación del país con el ánimo de conocer las opiniones y sugerencias de los ciudadanos sobre este tema de trascendental importancia.

En cuanto al proceso de Descentralización y Desconcentración, empezaba a tomar auge, con la identificación de apoyos a la descentralización, para lo cual se organizaron mesas de trabajo en los sectores de Turismo, Ambiente, Agricultura, Vialidad, Educación, Salud, Bienestar Social, Economía y Finanzas, con las que se dio inicio a la Cooperación Técnica No Reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo objetivo era identificar las actividades de mayor alcance para utilizar los recursos del Programa de Apoyo a la Descentralización (US\$ 4.8 millones. Préstamo BID 1358/OC-EC), para entonces recién aprobado.

En el gobierno de Alfredo Palacio el proceso de descentralización desde el centro –aunque parezca una paradoja– toma nuevamente impulso pues se cuenta con el préstamo del BID y el CONAM relanza el Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD (2005), enfocándose en los sectores de Agricultura (nivel provincial y cantonal), Vialidad y transporte, Ambiente, Salud, Educación, y Turismo (nivel cantonal) y Fiscal, como eje transversal. Esto revela que en el proceso sólo estaban implicados los ministerios respectivos, con los Consejos Provinciales y los Municipios que habían solicitado las transferencias de competencias, que por cierto resultaron pocos pese a los múltiples talleres de inducción.

En resumen –si bien este no es el lugar ni hay el propósito de evaluar el estado de la cuestión (existen algunos estudios que pueden ser consultados)- podemos decir que el proceso de Descentralización Administrativa del Estado que hasta ahora se mueve de tumbo en tumbo entre los “buenos deseos de

la voluntad política del gobierno de turno” y la amenaza de propuestas autonómicas– arroja un rotundo fracaso. El balance final en esta década pérdida (1997-2006) es que se han despilfarrado recursos económicos (Prestámo BID, Programa de Apoyo a la Descentralización). Se han echado al traste procesos, dada la constante inestabilidad política de los ministros y respectivos equipos técnicos de los ministerios, lo que ha redundado, entre otras cosas, en la falta de claridad en torno a como gestionar las competencias descentralizadas (a nivel nacional y local) y su correspondiente coordinación o distribución de competencias, entre los niveles del gobierno seccional. Esto, sumado al rol que pueden desempeñar las organizaciones sociales y no gubernamentales que, a nuestro juicio, es la asignatura pendiente y donde radica el éxito o fracaso del proceso.

En tales circunstancias, insistir en el modelo del Estado Central aplicando Procesos de Reforma Administrativa: Modernización, Desconcentración o Descentralización, parece no dar resultado. Para la mayoría de sectores políticos, por no decir todos, el modelo de Estado “Centralista” es obsoleto, y consecuentemente, habría consenso para cambiarlo, imponiéndose una profunda innovación institucional, tanto a nivel de los organismos nacionales, cuanto seccionales. Esto supone crear un nuevo modelo de Estado, conformado por entidades político-administrativas autónomas (regiones, comunidades territoriales o mancomunidades provinciales-cantoniales) que respondan a un nuevo ordenamiento territorial para generar procesos de desconcentración y descentralización, superar las inequidades territoriales y desarrollar el potencial endógeno; un modelo en que el proceso de reforma administrativa no sea opcional, a la carta, sino que constituya la parte medular de la nueva estructura político-administrativa, iniciándose un proceso gradual e integral de transferencia de competencias y recursos a las nuevas Entidades Territoriales Autónomas.

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN**

La planificación territorial y urbana en Ecuador tiene alrededor de 50 años de vigencia, durante los cuales ha transitado por diversos organismos rectores (JUNAPLA, CONADE, ODEPLAN, SENPLADES) y ha sido objeto de manejo de teorías y formulación de planes nacionales, regionales, provinciales y de desarrollo urbano que todavía no han sido sometidos a análisis sistemáticos, capaces de conducir a una evaluación crítica que permita innovar procedimientos, metodologías y contenidos; proponer sistemas de monitoreo y control, y principalmente, gerenciar su concreción en el territorio. Esta última ha sido, al parecer, una de las mayores falencias de los instrumentos de planificación, tanto a nivel nacional como local.

En cuanto al ordenamiento territorial, como es lógico suponer, los instrumentos o figuras de planeamiento también se han visto influenciados por las teorías o paradigmas vigentes sobre el funcionamiento del territorio y la sociedad (a cada modelo de interpretación, corresponde un modelo de intervención). Se pasó de los planes desarrollistas a los planes estratégicos y, últimamente, a los planes de desarrollo local y participativos, con fuerte acento en lo ambiental; quizás estos dos últimos con mayor incidencia a nivel local o municipal.

Cabe asimismo destacar que en estos últimos años el ejercicio de la planificación ha dejado de ser una actividad exclusiva de las instituciones públicas encargadas de emprenderla por mandato de la ley. La irrupción de organizaciones no gubernamentales en el ámbito local, ha significado la proliferación de planes de desarrollo local o planes participativos de desarrollo, que en algunos casos, entran en conflicto con el plan o planes institucionales. Al respecto habría que clarificar que instituciones públicas tienen directa incidencia en el Ordenamiento Territorial. Actualmente a nivel local la Ley de Régimen Municipal establece que el Municipio es la institución encargada de realizar tanto el Plan de Desarrollo Económico Social cuanto los Planes Reguladores de Desarrollo Físico Espacial, o Planeamiento Urbano, en sus términos jurisdiccionales.

Por otra parte, durante este periodo se han promulgado un sinnúmero de leyes relacionadas con el tema hasta desembocar en el Sistema Nacional de Planificación, recogido en la última reforma constitucional (1998). Precisamente, la Constitución Política (Art. 254 y 255) dispone que el Sistema Nacional de Planificación es de carácter obligatorio para el sector público, bajo un sistema descentralizado que estará a cargo de un organismo técnico (SENPLADES), dependiente de la Presidencia de la República,

que establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social a corto, mediano y largo plazo. Además, las dependencias de planeación de los gobiernos seccionales autónomos deben ser las responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal y estar en coordinación con el Sistema Nacional.

En el ámbito de las competencias de los Ministerios del Gobierno Nacional existen algunas leyes que les facultan a realizar tareas de planificación. Por ejemplo, el Ministerio de Ambiente mediante la Ley de Gestión Ambiental (Art. 17), en coordinación con la SENPLADES y con la participación de otras instituciones que por disposición legal tienen competencia en la materia, está facultado para formular el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

El actual Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), según la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (Arts. 3 y 4; 71 y 72) está facultado para conservar el patrimonio de las áreas naturales mediante los respectivos Planes de Ordenamiento, así como para asumir el control y administración de cada una de estas áreas. Además, tiene entre sus responsabilidades el Plan de Uso, Manejo y Zonificación de los Suelos, para que estos se utilicen de acuerdo a su vocación. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) tiene entre sus objetivos (Art. 1) impulsar el desarrollo territorial sobre la base de un ordenamiento equilibrado de los asentamientos humanos, que articule lo urbano y lo rural, que proteja el ambiente y asegure el desarrollo sustentable del país.

El Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTO), por su parte en materia de vialidad, está facultado para elaborar el Plan Nacional de Carreteras y para asumir todo lo relacionado con la construcción y mejoramiento de caminos; mantenimiento de red primaria y secundaria de carreteras, etc.

El Ministerio de Turismo, según la Ley Especial de Desarrollo Turístico (Art. 37), deberá supervisar en concordancia con el INEFAN, la actividad turística establecida dentro de las áreas naturales, las cuales serán restringidas a zonas definidas como de uso público dentro de un proceso de Ordenamiento Territorial integrante del Plan de manejo de cada área.

Al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Seguridad Nacional (Art. 48), le corresponde en los espacios terrestre y marítimo la delimitación de zonas de seguridad y áreas reservadas.

A nivel de los Gobiernos Seccionales Autónomos, los Consejos Provinciales cuentan con la Ley Orgánica de Régimen Provincial (Art. 7; literales c y k), que les faculta a realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial, en coordinación con otros Consejos Provinciales, y a efectuar su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Por otro lado (Art. 51), se establece que las actividades de los Consejos Provinciales necesariamente se sujetarán a la Planificación Nacional y Regional. El Sistema de Planificación Provincial está bajo la responsabilidad del Prefecto Provincial quien dirigirá y coordinará la planificación provincial que integrará al Gobernador, encargado de coordinar la participación de los representantes institucionales de la función ejecutiva; a los alcaldes de los cantones que componen las provincias y a los presidentes de las Juntas Parroquiales Rurales; al o los representantes de las entidades de desarrollo regional; a los representantes de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas; y, a los representantes de las organizaciones sociales y productivas jurídicamente reconocidas, con sede provincial o cantonal.

Los Concejos Municipales cuentan con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establece como atribución de los Municipios planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales (Art. 12), debiendo tomar en cuenta las orientaciones dadas en los planes nacionales y regionales de desarrollo económico que adopte el Estado. Además se menciona que las municipalidades participarán del Sistema de Planificación Nacional a través de sus programas y proyectos (Art. 25).

Respecto del Planeamiento y Urbanismo (Art. 220) se establece que a la administración municipal le compete de forma obligatoria preparar un Plan de Desarrollo Municipal, destinado a prever, dirigir, ordenar y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo; así como la formulación de Planes Reguladores de Desarrollo Urbano, para lo cual, de ser necesario, solicitará o contratará el asesoramiento técnico correspondiente. Por otro lado, se contempla que en concordancia con los objetivos y las políticas nacionales, y con la participación de los actores públicos y privados las municipalidades formularán y aprobarán sus planes de desarrollo estratégicos cantonales, programas y proyectos que garanticen la con-

secución de sus fines y la adecuada coordinación del desarrollo parroquial, cantonal, provincial y nacional.

En referencia a las Juntas Parroquiales, su Ley Orgánica establece (Art. 21) que deben elaborar el correspondiente Plan de Desarrollo Parroquial, que servirá de base para el desarrollo de la zona y para la coordinación de obras y servicios con los Concejos Municipales y Consejos Provinciales. Por otra parte, el reglamento a la citada ley (Art.18) establece que se podrá consultar a la comunidad sobre lineamientos generales en cuestiones ambientales, proyectos de infraestructura y ordenamiento territorial, siempre y cuando no se opongan a las disposiciones legales vigentes.

En resumen, se puede decir que para el ejercicio del Ordenamiento Territorial, existen suficientes leyes que establecen competencias para diferentes organismos del Estado, tanto a nivel nacional como seccional. De cara a estas disposiciones es necesario definir claramente las competencias y niveles de coordinación de los ministerios directamente relacionados con el Ordenamiento Territorial, así como articular e integrar dentro del Sistema Nacional de Planificación todas las leyes con implicación territorial, para que no se superpongan, y de ser el caso reformarlas, dejando claras las correspondientes figuras de planeamiento en cada nivel de gobierno. Es asimismo necesario establecer sistemas de evaluación a través de indicadores y relacionar la planificación a la inversión pública y al manejo de la información.

En el ámbito seccional las disposiciones de las leyes Orgánicas de Régimen Provincial, Régimen Municipal y Juntas Parroquiales requieren ser armonizadas, pues si bien contemplan la realización de Planes de Desarrollo en su respectiva jurisdicción, en la realidad la descoordinación y falta de articulación y armonización, tanto entre los planes formulados por los niveles de gobierno seccional cuanto entre los regímenes del gobierno nacional y seccional, son el común denominador. Aunque parezca una paradoja, la desarticulación del desarrollo territorial en el país se acentúa con la proliferación de planes de desarrollo en todos los niveles y tipologías, provinciales, estratégicos, de desarrollo urbano, parciales de urbanismo, maestros, especiales, de desarrollo local, participativos, de desarrollo parroquial o comunal. En medio de esta abundancia de planes y de objetivos estratégicos y modelos de desarrollo territorial que se quiere construir, hace falta clarificar algunas cuestiones básicas:

- ¿Quién hace que y que figura de planeamiento corresponde hacer?
- ¿Quién gobierna efectivamente el Ordenamiento Territorial?
- ¿Quién proporciona los lineamientos del desarrollo territorial y urbano?
- ¿Quién coordina las políticas, programas y proyectos identificados en cada localidad?
- ¿Quién hace cumplir las previsiones y directrices de los planes vigentes?
- ¿A quién se rinde cuentas de los resultados de los respectivos planes?

Se puede seguir planteando más interrogantes, pero este no es el lugar ni el momento adecuado. Más bien se intenta evidenciar las debilidades en la gestión del ordenamiento territorial, pues las dependencias encargadas de la planificación, tanto en el gobierno nacional como seccional, tienen una ardua tarea que realizar, dado que las disposiciones constitucionales referidas al Sistema Nacional de Planificación, no tienen todavía mayor aplicabilidad, siendo una asignatura pendiente su normal funcionamiento.

Como corolario a este apartado, se puede decir sin temor a equivocarnos, que tal vez somos el país donde más planes se hacen, aunque de manera desordenada, descoordinada, desaprovechando sinergias, malgastando recursos económicos y talento humano, y fundamentalmente, con una visión fragmentada y miope del desarrollo local y nacional.

## **LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA NUEVA ARQUITECTURA DEL ESTADO**

La Asamblea Constituyente tiene entre sus principales retos discutir y proponer al conjunto de la sociedad ecuatoriana, una nueva arquitectura del Estado que debe plasmarse en un Nuevo Ordenamiento Territorial. Para el efecto, es necesario contar con los instrumentos adecuados, resultando clave el concepto de Ordenación Territorial en sus diferentes aspectos: legislación, políticas, organización administrativa, planes, etc. Tal concepto aún no ha logrado afincarse en el país, pero podría entenderse como “el conjunto de

actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres”.

La consecución de tales objetivos supone utilizar una serie de medios que, a decir del autor citado, pueden sintetizarse en los siguientes:

- “Establecimiento de incentivos o tasas disuasorias, para dirigir la creación de empleos a las regiones, comarcas o núcleos urbanos deseados.
- Creación selectiva de grandes infraestructuras regionales y dotación de equipamientos supramunicipales.
- Delimitación y protección de áreas libres de interés comarcal, regional o nacional”.

La utilización coordinada de estos medios supone, la elaboración de planes integrales (planificación territorial, que se configura como una parte de la ordenación territorial), en los que se incluyan las diferentes actuaciones previstas para un territorio determinado. Vistas así las cosas, la ordenación territorial existe en todos los niveles territoriales, municipal, provincial, regional, nacional, diferenciándose simplemente en el grado de concreción que pueda darse a sus actuaciones, en función de las competencias que tengan atribuidos, y la extensión territorial sobre la que actúan.

La oportunidad de la implementación de la nueva arquitectura del estado, también debe servir para sentar las bases de la ordenación territorial y la reestructuración institucional del Sistema Nacional de Planificación, de manera que permita superar su inestabilidad cíclica (recuérdese la creación de las hasta hoy cuatro instituciones responsables) y establecer un sistema coherente y estructurado de ordenación territorial, adecuado a las características de nuestro país, y en el cual, sin menoscabar las competencias que a cada ente territorial político-administrativo corresponda, exista una coordinación, armonización y respeto por los intereses generales del país y por los particulares de los demás entes que configuren el nuevo Estado Ecuatoriano.

La coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno y la armonización o compatibilización del ejercicio de la planificación, expresado en los diferentes planes que se formulan a distinta escala y ámbito de actuación, exige el establecimiento de por lo menos tres instancias: instituciones ejecutivas, de estudio y asesoramiento, y de coordinación. Asimismo se requiere de instrumentos de ordenación del territorio (planes) perfectamente sincronizados en cada nivel de gobierno, tanto en sentido vertical como horizontal. Actualmente, si bien existe en el país un marco legal que en algunos casos establece los planes que se deben formular, en cambio no se dispone de una estructura de los instrumentos de ordenación territorial, y más grave aún, de instituciones que cumplan las tareas específicas de estudio y asesoramiento o coordinación. Esto al parecer correspondería a la SENPLADES, pero en la práctica no se cumple y en una nueva situación habrá que clarificar el rol que le compete, en el supuesto de que estas competencias se descentralizan.

Por otra parte, es necesario elaborar un esquema de organización administrativa, donde se establezca con claridad cuál es el organismo administrativo con capacidad de decisión y funciones de coordinación, así como quiénes lo conforman. Este organismo puede ser la misma SENPLADES, aunque deberían conformarse diversas áreas o comités para temas específicos. A nivel central, sería dable crear una subsecretaría o delegación para la ordenación del territorio, al igual que a nivel de las entidades territoriales autónomas que se establezcan. La instancia administrativa de estas dependencias que serán las que podrán asumir las nuevas tareas deberá guardar conformidad con las funciones de los actuales organismos de desarrollo regional.

En cuanto a la estructura o jerarquía de los Planes de Ordenación Territorial, el Estado deberá establecer un marco general de referencia. Cada entidad político-administrativa redactará su plan, en concordancia con su problemática y extensión territorial. El ámbito territorial adecuado para la ordenación territorial es el supramunicipal (región, cuenca hidrográfica o comarca), a veces sin correspondencia político-administrativa. A nivel municipal debe distinguirse la ordenación territorial de la ordenación urbana. Según estos principios los tipos de planes que pueden ser elaborados tendrán el siguiente esquema:

## ESQUEMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

ACTIVIDAD	PLANES
Ordenación del territorio	Plan Nacional o Estrategias Nacionales ↓ Estrategias de Entidades Territoriales Autónomas ↓ Planes Económicos Territoriales ↓ Planes Regionales o Comarcales ↓
Ordenación urbana	Plan Municipal de Ordenación Urbana ↓ Otros Planes Urbanos

Fuente: A. García Álvarez, 1981. Elaboración: propia

En este esquema, la ordenación territorial ejercida desde la función pública, tiene la tarea de definir aquellos elementos que contribuyen a la construcción de una estructura territorial, que responda a las necesidades y aspiraciones de las entidades político-administrativas. Al respecto, la consideración de nuevas entidades territoriales (regiones, comunidades territoriales o mancomunidades) como factor de desarrollo autónomo, equilibrado y sostenible, demanda como uno de sus ejes nucleares la apuesta por la implementación de procesos y mecanismos de cooperación con todos los ámbitos de la administración pública (nacional, regional, provincial y municipal), de manera que sea posible gestionar en forma coherente y eficaz las políticas sectoriales con incidencia en tal o cual espacio geográfico.

La cooperación entre las administraciones públicas, los agentes económicos y sociales en el marco de la ordenación territorial, son instrumentos eficaces para equipar a un espacio físico y socioeconómico carente de infraestructuras básicas y convertirlo en uno que aproveche al máximo sus potencialidades y pueda encarar los retos y oportunidades que ofrecen la integración regional (CAN, CSN, MERCOSUR) y la globalización económica. En este mismo marco, el desarrollo sostenible que exige una política activa y de medidas concretas, dejará de ser retórico y constituir una apuesta y un compromiso necesario de poderes públicos, agentes sociales y económicos, y organizaciones ciudadanas.

Sin duda, la modernización del Estado, transformaciones institucionales y necesidades sociales, plantean la urgencia de compatibilizar los procesos socioeconómicos y ecológicos, para preservar los recursos naturales en bien de las generaciones futuras, lo cual representa nuevos retos a la ordenación del territorio. Igualmente, el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones o Comunidad Sudamericana de Naciones y la globalización de la economía, serán el marco de referencia de la ordenación territorial en los próximos años.

En esa perspectiva, aquella debe ser un instrumento para mejorar la competitividad de las entidades territoriales (regiones, comarcas, mancomunidades) a fin de garantizar la sostenibilidad de su desarrollo. Los Planes de Ordenación Territorial en las escalas provincial, comarcal, regional y nacional, tienen que apostar sobre todo a la articulación regional, la integración económica y la cohesión social, requisitos imprescindibles para hacer frente a los retos del futuro. La región es un territorio con distintas potencialidades y oportunidades, pero también debilidades. Por tanto, el establecimiento de estrategias y ámbitos de cooperación con otras regiones del país, debe sentar las bases de un conjunto de propuestas cuyo máximo objetivo será conseguir regiones equilibradas, para mejorar la calidad de vida y bienestar de sus poblaciones.

Finalmente, cabe señalar que el proceso de construcción de un nuevo espacio social, político y económico requiere entre otras cosas, de una propuesta de modelo territorial que privilegie sus potencialida-

des convirtiendo al territorio en un factor de desarrollo, de modo tal de enfrentar los retos económicos, ambientales y culturales que demandan, en el horizonte más cercano, la sociedad presente y las generaciones futuras. Por consiguiente, la ordenación territorial se convierte en un instrumento con el cual es posible asumir la tarea de identificación y descripción de las estructuras espaciales como partes de sistemas complejos y sus interrelaciones, previa a la fijación y evaluación de objetivos y alternativas de acción que, en último término, apuntarán al desarrollo del modelo de sociedad deseado.

En resumen, la nueva arquitectura del estado, aparece como una gran oportunidad para plantear en profundidad, soluciones innovadoras a la históricamente frágil gobernabilidad del país, al modelo económico que favorece a determinados grupos de poder, y genera inequidades territoriales que han querido ser solventadas mediante la atomización del país, con la creación de cantones y ahora último provincias, para solucionar la carencia de infraestructuras básicas, dotación de equipamientos, etc. accediendo a la distribución de las rentas del estado. Esta situación heredada que ha polarizado el país en dos grandes centros urbanos (Quito y Guayaquil) exige nuevos enfoques, que rebasen los ámbitos municipal y provincial, y sus posibles soluciones deben responder a las necesidades sociales, económicas políticas y culturales de la conformación social ecuatoriana, reconociendo su diversidad. Para ello, parece indispensable tener en cuenta entre otras, las condiciones siguientes:

- Concertación y pacto político que involucren a los partidos políticos, movimientos sociales y fuerzas progresistas, sin exclusión de ninguna clase, para identificar los grandes ejes de un nuevo modelo de estado y de gobierno, que permita el desarrollo integral del territorio nacional.
- Nueva institucionalidad político-administrativa con autonomía y descentralización de competencias para su pleno ejercicio.
- Consideración de las nacionalidades indígenas ancestrales (Mantas, Huancavilcas, Quitus, Puruhas, Cañaris) a las que se sumarían las actuales nacionalidades amazónicas: Shuar, Ashuar, Sionas, Awas, Huaorani, etc, que por derecho histórico-cultural serían el sustento del Estado plurinacional.
- Innovación o reingeniería institucional que suprima, fusione o cree nuevas instancias, principalmente aquellas que tienen que ver con la administración pública y la ordenación territorial; por ejemplo, ministerios de transporte y obras públicas, desarrollo urbano y vivienda, ambiente, turismo y gobierno.
- Legislación en materia de ordenación territorial, que defina ámbitos de actuación y competencias para hacer viable la nueva estructura territorial propuesta, así como dotación de los correspondientes instrumentos para su gestión.
- Fortalecimiento institucional y reorganización de los gobiernos seccionales autónomos y de los organismos de desarrollo regional.
- Participación de todos los actores sociales—universidades, sindicatos, organizaciones sociales, FFAA, Iglesia, ONG, etc, a través de veedurías para el control del gasto público y del endeudamiento externo.

En este contexto, antes de trazar precozmente el nuevo mapa de división político-administrativa, es preciso reflexionar sobre cómo garantizar la cohesión social y equidad territorial a nivel interno, para enfrentar en óptimas condiciones, no sólo el reto de la construcción del moderno Estado ecuatoriano, sino también el de la Comunidad Andina o Sudamericana de Naciones, donde las particularidades regionales sin duda desempeñarán un papel importante, pues desde un ámbito territorial de mayor escala, la elaboración de directrices y estrategias territoriales, pasan por el rol protagónico (geoestratégico y geoeconómico) de las regiones. En el futuro próximo el papel de las regiones es uno de los referentes claros. Está en juego su posicionamiento en la dinámica de la economía nacional y supraregional, y esto se entiende en un escenario de plena integración, en el que deben insertarse bien conectadas físicamente, cohesionadas e integradas territorial y económicamente.

## BIBLIOGRAFÍA

Segre, Roberto (relator) (1978). América Latina en su Arquitectura. México, Siglo XXI Editores, 2a edición.

Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, junio 1998.

Barrera, Augusto (2005). Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio. Quito, UNDP-CONCOPE. Serie Territorio 22.



“Identificación de Apoyos al Proceso de Descentralización. Descentralización en el Ecuador”. Mesas de Trabajo. Quito, CONAM, BID, GTZ. abril 2002.

Jornadas Técnicas: Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio.. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía, febrero 1999.

Lozano Castro, Alfredo (1998). “La Ordenación del Territorio como instrumento para el desarrollo del país” en Memorias del Encuentro Nacional sobre Ordenamiento Territorial. Quito, Secretaría General de Planificación-BID, septiembre.

Ley de Gestión Ambiental. R. O. N° 245. 30 julio 1999.

Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales. R. O. N° 37. 27 marzo 1997.

Ley Especial de Descentralización Administrativa del Estado y Participación Social. R. O. N° 169. 8 de octubre 1997.

Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. R. O. N° 418. 10 septiembre 2004.

Ley Orgánica de Régimen Provincial.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. R. O. N° 159. 5 diciembre 2005.

Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.

Programa de Apoyo a la Descentralización. Quito, PAD, CONAM, BID. Quito, 2005.

Revista Estudios territoriales N° 1 (1981). Madrid, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

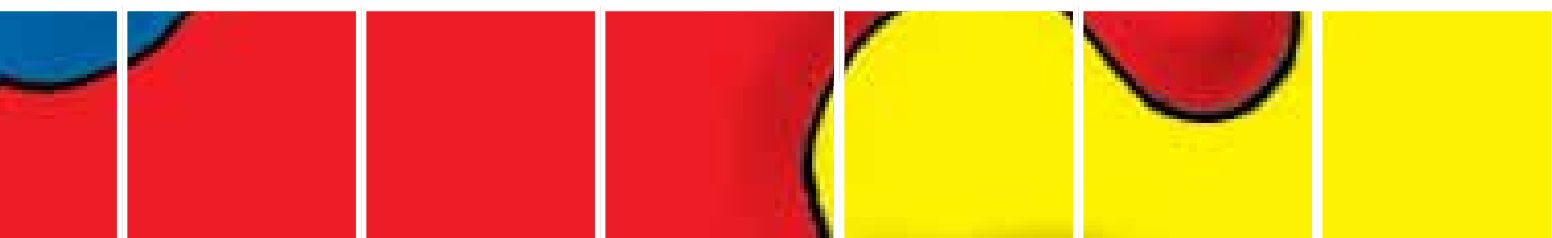
Ojeda Segovia, Lautaro (2002). Situación actual de la descentralización en el Ecuador. Avances, problemas y perspectivas. Quito, UNDP.

[www.plantelecuador.org](http://www.plantelecuador.org)



# **APOORTE DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA AL DESARROLLO URBANO Y AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Azucena Vicuña Cabrera





# APORTE DE LA UNIVERSIDAD ECUATORIANA AL DESARROLLO URBANO Y AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Azucena Vicuña Cabrera

## ANTECEDENTES

La presente ponencia tiene como objetivo responder a las inquietudes que plantea el tema del Simposio en cuanto al papel que debe cumplir la Universidad ecuatoriana frente a la serie de problemas que presentan el desarrollo urbano y la planificación territorial en el país.

La planificación territorial en el proceso hacia el ordenamiento territorial, mantiene los siguientes objetivos fundamentales:

- Desarrollo socioeconómico equilibrado;
- Mejora de la calidad de vida;
- Gestión responsable de los recursos naturales con la protección del medio ambiente; y,
- Utilización racional del territorio.

El planeamiento urbano es el mejor ejemplo para reflexionar en la necesidad de ordenar el territorio, y en el análisis del área urbana y su dinámica, que dan como resultado la legislación sobre el uso del espacio para llegar a la aplicación del modelo territorial propuesto.

Desde esta perspectiva, la ordenación del territorio implica legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados, puntos que pueden verse como etapas encadenadas dentro del proceso global del ordenamiento territorial. La legislación determina las políticas territoriales, la planificación conduce a la elaboración y aprobación de los planes y, finalmente, la ejecución de los planes transforma la realidad que no es el final del proceso, sino que abre una nueva fase del ordenamiento.

Un punto importante en el ordenamiento territorial es su carácter científico. Para 1981, Friedmann y Weaver, identifican dos elementos exteriores que inciden en la ordenación del territorio: la ideología y el conjunto de disciplinas científicas, procedentes tanto de las ciencias sociales cuanto de las físicas y medioambientales.

La ideología nutre la ordenación del territorio desde la perspectiva de la identificación de los problemas territoriales que hay que resolver. Las doctrinas han evolucionado tomando los problemas en algunos casos con celeridad, como el de los temas medioambientales, o en otros casos en forma lenta, como los desequilibrios interregionales que fueron tratados con mucha posterioridad a su existencia. Esta tarea se encarga a los organismos de control y ejecución local.

Las disciplinas científicas aportan al ordenamiento territorial con criterios objetivos sobre qué instrumentos o acciones resultarían más apropiados para la resolución de los problemas planteados. Entre estas disciplinas se destaca en primer plano, la Geografía como ciencia que estudia la interrelación de la sociedad con la naturaleza, a través de los ejes de espacio, tiempo y escala, seguida de las que se encargan del estudio de la naturaleza física, como la Geología, Física, Química y Biología, y de las que se ocupan de las acciones humanas como la Arquitectura, la Ingeniería, la Historia, el Derecho, la Sociología y la Economía, para cerrar el círculo con la Ecología, que sustenta las dos líneas. De esto se encargan las Universidades.

Si bien el objetivo del ordenamiento del territorio es corregir los problemas territoriales, también tiene la perspectiva de prevenir problemas territoriales futuros. Con la inclusión de los temas medioambientales han aparecido más problemas territoriales que, en otras etapas del desarrollo, casi no se habían tenido en cuenta.

Con base en los aportes científicos, se ha llegado a detectar cuatro aproximaciones bien diferenciadas a los temas propios de la ordenación del territorio:

- La aproximación política: instancia principal, ya que el ordenamiento del territorio termina siempre en decisiones políticas.
- La aproximación técnico-profesional: donde las disciplinas científicas aportan con visiones objetivas que permiten formalizar alternativas.
- La aproximación de los agentes económicos: a quienes van dirigidas las decisiones destinadas a favorecer su actividad, con ciertas restricciones para armonizar actividades y usos.
- La aproximación ciudadana: donde el ciudadano participa como usuario del territorio, aspecto que cada vez cobra más importancia.

En otro campo de esta conceptualización se recoge el carácter interdisciplinar del ordenamiento territorial. Hildenbrand destaca el carácter horizontal de la ordenación del territorio con un enfoque sistémico e integral, anotando que el territorio no es patrimonio de ninguna disciplina científica ni de ningún campo profesional.

El autor anota que geógrafos, arquitectos, urbanistas, ingenieros, abogados, economistas, biólogos, geólogos, ecólogos, y otros, dan visiones parciales y complementarias, necesarias todas ellas en el proceso de ordenamiento territorial.

En nuestro país:

- Por una parte, la participación ciudadana, el ordenamiento territorial, el proceso de descentralización y la temática ambiental necesitan un mayor análisis dentro del componente territorial, para lograr una gestión ágil y eficiente de los recursos financieros y naturales, en una perspectiva de desarrollo sostenible.
- Por otra parte, es una nueva demanda de la sociedad civil tener un adecuado control sobre la gestión de su territorio, por medio de un empoderamiento, es decir una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones, y de un mejor conocimiento de los parámetros de la gestión territorial.

## **COMPROMISO DE LA UNIVERSIDAD**

Con este antecedente se expone aquí sobre la tarea de la Universidad, con el ejemplo de cómo se trabaja en el sistema nacional de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), a través de la Escuela de Geografía.

Esta instancia académica forma profesionales de pregrado con dos títulos: el de Licenciatura en Ciencias Geográficas y Estudios Ambientales, y el de Ingeniero en Ciencias Geográficas y Desarrollo Sustentable con mención en Ordenamiento Territorial.

Ante de la necesidad de formar profesionales a nivel de posgrado, se ejecuta el Programa de Maestría en Desarrollo Regional y Planificación Territorial, que se orienta hacia tres rubros de formación académica:

- 1.- La relación gestión territorial – desarrollo regional y local, con la hipótesis de que el manejo integrado de un territorio permite una mejor eficiencia y sostenibilidad de los proyectos de desarrollo, por medio del fomento de la organización y de la innovación.

2.- El manejo integrado de los recursos naturales, mediante el uso de metodologías participativas, un mejor conocimiento de las leyes vigentes y un enfoque sistémico del manejo de los territorios.

3.- El uso de herramientas adecuadas para diagnóstico y prospectiva de los territorios.

Tres enfoques principales guían la necesidad de capacitación de profesionales:

- La comprensión de los mecanismos de desarrollo regional como requerimiento frente al proceso de globalización y descentralización.
- La planificación territorial como mecanismo de diálogo y de gestión del desarrollo.
- La investigación interdisciplinaria como fundamento de la comprensión del territorio.

La propuesta de este Programa de Posgrado nació de la relación interinstitucional de la PUCE con el Proyecto PLANTEL, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y la Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo (SENPLADES) –instituciones a nivel nacional– y con el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD), el Programa PREPRA y la Universidad de París 1– Sorbona de Francia.

La Maestría en “Desarrollo Regional y Planificación Territorial” busca satisfacer las necesidades de formación de posgrado de los profesionales ecuatorianos que, en su desempeño laboral, requieren estar formados en un conjunto de disciplinas y temáticas para aportar eficientemente al ordenamiento del territorio que, en última instancia, se traduce en bienestar social.

Ello es vital si se considera que las municipalidades adquieren cada día más importancia en el proceso de descentralización del Estado. En Ecuador existen al momento 220 municipios, algunos de los cuales han iniciado un proceso de descentralización en áreas como turismo, salud y transporte, y 24 Consejos Provinciales de los cuales apenas cerca del 10% disponen de planes de desarrollo.

A excepción de los grandes municipios, la mayoría no cuentan con personal técnico capacitado que pueda llevar a cabo todo el proceso de planificación (desde la concepción hasta la implementación). Esta debilidad hace que los municipios respondan a la demanda actual de su población sin ninguna política de desarrollo y que dependan de entidades ejecutoras con financiamiento externo.

El campo laboral del desarrollo rural y urbano, requiere de profesionales formados en un conjunto amplio de disciplinas y temáticas, entre las cuales cabe mencionar al análisis socioeconómico de la población, la cuestión ambiental, el marco legislativo, la formulación de proyectos y una visión integral de la planificación territorial.

El ámbito central de la maestría es el desarrollo regional y local, rural o urbano. Se parte de la hipótesis de que el uso del concepto de territorio, asociado a métodos de planificación participativa, permite fomentar el desarrollo local y regional, por medio de tres mecanismos:

- Un diálogo permanente entre los actores del territorio, que facilita la definición de los objetivos del desarrollo y mejora la gestión de los conflictos; en particular, la articulación entre los diferentes niveles de decisión (individuo, comunidad, parroquia, cantón, provincia, Estado) permite una mejor definición del marco legislativo.
- Una visión integrada del desarrollo que supera las visiones sectoriales. El territorio es el soporte de las actividades humanas y, como tal, permite integrar las visiones de los actores y las herramientas de las varias disciplinas científicas en escena.
- La gestión territorial necesita nuevas formas de organización, claves en la toma de iniciativas y en la innovación. La creación de un ambiente de innovación es la condición necesaria para la sostenibilidad y la disminución de la pobreza.

En definitiva, se necesita capacitar a un profesional para que pueda manejar eficazmente territorios a diversas escalas y con el objetivo de responder a la demanda de la sociedad civil, a los objetivos del

desarrollo sostenible y al contexto jurídico nacional. Tres enfoques principales guían la necesidad de capacitación de los profesionales: la comprensión de los mecanismos de desarrollo regional como requerimiento frente al proceso de globalización y de descentralización, la planificación territorial como mecanismo de diálogo y de gestión del desarrollo y la investigación interdisciplinaria como fundamento de la comprensión del territorio.

## PREPARACIÓN DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA

Para preparar el programa, se realizó un diagnóstico de la situación de los profesionales involucrados en las áreas del desarrollo y la planificación territorial en los Municipios, Consejos Provinciales, Ministerios y ONG. Los resultados de esta investigación demuestran y justifican la necesidad de apoyar a los profesionales de este sector, para que desarrollen con eficiencia las actividades que tienen a su cargo.

Se aplicó la encuesta a 153 funcionarios de diferentes instituciones, públicas y privadas, de nivel local y nacional, en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Imbabura, Carchi y Pastaza, consideradas como áreas de influencia de la PUCE.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

- Género: Masculino: 82,3 %; femenino: 17,7 %.
- Instituciones: Consejos Provinciales: 20%; Municipios: 56%; Ministerios: 10%; Otras Instituciones: 12%; y, sin vinculación institucional: 2%.
- Título profesional: Ingenieros (varias especializaciones): 46%; Arquitectos: 39%; Otras Profesiones (Topógrafo, Administrador de Empresas, Economista, Biólogo, Geógrafo, etc.): 15%.
- Áreas de trabajo: Planificación: 41,2%; Obras Públicas: 11%; Desarrollo Rural y Urbano: 6,5%; Unidad Ambiental: 6,5%; Avalúos y Catastros: 5,2%, quedando para el restante porcentaje una serie de áreas puntuales de trabajo de las instituciones, como Ordenamiento Territorial, Fiscalización, Agrodesarrollo, Turismo y otras.
- Cargo o función: Técnicos: 40,5%; Directores Departamentales y jefes de Oficinas: 34,6; Analistas y Fiscalizadores: 7,9%; Coordinadores: 6,5%, y el restante porcentaje (10,5%) se desempeñan como Promotores y Consultores.
- Años de experiencia en el trabajo: Entre 1 y 5 años: 47%; entre 6 y 10 años: 18,3%; de 11 a 20 años: 18,4%; menos de un año: el 5,2%; más de 20 años: 3,3%, y el 7,8%: sin datos.
- Tipo de información que manejan las instituciones a las que se pertenecen: Infraestructura: 78%; Servicios: 73%; población: 62%; y, Catastro: 51%. Otro tipo de información que manejan tiene menor porcentaje debido a que se refiere a las áreas específicas en las cuales labora cada profesional y entre las que destacan información sobre planes de desarrollo local; usos del suelo urbano-rural, construcciones civiles, agua potable, estadísticas socioeconómicas, entre otras.
- La forma de almacenamiento de la información es diversa en las instituciones donde laboran los interesados: En Bases de datos: 58%, Documental: 82% y Analógica: 37%.
- Los conocimientos básicos que poseen los encuestados, oscilan entre el 16% y el 73%, sobre los temas relacionados con los módulos de la Maestría.
- Se trata de profesionales vinculados al tema de la Maestría propuesta, que consideran que al optar por ella estarían en capacidad de iniciar proyectos nuevos, conseguir financiamiento de organismos internacionales, elevar su nivel técnico. Estas razones aduce el 73%, que representa a 111 personas de los 153 encuestados.

## OBJETIVOS DEL PROGRAMA

### General

- El objetivo de la maestría, es formar a un grupo de profesionales a fin de que logren un dominio de los conceptos, metodologías y herramientas de la planificación participativa del territorio para el fomento del desarrollo regional y local.

### Específicos

- Construir una sólida formación teórica e instrumental en el campo del desarrollo urbano y rural.

- Formar profesionales capaces de investigar en forma autónoma y rigurosa una amplia gama de problemas concretos relacionados con la administración y manejo del territorio.
- Desarrollar destrezas y habilidades para identificar y elaborar propuestas de planificación integral, a nivel de la comunidad, de municipio, de región; y, contribuir a la definición de las políticas nacionales.
- Generar conocimientos para implementar procesos de planificación territorial en municipios, provincias y regiones, con enfoque participativo e integrado.

Los contenidos académicos de la Maestría responden en su orden, a los diferentes aspectos que plantea este Simposio. El tema de las múltiples relaciones que deberían existir entre la lucha contra la indigencia y la pobreza, la descentralización de competencias, y el ordenamiento territorial enmarcado en las leyes de las que disponen los municipios ecuatorianos, la descentralización política y la reorganización territorial, la lucha contra la pobreza y la inequidad; el estudio de los procesos históricos de organización territorial y la creación de asentamientos humanos en Ecuador; el rol de los gobiernos seccionales; los recursos con los que cuenta o podría contar el Estado; la discusión sobre los niveles de gobierno que requiere el Ecuador del futuro, para ordenar su territorio y alcanzar el bienestar de todos sus habitantes; y, dentro de todos ellos, cuál es el papel que deberían desempeñar las universidades en la lucha contra la pobreza, la indigencia y la inequidad, y su opinión sobre la descentralización y el ordenamiento territorial, como herramientas para mejorar y/o solucionar los problemas planteados.

Un tema importante que tiene trascendencia mundial, es el de los riesgos tanto naturales como sociales, a los que está sujeta la población frente a la vulnerabilidad de nuestro territorio ecuatoriano, tanto en áreas urbanas como rurales, con mayor énfasis en lo urbano, considerando que concentra a más del 60% de la población.

Con esta estructura temática, la Maestría impartida desde la PUCE está respondiendo al menos a cuatro subtemas de este Simposio, que se sintetizan en lo siguiente:

- La organización de un Sistema Nacional de Planificación estatal para distribuir con equidad los recursos del Estado.
- La reorganización territorial para enfrentar el centralismo, la degradación ambiental y potenciar las capacidades regionales implícitas en nuestras diversidades naturales y culturales.
- El establecimiento de nuevas formas de representación política en relación con el territorio, tanto para organismos nacionales cuanto regionales, provinciales y locales.
- La capacidad de crear un Ordenamiento Territorial en Ecuador, comenzando por las unidades territoriales menores, intermedias y mayores. Como consecuencia, esto nuevas formas públicas, privadas y comunitarias para enfrentar las carencias de servicios públicos, la vivienda, el transporte público, y los riesgos físicos y sociales que en forma alarmante han crecido en nuestro país.

El papel de la Universidad en todos los campos del saber, es el compromiso de ubicar a los profesionales de pre y posgrado en un nivel de manejo de habilidades y destrezas en que se sustenten las decisiones correctas que deben asumirse para el desarrollo de la población ubicada en cualquiera de las áreas de su distribución. Para ello, estarán en condiciones de servir a la comunidad, para que participe del aprendizaje profesional de pre y posgrado, brindándole las facilidades pertinentes a fin de que cumpla con este objetivo; esto, a través de ofertas múltiples de capacitación y formación profesional, equipamiento profesional y técnico suficientemente actualizado y adecuado a la oferta. De igual forma, se busca favorecer al estudiante a través de programas que liberen horarios rígidos y de nuevos sistemas de enseñanza-aprendizaje en los que el mundo actual se desenvuelve.

La respuesta de las instituciones políticas de orden local y nacional, así como de profesionales de todo tipo, fue alta. Del total de 27 estudiantes que actualmente participan de la Maestría, el 40% son arquitectos, el 30% son ingenieros de diferentes especialidades y el 40%, geógrafos con títulos de Licenciados e Ingenieros en Geografía y Medio Ambiente.

El desarrollo del programa, cuenta con el aporte de la Cooperación Francesa, a través del IRD, con sus representaciones en Ecuador y Bolivia. Además, tiene el auspicio de la Universidad de París 1, Sorbona, cuyos expertos imparten tres seminarios como parte de la Programación Académica, financiados por el Programa PREPA del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia.

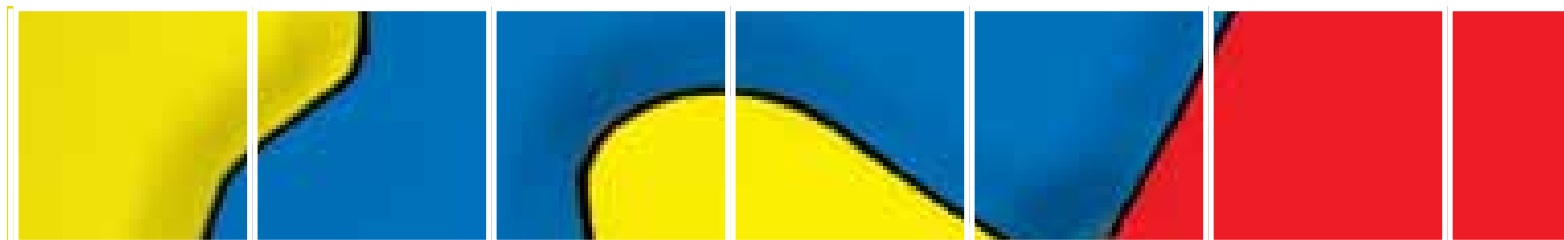


- El aporte de los profesionales belgas, que dirigen el Proyecto PLANTEL –integrado por técnicos de AME y CONCOPE– ha servido para discutir teorías y modelos, a partir de experiencias en su país y en Ecuador donde vienen trabajando por más de cinco años, en la zona central de la Sierra y en la provincia de Manabí.
- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en calidad de institución gubernamental, ha respondido satisfactoriamente a la apertura de este programa de Maestría, encontrando en él la posibilidad de preparar a un grupo de profesionales que sirvan de guía técnico-científica para lograr un proceso de ordenamiento territorial en el Ecuador, aplicando en las provincias y cantones, con la perspectiva de apoyo en la ejecución de planes de ordenamiento territorial local. Su aporte es importante con la participación de técnicos internacionales que visitan el Ecuador para discutir sobre el ordenamiento territorial en el ámbito nacional.
- De igual manera ha sido valiosa la receptividad de la AME, a través del personal técnico del que dispone y que ha apoyado en la comprensión del modelo de planificación territorial que viene ejecutando en los últimos años para un elevado número de cantones del Ecuador.

## CONCLUSIONES

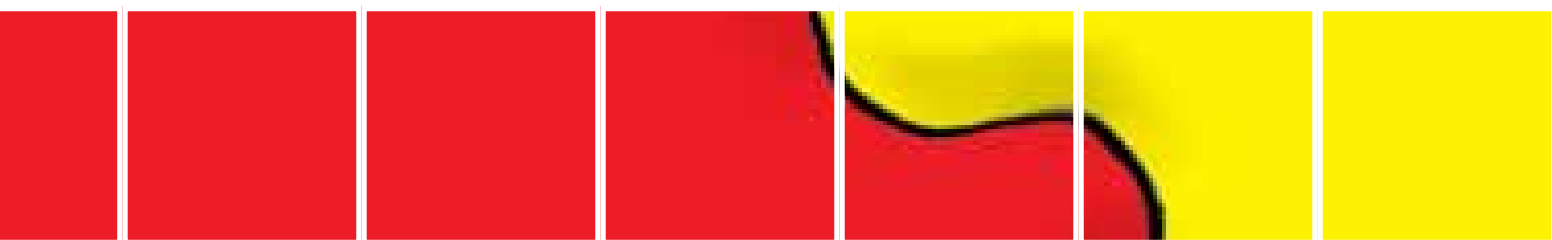
A partir de la experiencia de la PUCE, se plantean las siguientes conclusiones:

- 1.- La Universidad ecuatoriana responsable de la formación de profesionales de distintas ramas que en forma directa están trabajando en la Planificación y el Ordenamiento Territorial, debe ofertar a la ciudadanía un mayor número de carreras de pregrado, así como la titulación en postgrado. Se trata de incorporar a un elevado número de personas interesadas en las áreas y diferentes niveles de formación para ampliar el espectro de graduados como especialistas en este recurso, hoy requerido. Podría iniciar con el personal docente de la misma unidad académica.
- 2.- Las instituciones de gobierno locales, provinciales y nacionales deben con la urgencia del caso, apoyar la formación de sus técnicos y profesionales para que realimenten su capacidad y adquieran competencias (conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores) válidas para aplicarlas en la temática que hoy nos ha convocado, siendo indispensable que privilegien dicha capacitación.
- 3.- Las universidades al abrir su espacio académico hacia la comunidad, deberían establecer diálogos con las instituciones y la ciudadanía de cada región, provincia o área a la cual sirven con sus carreras profesionales, para unificar criterios, normativas que estas instancias manejan, con la finalidad de que las Ordenanzas de los diferentes gobiernos locales sean elaboradas a partir de acuerdos ciudadanos, pero con base en las ciencias propias de este campo.
- 4.- Aparte de la docencia e investigación, la Universidad debe integrar en sus planes de acción la denominada “extensión universitaria”, cuyo objetivo es prestar servicio especializado a la comunidad a través de las pasantías preprofesionales y de tesis de grado de los dos niveles de pregrado y postgrado.
- 5.- Urge proponer nuevas alternativas en las estructuras académicas que demanda el país, actualizar el pensum, con contenidos de proyección que respondan a las necesidades que han sido planteadas en este Simposio, para lograr incorporar en el ámbito profesional a todos los graduados de los dos niveles universitarios que existen en Ecuador y, en especial, a los de posgrado que intervienen en la toma de decisiones.



# **EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Carlos Hugo Molina Saucedo





# EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Carlos Hugo Molina Saucedo

## 1. REFERENTES DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

La necesidad de establecer reglas del juego básicas para identificar las modalidades que adquieren los procesos de descentralización en América Latina, motivan a realizar un abordaje temático sobre las características esenciales existentes en procesos similares y la relación de estos con la Organización Territorial y las modalidades de gestionar la División Política Administrativa.

Los procesos de descentralización administrativa en América Latina, pueden ser clasificados para fines metodológicos en tres categorías. En cada una de ellas no existe una homogeneidad ni en comportamiento, ni en competencias y recursos, pero expresan modelos más o menos comparables. Las especificidades nacionales establecen las diferencias básicas, profundizadas en el presente análisis, para establecer las comparaciones necesarias.

La clasificación responde a la relación del componente territorial y su organización política en la estructura y funcionamiento del Estado:

- a) Países con relación directa entre nivel de gobierno nacional y nivel de gobierno municipal.-  
En esta categoría se encuentran los Estados centroamericanos, del Caribe y de Uruguay, en América del Sur. Por razones de extensión territorial y población, se ha construido un sistema de poder y de gestión que reconoce una relación directa entre el Poder Ejecutivo Nacional y la diversidad de organizaciones territoriales locales. Los niveles locales tienen diferentes nombres (Cantones en Costa Rica, Departamentos en el Uruguay, etc.). En algunos casos existen divisiones político-administrativas intermedias que son simplemente referenciales, pues no tienen contenidos institucionales (los Departamentos en El Salvador o Nicaragua, las Provincias en República Dominicana), o asumen construcciones político-administrativas más complejas, igualmente con dificultades para su funcionamiento por ausencia de poder constituido, competencias difusas y recursos inexistentes (Departamentos y Regiones, en Guatemala).
- b) Países con organización de tres niveles territoriales.-  
En estos Estados, y con diferentes grados de avances en descentralización, existe una constante en la conformación de las autoridades territoriales mediante procesos electorales. Otra constatación es la diversidad de los modelos nacionales, responden estos a Estados Unitarios (Colombia, Paraguay, Perú) o Estados Federales (Argentina, Canadá, Brasil, Estados Unidos, México, Venezuela). Los recursos y competencias transferidas difieren, de la misma manera como son diferentes los grados de eficacia que tienen los niveles subnacionales, sean intermedios o locales.
- c) Estados intermedios o en transición.-  
En esta categoría están Bolivia, Chile y Ecuador, con diseño territorial de tres niveles, con autoridades del nivel intermedio designadas, elegidas o mixtas, como en Ecuador; con elección de niveles intermedios todavía no constitucionalizada como en Bolivia; y, con un debate nacional sobre el futuro de sus niveles intermedios, como en Ecuador y Bolivia. En relación con su nivel local y a diferencia de los otros Estados, Bolivia posee características especiales a partir de la Ley de Participación Popular. Respecto del nivel intermedio ocurre exactamente lo mismo; los recursos y competencias transferidas colocan a Bolivia como parte de los Estados de la categoría b), radicalizada por las propuestas de autonomías departamentales. El debate iniciado en Bolivia establece su incorporación a dicha categoría, a diferencia de Ecuador que debate en la Constituyente la conformación de regiones y de un futuro cuasi federalismo en Chile.

Un análisis global de todos los procesos establece algunas características similares:

1. La solución territorial adoptada por los Estados Federales se produjo en el siglo XIX y para los Estados Unitarios con elección de autoridades en el nivel intermedio, no cabe duda de que la experiencia española de las autonomías ha marcado el proceso de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.
2. Salvo la Guerra Federal en Argentina, el intento mexicano de establecer un imperio, la Guerra Federal en Bolivia que, como sabemos, no llegó a concretar su objetivo en 1899 y la división territorial chilena que fue generada y ejecutada por el golpe militar de 1973, en todos los casos la propuesta sobre la división político-administrativa, su debate y aprobación han seguido procesos pacíficos, democráticos y consensuados.
3. El proceso de transferencia de poder, competencias y recursos ha seguido procedimientos de estudios, demandas, concertación, pactos y aprobación, en ámbitos pacíficos y democráticos.
4. Bolivia es el único Estado en el que la propuesta de conformación del nivel intermedio ha adquirido características de las dificultades conocidas, por la variable étnica cultural llevada a propuestas con calidad de gestión de Estado y por la resistencia gubernamental a continuar un proceso de descentralización en marcha.

## **2. LAS EXIGENCIAS BÁSICAS DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO**

Para el análisis y elaboración de lineamientos hacia la descentralización y autonomías territoriales se propone abordar los elementos medulares que hacen a situaciones concurrentes y que han marcado el debate en los Estados que han resuelto este aspecto, o en aquellos donde se encuentra en proceso de profundización. Estos componentes filosóficos, delimitan el contenido de las propuestas y de las soluciones. Dicho de manera puntual, la posibilidad de resolver y aprobar una propuesta de descentralización y de autonomía requiere respuestas concretas a tres aspectos:

a. Sostenibilidad fiscal y financiera del nivel intermedio y local. Se requiere una mirada macroeconómica que ofrezca respuesta a todos los actores territoriales de la división político-administrativa; este componente explicitará el grado de solidaridad y equilibrio para resolver asimetrías existentes, equilibrar procesos económicos diferentes y establecer el contenido de las competencias a ser transferidas.

b. Sostenibilidad y empoderamiento social. La propuesta debe ofrecer respuestas concretas de cómo se relacionará el Estado con la población nacional, principalmente en lo que atañe a los procesos productivos, migratorios, de movilidad social y de igualdad de oportunidades y derechos. En este tema está la relación del Estado con la ciudadanía y la forma como ésta es entendida, aceptada y practicada.

El Convenio 169 de la OIT, Ley 1257, propuesto para realidades en las cuales las organizaciones originarias son minorías, encuentra una dificultad en su aplicación en Estados como el boliviano, en el que el grado de identificación y pertenencia es mayor. Experiencias como la ecuatoriana y la guatemalteca son necesarias de estudiarse desde el punto de vista político y social, y la colombiana, panameña y nicaragüense desde el territorial.

c. Modelo de desarrollo y administración de recursos naturales. La ubicación de los instrumentos del desarrollo, agua, tierra, recursos naturales y producción, requieren la explicitación del modelo de desarrollo por el que se apuesta. La situación de la tierra, bosque, agua, hidrocarburos, minas abren la posibilidad de ser factores de multiplicación de riqueza y excedente o de división y reparto de las rentas. El debate se hace imprescindible pues se relaciona al mercado, a la competitividad y a la división internacional del trabajo, aspecto que nos coloca en desventaja en las actuales circunstancias.

Comprobamos, en realidad, que el debate no es solo para el nivel intermedio y local; hace a la realidad y sostenibilidad del Estado.

### 3. PARTICIPACIÓN

Bolivia tiene incorporado el presupuesto participativo como política pública. El Perú lo ha incorporado y se encuentra en proceso de aplicación general. En el Uruguay es una norma específica para Montevideo, lo mismo en Porto Alegre-Brasil, de donde se tomó el modelo original. Existen modelos piloto basados en la decisión política de autoridades puntuales, en San Salvador en El Salvador, Piura en el Perú, Córdoba en la Argentina, el Estado Miranda en Venezuela, por ejemplo. Hay leyes nacionales con diferentes grados de profundidad en Colombia, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala.

La participación reconoce al ciudadano/a tanto como administrado/a, productor/a, consumidor/a y establece tres niveles de complejidad; las manifestaciones de cada uno de esos niveles definen el tipo de relación que se tendrá con los aparatos institucionales públicos, el grado de apropiación del concepto de ciudadanía y la calidad de actor de desarrollo que será asumido. Al involucrar una visión de futuro, exige una definición de los actores individuales y colectivos, y una propuesta de Estado. La priorización aislada de cada uno de esos niveles produce consecuencias previsibles en sus aspectos negativos. Sólo la incorporación integral de los mismos puede ayudar a que el instrumento ofrezca una relación virtuosa:

#### 1. La participación como oferta – demanda.-

La planificación participativa entendida como priorización de obras y que canaliza los recursos de inversión pública hacia la provisión de infraestructura y servicios para expresarse luego en un presupuesto participativo. El riesgo de centrarse exclusivamente en este nivel genera el conocido pliego petitorio de imposible solución por el volumen de demandas y la limitación de recursos.

#### 2. La participación como inclusión.-

Nos encontramos frente a la multiplicación de ciudadanía, al conocimiento de derechos, del aparato público y la gestión del Estado. Esta modalidad se expresa en la existencia de actores políticos formados y capacitados para actuar en la esfera pública. La exacerbación de este nivel de la participación genera activismo, movilización y demanda política.

#### 3. La participación como instrumento para el desarrollo económico local.-

En los lugares donde la participación no incorpora el componente económico como un objetivo estratégico para lograr desarrollo, queda en el ámbito patrimonialista y rentista de la gestión pública. La sostenibilidad de procesos administrativos y políticos, pasa por un debate y adopción de estrategias y políticas de desarrollo económico que deben encontrar respuesta desde lo local, como condición de eficacia, para la construcción de ciudadanía responsable y activa.

Encontramos una similitud con el aspecto del modelo de desarrollo y la situación de los recursos naturales que hemos explicitado en el acápite anterior. La diferencia es que aquel se refiere al modelo estratégico e ideológico; éste, al instrumento para hacerlo efectivo y, por esa misma razón, es el elemento ideológico de la participación.

### 4. INSTRUMENTOS SOBRE LOS CUALES SE REALIZA LA PROPUESTA

Los Estados que han avanzado en el diseño y aplicación de modelos de gestión pública integrados, tienen ventajas a la hora de aplicar políticas de descentralización. Cuando los niveles territoriales descentralizados y autónomos aplican los mismos instrumentos que las instancias nacionales, podemos referirnos a la descentralización y la autonomía con contenidos más allá del discurso. Las categorías de descentralización y autonomía deben estar relacionadas territorialmente, para lograr equilibrios entre la autonomía municipal y

la potencial descentralización y/o autonomía departamental al ser ambas filosóficamente similares, diferenciándose solamente en el volumen y las proporciones de competencias, recursos y jurisdicciones .

El modelo de gestión pública debe integrar los sistemas territoriales existentes en cada Estado. Los instrumentos básicos, son:

- a) Planificación: como visión de mediano y largo plazo.
- b) Inversión: como identificación de recursos, volúmenes, origen y las frecuencias de su utilización en sus componentes públicos y privados.
- c) Programación de operaciones: instrumental que posee el administrador público para convertir en programas y proyectos las políticas públicas.
- d) Presupuesto para lograr en el corto plazo que el gasto se convierta en inversión.

Para asumir lecciones aprendidas, y que forman parte de las claves políticas del proceso de autonomía, podemos afirmar que:

1. La participación de ciudadanos/as en procesos productivos de desarrollo debe enfocarse en la planificación, para construir colectivamente una visión de futuro, y en el presupuesto, para garantizar su ejecución y transparencia.
2. De la misma manera es posible afirmar, que estos procesos tienen ejecución fundamentalmente local y que pretender llevarlos a instancias departamentales puede generar corporativismos mediadores de la ciudadanía.
3. El objetivo en este momento es fortalecer la institucionalidad democrática y la ciudadanía.

## **5. RESPUESTAS QUE DEBEN SER DADAS EN EL MARCO DE LAS PROPUESTAS AUTONOMISTAS Y DESCENTRALIZADORAS**

- a) Definición de los niveles territoriales sustentados en el Ordenamiento Territorial, con definición de forma de constitución, conformación de poder y autoridades, competencias y recursos.
- b) Reglas de juego claras para el endeudamiento y el gasto de los actores territoriales (Colombia, Brasil, Argentina).
- c) Funciones, competencias y recursos transparentes para las autoridades del nivel intermedio (Paraguay, Consejo de Gobernadores).
- d) Diseño y definiciones políticas concertadas que eviten retrocesos (Perú: Ley de Bases de la Regionalización y su anulación por Fujimori).
- e) Relación efectiva entre los niveles territoriales para evitar exclusiones institucionales (Perú, con el nivel municipal; Argentina: relación provincia-intendencias; Uruguay: intendencias y gobierno nacional).
- f) Incorporación del Contenido Económico Productivo que dé sostenibilidad al proceso superando el aspecto estrictamente ideológico (México, Guatemala, Nicaragua).
- g) Régimen de los Recursos Naturales y Medio Ambiente (Colombia, Venezuela).
- h) Relación con la participación-inclusión (Perú: Sendero Luminoso; México: Movimiento Zapatista; Ecuador: Movimiento Indígena; Guatemala: Comités Cívicos; Panamá: Comarca; Nicaragua: Costa Atlántica; Brasil: MST; Argentina: Piqueteros).

## 6. LAS PROPUESTAS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE BOLIVIANA: UN MODELO PARA ANALIZAR SUS DIFICULTADES

Quiero compartir la evaluación que en esta materia ha propuesto la Asamblea Constituyente Boliviana.

En diciembre de 2007 la Asamblea aprobó un texto, sujeto a Referéndum aprobatorio, que contiene las siguientes materias:

- a) Bolivia tiene una población de 9.627.269 habitantes
- b) La extensión es de 1.098.585 km<sup>2</sup>
- c) El Estado reconoce 37 idiomas oficiales; 36 idiomas indígena originario campesinos y el castellano.
- d) La organización territorial reconoce 10 entidades territoriales:
  - I. 5 Departamentos Descentralizados
  - II. 4 Departamentos Autónomos
  - III. 112 Provincias Autónomas
  - IV. 329 Municipios Autónomos
  - V. Autonomías Indígena Originario Campesinos (por constituirse)
  - VI. Regiones Autónomas (por constituirse)
  - VII. Territorios Indígena Originario Campesinos, convertidos en Municipio Indígena Originario Campesino (por constituirse)
  - VIII. Municipios y territorios Indígena Originario Campesinos, convertidos en Región Indígena Originario Campesina (por constituirse)
  - IX. Municipio Campesino Autónomo (por constituirse)
  - X. Cualquiera de las anteriores convertidas en Región Provincial Indígena Originario Campesina (por constituirse)
- e) Todas las autoridades de las entidades territoriales autónomas que tengan característica Indígena Originario Campesino serán elegidas de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.
- f) Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre sí y tienen igual rango constitucional.
- g) Las entidades autónomas poseerán elección directa de sus autoridades, facultades normativo-administrativa, fiscalizadora, ejecutiva y técnica.
- h) La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales Indígena Originario Campesinas se hará por voluntad de sus habitantes.
- i) La autonomía Indígena Originario Campesina, administra justicia según sus usos y costumbres, constituyéndose en la única instancia dirimente, sin recurso alguno posterior.
- j) La autonomía Indígena Originario Campesina, posee mayores competencias que el Departamento Autónomo.
- k) El Órgano Legislativo se denomina Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Representantes Departamentales.



l) La Cámara de Diputados estará conformada por 121 miembros elegidos y elegidas con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones uninominales. Los escaños se asignarán a través de un sistema de mayoría relativa.

m) La Cámara de Representantes Departamentales estará conformada por cuatro representantes por Departamento, elegidos y elegidas por circunscripción plurinominal departamental, asignadas y asignados mediante sistema de representación proporcional.

n) La distribución del número de circunscripciones uninominales, así como la delimitación territorial de éstas, será determinada por ley, que tendrá en cuenta el número de habitantes establecido en el último censo estatal, con base en los criterios de extensión territorial, continuidad geográfica y afinidad cultural.

o) La ley determinará las circunscripciones especiales Indígena Originario Campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.

p) Bolivia se define como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, autonómico y descentralizado, independiente, soberano, democrático e intercultural.

## 7. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL

Estamos frente a una propuesta de Ordenamiento Territorial, con una nomenclatura de ordenamiento novedoso y una relación inexistente entre las diferentes entidades territoriales autónomas. La propuesta Constitucional contempla la relación de las instancias territoriales y los ámbitos competenciales que se ha intentado establecer en una relación de equilibrio inexistente.

El artículo 273 dice: “El Régimen Autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos y las facultades legislativas, normativas, administrativas, fiscalizadoras, ejecutivas y técnicas ejercidas por las entidades autónomas en los ámbitos de su jurisdicción y competencias exclusivas”. Este artículo está ligado al 277, que reza: “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, estableciéndose una posibilidad de relacionamiento directo solamente con el nivel central de gobierno de las diez entidades territoriales creadas por la Constitución.

La observación que cabe hacer es: si tenemos dificultad con tres niveles territoriales, ¿cuál será la dificultad cuando tengamos diez niveles? Sin emitir juicios de valor, estoy estableciendo desde el punto de vista de la constatación empírica de la experiencia boliviana, de los actores y del manejo de los instrumentos existentes que la respuesta no es afirmativa.

Hay un elemento más que se añade a esta situación, y es el mandato de que se apruebe una Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La Ley sería el instrumento ordenador de los diez niveles de autonomía en gestión y condiciona la posibilidad de funcionamiento de las autonomías territoriales a la aprobación de esta Ley Marco, sobre la cual solo existe el enunciado. Hay que señalar que con la mencionada Ley, desaparece la Autonomía Municipal, pues queda subordinada a ella en las condiciones de elección, el número de concejales y concejalas, y los términos de la Carta Orgánica.

Según los principios transcritos, los diez niveles de entidades territoriales autónomas pueden realizar las mismas competencias con ventajas en favor de la Autonomía Indígena que, en realidad, pueden agregarse a otras cinco más y que, en la relación de competencias, las tiene mayores que el propio Departamento. El Departamento se ve vaciado de competencias y recursos, en favor de entidades territoriales autónomas, con las que no podrá coordinar ni concurrir.

En la Constitución hay un artículo que establece que los Departamentos que votaron NO por la autonomía, tendrán un régimen diferenciado sólo de manera nominal, pues pueden hacer exactamente lo mismo. ¿En qué ha quedado todo el debate sobre la negatividad de las Autonomías Departamentales?

En ese escenario, ¿cuál sería una Ruta Crítica para su puesta en ejercicio?. Estamos frente a una serie de tres Referéndum Nacionales y otros de naturaleza Departamental:

a) Referéndum Dirimidor, según el Artículo 398 Opción A o B. Este Referéndum sigue teniendo su contradicción, porque dada la urgencia, otra vez no se retiró de las disposiciones transitorias que sea el Poder Ejecutivo el que proponga una ley. En la séptima dice: “Se establece el plazo de 180 días a partir de la vigencia de la presente Constitución, para que el Órgano Ejecutivo proyecte una ley que fije las características y los de los límites máximos y mínimos de la propiedad agraria...”.

b) Referéndum revocatorio de Mandatos para el Presidente y los Prefectos.

c) Referéndum aprobatorio de la Constitución.

d) Referéndum Departamental aprobatorio del Estatuto Autonómico de Santa Cruz.

e) Referéndum por la Autonomía en Chuquisaca y Cochabamba.

f) Referéndum por la Capitalidad Plena.

g) Referéndum de los otros Departamentos para aprobar sus Estatutos Autonómicos.

h) Elección del Prefecto de Chuquisaca.

Esto plantea una dificultad: en el modelo de gestión política que se ha venido aplicando, es de improbable administración dado el volumen de los temas y la Agenda Política que supone.

## 8. A MODO DE CONCLUSIÓN

a) La Constituyente boliviana no ha utilizado y aprovechado los avances constitucionales existentes en materia de Ordenamiento Territorial.

b) La incorporación de un número indeterminado de entidades territoriales autónomas de características indígena originario-campesinas hace justicia en parte, a la realidad social, pero debilita la acción del Estado en materia de eficacia.

c) La propuesta genera mayor polaridad y confrontación política y social.

d) Con la propuesta Constitucional, el Estado anula el Ordenamiento Territorial.

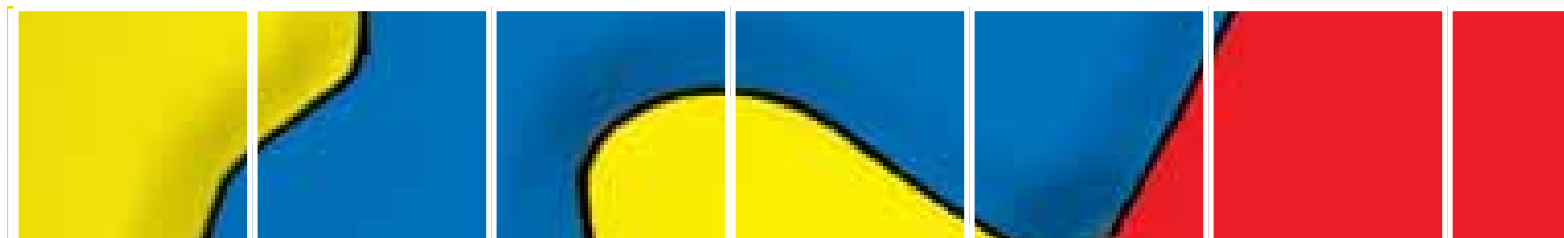
e) La Asamblea Constituyente, con su propuesta aprobada en Oruro, no resuelve democráticamente las dificultades que generó su convocatoria.

f) De no encontrarse mecanismos para corregir/enmendar/compatibilizar la propuesta Constitucional con las propuestas autonómicas departamentales, continuaremos en un escenario de excesiva precariedad política y potencial movilización social.

## 9. MODELOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

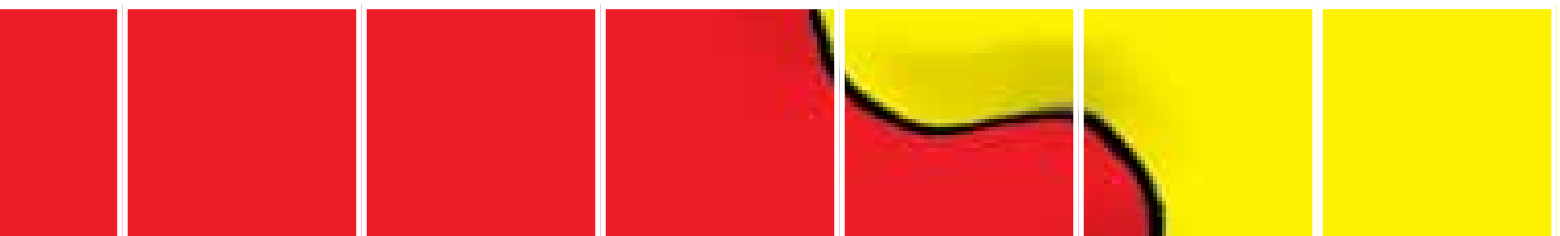
El siguiente cuadro resume algunas de las formas adoptadas para ordenar el territorio –en curso, en debate y propuestas– en la región.

<p>Colombia se encuentra dividida en 32 departamentos, que se subdividen en 1.070 municipios. Se reconocen el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta. Barranquilla fue erigida a la categoría de Distrito Especial, Industrial y Portuario.</p> <p>El Resguardo Indígena (Ley 70)</p> <p>El territorio colombiano está dividido en seis regiones naturales, cada una constituida por unidades geográficas, con características geográficas, económicas y demográficas distintas entre sí: LA REGIÓN CARIBE, PACÍFICA, ANDINA, AMAZÓNICA, DE LOS LLANOS ORIENTALES, INSULAR</p>	<p>Venezuela, dividida en 24 estados, el Distrito Capital (que comprende a la ciudad de Caracas) y 72 Dependencias Federales (islas, en su mayoría deshabitadas), 350 Municipios y Parroquias.</p> <p>El territorio venezolano está dividido en 9 regiones naturales: Región Central, de Los Llanos, Centro Occidental, Zuliana, de Los Andes, Nor-Oriental, Insular, de Guayana, Capital.</p> <p>Aparición del Consejo Comunal y la Nueva Geometría del Poder</p>	<p>Bolivia se divide en 9 Departamentos, 112 Provincias y 329 Municipios.</p> <p>La Constituyente discute elevar el Departamento a calidad de autónomo y crear autonomías Regionales e Indígenas.</p> <p>Tierra Comunitaria de Origen Territorio Indígena</p> <p><b>El Proyecto de Constitución establece 11 niveles territoriales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobierno Central (166 y siguientes)</li> <li>2. 5 Departamentos Descentralizados (275)</li> <li>3. 4 Departamentos Autónomos (270)</li> <li>4. Provincias Autónomas (281-II)</li> <li>5. Municipios Autónomos (270)</li> <li>6. Territorios indígena originario-campesinos Autónomos (270)</li> <li>7. Regiones Autónomas (281-I)</li> <li>8. Territorios Indígena Originario-Campesinos, convertidos en Municipio Indígena Originario-Campesino (295-I)</li> <li>9. Municipios y territorios Indígena Originario-Campesinos, convertidos en Región Indígena Originario-Campesina (295-II)</li> <li>10. Municipio Campesino Autónomo (296)</li> <li>11. Cualquiera de las anteriores, convertidas en Región Provincial Indígena Originario-Campesina (281-II)</li> </ol> <p>Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre sí y tienen igual rango constitucional (277)</p>	<p>Ecuador se divide en Provincias Cantones Parroquias</p> <p>Antecedentes de naturaleza territorial especial: Ley de Nacionalidades Indígenas Anteproyecto de Ley de Circunscripciones territoriales indígenas</p> <p>La propuesta gubernamental busca crear</p> <p><b>7 regiones autónomas, con Gobernador electo; Quito y Guayaquil como Distritos Metropolitanos.</b></p> <p><b>El tema indígena tendría reconocimiento de circunscripción territorial, no de nivel de gobierno.</b></p> <p><b>Progresiva eliminación de Provincias y Juntas parroquiales.</b></p> <p><b>Periodo de transición, para conformar regiones.</b></p> <p><b>Los objetivos estratégicos, son:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de Regiones Autonómicas</li> <li>- Definición de estructura y funciones del Estado por niveles de Gobierno</li> <li>- Reasignación de Competencias y Recursos por niveles de gobierno</li> <li>- Formulación de un nuevo sistema de transferencias</li> <li>- Construcción de un régimen político de corresponsabilidad; institucionalización de procesos y mecanismos participativos.</li> </ul>
---	--	--	---



# DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Arq. Fernando Cordero Cueva





# DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Arq. Fernando Cordero Cueva<sup>1</sup>

*“La expresión ordenación territorial, o del territorio, expresa un concepto muy amplio, difícil de reducir a los términos de una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien la utilice, aunque siempre girando entorno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran.”*

*Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo -que se usa en sentido similar-, en cuanto estos y aquellas están biunívocamente correlacionados.”*

Domingo Gómez Orea<sup>2</sup>

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN PUNTO DE PARTIDA

El Ordenamiento Territorial no está definido explícitamente en nuestro país. Esta omisión es muy grave ya que el ordenamiento del territorio “debería ser” una política del Estado ecuatoriano para promover su ocupación planificada y con ella propiciar procesos de desarrollo humano que mejoren progresiva y permanentemente las condiciones de vida de la población residente u ocasional. Esto implica, entre otros aspectos los siguientes:

- Preservar fuentes de agua y humedales, paisajes, vestigios arqueológicos y monumentos arquitectónicos e históricos.
- Uso respetuoso y sustentable de los territorios en estado natural.
- Localización adecuada de las actividades económicas, extractivas, agropecuarias, manufactureras, de servicios.
- Creación y mejoramiento progresivo de una red o sistema equilibrado e integrado de centros poblados con adecuados niveles de accesibilidad.
- Dotación de equipamientos de uso colectivo, servicios e infraestructuras.
- Controlar actividades contaminantes.
- Descentralizar y desconcentrar la economía en la búsqueda de un desarrollo regional más justo y equitativo.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

El ordenamiento territorial tiene íntima relación con el modelo de gobierno que se escoge. La descentralización, como modelo de gobierno presupone un proceso planificado de transferencia de competencias y atribuciones desde el Estado Central, representado por el Gobierno Nacional, hacia gobiernos autónomos descentralizados, adecuadamente constituidos y dotados de capacidades y recursos para atender las demandas sociales en el ámbito de sus atribuciones. Como tampoco esto ha ocurrido

---

<sup>1</sup> Arquitecto, Urbanista, Master en Desarrollo Local, Actual Vicepresidente de la Asamblea Constituyente de Ecuador Alcalde de Cuenca 1996-2000 y 2000-2005, Ex Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca 1990-1992 y 1994-1996, Consultor en Planificación Territorial y Sistemas de Información del grupo C+C Consulcentro.

<sup>2</sup> Domingo Gómez Orea., “Marco Conceptual de la Ordenación Territorial”,

en Ecuador, la fragmentación de nuestro territorio se ha realizado al margen de las competencias y responsabilidades del Gobierno Nacional y de los llamados “Gobiernos Seccionales Autónomos.”

Siendo así resulta indispensable para que la descentralización de competencias del Estado Central hacia los gobiernos seccionales autónomos cumpla un papel de transformación y cambio positivo en beneficio de la mayoría de ecuatorianos y particularmente de sus condiciones de vida que se pueda realizar simultáneamente un ordenamiento territorial o mejor dicho un re-ordenamiento que pueda: aprovechar de mejor manera el territorio para el desarrollo humano, mitigar los impactos de la improvisación y apoyar a la organización político-territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

## GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

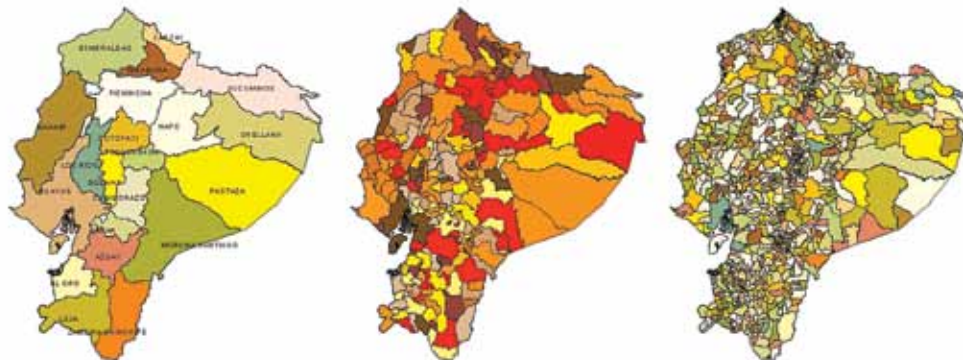
Para descentralizar con éxito el poder centralista se requiere, al mismo tiempo, generar un proceso planificado de ordenamiento territorial a escala nacional y establecer, concurrentemente, una clara identificación de competencias exclusivas y por ende excluyentes para todos y cada uno de los niveles de gobierno.

En esta perspectiva es fundamental tener siempre presente que un gobierno autónomo descentralizado debe tener al menos las siguientes características:

- Territorio definido
- Competencias exclusivas
- Recursos asignados en el presupuesto del Estado que puedan ser transferidos de manera predecible, directa, oportuna y automática.
- Recursos propios provenientes de los ingresos inherentes a sus competencias autónomas.
- Gobierno elegido en forma democrática para garantizar su legitimidad.

### ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL, COMO PUNTO DE PARTIDA?

Aceptando como una situación negativa la carencia de planificación para la fragmentación del territorio ecuatoriano que tiene una extensión de 256.370 km<sup>2</sup> y en el cual vivían en el año 2001 (año del último censo) 13'183 978 habitantes, con una densidad total de 51 hab./km<sup>2</sup>. Su organización territorial se estructura a partir de 24 provincias, divididas en 219 cantones, 219 ciudades (cabeceras cantonales), 359 parroquias urbanas y 794 parroquias rurales, considero que no es el mayor problema a resolver. Es mucho más grave la inexistencia de competencias claras y excluyentes en estos 1.615 “pedazos” de territorio ecuatoriano. Los mayores ejemplos de la improvisación y la politiquería tienen origen en los sucesivos congresos de los últimos 30 años que sin ningún tipo de planificación “crearon” decenas de cantones, violando expresamente la Constitución y la Ley. (ver Gráfico N° 1)



24 PROVINCIAS<sup>3</sup> • 219 CANTONES • 219 CIUDADES • 359 PARROQUIAS URBANAS • 794 PARROQUIAS RURALES  
GRÁFICO N° 1  
ECUADOR: FRAGMENTACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL SIN CLARA DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS PARA LOS GOBIERNOS QUE LAS ADMINISTRAN.

3 No figuran en el gráfico los límites de las dos nuevas provincias de Santo Domingo de los Tsachilas y Santa Elena.

Por tanto uno de los principales retos de la nueva Constitución, es determinar con precisión las condiciones político-administrativas y territoriales para la existencia de gobiernos descentralizados, que sólo tienen sentido y deben ser creados sin van a ser autónomos, en el ámbito de sus competencias y atribuciones.

## DESCENTRALIZACIÓN: NI UN PASO ATRÁS

Desde un punto de vista de participación social, descentralizar significa cambiar el esquema centralista que concibe el desarrollo local como un proceso exógeno descendente, por otro que se fundamente en acciones y actitudes endógenas y ascendentes. En pocas palabras, quienes creemos y proponemos la descentralización como una estrategia de cambio, queremos no solo ser parte del problema sino sobre todo de su solución. Ser no solo actores sino autores. Para ello hay que adquirir y en algunos casos “arrancar” el poder hasta ahora centralista, inequitativo y concentrador. Benigno Malo Valdivieso en el siglo XIX, aunque con otras expresiones, ya vislumbraba a la descentralización como “el camino” hacia una autonomía responsable y solidaria. Decía “ El Municipio, el cantón, administra la cosa pública con tanto más interés, cuanto conoce mejor los problemas locales...Dejad que Imbabura se ocupe de abrir su camino del Pailón, León el de Quevedo, Cuenca el de Naranjal y Loja el de Santa Rosa y veréis si esas obras utilísimas no se realizan en pocos años...si esperáis que el Gobierno Central las ejecute no lo hará jamás, porque no sólo que no se acordará de ellas sino que mandará llevar al Tesoro Nacional, los fondos propios del camino de Naranjal o de Santa Rosa. El centralismo inutiliza hasta los más bellos caracteres y las mejores intensiones...”

Desde un punto de vista político-económico, descentralizar tiene una versión ampliamente debatida en el país durante la última década, a partir de la aprobación y publicación, el 8 de octubre de 1997, de la “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social”. En ese cuerpo legal *“La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”*<sup>4</sup>

Menos debatida, pero ampliamente utilizada por las municipalidades y consejos provinciales, resulta la capacidad subsidiaria que ha mantenido el gobierno nacional para financiar y realizar “obras locales” (provinciales o municipales) mediante convenios entre ministerios y gobiernos seccionales autónomos. En esta “desviación” centralista y “clientelar”, parecen radicarse las mayores inequidades que se han producido en los últimos 10 años ya que esa utilización de fondos estatales en diferentes partes del territorio nacional ha sido producto de la improvisación y las “presiones” políticas y no de la planificación.<sup>5</sup> En efecto, si se observan las cifras correspondientes a transferencias de la Ley del 15% a favor de municipalidades y consejos provinciales desde el año 2.000 y se compara con las asignaciones gubernamentales transferidas a provincias y cantones para la realización de obras locales, podemos evidenciar la carencia de una política coherente de descentralización.

En el período 2003-2006 las municipalidades y consejos provinciales, a más de los fondos correspondientes a la Ley del 15%, recibieron más de mil trescientos millones de dólares de asignaciones “subsidiarias”; sin contar dentro de esos valores otros montos destinados al financiamiento directo de grandes obras públicas localizadas especialmente en Guayaquil y Quito y los fondos canalizados por los llamados organismos de desarrollo regional, ODR's (ver cuadro N° 1).

---

4 Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social

5 Una de las más importantes acciones de cambio radical y profundo del gobierno del Presidente Rafael Correa está justamente en haber “resucitado” a la planificación y haberla convertido en la más poderosa herramienta de modificación de las injusticias e inequidades.



ASIGNACIONES SUBSIDIARIAS ENTREGADAS A PREFECTURAS Y MUNICIPALIDADES MEDIANTE CONVENIOS FIRMADOS CON MINISTERIOS Y TRANSFERENCIAS DEL 15%					
CONCEPTO	A.,O 2003	A.,O 2004	A.,O 2005	A.,O 2006	2003-2006
LEY 15% (MUN. Y C.P.)	667.261.613	657.348.196	623.232.150	796.402.167	2.744.244.126
ASIGNACION SUBSIDIARIA	245.599.825	259.883.004	433.316.745	408.915.214	1.347.714.788
TOTAL	912.861.438	917.231.200	1.056.548.895	1.205.317.381	4.091.958.914
LEY 15% (MUN. Y C.P.)	73%	72%	59%	66%	67%
ASIGNACION SUBSIDIARIA	27%	28%	41%	34%	33%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: MEF

Elaboraci—n FCC

Estas asignaciones “subsidiarias”, al no surgir de alguna forma de planificación, ni obedecer a un modelo de asignación de recursos, terminan siendo totalmente discrecionales. En el cuadro N° 2 se observan algunos indicadores de esta discrecionalidad en las diferentes provincias.(ver % de recursos recibidos en relación a % de población y dólares recibidos por habitante)

ASIGNACIONES SUBSIDIARIAS ENTREGADAS POR EL ESTADO CENTRAL A TRAVES DE LOS MINISTERIOS										
PROVINCIAS	2003	2004	2005	2006 (*)	2003-2006	POBLACION	% Poblacion	% Recibido	% A	\$/HBT.
MANABI	44.791.285	60.144.618	130.382.595	85.644.838	320.963.337	1.298.624	9,69%	23,37%	23%	247,2
GUAYAS	74.564.657	54.537.210	90.044.200	82.823.964	301.970.031	3.581.579	26,71%	21,99%	45%	84,3
PICHINCHA	14.509.751	32.759.941	34.828.463	16.598.762	98.696.917	2.672.992	19,94%	7,19%	53%	36,9
LOJA	19.314.824	25.699.425	23.847.764	29.758.725	98.620.738	431.077	3,22%	7,18%	60%	228,8
AZUAY	21.434.276	9.475.462	26.147.785	13.306.424	70.363.947	666.085	4,97%	5,12%	65%	105,6
ESMERALDAS	5.523.490	8.151.310	22.257.952	29.779.021	65.711.773	457.357	3,41%	4,78%	70%	143,7
EL ORO	17.103.798	15.891.670	17.566.545	7.625.824	58.187.836	595.262	4,44%	4,24%	74%	97,8
ZAMORA CHINCHIPE	457.913	1.100.785	2.627.069	38.917.309	42.605.403	84.629	0,63%	3,10%	77%	503,4
SUCUMBIOS	1.556.509	1.486.696	16.605.765	18.510.006	38.158.976	157.497	1,17%	2,78%	80%	242,3
LOS RIOS	5.659.717	14.030.647	12.426.765	3.599.775	35.716.904	728.647	5,43%	2,60%	82%	49,0
TUNGURAHUA	11.258.090	12.248.976	5.742.603	4.813.971	34.063.640	491.629	3,67%	2,48%	85%	69,3
GALAPAGOS	7.678.070	3.957.323	6.185.597	10.522.145	28.343.134	22.009	0,16%	2,06%	87%	1.287,8
ORELLANA	549.842	642.253	11.505.759	15.007.018	27.704.873	106.525	0,79%	2,02%	89%	260,1
CA.,AR	1.891.892	3.841.139	12.444.400	6.487.747	24.665.179	223.566	1,67%	1,80%	91%	110,3
NAPO	6.298.343	573.501	3.838.133	9.637.290	20.347.267	93.336	0,70%	1,48%	92%	218,0
CHIMBORAZO	7.520.049	3.833.652	5.383.572	2.558.256	19.295.528	438.097	3,27%	1,40%	94%	44,0
IMBABURA	3.053.686	4.932.070	3.525.694	7.266.283	18.777.733	388.544	2,90%	1,37%	95%	48,3
MORONA SANTIAGO	1.153.590	1.841.365	1.825.094	10.349.850	15.169.899	129.374	0,96%	1,10%	96%	117,3
PASTAZA	757.248	827.742	1.147.545	11.259.170	13.991.705	73.495	0,55%	1,02%	97%	190,4
BOLIVAR	520.792	3.905.215	4.981.440	4.448.834	13.856.282	179.358	1,34%	1,01%	98%	77,3
COTOPAXI	4.089.600	3.850.829	3.416.935	2.318.371	13.675.736	391.947	2,92%	1,00%	99%	34,9
CARCHI	3.764.318	3.543.924	2.456.584	2.702.970	12.467.795	164.507	1,23%	0,91%	100%	75,8
NO DELIMITADAS						32.134	0,24%	0,00%		0,0
TOTAL PROVINCIAS	245.599.825	259.883.004	433.316.745	408.915.214	1.373.354.633	13.408.270	100,00%	100,00%		

(\*) VALORES ASIGNADOS EN EL MEF, SUJETOS A LIQUIDACION Y VERIFICACION

Fuente: MEF

Elaboraci—n FCC

## ALGUNAS IDEAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA RE-ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

En una línea descentralizadora y de re-organización territorial, la unidad básica de “agregación” podría ser el Cantón. Dos o más cantones, independientemente de su localización geográfica, pueden conformar una “Mancomunidad de Gestión”; en tanto que dos o más cantones adyacentes pueden conformar una “Mancomunidad Política” esto es una expresión territorial de la autonomía descentralizada. Las primeras como expresión de intereses compartidos para mejorar la gestión de una determinada competencia municipal y las segundas como expresiones de las decisiones colectivas de delegar a un nuevo organismo descentralizado que si bien no es un “nivel” de gobierno, actúa sobre un territorio que corresponde al del conjunto de cantones mancomunados. Esta misma figura de la “Mancomunidad” puede aplicarse a las parroquias, pero también a las provincias.

## LOS CONSEJOS PROVINCIALES COMO EQUIVALENTES DE MANCOMUNIDADES CANTONALES

Dentro del proceso de ordenamiento territorial y asignación de competencias exclusivas y obligatorias imaginemos que todos los cantones de una provincia deciden conformar una mancomunidad para la gestión compartida de unas determinadas competencias. Ese territorio resultante será el de toda la provincia y por ende corresponderá al de un nuevo nivel de gobierno que tendría competencias exclusivas y excluyentes, en relación a todos y cada uno de los cantones que la conforman. Estas compe-

tencias son totalmente factibles de asignarles en forma inmediata, por las fortísimas raíces culturales existentes en la mayoría de provincias.

Las competencias de las “mancomunidades” correspondientes a la totalidad de una provincia estarían constituidas por aquellas que no pueden ejercer las municipalidades individualmente, a saber: vialidad intercantonal e interparroquial (cuando se trata de relaciones entre parroquias de diferentes cantones), riego, manejo integral de las subcuencas y microcuencas. Estas competencias, serían ejercidas con recursos claramente determinados (transferencias desde el Estado e ingresos propios), gobernadas por un Prefecto elegido en forma democrática, directa y secreta y un Consejo de la “Mancomunidad” integrado por todos y cada uno de los Alcaldes Cantonales. Muchos sugieren que esta propuesta es una forma de “suprimir” o “eliminar” a los Consejos Provinciales. Yo señalo con absoluta claridad que es una forma de transformarlos positivamente.

## LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL CANTONAL

**Parroquias Urbanas.** En cada cantón el Gobierno Local tendrá competencias exclusivas y obligatorias claramente definidas en la Ley y estará integrado por un Alcalde y un Concejo Cantonal. La Ciudad se dividirá en parroquias urbanas, que además podrían ayudar en la conformación de distritos electorales para la elección de concejales. En cada parroquia urbana existirá una Junta Parroquial Urbana que estará integrada por un presidente y cuatro vocales elegidos en forma directa. Las parroquias urbanas tendrán no menos de 25.000 habitantes ni más de 30.000 habitantes.

Las parroquias rurales estarán representadas políticamente por la Junta Parroquial Rural integrada por un presidente y cuatro vocales elegidos en forma directa. Tanto las Juntas Parroquiales Urbanas, cuanto las Juntas Parroquiales Rurales no podrán descentralizar competencias. Actuarán, como órganos públicos de participación ciudadana y podrán, mediante acciones de desconcentración administrativa, ejecutar en forma directa proyectos de desarrollo local financiados por las municipalidades u otras entidades, pero siempre en el contexto de los Planes de Desarrollo Cantonal, aprobados por la respectiva municipalidad.

Las Juntas Parroquiales Rurales tendrán al menos una competencia exclusiva y por tanto tendrán el carácter de gobiernos seccionales autónomos, en el ámbito de esa o esas competencias. Las parroquias urbanas tendrán no menos de 5.000 habitantes ni más de 10.000 habitantes.

Con los mismos criterios que los usados para la conformación de mancomunidades provinciales se podrán crear Mancomunidades Regionales que corresponderían a la suma de cantones agregados; pero siempre que cumplan otras condiciones obligatorias tales como: respetar -sin fragmentar- las cuencas hidrográficas del país, combinar pisos altitudinales, respetar la historia regional, respetar las condiciones edafológicas y los cultivos compatibles con la cultura y con la característica del suelo primario, los sistema de centros poblados y sus interdependencias, el sistema vial existente o planificado, entre otros. (ver gráfico N° 3).

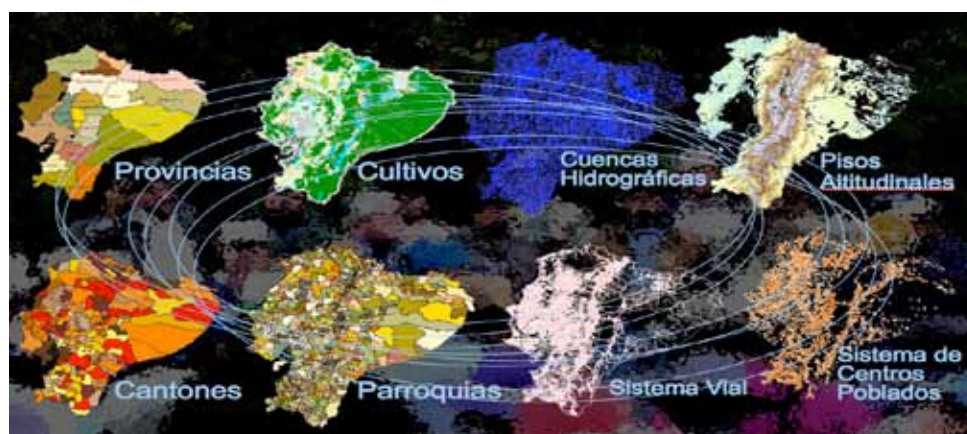


GRAFICO N° 3  
CONDICIONANTES PARA LA CREACIÓN DE MANCOMUNIDADES REGIONALES

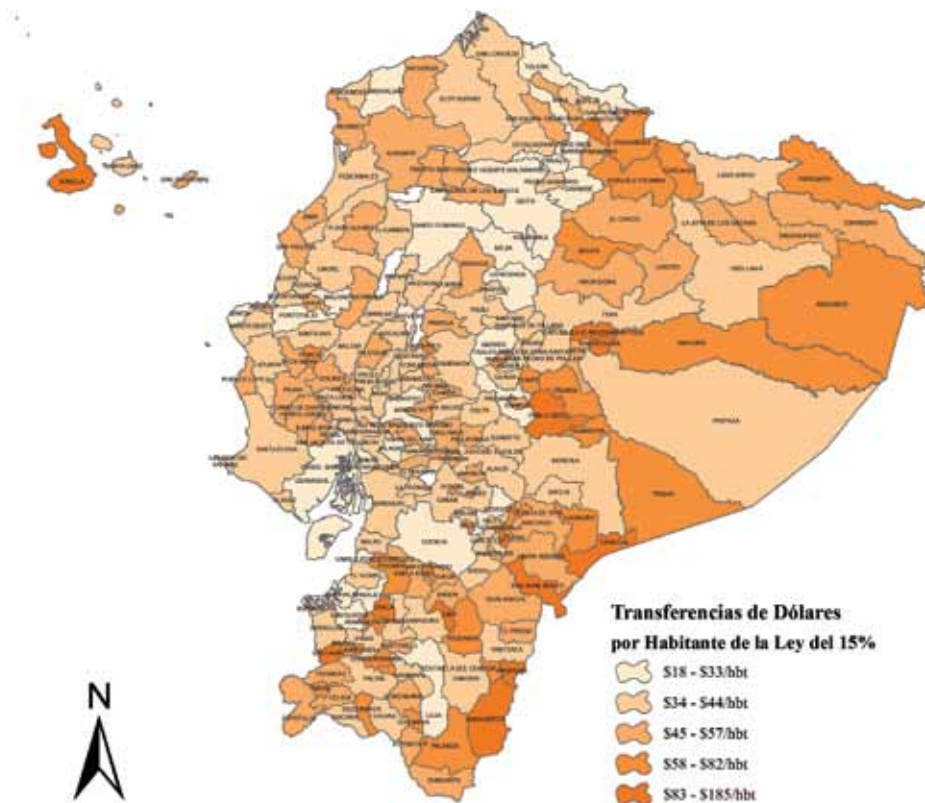
Concretamente deberían cumplir al menos las siguientes condiciones generales:

- a) No dividir a ninguna de las cuencas hidrográficas
- b) No excluir a ningún cantón que se encuentra en la cuenca hidrográfica
- c) Disponer de un número de habitantes superior a un millón
- d) Respetar los territorios de las circunscripciones territoriales especiales
- e) Tener competencias exclusivas, adicionales a las que podría descentralizar de las zonas de planificación y administración desconcentrada del gobierno nacional.
- f) Elegir su Gobierno regional en forma democrática, directa y secreta. Este Gobierno lo conformará un Gobernador Regional y un Consejo de la Mancomunidad Regional integrado por los Alcaldes y Prefectos

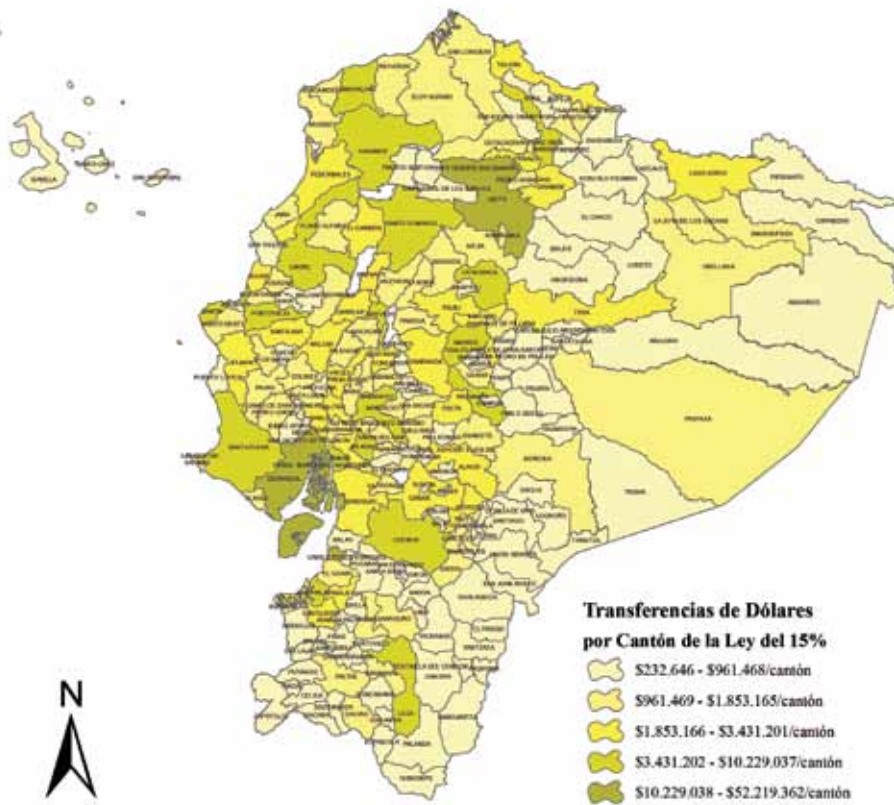
## **LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO ECUATORIANO A LAS MUNICIPALIDADES Y PREFECTURAS.**

Si el caos está presente en el Ordenamiento Territorial Ecuatoriano, este se acrecienta ya que, a más del denominado “Fondo de Descentralización” (Ley de transferencia del 15% del Presupuesto del Estado...) existen no menos de 20 leyes adicionales en beneficio de grupos de provincias y en algunos casos de alguna de ellas en particular, que se han ido creando como “compensaciones” o como “reivindicaciones” por medio de “acuerdos políticos” que en determinadas coyunturas se lograron transformar en Leyes.

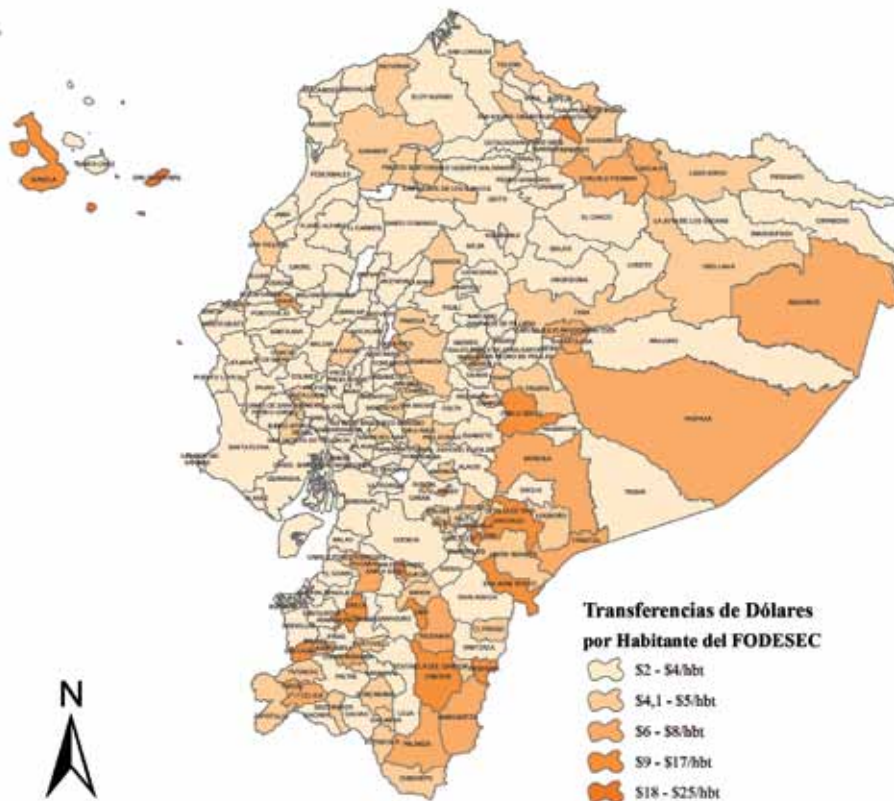
Como expresión de este caos se presentan a continuación una serie de gráficos que dan cuenta de esta situación en el año 2007.



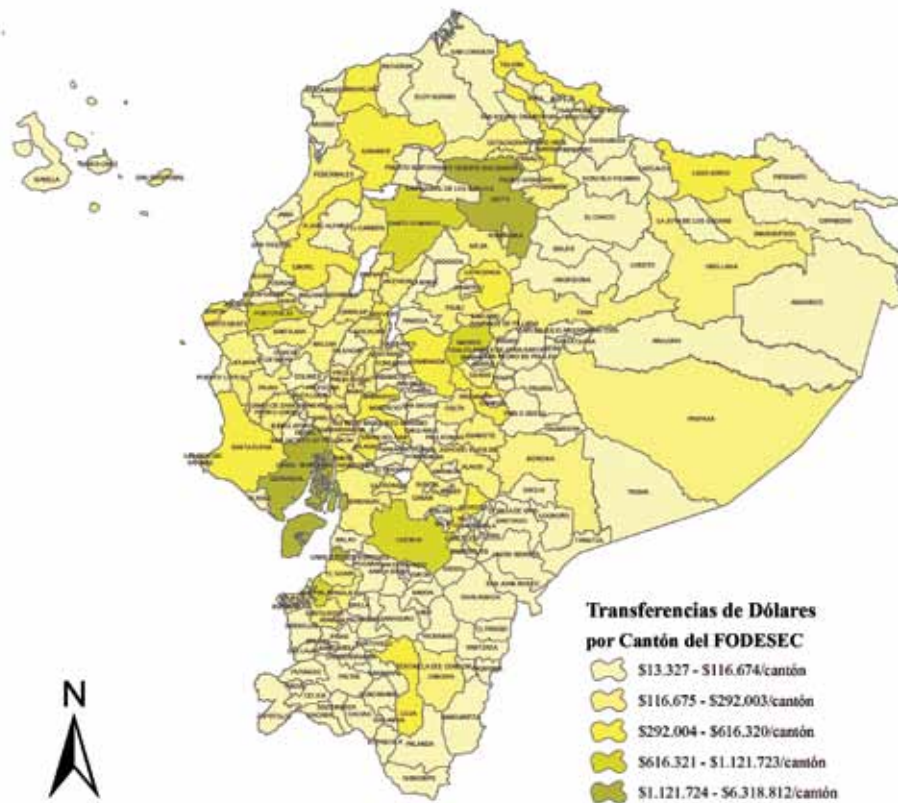
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de la Ley del 15% por Habitante, según Cantones**



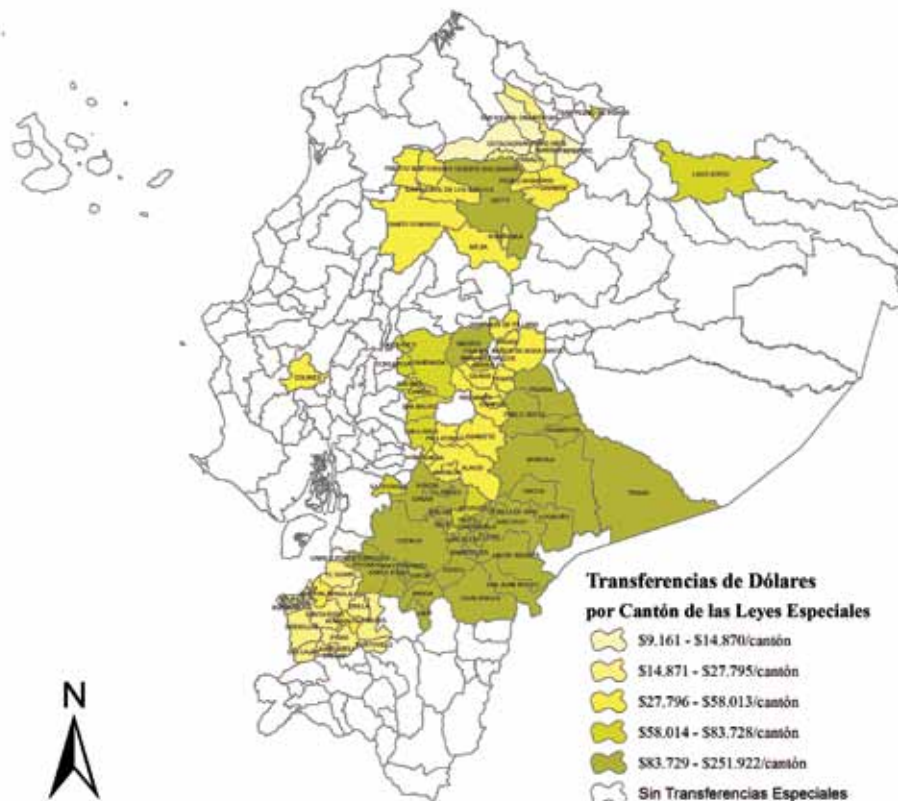
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de la Ley del 15% por Cantones**



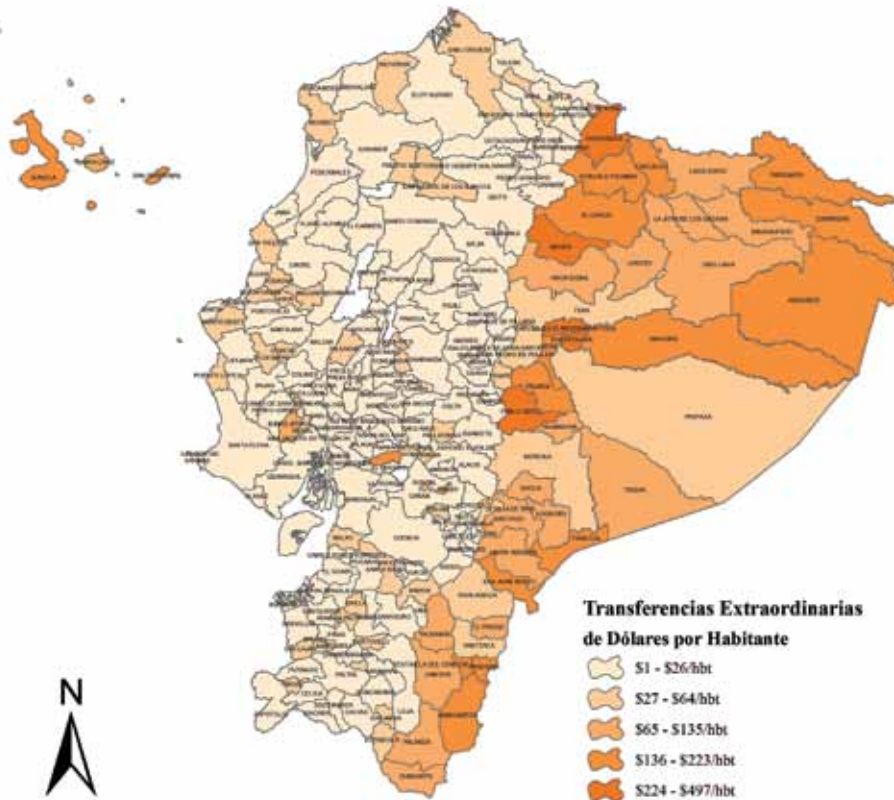
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 del FODESEC por Habitante, según Cantones**



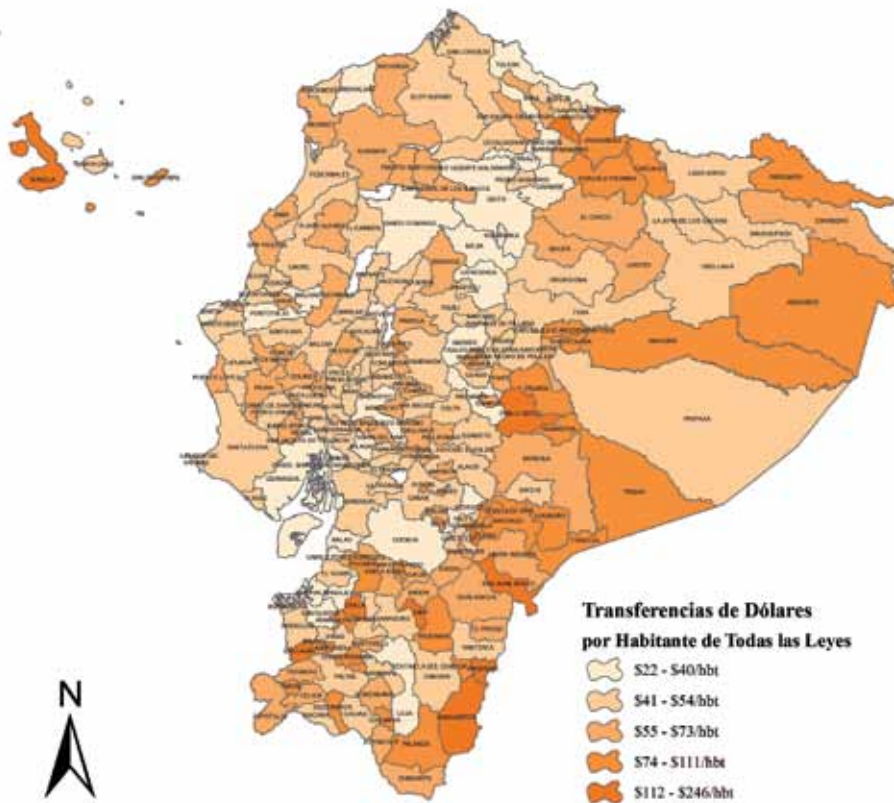
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 del FODESEC por Cantones**



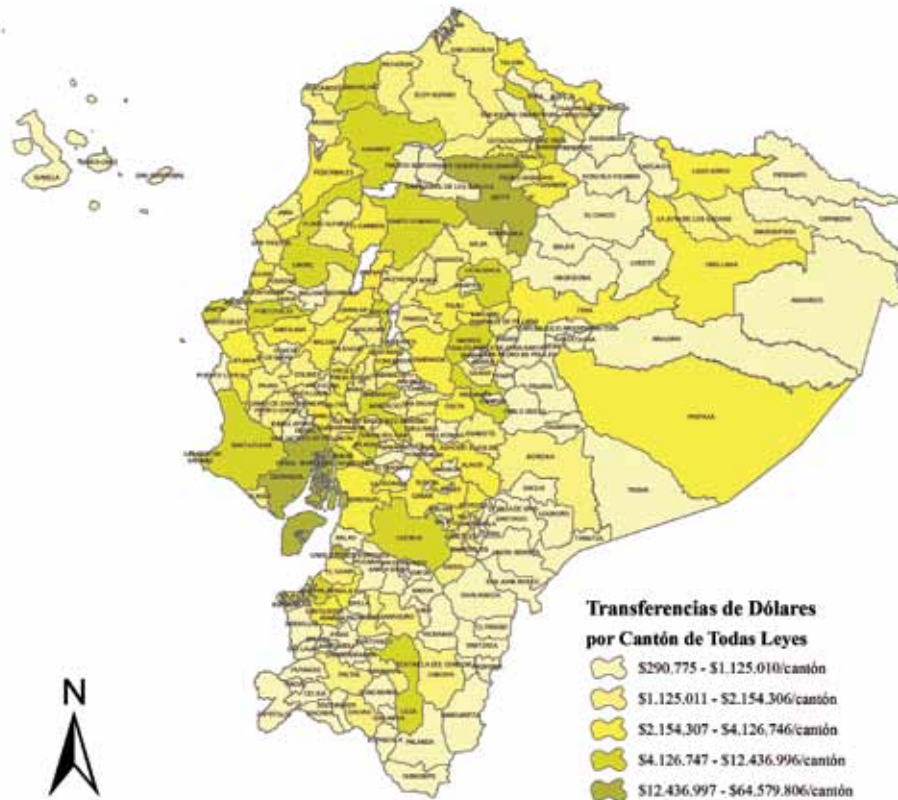
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de las LEYES ESPECIALES por Cantones**



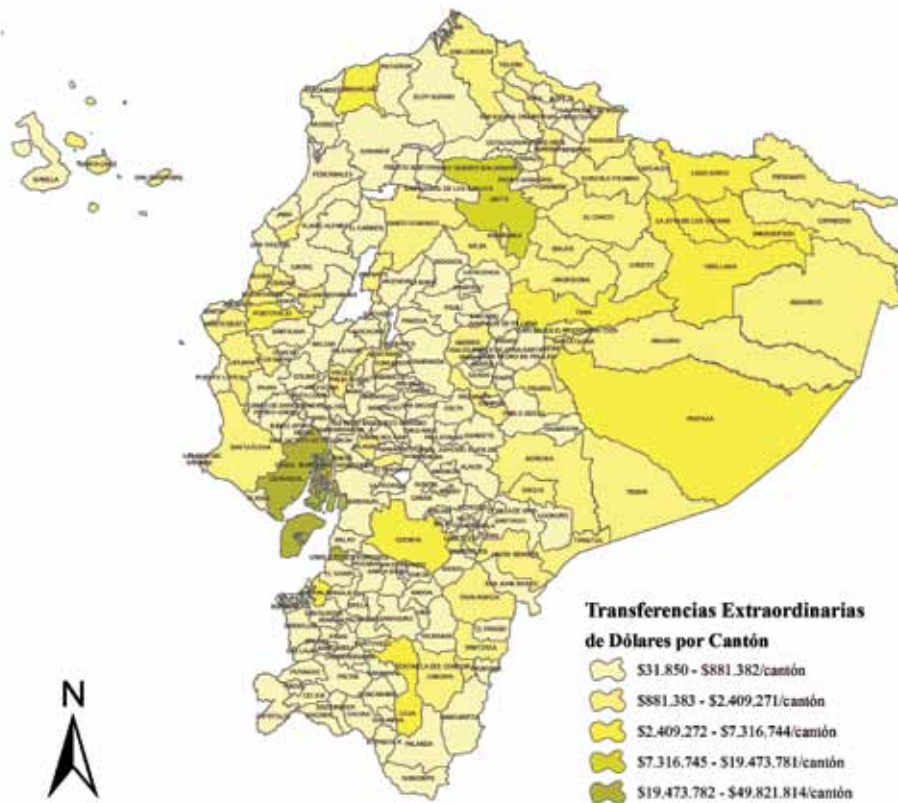
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Transferencias Extraordinarias por Habitante, según Cantones**



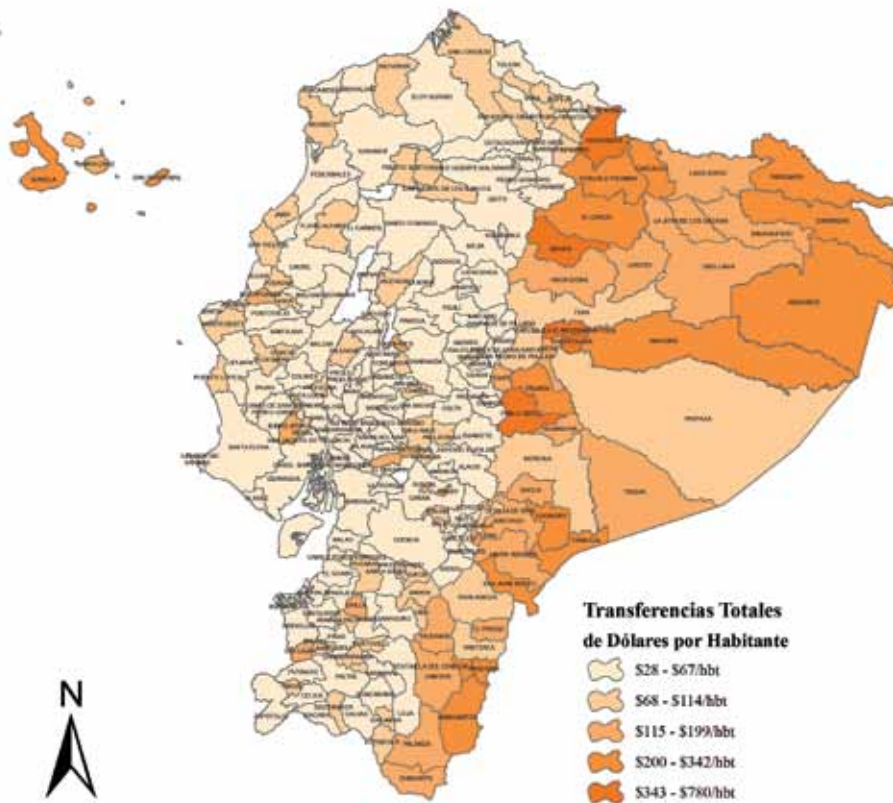
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Todas las Leyes por Habitante, según Cantones**



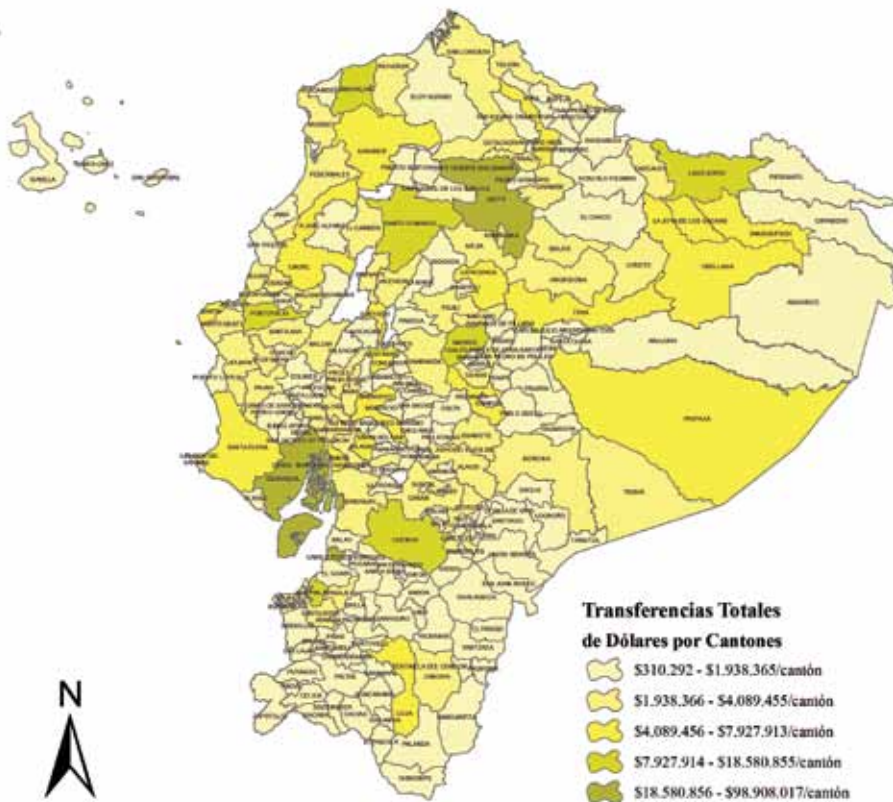
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Todas las Leyes por Cantones**



**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Transferencias Extraordinarias por Cantones**

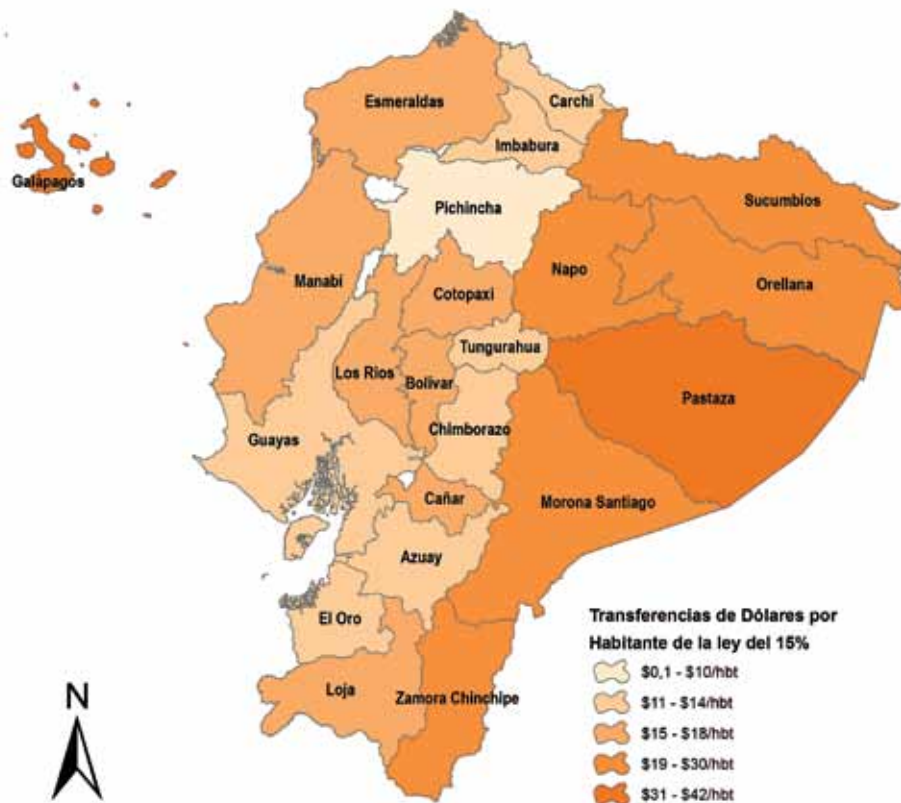


**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Transferencias Totales por Habitante, según Cantones**

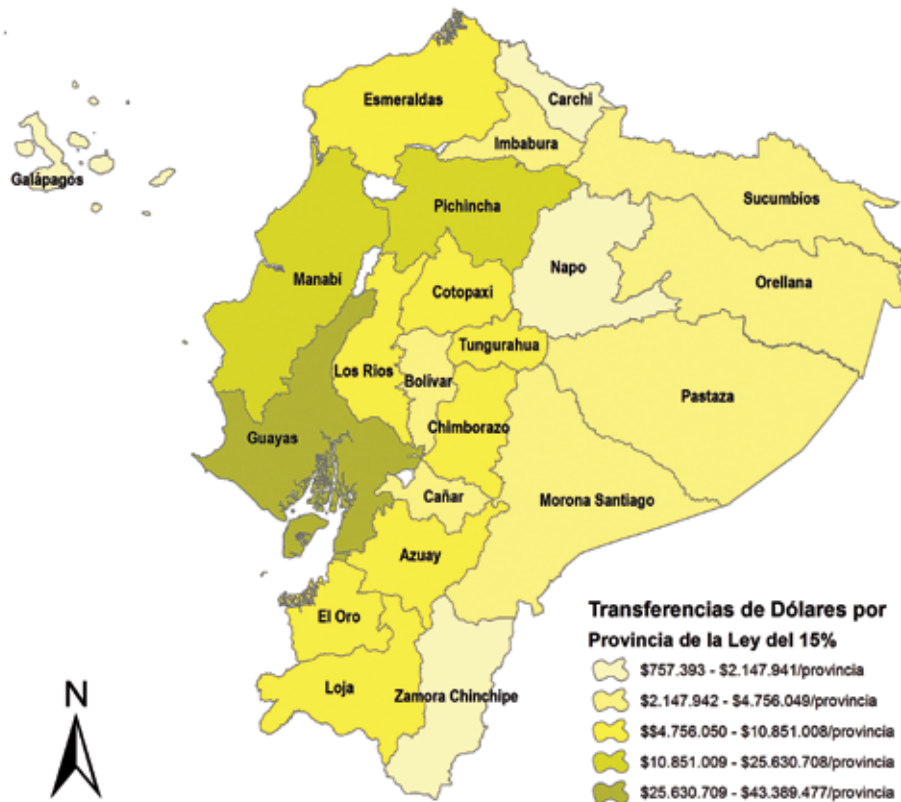


**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Transferencias Totales por Cantones**

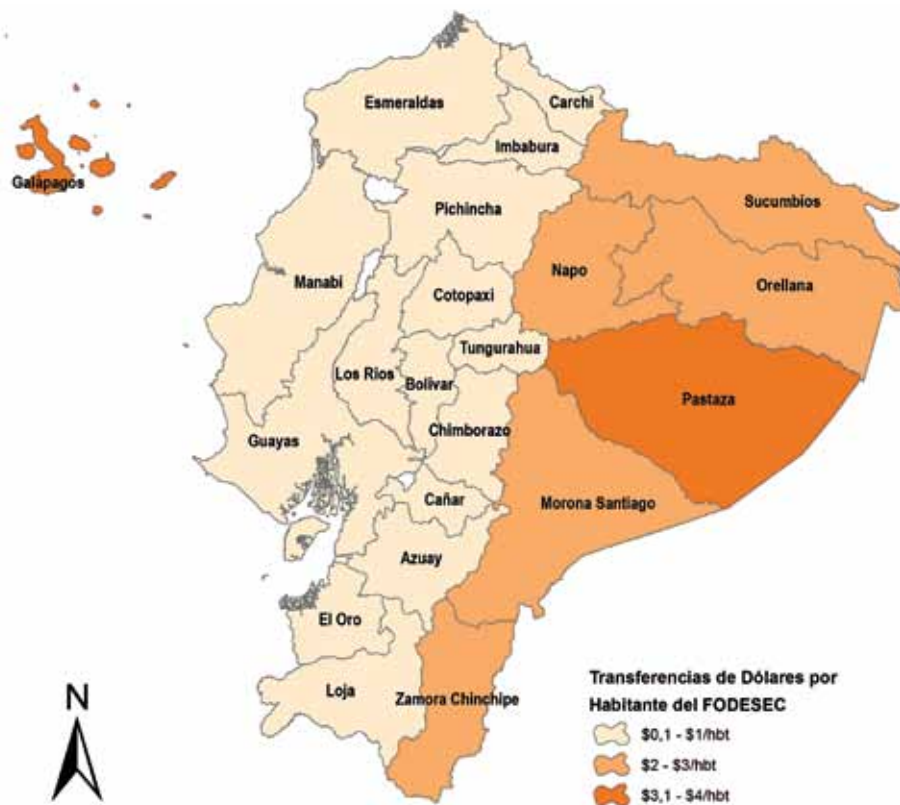




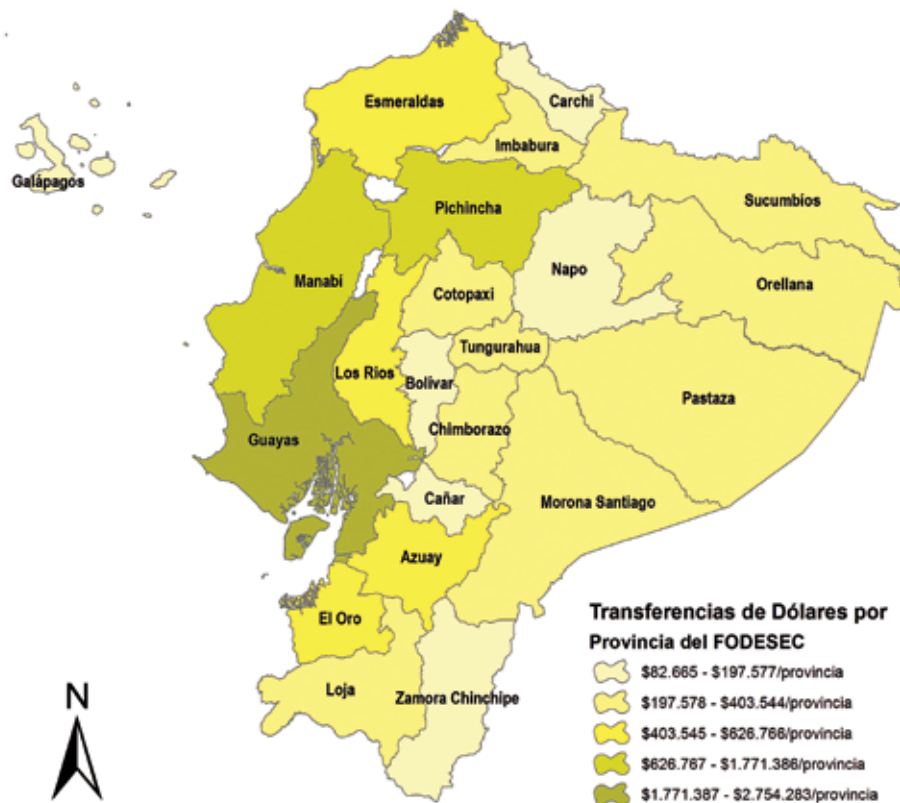
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de la Ley del 15% por Habitante, según Provincia.**



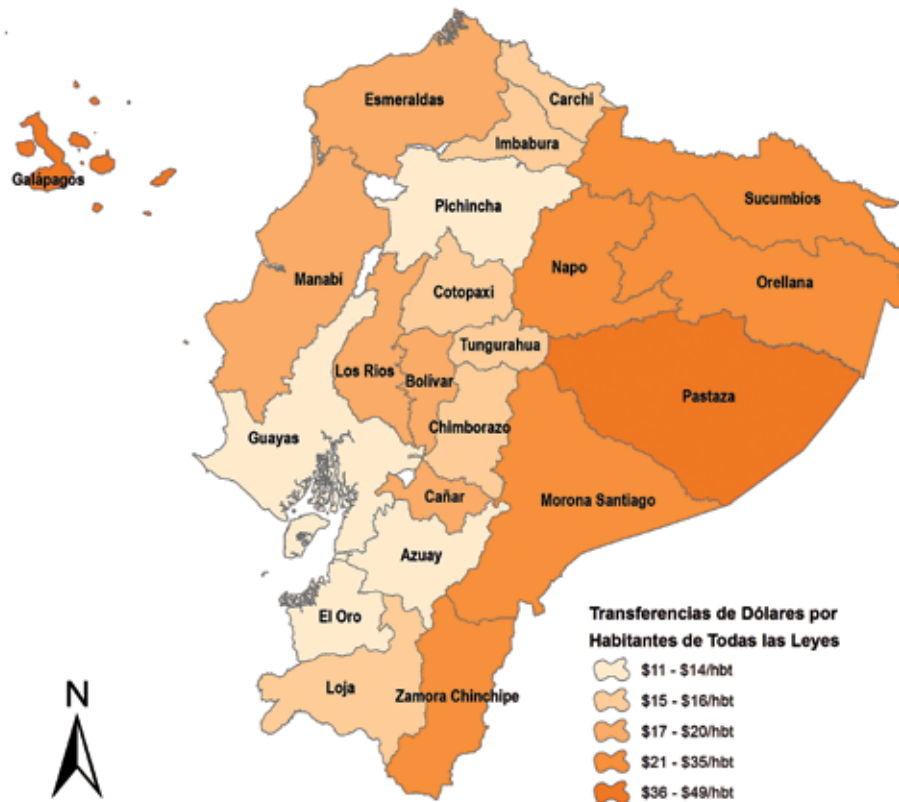
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de la Ley del 15% por Provincia.**



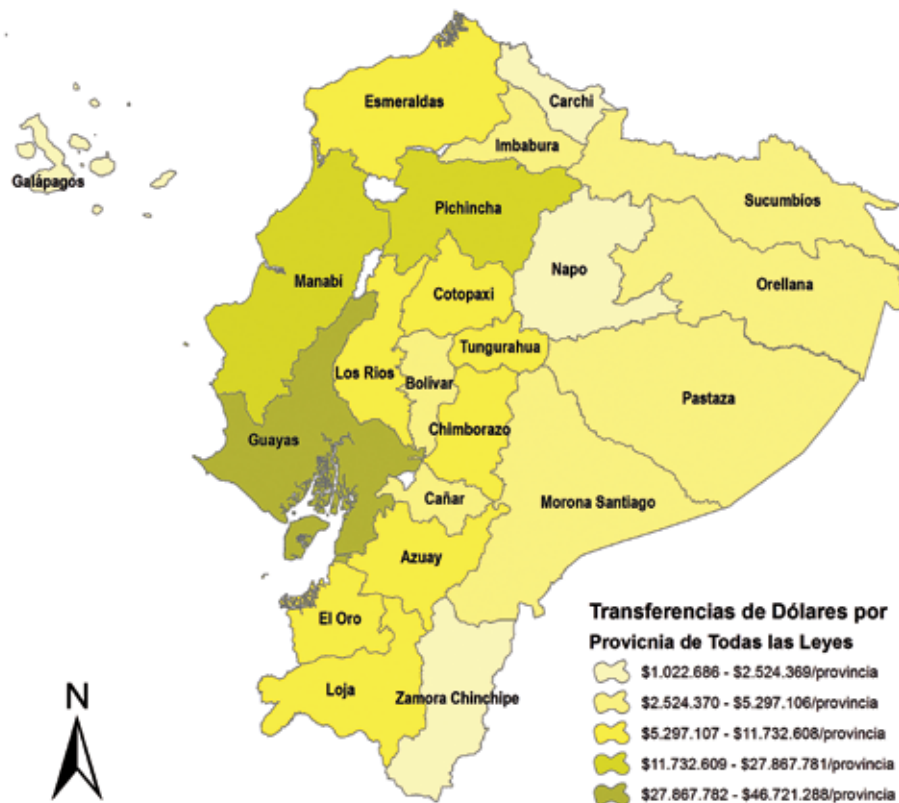
**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 del FODESEC por Habitante, según Provincia.**



**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 del FODESEC por Provincia**



**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Todas las Leyes por Habitante, según Provincia**

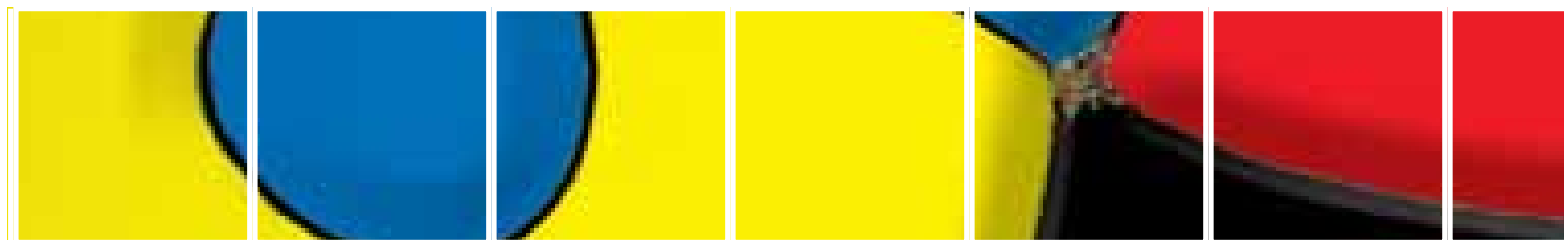


**ECUADOR: Promedio del Período 2000 al 2007 de Todas las Leyes por Provincia**

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS :

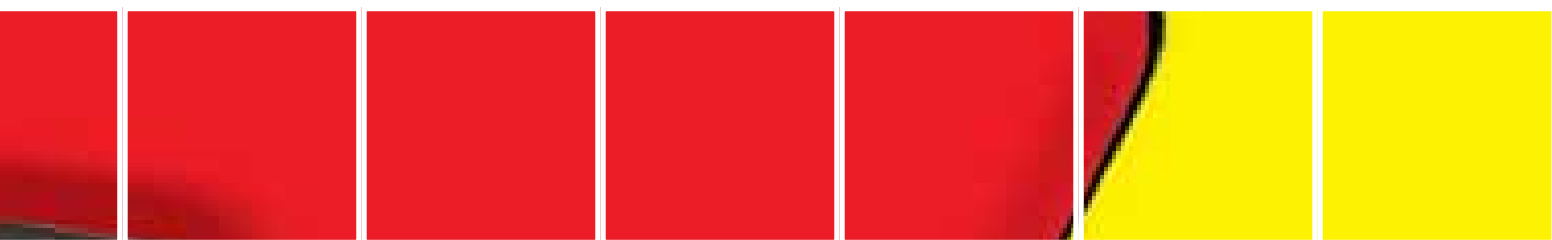
1. Al encontrarnos en pleno proceso de elaboración de una nueva Constitución tenemos la histórica posibilidad de elevar los conceptos de Ordenamiento Territorial y de Descentralización a Categorías Constitucionales.
2. Hay que pasar de gobiernos seccionales a Gobiernos Autónomos Descentralizados, con autonomía política, administrativa y financiera.
3. No puede seguir existiendo el sistema de “descentralización a la carta”. Las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán carácter obligatorio y progresivo.
4. Habrá que establecer que compensar los desequilibrios territoriales que temporalmente subsistirán en los próximos años.
5. Uno de los primeros y mayores esfuerzos que se requiere en todos los niveles es impulsar un proceso planificado de ordenamiento territorial.
6. Cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados elegirá sus autoridades en forma directa y tendrán competencias exclusivas que justifiquen su creación y competencias concurrentes para facilitar la coordinación y complementación entre distintos niveles de gobierno.
7. Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos deberá eliminar el caos existente, sin disminuir las asignaciones actuales pero si creando un único mecanismo de distribución de los recursos totales. Este monto no debería ser menor del 20% del presupuesto general del Estado. Las variables que deberán priorizarse serán, entre otras, las siguientes:
  - a) Tamaño de la población, diferenciando la urbana de la rural y propiciando acciones afirmativas a favor de esta última.
  - b) Densidad de la población para compensar los costos diferenciales del desarrollo urbano con el rural.
  - c) Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas para establecer prelación destinadas a conseguir en pocos años que todos los ecuatorianos accedan a servicios públicos fundamentales.
  - d) Logros alcanzados en los procesos de mejoramiento de los niveles de vida. Esta variable deberá siempre establecerse en forma conjunta con la identificación de sus necesidades básicas insatisfechas que constituyen su condición opuesta.
  - e) Esfuerzos administrativos y fiscales para involucrar diferencialmente a las poblaciones locales en los procesos de desarrollo.
  - f) Esfuerzos realizados en la planificación del ordenamiento territorial y de los procesos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población correspondiente.
8. No deberían transferirse competencias si no se transfieren recursos. Los gobiernos autónomos podrían aceptar esa condición, sin renunciar a los recursos, para acelerar los procesos de descentralización.





# IDEAS PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL ECUADOR

Arq. Carlos Jaramillo Medina  
Facultad de Arquitectura – Universidad de Cuenca





# IDEAS PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL ECUADOR

Arq. Carlos Jaramillo Medina  
Facultad de Arquitectura – Universidad de Cuenca

## 1. EL PROPÓSITO. Mundo

Las reflexiones que se presentan, pretenden más que plantear fórmulas o recetas absolutas o certezas acabadas, exponer algunos lineamientos para la Nueva Arquitectura del Estado, desde la perspectiva de la organización espacial en el contexto histórico inédito del Ecuador y después del triunfo inobjetable de la ciudadanía en las últimas votaciones para formular una nueva Constitución que guíe el presente y el futuro de la Patria.

## 2. LAS IDEAS Y EL LUGAR DE ENUNCIACIÓN. América Latina

Las ideas que se exponen a continuación pretenden tener un sentido. Esto significa que los enunciados deben particularizarse y determinarse con el propósito de inscribirlos en un “locus”, es decir que los enunciados deben ser pensados desde un punto de vista y un tiempo específicos, entendidos ambos como una época determinada.

Es el punto de vista de un Ecuador ya no concebido como una totalidad homogénea y única a la manera de la visión Moderna, encerrado en un espacio geográfico, sino, como una realidad reconocida y vivida en condiciones conflictivas y contradictorias, que configuran la época actual, como un contexto múltiple y diverso, en el que conviven y se articulan diferentes realidades espacio-temporales, que dan cabida a una unicidad heterogénea, en la que conviven diversas culturas y etnias en tránsito y en permanente construcción.

Cada cultura y etnia en el Ecuador tienen sus especificidades, en una articulación muy compleja de tradiciones, modernidades y posmodernidades, diversas y desiguales, todas ellas emplazadas en espacios geográficos heterogéneos donde cada cultura y etnia despliegan múltiples lógicas de desarrollo y de vida.

Una “vida ecuatoriana” caracterizada por cruces socioculturales, en la que lo tradicional, lo moderno y lo posmoderno se mezclan. Una nueva vida en el siglo 21, en el contexto latinoamericano y mundial, que necesita ser repensada “en” y “desde” nuestra realidad concreta y a partir de nuevas visiones y concepciones, que permitan evadirnos de los paradigmas simplistas, fundamentalistas o románticos.

El título de la Ponencia propone una analogía con la disciplina Arquitectónica para una posible configuración espacial del Ecuador.

Si entendemos a la Arquitectura como la noble función de ensamblar sabiamente los ambientes del buen habitar para fundar un “lugar” en nuestro suelo equinoccial, podríamos atrevernos a comparar, que los lineamientos para construir una Patria diferente desde la perspectiva espacial, se puede fundamentar en la articulación compleja de las diversas “regiones” o “lugares” que se identifiquen en el Ecuador, con todas las dificultades que esta tarea implica.

Por último, estos enunciados no pretenden dibujar una cartografía del Ecuador. Sólo queremos formular unas cuantas ideas preliminares para el debate de la construcción de la nueva Arquitectura del Ecuador.



### 3. EL MARCO TEÓRICO EN TORNO A LAS NOCIONES DE REGIÓN, REGIONALISMO Y LUGAR. Guayas y Centro País

La noción de “región”, tradicionalmente ha despertado un sentido de pertenencia en cuanto parece referirse en representante de la identidad de un pueblo; remitirse a un mundo local, configurado por una historia específica, enmarcado dentro de ciertos límites geográficos, económicos, políticos y / o culturales, que se han ido conformando y transformando a través del tiempo; en contraposición con un mundo sin fronteras universal y abstracto, el “Estado”, donde las particularidades regionales parecen minimizarse hasta desaparecer,

Por este motivo, es necesario clarificar la distinción región-estado presente en la discusión; determinar en qué sentido lo “regional” hace referencia a lo “local”; si este término implica una contraposición con lo “estatal”, y si es así, a qué resultados conllevaría esta contraposición en el desarrollo de las culturas y etnias, y cómo hacer para que el camino de lo “regional” pueda convertirse en una opción de un nuevo desarrollo que posibilite la construcción de imágenes culturales y la confirmación de lugares, en el sentido de corresponderse con los horizontes existenciales de quienes los habitan, con cabida para el cambio, la democracia y el desarrollo amigable con la naturaleza.

Para responder a estas interrogantes, es necesario partir de ciertos principios para tratar de entender qué puede ser “región” para que abra el espacio del desarrollo de una cultura determinada. Beatriz García Moreno argumenta que la “región” posibilita la construcción de “lugar”; el poder situarse desde una actitud ante el mundo que implique el activo involucramiento en “el ser y estar en el mundo”, a la manera como Martín Heidegger lo propone en su célebre libro “El Ser y el Tiempo”.

Antes de proseguir con la exégesis de la noción de “región”, es necesario repasar las definiciones comunes contenidas en los diccionarios:

“Región”: Una gran extensión de terreno, porción de territorio determinada por caracteres geográficos, étnicos, lingüísticos y administrativos. Circunscripción territorial militar, aérea o naval, mandada por un oficial general.

“Regionalismo”: El gobierno considera los intereses particulares de cada región del Estado. El regionalismo catalán. Amor a determinada región.

“Lugar”: Espacio ocupado por un cuerpo. Ciudad, pueblo. Un lugar de la Mancha... Pasaje, texto. Ocasión, tiempo, motivo, causa. Paraje, sitio, lugar.

“Región”: definida como cuestiones referentes al límite, no necesariamente geográfico, aunque sí espacial; “regionalismo” si parece estar inscrito en límites geográficos; “lugar” en cambio, se refiere a situación, no necesariamente geográfica.

Por lo expuesto, es necesario entrar a considerar estas diferencias y describir algunas características que podrán definir esos límites. Para ello, como se manifestó más arriba, es necesario ahondar en esta problemática desde los planteamientos de Heidegger: cómo el ser humano, las culturas y las etnias, se involucran y se constituyen a través de su acción, posibilitando el entendimiento del término de “lugar” y de “región”, dentro de los marcos de una actitud creativa y democrática.

#### REGIÓN, LUGAR Y CONTEXTO.

El marco teórico adoptado implica el involucramiento del “sujeto ciudadano” en la definición de nuevos eventos históricos; el “sujeto ciudadano” como textura, esto es, como historia y memoria, utilizando el tiempo para transformar los eventos históricos, relacionándolos con el pasado y proyectando hacia el futuro, pero encontrando nuevas definiciones en el presente.

En esta perspectiva es posible encontrar al “sujeto ciudadano” como creador, en una constante construcción de su “región” como “lugar”. Una “región lugar” transformable, enmarcada por sus acciones en su morar cotidiano. Dentro de esta actitud el “sujeto ciudadano” dialoga con la tierra como horizonte fundante de su mundo, creando de esta manera un mundo propio. El erige sus organizaciones, está

allí reinventando maneras de vivir colectivo, como una cadena en la que todos están unidos, ofreciendo los unos a los otros sus horizontes.

De esta manera la “región” permite establecer una correspondencia con el concepto de mundo, en el cual, este se define de acuerdo con el sistema de relaciones que surgen a través de la experiencia de “ser y estar en el mundo”, orientado hacia horizontes definidos, y sometido a diferentes transformaciones y temporalidades en las cuales se define.

La noción de “región” como mundo, entonces, no es algo estático que no se transforma. Si bien existe un arraigo en una geografía, ésta es vista dentro de las perspectivas y proyectos previamente pensados. La “región” no será entendida como un objeto ajeno de los grupos humanos, disponible solo para su observación y cuantificación, sino que deberá ser parte de los imaginarios y de los sentidos que le imprime la vida ciudadana.

De esta manera, la naturaleza y la cultura hacen parte de la definición y la configuración de la “región”; ambas contribuyen en unidad de acto para alcanzar los proyectos trazados, cuya duración dependerá de su presencia y vigencia, pues si estos desaparecen, ella, la “región”, también perderá su consistencia.

Con este punto de vista, la “región” no es simplemente un espacio natural, sino que es un espacio que pertenece a la cultura, que la interpretación que puede tenerse de ella está dada por la historia que ha vivido y lo ha transformado. El “lugar” no es un espacio compuesto por elementos externos al ser humano, sino que está hecho de la manera como lo humano lo ha vivido y vive, como lo ha mirado y mira, como se integra, pertenece y es redefinido por él. En esta concepción el entendimiento de “región”, se convierte en una construcción móvil, con límites temporales, abierta, que se recrea y recompone permanentemente. (9) Cuenca

Varios pensadores, entre ellos geógrafos y arquitectos, proponen siguiendo la línea de pensamiento expuesta, una mirada fenomenológica al “lugar”, presentándolo como aquello donde los grupos humanos moran a través de su existencia, apostando sus horizontes de vida. De esta manera, el “lugar” cobra la dimensión que le corresponde, y entra como dice Merleau Ponty, en el plano de las cualidades de los “espacios antropológicos”.

Queda descartada bajo esta óptica la noción tradicional de “territorio”, porque ésta es una concepción de un espacio indefinido, no comunicante, sin fronteras ni cierre, sólo físico y desterritorializado. Como dice Deleuze, el territorio es un “espacio liso” que mina y tiende a crecer en todas direcciones, en el que el hombre habita sin una línea que separe la tierra y el cielo, en donde no existe distancia intermedia, perspectiva ni contorno. El “territorio” es el espacio diseñado para el dominio, las guerras, las religiones teocentristas y los gobiernos totalitarios, porque carece de referencias y de diferencias.

## **LAS APORIAS DE LA NOCIÓN DE FRONTERAS. Nariz del Diablo**

¿Cuáles son las “fronteras” de las “regiones”, sabiendo que estas unidades espaciales son espacios creados para la construcción de un proyecto de vida?.

De hecho se presenta un problema teórico y práctico de la “frontera”. El río, la quebrada, el accidente natural, hacen frontera y no pertenecen a la categoría del trazo abstracto cartográfico. La “frontera” tiene también un rol de mediador, porque articula, es paso y también símbolo de intercambios, encuentros y lugar de entre-vistas.

Tiene además una lógica de ambigüedad, porque se puede convertir la “frontera” en travesía y el río en puente, produciéndose desplazamientos de ida y vuelta, hasta acabar en no pocos casos en problemas graves, referidos a trasgresión de límites y disputas interregionales. El mapa cartográfico impuesto desde el escritorio corta y divide, en contraposición con el mapeo del diálogo, el intercambio y la razón que atraviesa.

“Diéresis” es una palabra griega para designar diálogo e instaurar un camino, una guía. La “frontera” así entendida se convertirá en un espacio de operaciones y de movimientos con cualidades topológi-

cas, es decir relativas a las deformaciones no tópicas que define lugares.

El límite en esta concepción sólo circunscribe de un modo ambivalente siguiendo un doble juego. El límite hace lo contrario de lo que dice; deja el sitio al extraño, o bien, cuando marca un alto, éste no es estable, sigue más bien variaciones de encuentros y proyectos de vida. En definitiva, los deslindes son límites transportables y transportes de límites.

#### **LA NOCIÓN DE “PUENTE” COMO ARTICULADOR DE “REGIONES”.**

La noción de “puente” puede constituirse en una analogía para coaligar las provincias y las “regiones” y edificar una nueva Arquitectónica del Ecuador.

Es por el “puente” por el que el otro lado se opone al primero. El puente al mismo tiempo separa y reúne, y es un auténtico “puente” si otorga una plaza y crea un espacio para emprender proyectos de cooperación entre provincias y “regiones” vecinas. De este modo, sólo por el “puente” se extienden las fronteras, y éstas dejan de tener límites fijos como ya lo sabían los griegos, para constituirse en aquello a partir de donde algo comienza a ser lo que es, y, no algo que termina.

El “puente” visto así es un “lugar” vital para el intercambio libre y creativo de ideas y de haceres, del tránsito cotidiano fluido de ciudadanos y de mercancías. No será un puente físico sin más, sino que se constituirá en un nuevo estilo de vida, en un símbolo articulador integral de vecinas provincias y “regiones”.

Sin embargo, hay “aparentes puentes” que hacen todo lo contrario. Sólo separan y destruyen vecindades; sólo convocan larvadamente al separatismo y a la fragmentación de las provincias y las “regiones”. El proyecto separatista neoliberal de la oligarquía de Guayaquil es una muestra antipatriota de ello.

Pero hay además “puentes rotos” que desgarran y desarticulan el cuerpo único de la Patria. En casi todas las provincias del Ecuador, debido a ancestrales disputas limítrofes promovidas por caciquismos locales, se han causado heridas, confusiones, contusiones, intolerancias, enojos y exacerbación del ánimo, pasión o sentimiento doloroso de los pueblos.

## **4. LINEAMIENTOS PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL ECUADOR.**

Con las ideas expuestas nos permitimos dar algunos lineamientos para una nueva Arquitectura del Ecuador.

La Arquitectura del Ecuador podría ser definida como su organización básica, y para alcanzarla se necesitarían dos pilares para evitar que el edificio estatal colapse: una distribución adecuada de su espacio y una organización política democrática.

El primer objetivo apuntaría a lograr un equilibrio espacial para eliminar la actual polaridad protagonizada por Quito y Guayaquil, lo que implicaría la necesidad de acometer un proceso de descentralización hasta convertir al espacio en un Ecuador policéntrico.

El Ecuador ya no puede ser visto como un estado bicentralista, en el que el desarrollo sólo se circunscribe a dos ciudades. Es necesario proponer una estrategia de ordenamiento espacial basado en la “región” y la subsidiaridad regional, que implica la concepción de “fronteras porosas”. La “frontera” con cualidades topológicas, es decir relativas a las deformaciones no tópicas que definen lugares.

Los nuevos linderos regionales no pueden ser obstáculos para cruzar libremente las líneas divisorias. Las regiones autónomas deberían conformar un estado diverso, sobre la base de la suma organizada y concensuada progresivamente a mediano plazo, de las actuales provincias con similitudes geográficas, históricas, sociales y culturales. Cada “región” o “lugar”, como se expresó en el marco teórico sugerido, no será entendida como un objeto ajeno de los grupos humanos, disponible solo para su

observación y cuantificación, sino que deberá ser parte de los imaginarios y de los sentidos que le imprime la vida ciudadana.

La SENPLADES propone la creación de dos distritos metropolitanos, - Quito y Guayaquil -, que serán en sí mismos regiones autónomas. Además avala por justicia histórica, las circunscripciones espaciales indígenas y afroecuatorianas, que deberán trabajar con responsabilidad teórica y práctica, los temas complejos de la plurinacionalidad y la interculturalidad. Hay que tomar en cuenta además a la provincia de Galápagos, como un espacio especial por su naturaleza privilegiada y única en el mundo.

La salida a los problemas del mapa político-administrativo, del déficit de representación, de la inequitativa distribución del gasto público y la inversión productiva privada, no se resuelve con la atomización espacial, sino con su integración. Sumar para reforzar; unir y no fragmentar; conformar un Estado de base regional consensuada colectivamente, para construir gobiernos intermedios y mancomunidades estratégicas para realizar proyectos de interés común entre provincias y regiones, que nada tiene que ver con los modelos separatistas o centralistas propugnados por las oligarquías de Guayaquil y de Quito.

El mapa político espacial del País es obsoleto, ya no corresponde a la demanda contemporánea. Además, existe un marcado déficit de representación que hace que ciertos espacios se queden fuera de un reparto equitativo de los recursos públicos y privados.

El segundo objetivo buscaría una reorganización política que signifique un incentivo para la participación democrática a todo nivel. Es imperativo ir hacia un régimen de descentralización y desconcentración de poderes. Un desarrollo democrático tiene que ser comprendido como la posibilidad de ampliar opciones y capacidades, especialmente a nivel local, donde se conocen las necesidades y potencialidades.

La transferencia automática de fondos, así como la recaudación propia de impuestos y la administración autónoma de los recursos, es la condición para el desarrollo de un régimen regional policéntrico.

Tenemos fe que los asambleístas que no responden a los intereses de los mismos de siempre, con la más amplia y democrática participación popular, sin caer en los vicios del democratismo, trabajarán conjuntamente con el pueblo organizado, la compleja pero no imposible construcción de una nueva Arquitectura del Ecuador, basada en la participación colectiva, las mancomunidades, la redistribución y complementariedad provincial y regional, la preservación de la naturaleza tomando en cuenta la morfología de las cuencas hidrográficas y la riqueza socio cultural de todas las provincias y pueblos. (19) Futuro

De esta manera, se habrá dado un importante paso para un futuro promisorio de la Patria.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Certau Michel de; "La invención de lo cotidiano", ED. LUCE GIARD, México, 1996. Varias partes de la Ponencia, contienen textos casi literales del libro citado.

Deleuze, Giles; "Tratado de Nomadología"; Copiados, s/f.

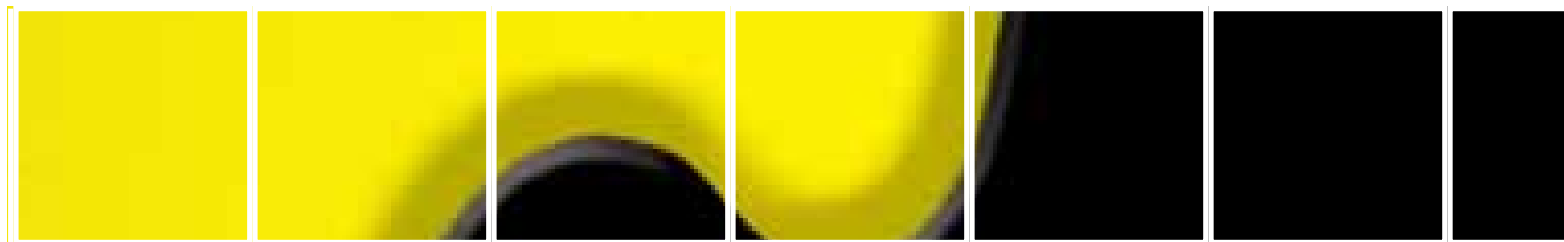
García Moreno, Beatriz; "Región y Lugar, Arquitectura latinoamericana contemporánea", ED. CEJA, Bogotá, 2000. Varias partes de la Ponencia, contienen textos casi literales del libro citado.

Heidegger, Martín; "Construir, habitar, pensar"; Traducción de Eustaquio Barjau, Barcelona, 1994.

Estrella Vintimilla, Simón; "Patrimonio, Arquitectura y Sentido: Otra arquitectura es posible"; Ponencia presentada en la CLEFA de Guatemala, Agosto, 2007. Este esquema metodológico ha servido para estructurar este ensayo.

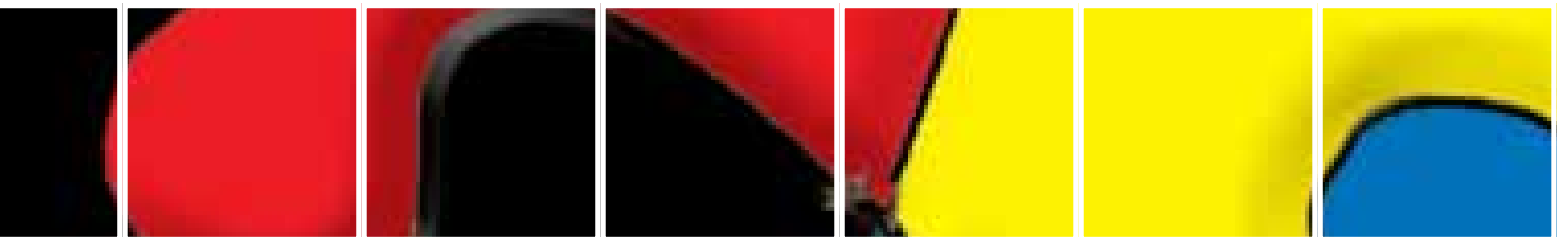
Varios textos escritos en los últimos meses sobre el tema de las Autonomías y la Descentralización.





# ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Antonio Embid Irujo  
Universidad de Zaragoza (España)





# ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Antonio Embid Irujo  
Universidad de Zaragoza (España)

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES.

Mi propósito en esta intervención es trasladar a uds. los principios generales acerca de la organización territorial del Estado en España y ello hacerlo con fundamento en lo que indica, sobre todo, la Constitución española de 1978 y, en su desarrollo, la legislación ordinaria. Ello no significa olvidar que existen ciertos principios provenientes del derecho internacional que pueden vincular el contenido de las normas internas y que, en todo caso, la vida de los poderes locales y territoriales españoles, se desenvuelve en el ámbito de una organización supraestatal, como es la Unión Europea, y que ello se debe tener en cuenta en todo caso.

Con esas premisas debe tenerse en cuenta, en el plano de lo general, cómo la decisión sobre una forma determinada de organización territorial del Estado es el substrato de uno de los principales contenidos que está en todas las Constituciones. En el caso de la Constitución española de 1978, así sucede igualmente, y la decisión sobre una forma descentralizada del poder político (lo que se vino a llamar el Estado de las Autonomías) representa un cambio sustancial en relación al Estado centralista anterior, así como el mero hecho, obviamente, de instaurar un Estado de Derecho basado en las libertades políticas.

Es el artículo 2 de la Constitución española el que expresa esta opción por un modelo de descentralización política y en línea con el mismo debe verse el Título VIII de la Constitución (arts. 137 y ss.). En general podría decirse que las fórmulas descentralizadas del poder político son las predominantes en el moderno constitucionalismo dando lugar a distintas formas del Estado federal (Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Méjico, Brasil, Argentina, por citar solamente el continente americano) y que, en todo caso, el principio de autonomía de las entidades locales está afirmado en múltiples Constituciones aun cuando las mismas no representen la existencia de un Estado federal o descentralizado políticamente, como sucedería en el caso de Ecuador.

Existen distintas razones para que la evolución de los sistemas políticos camine mayoritariamente en esta dirección:

- a) El fracaso de las fórmulas centralistas de gobierno del Estado, salvo en ciertas excepciones de las que Francia sería el ejemplo primigenio.
- b) La búsqueda de la eficacia en el contenido de las decisiones, lo que se manifiesta intentando la proximidad máxima del órgano que decide al lugar donde se tiene que ejecutar esta decisión.
- c) El incremento de la democratización de los Estados, en tanto en cuanto el control democrático de las decisiones es más fácil de realizar en los sistemas descentralizados de gobierno político.
- d) La racionalización o reforma de la Administración del Estado, que suele ser una consecuencia necesaria de todo lo anteriormente afirmado.

Naturalmente que un sistema de autonomías puede dar lugar a grados distintos de descentralización y que, al margen de ciertas aproximaciones, un sistema meramente de autonomías locales presenta diferencias sustanciales con un Estado en el que la misma potestad legislativa se atribuya tanto a las partes o fragmentos de ese Estado (Comunidades Autónomas en la terminología española) como al



mismo Estado o Federación. En la doctrina española (y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) eso se designa con las expresiones autonomía administrativa (vinculada a un sistema de autonomía solo de las entidades locales) y autonomía política (situación en la que la potestad legislativa está compartida, conforme al sistema de distribución competencial establecido, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la terminología española).

El entendimiento pleno del sistema de organización territorial en España precisa de la fijación de algunos conceptos que se utilizan normalmente en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía, en la legislación ordinaria y, por supuesto, en la aplicación práctica del sistema por los distintos operadores jurídicos y políticos.

El primer concepto a considerar es el de “materia”. Una materia es un sector de la actividad administrativa como, por ejemplo, la agricultura, la industria, la enseñanza. Las materias pertenecen, como competencia, a las distintas partes en las que se estructura el Estado.

El segundo concepto es el de competencia que acabo de utilizar. La competencia es el conjunto de poderes que las instituciones públicas ejercen sobre las materias que les están atribuidas. Desde el punto de vista de la intensidad con que en una determinada materia puede intervenir una institución pública, se pueden hablar de competencias exclusivas y de competencias compartidas. Las primeras son aquéllas en donde todos los poderes de intervención (potestades) se atribuyen a una única instancia; las segundas son aquéllas en las que la intervención se realiza por dos o más instancias públicas, con distintos grados de participación cuantitativa o cualitativa (de ejercicio de potestades) de las mismas.

Y el tercer concepto necesario es el de potestad que también acabo de referir en el párrafo anterior. Una potestad es una medida de las competencias; expresa, por remisión a otra palabra, el sentido, la “medida” de la competencia. Así, se puede hablar de potestad legislativa (una instancia pública y como parte de su competencia tiene atribuida la facultad de elaborar leyes), de potestad reglamentaria (lo mismo pero en relación a los reglamentos, norma subordinada jerárquicamente a la Ley, normalmente la posesión de potestad legislativa supone que también se poseerá la potestad reglamentaria), y de potestad ejecutiva (facultad de dictar actos administrativos en ejecución del ordenamiento jurídico, o sea de autorizar, conceder, sancionar, subvencionar etc... para hablar de las distintas formas de intervención que tiene la Administración pública correspondiente en las “materias” que le están atribuidas como parte de su “competencia”).

Naturalmente que las potestades tienen que ser relacionadas inmediatamente con el tipo de Estado que crea la Constitución. Si estamos ante una mera autonomía local (autonomía administrativa), las potestades que podrán tener los entes locales serán solamente la potestad reglamentaria y la ejecutiva. Si el tipo de Estado creado responde a las premisas de la autonomía política, entonces también la potestad legislativa podrá entrar dentro de las “competencias” relativas a las “materias” que puedan ser gestionadas por las partes descentralizadas de ese Estado.

## **II. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

Los conceptos y los planteamientos generales establecidos en el apartado primero del trabajo se han construido con base en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. De los mismos se desprende la existencia de un Estado de las Autonomías en donde no solamente se da la existencia de autonomía política, sino también de autonomía administrativa predicable de los entes locales lo que supone otorgarles potestad reglamentaria y, en general, un ámbito de libertad en la adopción de sus decisiones que se muestra incompatible con los controles de oportunidad y solo susceptible de que otra Administración ejercite controles de legalidad y, por supuesto, de legalidad también el mismo poder judicial. Pero además de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía vinculan a la legislación ordinaria, hay que conocer también la capacidad vinculatoria de la llamada Carta Europea de la Autonomía local, que es jurídicamente un Tratado Internacional de fecha 15 de octubre de 1985 que fue ratificado por España el 20 de enero de 1988, y que es fruto directo de la organización Consejo de Europa. El mismo título ya sugiere claramente que se refiere, únicamente, a la llamada autonomía administrativa, a la

regulación que opera sobre las entidades locales españolas (Municipios, Comarcas, Provincias). Y el contenido de este Tratado vincula al legislador ordinario; podríamos decir que toda propiedad que el ordenamiento jurídico local en España tendría a su cabeza a este Tratado Internacional.

No se trata en este lugar de reproducir ni de comentar el contenido de esta Carta Europea de la Autonomía Local, sino de señalar su existencia y funcionalidad general. En todo caso apunto qué entiende la Carta por autonomía local.

Ese es el objeto del apartado primero del art. 3 que indica, a esos efectos, que por autonomía se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Y el apartado segundo precisa que este derecho se ejerce por Asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

### **III. PODERES LOCALES Y UNIÓN EUROPEA.**

También es necesario mencionar aquí las referencias que dentro de la Unión Europea puedan existir a las autonomías regionales y locales. Es evidente que la Unión es una persona jurídica (desde el Tratado de Lisboa de 2009) formada por Estados, y que son los Estados los protagonistas y actores directos de la actividad de la Unión. No obstante ha existido también en los últimos años una tendencia a reconocer dentro del aparato institucional de la Unión, el papel y funcionalidad de los poderes regionales y locales. A ello responde la existencia de la Conferencia de Poderes locales y regionales donde estarían representadas (en el caso español) tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales. España tiene 20 miembros en este órgano, 17 de ellos representan a las Comunidades Autónomas, a razón de uno por Comunidad y los otros tres miembros a las entidades locales.

La Conferencia no tiene verdaderas competencias sino que solo representa un papel consultivo: determinadas decisiones que deban adoptar los órganos competentes de la Unión deben ser informadas por esta Conferencia antes de la resolución final. Es una oportunidad, por tanto, para hacer valer el papel –la voz– de los poderes locales y regionales dentro de una estructura organizativa en la que y durante mucho tiempo, solo los Estados han estado presentes y son solo los Estados, también, quienes a través del Consejo adoptan decisiones.

### **IV. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA. NOTAS FUNDAMENTALES.**

Finalmente indico algunas cuestiones sobre el Estado de las Autonomías en España que juzgo de interés para Ecuador en los momentos de proceso constituyente que se están viviendo aquí (se recuerda que esta intervención tuvo lugar en abril de 2008).

Como ya he indicado en el punto primero del trabajo, es el art. 2º de la Constitución española, ubicado en el Título preliminar de ésta donde se encuentran las decisiones capitales para la configuración del Estado. Lo transcribo a continuación:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Los conceptos esenciales en este precepto son:

a) Unidad y Autonomía. Existe un único Estado que se basa en la autonomía de las nacionalidades y regiones.

b) Nacionalidades y regiones, que no son definidas o concretadas por la Constitución. En realidad nos encontramos ante conceptos que solo pueden ser entendidos, inicialmente, como concreción de evoluciones históricas determinadas y percepciones, también culturales, de sus contenidos. Se ha dicho, así, que las nacionalidades se corresponderían con las partes del Estado que históricamente han disfrutado no solo de autonomía sino, incluso, de una capacidad propia de determinación, como reinos u otras unidades políticas; y que también el concepto de nacionalidad respondería a la existencia de lenguas propias distintas del español o castellano. Y lo que es decisivo, también, es que podía desprenderse de la propia Constitución una tendencia a que las nacionalidades –cuando y de la forma que se definieran- disfrutaran de superiores competencias a las regiones.

La evolución de las cosas ha hecho que estos conceptos se difuminen y que, en última instancia, no tengan ninguna trascendencia jurídica sino meramente cultural. Son los Estatutos de Autonomía los que definen si la correspondiente Comunidad es una nacionalidad o una región sin que, insisto, ello tenga trascendencia sobre un diverso ámbito competencial. En todo caso lo que sí debe indicarse es que lo que la Constitución ha querido evitar es que el término “nación” se utilice con cualquier referencia distinta a la de la “nación española”.

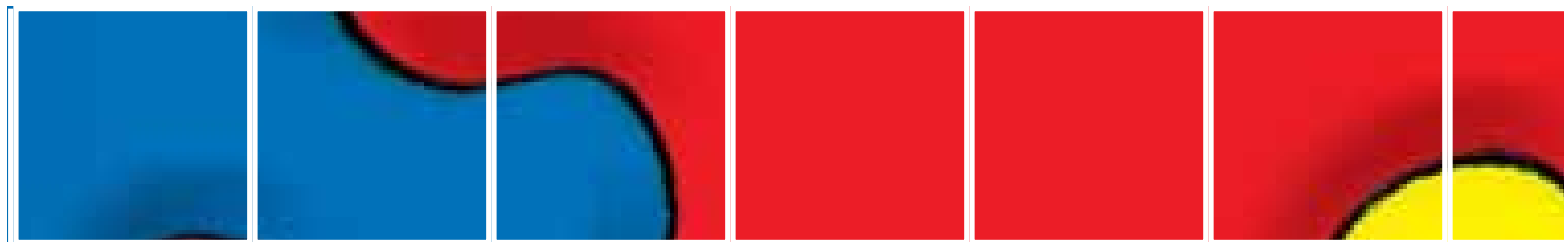
c) Finalmente señalado como un signo distintivo del art. 2º y del Estado dibujado por el mismo (el “Estado de las Autonomías”), la característica de la solidaridad que garantiza el Estado. Esa solidaridad tiene posteriores repercusiones en el ámbito de la financiación, por ejemplo.

La evolución del Estado de las Autonomías ha llevado a que en una primera fase (1979-1983) se elaboraran los Estatutos de Autonomía que distinguieron la existencia de cuatro Comunidades Autónomas con una autonomía inicial amplia (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) dados los procedimientos de acceso a la autonomía previstos constitucionalmente, y que el conjunto del Estado se encontrara dividido en Comunidades Autónomas, con la excepción de las ciudades norteafricanas de Ceuta y Melilla que se configurarían, finalmente, como ciudades autónomas.

Luego hubo una fase de reforma de Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de autonomía inicial reducida que se desarrolló en dos fases (1994 y 1996-2000), y cuyo resultado fue una equiparación competencial entre todas las CCAA. A partir de 2006 se inició un proceso de nueva reforma de los Estatutos de Autonomía, en el que la piedra de toque fue la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, impugnada ante el Tribunal Constitucional que en su Sentencia 31/2010, anuló varios artículos de la reforma y, sobre todo, llevó a cabo la interpretación “conforme a la Constitución” de otros muchos artículos, lo que ha desactivado completamente el sentido jurídico y político de la reforma. También reformaron sus Estatutos de Autonomía las CCAA Valenciana, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Illes Balears, Extremadura y Canarias, pero el significado de estas reformas tiene siempre que ser leído a la luz de la Sentencia 31/2010, lo que no supone ningún cambio fundamental sobre la situación existente con anterioridad.

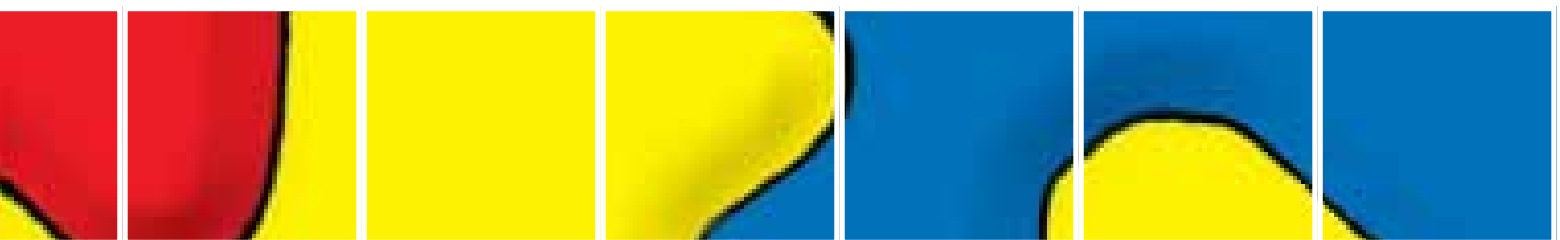
Tiene mucho sentido hablar de los Estatutos de Autonomía en cuanto que su papel es fundamental no solo para leer en ellos la estructura organizativa de la respectiva Comunidad (basada en un Presidente elegido por una Asamblea de entre sus miembros y que, a su vez, ha sido elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y que tiene la competencia fundamental de elaborar leyes, y un Gobierno designado por el Presidente) sino también para que en el mismo se concreten las competencias de las CCAA puesto que la Constitución solo ofrece un determinado marco de posibilidades para que los Estatutos de Autonomía concreten. Por eso se habla de “principio dispositivo” como fundamento del sistema de reparto competencial.

La traducción a numerario del sistema de reparto competencial en España entre el Estado, las CCAA y las entidades locales, permite decir que (exceptuando del cómputo las pensiones y los intereses de la deuda) aproximadamente el 50% del gasto público recae en las CCAA (que tienen las competencias de mayor gasto, como sanidad y enseñanza), el 17% sobre las entidades locales y el resto (aproximadamente un 33%) es gasto del Estado. Estas cifras, mejor que cualquier otra cosa, expresan plenamente el alto grado de descentralización que representa el Estado de las Autonomías español.



# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE TRANSVERSAL DEL MODELO DE GOBERNANZA PÚBLICA PROPICIADORA DEL DESARROLLO LOCAL

Ecom. Leonardo Espinoza  
Banco del Estado





# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO COMPONENTE TRANSVERSAL DEL MODELO DE GOBERNANZA PÚBLICA PROPICIADORA DEL DESARROLLO LOCAL

Ecom. Leonardo Espinoza  
Banco del Estado

## ANTECEDENTE

El Banco del Estado (BEDE), como miembro de la Comisión Coordinadora del VI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial –cuya temática central es la “Descentralización Política y Reorganización Territorial: una herramienta contra la pobreza e inequidad”–, cumple con su deber de contribuir al debate sobre un nuevo sistema de Estado y un nuevo modelo de desarrollo en que se encuentran empeñados la Asamblea Constituyente y el gobierno de la Revolución Ciudadana. Para el efecto, presenta esta ponencia a manera de reflexión analítica sobre la trascendencia de la participación ciudadana en la reformulación de sus formas de gestión e inserción en las innovadoras políticas estatales que emergen para posibilitar un buen vivir en beneficio principalmente de los excluidos, que constituyen la mayoría de los ecuatorianos y ecuatorianas.

## 1. LOS NUEVOS ROLES DEL BANCO DEL ESTADO

El Banco del Estado ha fortalecido su ruta autonómica de contribución al desarrollo nacional y seccional, mediante la presentación a la Asamblea Constituyente de una propuesta de Ley Orgánica del Banco Estatal de Desarrollo del Ecuador, cuyo objetivo fundamental como institución crediticia pública y autónoma es “financiar los servicios públicos y sociales de responsabilidad del Estado, a través [...] de los Municipios y Consejos Provinciales, de las entidades de desarrollo regional o de cualquier otra entidad pública”, que contribuyan al desarrollo económico y social de las correspondientes circunscripciones territoriales de los gobiernos seccionales.

La gestión del Banco, desde una óptica estratégica de superación de las distorsiones de un desarrollo territorial, económico y social inequitativo, ha iniciado un proceso que en su accionar tiene presente, en la calificación de proyectos, las desigualdades técnicas, administrativas y organizacionales de las entidades prestatarias, mayoritariamente existentes en los municipios pequeños y medianos, cuyos gobiernos locales requieren de una mayor atención financiera, un eficiente asesoramiento y asistencia técnica; e, igualmente la construcción de modelos concertados y participativos de gestión que hagan posible debilitar la histórica desatención del campo en relación a las ciudades capitales de provincia y/o cabeceras cantonales; la atrofiada distribución de los servicios públicos concentrados en las urbes; la superposición y reproducción reiterativa de roles de entidades, programas y proyectos; y, la desigual atención a grupos poblacionales.

En este nuevo contexto el BEDE ha diversificado sus programas con el objetivo de cumplir con estos nuevos retos y objetivos, pudiendo citarse entre los principales el Programa para el Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario (PROMADEC), emprendido conjuntamente con el MIDUVI con la finalidad de dar trato preferencial a los municipios pequeños en lo atinente al financiamiento subsidiado para la dotación de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y otras obras complemen-

tarias de mejoramiento ambiental, especialmente en beneficio de las comunidades rurales o urbano marginales; y, el Programa de Desarrollo Provincial (PRODEPRO), que consiste en el financiamiento de las obras y servicios públicos de competencia de los Consejos Provinciales y las Juntas Parroquiales, como proyectos de saneamiento y electrificación rural, caminos vecinales, puentes, infraestructura y equipamiento, entre otros

Estos programas –que se traducen en la presentación y aprobación de proyectos específicos de los gobiernos seccionales para acceder a los beneficios crediticios otorgados por el Banco del Estado– deben cumplir con el requisito, entre otros, de que las comunidades beneficiadas serán sujetos activos o actores participativos en las etapas constitutivas del ciclo del proyecto, cobrando una relevancia esencial la participación ciudadana. Igual trascendencia tiene este componente en la asistencia técnica brindada por el BEDE para el fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales.

## **2. LA GERENCIA DE ASISTENCIA TÉCNICA Y ESTUDIOS**

Para viabilizar el cumplimiento de estos nuevos roles, el Directorio del Banco del Estado creó en enero de 2008 la Gerencia de Asistencia Técnica y Estudios (GATE) cuyos objetivos específicos son brindar acompañamiento técnico a las inversiones que realiza el Banco; elaborar modelos de gestión financiera, operativa, administrativa y legal, al igual que agendas de formación de recursos humanos que contribuyan al fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales que lo soliciten; y, adecuar procesos de ejecución y administración de catastros que permitan el fortalecimiento de las municipalidades.

Además, la GATE tiene por finalidad fundamental la formulación de políticas de participación ciudadana a partir de un enfoque de desarrollo local con base en la promoción de procesos de concertación de actores públicos, privados y comunitarios hacia el empoderamiento de los beneficiarios y la sostenibilidad de los programas y proyectos del Banco.

## **3. LOS RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) está pensado en función de una activa participación de la ciudadanía en todos los programas, proyectos y acciones de los diversos organismos e instancias de la estructura del poder público. De allí la trascendencia de asumir las diversas formulaciones teóricas en torno al desarrollo, los derechos y deberes ciudadanos, las relaciones entre Estado y sociedad, los significados de gobernanza, el sentido de las políticas públicas que contiene el Plan.

El Gobierno de la Revolución Ciudadana asume la responsabilidad de propiciar el desarrollo en los términos planteados por el Plan, construyendo una gobernanza pública que de cabida a la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control y veeduría social de la acción estatal. El objetivo estratégico del desarrollo será entonces la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos vitales; en tanto que al Estado le compete garantizar y fomentar los derechos ciudadanos.

El reconocimiento de una sociedad y una naturaleza megadiversa y la construcción de una arquitectura estatal respetuosa de la multiplicidad de identidades culturales, étnicas, territoriales que, en continua interacción, reproducen una serie de relaciones complejas del poder público y las necesidades sociales, es inherente al caso nacional. Tal diversidad debe respetarse y fortalecerse institucionalmente por medio de una arquitectura estatal de carácter flexible donde la descentralización y la desconcentración de los poderes públicos, con sentido de fortalecimiento de la autonomía local, sin perder de vista un proyecto nacional, están en el primer plano del debate constitucional.

El nuevo modelo de Estado Nacional, lleva correlativamente a un nuevo modelo de organización y de gestión del Banco del Estado, como banca de desarrollo vinculada con los gobiernos autónomos, atenta al conocimiento de sus competencias y atribuciones, a sus requerimientos de inversión pública.

Ello exige una mirada atenta del Banco a los procesos de regionalización, descentralización, desconcentración y autonomías, en el contexto del robustecimiento de la participación ciudadana.

En torno al debate de una definición funcional a los requerimientos de una banca pública de desarrollo, proponemos considerar a la participación ciudadana como “el ejercicio permanente de deberes y responsabilidades ciudadanas y comunitarias para intervenir organizadamente en los programas y proyectos de las entidades públicas financiados por el Banco del Estado, orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en el contexto del fortalecimiento de la gobernanza y la sostenibilidad de la inversión pública”.

Es decir, bajo una nueva concepción política y estratégica de triangulación de las relaciones sociedad-gobierno local-Banco del Estado, expresada en los procesos de elaboración y ejecución de proyectos para el buen vivir de la población, se debe contar con programas de organización y participación ciudadana para atender las demandas financieras de las instituciones públicas locales. En otras palabras, se debe socializar y consensuar con la población la formulación, ejecución y mantenimiento de las obras comunitarias, en el contexto del ejercicio de derechos y cumplimiento de responsabilidades ciudadanas para la ejecución de proyectos de inversión pública. Entre los actores locales hay que identificar a las organizaciones de representación civil, comités, federaciones, gremios, juntas parroquiales, etc.

En otras palabras, debe considerarse la sostenibilidad de los proyectos no solo desde la óptica financiera sino del robustecimiento de la organización social con miras al fortalecimiento institucional de las entidades prestatarias y a la construcción de un poder popular mediante el ejercicio consciente y sostenido de los derechos y responsabilidades ciudadanas, democratizando la gestión y consensuando la aceptación de los proyectos por parte de la población beneficiada. Esta estrategia permitirá contribuir a la disminución de las inequidades sociales y territoriales.

En un contexto más general, los planes de desarrollo parroquial, cantonal o provincial, que tuvieron su apogeo de elaboración en décadas pasadas, deben ser reformulados y actualizados en función del Plan Nacional de Desarrollo, y articulados al Sistema Nacional de Planificación, tomando en cuenta la transversalización de la participación social como ejercicio permanente de derechos y responsabilidades ciudadanas.

## **4. PRINCIPIOS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El Banco del Estado se ha comprometido a fortalecer la participación ciudadana en los programas y proyectos que promueve y ejecuta, sobre la base de los siguientes principios:

- Prevalencia del bien común sobre los intereses particulares.
- Consenso y transparencia en todas las fases del ciclo del proyecto.
- Equidad de género y etnia.
- Respeto por la opinión de todos los sectores involucrados.
- Ejercicio de la veeduría social.
- Contribución al desarrollo local.
- Gobernanza democrática.
- Solidaridad y sostenibilidad con equidad.

## **5. CONDICIONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Las condiciones objetivas son el conjunto de derechos y corresponsabilidades consagradas en la Constitución y demás leyes de la República del Ecuador, las mismas que nos permiten participar, asociarnos, ejercer derechos individuales y colectivos, etc.



Estas condiciones se pueden resumir en dos: la necesidad de los ciudadanos de organizarse para el ejercicio de derechos y obligaciones; y, las capacidades que tienen los ciudadanos desde las organizaciones y los espacios institucionales, para el ejercicio de sus derechos y la corresponsabilidad de sus obligaciones.

Las condiciones subjetivas son las diversas expresiones culturales de las comunidades beneficiadas; las formas de estructuración social; las apreciaciones sobre el poder, las estructuras estatales en general y, en particular, sobre las formas orgánico-funcionales de los regímenes seccionales autónomos; la predisposición de los ciudadanos y ciudadanas a organizarse en torno a intereses colectivos, familiares o incluso particulares.

En términos generales podremos señalar que la participación ciudadana, desde las acciones público-estatales, propenden a garantizar la comunicación, el entendimiento y la toma de decisiones para satisfacer las demandas de los distintos actores de la comunidad impulsando su fortalecimiento. Busca asimismo generar gobernabilidad democrática, convirtiéndose en un contrapeso frente a los intereses particulares, garantizando los derechos colectivos, eliminando el clientelismo político y económico, abriendo caminos de comunicación entre las instituciones del Estado y los grupos ciudadanos involucrados, generando organización popular y extendiendo una visión de Estado participativo, democrático, para todos y todas.

## 6. LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los grados de poder o control social se definen en distintos eslabones de participación ciudadana, como se puede apreciar en la siguiente infografía:

Los niveles de participación ciudadana considerados desde la relación de los organismos del Estado, es decir gobiernos locales e instituciones de carácter público, lo cual implica una relación de lo público estatal con los colectivos sociales organizados y no organizados.

Enunciemos el alcance de cada uno de estos niveles

### Nivel Básico

Está sustentado en el acceso a la información, a través de la generación de espacios ciudadanos para la consulta, la información y la participación mediante las iniciativas, las sugerencias y las observaciones.

En este nivel se formulan estrategias destinadas a garantizar el acceso a las instituciones públicas locales, la información y la consulta ciudadana

### Nivel Medio

Se basa en la toma de decisiones de manera conjunta, el debate, el acceso a la información y la participación directa con la formación de organismos que puedan ejercer influencia y control incluso de la gestión de los procesos. Es entonces un espacio donde se procesan las iniciativas, se conforman asociaciones, se delegan funciones y se establecen formas de vigilancia sobre los procesos, licitación, adjudicación y ejecución de obras.

### Nivel Alto

Es el espacio de participación en el cual la gestión y las decisiones de los distintos aspectos dependen necesariamente de los ciudadanos.

Este nivel incluye espacios certeros de fiscalización permanente para el control de la ejecución y cumplimiento de resoluciones, a través de la concertación, la decisión, la cogestión, el control social y la veeduría ciudadana.

Finalmente señalemos que el monitoreo como iniciativa ciudadana es una herramienta con la que los ciudadanos ejercen sus derechos al dar seguimiento y proponer mejoras. Este proceso que puede ser inducido o generado de manera independiente o unilateral por los ciudadanos, debe estar planificado y es componente fundamental de la veeduría social. Pretende aportar a la aplicación de la democracia participativa sin la imagen negativa que suele existir por el divorcio entre gobiernos locales y ciudadanía.

El monitoreo se convierte entonces en un instrumento de colaboración permanente que parte de la entrega de información institucional a los involucrados en los proyectos o programas, encontrando caminos para el acceso a la información pública, el cumplimiento de obras y el manejo de recursos, sin interferir en los procesos técnicos de fiscalización de carácter legal.

El monitoreo permite que los ciudadanos se involucren en forma corresponsable en la mejora de los servicios, programas y proyectos, además de generar e impulsar la construcción de gobernanza en los regímenes seccionales.

## **7. ATRIBUCIONES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CICLO DE UN PROYECTO**

En el ciclo del proyecto los actores involucrados tienen roles específicos.

La Municipalidad, el Consejo Provincial y otras instituciones públicas que demandan créditos del Banco para sus proyectos, serán las instancias ejecutoras de las actividades relacionadas con el componente de participación ciudadana que consten en el programa correspondiente; establecerán mecanismos de monitoreo para el cumplimiento de los compromisos con los gobiernos locales, lo cual implica desarrollar metodologías para el seguimiento de las actividades y para la formación de ciudadanía, para lo cual tenderán a:

- Asumir el liderazgo en la incorporación y compromiso organizacional desarrollados durante la evaluación de la solicitud y, posteriormente, en la ejecución del Programa de Promoción y Participación Ciudadana acordado.
- Apoyarse en las metodologías e instructivos diseñados por el BEDE para la elaboración del Diagnóstico Participativo y la ejecución del Programa.
- Ejecutar las actividades acordadas y disponer de los recursos definidos para financiar los requerimientos del componente.
- Brindar la información necesaria para ejercer el seguimiento y monitoreo de las actividades y convocar a la ciudadanía a las reuniones o asambleas de evaluación.

La ciudadanía ejercerá ciertas funciones de veeduría social en la elaboración, evaluación y monitoreo de los proyectos, mediante:

- La cooperación en la elaboración del Diagnóstico Socio-Organizacional a través de actividades de consulta y de la aprobación del Programa, como opciones recomendables de participación directa en el proceso de evaluación de la solicitud de crédito.
- La verificación de informaciones brindadas por la Municipalidad, el Consejo Provincial u otra institución en el diagnóstico y en las reuniones de seguimiento, a través de sesiones de trabajo directas mantenidas con funcionarios de la entidad prestataria y del Banco.
- Muchos gobiernos cantonales y provinciales cuentan con la presencia de otros actores públicos y privados como ONG, fundaciones, entidades públicas (de nivel provincial y nacional), organizaciones de cooperación internacional, etc. Dichos actores deben aportar a los procesos facilitando las informaciones y conocimientos relevantes para el involucramiento de la ciudadanía en el proyecto, incluyendo la transferencia de metodologías y actuando como interlocutores del proceso o ayudando en la verificación de información y participando en las reuniones de seguimiento con funcionarios de la Municipalidad y del Banco.

El Banco del Estado brindará asesoría para la formulación del diagnóstico participativo y la elaboración

del programa socio-organizacional y de participación ciudadana, y realizará evaluaciones del grado de cumplimiento del programa a lo largo del ciclo del proyecto.

## **8. ACCIONES A EMPRENDERSE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- Difundir las políticas institucionales respecto de la participación ciudadana, su incorporación en la política de crédito y la oferta de asistencia técnica.
- Recuperar y difundir experiencias exitosas de participación ciudadana en los ámbitos nacionales y externos, a fin de promover el trabajo ciudadano comunitario en las entidades seccionales buscando que las prácticas acertadas de participación ciudadana se difundan como “buenas prácticas” a ser emuladas.
- Incorporar estrategias y políticas de gestión del conocimiento que sean permanentes.
- Establecer mecanismos permanentes para la recuperación de metodologías que permitan transparentar las relaciones gobierno local-ciudadanía.
- Propiciar emprendimientos mixtos: sociedad-gobierno local. Un ejemplo constituye el ferrocarril, que está recuperando sus activos fijos para restablecer circuitos de producción donde la gente pueda volver a comerciar bienes a fin de mejorar sus economías.
- Ofrecer espacios de aprendizaje para promover y capacitar a las entidades solicitantes en la implementación de procesos de planificación participativa en la formulación de proyectos.
- Identificar posibilidades de financiamiento para la preinversión (PROFIM, utilidades, otras), ampliando la canasta de proyectos que pueden ser financiados.
- Propiciar la institucionalización de la gobernanza pública en los regímenes seccionales autónomos.

## **9. GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Una de las dimensiones éticas que orienta al Plan Nacional de Desarrollo es el de la justicia democrática participativa entendida como la defensa y promoción de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático. La construcción de este poder exige promover y potenciar la organización social y la más amplia participación ciudadana en los procesos de planificación, gestión y control de las entidades públicas, democratizando y tornando de esta manera más eficiente al Estado, a través de la construcción de procesos de gobernanza .

La gobernanza entraña la presencia de una ciudadanía activa, crítica y de movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de propuestas participativas a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas.

Promover una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y en el proceso político. En la medida en que se cimiente en las demandas y en la información producida colectivamente, en el diálogo público entre sociedad y Estado, en el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos, tal participación posibilitará la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que se oriente a una redistribución más justa de la riqueza social, que es otro de los objetivos fundamentales.

Es importante desterrar las prácticas clientelares y caudillistas en las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos locales, que han facilitado la corrupción, la desmovilización social y la apatía generalizada entre la población, con la consiguiente agudización de las condiciones de marginalidad de grandes sectores de la población.

El reordenamiento territorial y la nueva división político-administrativa en que se encuentran empeñados el Gobierno de la Revolución Ciudadana y la Asamblea Constituyente potenciarán las relaciones entre el poder local y regional con la sociedad, así como de los ciudadanos con sus respectivos gobiernos locales, con los que mantiene una identidad y vecindad más próxima, Consejos Provinciales,

Concejos Cantonales y Juntas Parroquiales, siendo un factor estratégico de cambio hacia un modelo de Estado descentralizado en lo político y administrativo que propicie el fortalecimiento de los regímenes seccionales autónomos.

A partir de estas propuestas se viabilizará la generación de políticas, estrategias y acciones tendientes a combatir la pobreza así como las desigualdades sociales y territoriales, construyendo una ruta innovadora para alcanzar plenamente los objetivos colectivos del desarrollo humano y el bienestar ciudadano.

## 10. EL BARÓMETRO DE BUENA GOBERNANZA LOCAL

Este mecanismo metodológico, implementado en varios países y en Ecuador, es un esfuerzo técnico que utiliza la combinación de criterios objetivos y percepciones de la ciudadanía. Se trata de un proceso de construcción participativa de indicadores en varios niveles, que lleva a la medición de la calidad, eficiencia y transparencia de la gestión pública y privada. Se encamina a impulsar el desarrollo local y el acceso a procesos de desarrollo de capacidades.

El propósito es lograr una modificación de estructuras (gobierno local, comité de gestión, proyectos de desarrollo, entre otros), procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en asuntos públicos y cómo se manifiestan la ciudadanía y otros actores.

El Barómetro permite identificar las fortalezas y debilidades de una situación local, regional, nacional o sectorial de gobernanza, determina y compara las situaciones de una manera objetiva y participativa. Mide el tiempo de avance en los niveles de gobernanza e identifica, planifica, monitorea y evalúa el impacto del desarrollo de capacidades organizacionales e institucionales.

### Modelo Global

Son criterios estandarizados aplicables en cualquier nivel de gobierno:

1. Eficacia. Se refiere al logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos.
2. Estado de Derecho. Se refiere al conocimiento y aplicación del marco jurídico local y nacional, así como a la exigibilidad de los derechos ciudadanos que lleva a relaciones de corresponsabilidad entre todos los actores sociales, económicos y políticos
3. Participación. Se refiere a la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación que representen sus intereses.
4. Equidad. Se refiere al acceso a las oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad.
5. Transparencia. Aborda la responsabilidad que tienen quienes han recibido un poder delegado y el derecho que les asiste a quienes los han delegado a la información veraz y oportuna con el objeto de evaluar el desempeño y calidad de gestión del gobierno y de quienes lo conforman.

### Modelo Local

Con base en el modelo global y con la participación de los actores locales se construye una propuesta que busque alcanzar la gobernanza local, fundamentada en un proceso de autoevaluación que consiste en una investigación sistemática y participativa que contribuye a la creación de comunidades de aprendizaje y a compartir las mejores prácticas entre todos los actores de un Municipio.

## Un ejemplo demostrativo

El propósito central de este proceso es promover un aprendizaje al interior del cantón, que permita identificar la demanda real de su entorno y desarrollar las capacidades locales para responder a ese reto. El proceso genera un insumo relevante y práctico que lleve a la elaboración de una estrategia de cambio para lograr la gobernanza local.

Así, sobre la base de una revisión global de las funciones y actividades de un cantón, se busca analizar la gobernanza considerando dos dimensiones principales: capacidad y consenso.

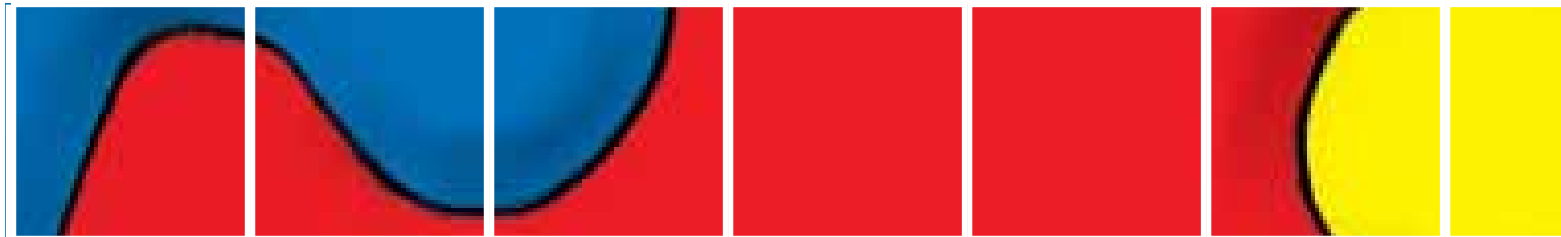
Capacidad	Consenso
Mide el grado de gobernanza en cada una de sus áreas y subáreas en un cantón. Se aplica respecto de la coordinación, ordenamiento e integración a los sistemas, procesos y recursos (materiales, financieros, técnicos).	Presenta el grado de acuerdo existente al interior del cantón. Para ello se estimula el análisis y discusión de hechos concretos a fin de generar información que fundamente la percepción de los participantes sobre el desempeño de las diferentes áreas de buena gobernanza.

Las características principales del proceso incluyen:

**Orientación participativa:** Se promueve la participación activa, la socialización y el sentido de pertenencia al proceso por parte de los actores involucrados.

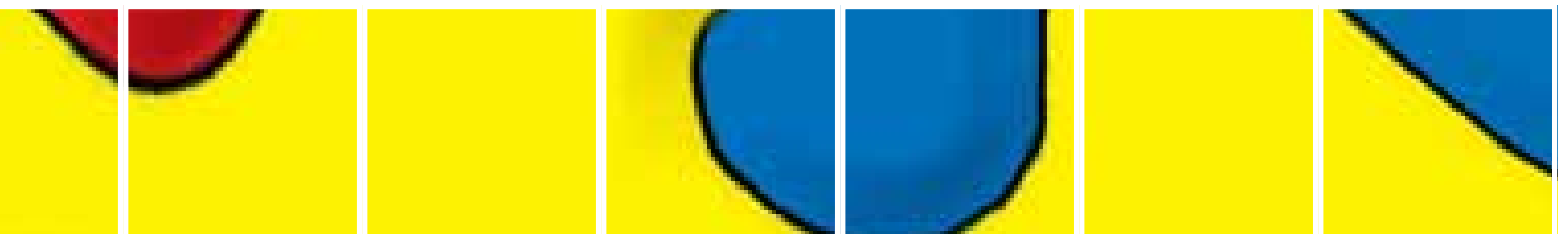
**Autoevaluativa:** El cantón define sus áreas estratégicas de “buena gestión para el desarrollo local”. Afina sus indicadores. Evalúa su propio desempeño.

**Discusión enfocada:** La facilitación del proceso permite que los participantes pasen por cuatro fases de análisis (objetivo, reflexivo, interpretativo y decisional) antes de evaluar cada área de gobernanza.



# LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL SUELO PARA EQUIPAMIENTOS COMUNITARIOS Y VÍAS EN CONJUNTOS RESIDENCIALES

Arq. Elizabeth Domínguez Banegas  
Arq. María Augusta Luzuriaga Hermida  
Facultad de Arquitectura – Universidad de Cuenca





# LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL SUELO PARA EQUIPAMIENTOS COMUNITARIOS Y VÍAS EN CONJUNTOS RESIDENCIALES

Arq. Elizabeth Domínguez Banegas  
Arq. María Augusta Luzuriaga Hermida  
Facultad de Arquitectura – Universidad de Cuenca

## ANTECEDENTES

La Planificación Territorial ha surgido como respuesta a la necesidad de ordenar el territorio y de crear áreas que permitan el desarrollo poblacional, a través de la implementación de servicios (escuelas, parques, centros de salud, etc.). Además de prever sistemas viales eficientes y seguros, constituyéndose también en un instrumento para la obtención de los suelos necesarios para el emplazamiento de dichos establecimientos. Es por ende de vital importancia, realizar estudios específicos que, en este caso, estarán enfocados en vías y equipamientos, buscando un máximo aprovechamiento dentro las posibilidades establecidas en la ley, a fin de que prevalezca el interés común sobre el interés particular y procurar así, una repartición equitativa de beneficios y cargas que trae consigo la planificación territorial.

Las municipalidades ecuatorianas no han aprovechado las primacías que les ha conferido la ley a lo largo del tiempo, desde la expedición de la Ley de Régimen Municipal décadas atrás, en la cual se establecía una cesión gratuita del suelo del 50%, aspecto que según se puede apreciar en las Ordenanzas de algunas municipalidades ha sido relegado a un segundo plano: no se han determinado lineamientos claros en cuanto a las áreas mínimas requeridas para la dotación de equipamiento y vías en relación con las proyecciones de crecimiento de la población, observándose este hecho específicamente en las diferentes urbanizaciones realizadas durante la aplicación y vigencia de esta Ley y sus respectivas reformas.

Actualmente, si bien las urbanizaciones contribuyen con la cesión gratuita de suelo, se aprecia en varios casos que dichas áreas no presentan condiciones apropiadas para la implantación de equipamientos comunitarios. Es por tanto necesario establecer algunos instrumentos, procedimientos y métodos que permitan la utilización adecuada de las normas ya existentes.

Cabe resaltar también que las urbanizaciones generalmente son concebidas como unidades aisladas, es decir no consideran el entorno en el que están inmersas, razón por la cual su emplazamiento no favorece el desarrollo armónico de la ciudad, ni una función social en cuanto al territorio inmediato en el que se encuentran. Este es un aspecto generalizado en la periferia de la urbe, por cuanto dichos terrenos presentan una condición favorable respecto del costo del suelo y la evasión de las normativas y control aplicadas en el área urbana. Se trata de asentamientos que demandan una red vial adecuada, cuyo mantenimiento queda a cargo de las municipalidades, generándoles ingentes gastos.

## JUSTIFICACIÓN

Es importante que las municipalidades ecuatorianas puedan ir gestionando en el tiempo, el suelo necesario para las instalaciones de equipamientos comunitarios y vías, aprovechando las opciones que ofrece la ley y, particularmente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la obtención de suelo en la figura de cesión gratuita, que ayuda a optimizar los recursos económicos.

Son evidentes los problemas que se derivan de la falta de normativas de localización, dimensionamiento y funcionamiento de los diferentes equipamientos y sistema vial:



- El crecimiento de la ciudad devora progresivamente las superficies verdes, respetando cada vez menos las condiciones naturales (sol, espacio, vegetación). Gran parte de los barrios residenciales no cuentan con la superficie verde necesaria para la ordenación racional de los juegos y deportes de los niños, adolescentes y adultos, por lo que las instalaciones deportivas en general, son instaladas provisionalmente en terrenos destinados a futuros barrios a fin de emplazarlas en las proximidades de los usuarios.
- Por la falta de provisión de espacios, los equipamientos como por ejemplo, las escuelas se hallan frecuentemente demasiado alejados de las viviendas, y sus condiciones de accesibilidad generan grandes riesgos al estar estas situadas en vías con grandes flujos de circulación vehicular o de circulación rápida.
- Las reservas de suelo que las urbanizaciones establecen son generalmente espacios residuales que no sirven para el establecimiento de equipamientos.
- La actual red de vías urbanas, es un conjunto de ramificaciones desarrolladas en torno a las grandes vías de comunicación, las cuales generalmente no cuentan con un estudio previo que las incorpore adecuadamente a la trama general; las dimensiones de las calles, inadecuadas para el futuro, se oponen a la utilización de las nuevas velocidades mecánicas y a la expansión regular de la ciudad, y el intento de ensancharlas resulta a menudo una operación costosa y además ineficaz.

Se trata por tanto, de estudiar con la mayor profundidad posible cómo podemos explotar, en el sentido positivo, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal “Normas Legales” para que las municipalidades ecuatorianas puedan fundamentalmente:

- Incorporar oportunamente a su patrimonio el suelo afectado para equipamientos en los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Lograr adecuadas reservas de suelo para equipamientos en proyectos de parcelación urbana presentados a las municipalidades ecuatorianas: lotizaciones y urbanizaciones.
- Lograr la mayor cantidad de tierras para equipamientos en la figura de la cesión gratuita de suelo.
- Evitar la superposición de leyes referentes a equipamientos y vías aplicadas a los proyectos de urbanización y lotización.
- Evitar la apertura indiscriminada de vías.
- Lograr una adaptación del nuevo sistema vial al preexistente.
- Incorporar suelo para equipamientos de uso comunitario a partir de los conjuntos residenciales tramitados bajo la figura de propiedad horizontal.

## OBJETIVOS

### General

Establecer opciones e instrumentos que mejoren la gestión municipal del suelo respecto de vías y equipamientos, buscando que este suelo sea usado de mejor manera, que sirva a una mayor cantidad de población y proporcione espacios de mayor calidad.

### Específicos

- Conocer la situación actual, respecto de la reserva de suelo para equipamientos y vías.
- Revisar formas de aprovechamiento de las disposiciones legales.
- Proponer opciones de aprovechamiento del marco legal.
- Establecer opciones e instrumentos que mejoren la gestión municipal en lo atinente vías y equipamientos.

## DESARROLLO

Ordenación del territorio significa gestión del territorio de acuerdo con tres objetivos básicos:

- Organización de las actividades en el espacio de forma coherente entre sí y con el medio, de acuerdo con un criterio de eficiencia
- Equilibrio en términos de calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con un principio de equidad.
- Integración de los distintos ámbitos territoriales en los de nivel superior, de acuerdo con un principio de jerarquía”.

“El Ordenamiento del Territorio Municipal y Distrital comprende un conjunto de acciones político-adminis-

trativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los Municipios o Distritos y Áreas Metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias del desarrollo socio-económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

“El ordenamiento del territorio Municipal y Distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”.

Constituye en su conjunto una función pública, dentro de la cual se puede destacar en lo referente a este tema, un fin específico que es garantizar a los ciudadanos el acceso a los espacios públicos, particularmente a la red vial y a las infraestructuras de transporte, su uso por toda la comunidad y el cumplimiento de los principios constitucionales sobre la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

### **La Ordenación del Territorio: una función pública destinada al cumplimiento de fines colectivos**

Principios Rectores Del Ordenamiento Territorial.

- El cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad;
- La subordinación del interés particular al interés general; y,
- La distribución equitativa de las cargas y beneficios de la ordenación territorial.

Parcelación (Art. 239 de la Ley de Régimen Municipal)

Se considerará parcelación urbana, la división de terreno en dos o más lotes que hayan de dar frente o tener acceso a alguna vía pública existente o en proyecto.

Reparcelación (Art. 169 de la Ley Urbanística Valenciana)

1. Reparcelación es la actividad de ejecución del planeamiento, que tiene por objeto la nueva división de fincas ajustada al planeamiento para adjudicarlas entre los afectados según su derecho.
2. La reparcelación podrá llevarse a cabo de forma voluntaria o forzosa, pudiendo dar lugar a la adjudicación de suelo resultante o a indemnización compensatoria o sustitutoria de la adjudicación de suelo.
3. La reparcelación forzosa tiene por objeto:
  - a) Regularizar urbanísticamente la configuración de fincas.
  - b) Materializar la distribución de beneficios y cargas derivadas de la ordenación urbanística y retribuir al urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables, o bien, afectando las parcelas edificables resultantes a sufragar esa retribución.
  - c) Adjudicar a la administración los terrenos tanto dotacionales como edificables, que legalmente le correspondan.

### **Equipamiento Urbano**

El equipamiento urbano es el soporte material para la prestación de servicios básicos de salud, educación, comercio, recreación, deporte, etc. Está constituido por el conjunto de espacios y edificios cuyo uso es predominantemente público. La existencia de este es considerada como un factor importante de bienestar social y de apoyo al desarrollo económico, así como de ordenación territorial y de estructuración interna de los asentamientos humanos.

Los requerimientos de equipamiento básico con que deben contar los centros poblados son sustentados por las normas; las cuales constituyen un paso fundamental para la dotación de los elementos indispensables que deben ponerse a disposición de las colectividades, tanto urbanas como rurales.

### **Áreas Verdes Urbanas**

Según Werner Lendholt, son espacios debidamente calificados y acondicionados en zonas urbaniza-

das que se caracterizan esencialmente por presentar cierta vegetación y que están dispuestas para la recreación, para el juego y el deporte, para la distribución arquitectónica y la estructura de la ciudad, sirviendo al mismo tiempo a objetivos tales como de higiene urbana, del tránsito y de la vida social y cultural, o a todos estos en una forma combinada entre sí.

## SITUACIÓN ACTUAL

Dentro de la legislación ecuatoriana, específicamente en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se destacan tres artículos importantes que tienen una influencia directa en las parcelaciones y lotizaciones:

Art. 64.- Deberes y atribuciones.- Por el numeral 34.- Exigir que en toda urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento que le corresponda autorizar en las zonas urbanas y de expansión urbana, se destine un porcentaje para zonas verdes y áreas comunales, que no excederá del 20% del área útil de la superficie total del terreno. El Concejo mediante ordenanza, establecerá las superficies dentro de las cuales no se aplica la exigencia de destinar este porcentaje para áreas verdes y comunales.

Art. 242.- Formulación de proyectos de parcelación o de reestructuración parcelaria.- Aprobado un proyecto de urbanización constitutivo de los planes reguladores de desarrollo urbano, los propietarios de terrenos comprendidos en el mismo, podrán formular proyectos de parcelación o solicitar al Concejo la reestructuración parcelaria.

La aprobación de un proyecto de reestructuración parcelaria producirá automáticamente, la compensación de las parcelas antiguas con las nuevas, hasta el límite de las mismas. Esta compensación no causará ningún gravamen.

Cuando la antigua propiedad no llegue a la superficie mínima a que se refiere el inciso anterior, se obligará al propietario a cederlo en la parte proporcional, por su valor catastral.

Art. 249.- Coordinación para la ejecución de proyectos y planes.- Por el numeral 3.- Impondrá a los propietarios la obligación de ceder gratuitamente los terrenos comprendidos en el sector en que se ha de ejecutar obras municipales de urbanización, en las siguientes proporciones:

a. Cuando se trate de ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres y arborizados o para las construcciones de acequias, acueductos, alcantarillados, a ceder gratuitamente hasta el cinco por ciento de la superficie de la superficie del terreno de su propiedad, siempre que no existan construcción.

Si excediere del cinco por ciento mencionado en el inciso anterior, se pagará el valor del exceso y si hubiere construcciones, el valor de éstas, considerando el valor de la propiedad determinado en la forma prevista en esta Ley.

b. Cuando se trate de parcelaciones, a ceder gratuitamente la superficie del terreno para vías, espacios abiertos, libre y arborizados y del carácter educativo, siempre que no exceda del treinta y cinco por ciento de la superficie total; y,

c. Derogado.

Es importante destacar en este artículo las reformas que ha sufrido la Ley de Régimen Municipal

- El 27 de septiembre del 2003 el literal b fue reformado, siendo reemplazado por el anteriormente descrito. Esta reforma se refiere a la reducción del porcentaje de contribución comunitaria del 50% al 35%.
- El 11 de julio de 2001 fue suspendido el literal c sin mayor sustento legal, al ser declarada la inconstitucionalidad por razones de fondo. El mencionado literal decía.

“Cuando se trate de terrenos no urbanizados, susceptibles de lotización [...] en los cuales el respectivo Municipio, sea directamente, sea a través de urbanizador o empresa particular o pública, fuere de construir vías, obras de urbanización, pavimentación, espacios verdes, etc.; el propietario está obligado a

ceder gratuitamente no solo el 5% sino toda la superficie de terreno que se necesite para efectuar dichas obras, siempre que la misma no exceda el 50% de la superficie lotizable prevista en el literal b) de este numeral y según las disposiciones vigentes en la respectiva municipalidad”.

### Estudio de la gestión de reserva de suelo para equipamientos y vías en las Municipalidades del país

La aprobación de la Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal efectuada en el año 2004 y su consecuente codificación han dado como resultado la obsolescencia de varias ordenanzas y cuerpos normativos que aplican por parte las Municipalidades.

#### En Cuenca

En la Municipalidad de Cuenca la única figura legal que compete directamente a las urbanizaciones en cuanto a la obtención de suelo, ha sido la “Ordenanza que Regula la Contribución Comunitaria en Parcelaciones y Urbanizaciones que se encuentran dentro del Sector Urbano del Cantón Cuenca y sus Cabeceras Parroquiales Rurales” publicada en el Registro Oficial el 28 de mayo de 1993, que perdió vigencia con la reforma de la Ley de Régimen Municipal en septiembre del 2004 y a partir de la cual todas las obligaciones de cesión han sido establecidas “a dedo” por parte de la Municipalidad.

Además se pueden encontrar artículos relacionados con este tema en cuanto a ubicación, características y superficies necesarias, tanto para las urbanizaciones, cuanto para las áreas de cesión, que se encuentran en cuerpos legales tales como la “Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Determinaciones Para el Uso y Ocupación del Suelo”, la “Ordenanza de Áreas Verdes, Parques y Jardines del Cantón Cuenca” y la “Ordenanza que Regula la Planificación y Ejecución de Proyectos Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Vivienda Progresivas”.

Por lo tanto, también se ha considerado de importancia estudiar si el establecimiento de la Ordenanza ha aportado o no a la obtención de suelo para equipamientos. De ahí que a continuación se analicen algunas consideraciones que en virtud de ella se aplican.

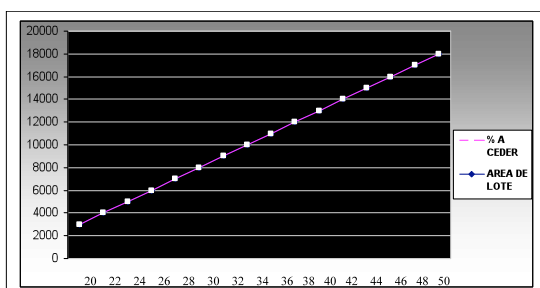
Las urbanizaciones que se encuentran dentro de este grupo deben ceder un porcentaje de su área total, establecido en la fórmula

$$X = 0,002 Y + 14, \text{ donde } X = \text{porcentaje a ceder y } Y = \text{área total}$$

Esta fórmula es aplicable a lo que la Municipalidad de Cuenca ha establecido como “urbanizaciones y lotizaciones mayores”, dentro de las cuales figura todo tipo de subdivisión de suelo de superficies mayores a 3.000 m<sup>2</sup>. Por lo tanto, la fórmula parte de que un terreno de un área mínima de 3.000 m<sup>2</sup> debe entregar el mínimo de cesión del 20% para vías, las mismas que constan dentro del patrimonio municipal, son bienes de uso público y figuran como parte de la contribución comunitaria.

Por otro lado, el literal b del numeral 3 del artículo 249 de la Ley de Régimen Municipal establece como máximo una contribución comunitaria del 50 % del área total (véase el siguiente gráfico).

#### Porcentaje cedido como contribución comunitaria en urbanizaciones según área total



Elaboración: Elizabeth Domínguez y María Augusta Luzuriaga

Como se puede apreciar en el gráfico, el porcentaje cedido para contribución comunitaria es directamente proporcional al área del lote a dividirse. Cabe mencionar que el máximo resultante de la aplicación de esta fórmula para la cesión del 50% (18.000 m<sup>2</sup>), está muy alejado del área total promedio de las urbanizaciones, que se ubica en el rango de los 10.000 m<sup>2</sup>.

Cuadro 1

PORCENTAJE DE RESERVA DE SUELO CEDIDO POR LAS URBANIZACIONES EN LA MUNICIPALIDAD DE CUENCA , SEGUN PERIODOS			
	URB. ANTERIORES A MARZO DE 1993.	URB. ENTRE MARZO DE 1993 Y SEPTIEMBRE DEL 2004	URB. POSTERIORES A SEPTIEMBRE DEL 2004
	113 URBANIZACIONES ANALIZADAS	331 URBANIZACIONES ANALIZADAS	20 URBANIZACIONES ANALIZADAS
CONTRIBUCION COMUNITARIA	32,8%	33,1%	28,1%
EQUIPAMIENTOS	16,9%	16,3%	12,7%
VIAS	15,9%	16,8%	15,4%

Elaboración: Elizabeth Domínguez y María Augusta Luzuriaga

De un total de 331 urbanizaciones estudiadas en este análisis se desprende: Los promedios generales del Cuadro indican que la gestión municipal en este periodo, en cuanto a datos cuantitativos ha sido aparentemente acertada, con un promedio de área cedida del 33,1%, mientras que la que debería ceder según lo establecido en la fórmula es del 28,1%. Cabe destacar también que este es semejante al del periodo anterior, en el cual no se disponía de una Ordenanza, lo que puede reflejar en un caso lo anteriormente expuesto en referencia al área considerada para la fórmula y, en el otro, la falta de control en la aplicación respectiva.

## En Loja

En el “Código Municipal De Urbanismo, Construcciones Y Ornato. Sección III. De Las Calles, Avenidas, Urbanizaciones Y Subdivisiones”, vigente en este municipio, se destaca como factor principal una concepción que difiere de la terminología utilizada en la Ley de Régimen Municipal, considerando dos tipos de fraccionamiento del suelo: urbanización y subdivisión, cada una con sus respectivas exigencias y determinaciones. Por ejemplo, obliga a urbanizar a los propietarios de predios que tienen áreas superiores a 10.000 m<sup>2</sup> y que planeen dividirlo.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE RESERVA DE SUELO CEDIDO POR LAS URBANIZACIONES EN LA MUNICIPALIDAD DE LOJA , SEGUN PERIODOS			
	URBANIZACIONES ANTERIORES AL TRES DE OCTUBRE DEL 2006	SUBDIVISIONES ANTERIORES AL TRES DE OCTUBRE DEL 2006	DIVISIONES POSTERIORES AL 3 DE OCTUBRE DEL 2006
	132 URBANIZACIONES ANALIZADAS	222 SUBDIVISIONES ANALIZADAS	11 DIVISIONES ANALIZADAS
CONTRIBUCION COMUNITARIA	32,0%	13,9%	20,1%
EQUIPAMIENTOS	13,5%	6,1%	4,8%
VIAS	18,5%	7,8%	15,3%

Elaboración: Elizabeth Domínguez y María Augusta Luzuriaga

Como se desprende del Cuadro, en los diferentes tipos de fraccionamiento realizados antes de la reforma del 3 de octubre de 2006 se puede apreciar que, pese a tener las mismas obligaciones respecto de la entrega de suelo en calidad de cesión obligatoria, los porcentajes cedidos en los dos casos tienen una diferencia considerable y en ninguno es el establecido en este municipio, el cual corresponde al 20% del área total del predio.

Otras consideraciones importantes que este Código establece son:

- La fijación de un área mínima del predio de 2.000 m<sup>2</sup>, desde la cual se entregan las respectivas cesiones.
- Se establece, como ya se ha mencionado anteriormente, el porcentaje de cesión en 20%, del cual el 10% está designado para áreas verdes, y el otro 10% para áreas comunales.

Por otro lado, y a manera de ejemplo, se aprecia que el deficiente control sobre la aplicación del Có-

digo ha generado, en el caso de las urbanizaciones, que en lugar de entregar 1'203.863 m<sup>2</sup> se cedan 812.607,5 m<sup>2</sup> y, en el de las subdivisiones, en vez de 655.959 m<sup>2</sup> se entreguen 198.312 m<sup>2</sup>. Es decir, hay una pérdida de suelo municipal de 848.903m<sup>2</sup>.

Posteriormente, con la reforma del 3 de octubre del 2006 al artículo 84, la derogación de los artículos 91 y 92 de la Sección III –De las Calles, Avenidas, Urbanizaciones– y las Subdivisiones del Código de Urbanismo, Construcciones y Ornato de la Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja, se establezcan nuevos porcentajes a ceder en función del área total del lote.

Las parcelaciones aprobadas desde la reforma en mención hasta la fecha, revelan que el 78,5% no cumple con los porcentajes establecidos en la reforma para áreas verdes y equipamientos: el 69,5% de urbanizaciones no entrega área alguna para dicha función, el 9% ceden áreas inferiores a las establecidas y un porcentaje excepcional del 3,6% entrega más del 40% de su superficie.

Es decir, únicamente el 17,9% cede el área para zonas verdes y comunales conforme los porcentajes establecidos.

### **Referencias de aprovechamiento de las disposiciones legales en otros países**

Es importante considerar que las legislaciones revisadas, tienen como fundamento básico el derecho romano, que consagra el derecho a la propiedad, pero no desconoce en ningún momento el imperio del bien colectivo o común sobre el interés particular.

Al tomar como referencia las legislaciones de España y Colombia, consideramos que no es necesario entrar en el análisis jurídico de sus propuestas, sino más bien referirnos a la esencia de sus postulados en lo que concierne a la regulación del uso del suelo, y de cómo este debe de ser utilizado en función de garantizar el derecho a la recreación de sus habitantes, el acceso sin mayores inconvenientes a su lugar de residencia, así como la posibilidad de contar con los servicios prioritarios que les permita dignificar y mejorar su calidad de vida.

En el caso español, en que la mayoría de ciudades se han convertido en verdaderas metrópolis y la posesión de un terreno es de difícil acceso por su elevado costo, se ha logrado en los últimos años legislar con visión social, en virtud de una reforma de importante impacto. En el anterior gobierno de Rodríguez Zapatero fue posible poner al servicio del bien público, extensas zonas de territorio, construyéndose urbanizaciones a bajos costos, lo que ha permitido que la adquisición de las casas esté al alcance de las familias y profesionales jóvenes.

De igual manera es importante resaltar que una de las preocupaciones de los gobiernos locales de España es el impacto que generan en el ambiente las construcciones, razón por la cual se debaten temas como el crecimiento vertical y no horizontal de las ciudades, buscando preservar la frontera agrícola y precautelar la soberanía alimentaria.

La legislación colombiana pone especial énfasis en el uso adecuado del terreno. El crecimiento desordenado de ciudades como Bogotá, ha llevado a repensar el modo en que los gobiernos locales deberían optimizar su espacio físico, pues técnicamente se vuelve difícil el crecimiento horizontal. Las últimas construcciones de urbanizaciones e inclusive de las llamadas ciudades satélites no cuentan con adecuados espacios destinados a la recreación y servicios básicos que permitan una buena calidad de vida. Más grave aún, ciudades como la capital enfrentan altos índices de inmigración que traen como consecuencia las invasiones, que se han convertido en serio un problema social. Frente a esto las últimas reformas planteadas por Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, toman como referencia la ciudad de Curitiba (Brasil) en cuanto a ordenamiento y buena distribución del territorio, en función de precautelar la seguridad de sus habitantes.

### **Propuesta de las opciones de aprovechamiento del marco legal**

Con esta propuesta se busca aprovechar al máximo la potestad que la Ley de Régimen Municipal

otorga a cada Municipalidad, de establecer las opciones técnico-legales, con la finalidad de incorporar oportunamente a su patrimonio y en forma efectiva el suelo afectado para equipamientos en los proyectos de planificación territorial. Para ello se contempla la concreción de los siguientes planteamientos:

- Lograr adecuadas reservas de suelo para equipamientos, en proyectos de parcelación urbana presentados a las municipalidades ecuatorianas: lotizaciones y urbanizaciones.
- Lograr la mayor cantidad de tierras para equipamientos, en la figura de la cesión gratuita de suelo.
- Evitar la superposición de leyes referentes a equipamientos y vías, aplicadas a los proyectos de urbanización y lotización.
- Evitar la apertura indiscriminada de vías.
- Lograr una adaptación del nuevo sistema vial al preexistente.

Para llevar a cabo dichos planteamientos se ha diseñado un Anteproyecto de Ordenanza de Contribución, la misma que tiene como fundamento cuatro lineamientos básicos:

1. Considerar la densidad poblacional.

2. Establecer los máximos y mínimos en función del proceso de subdivisión, que establece una superficie promedio de los lotes actualmente parcelados o urbanizados.

3. Lograr una equidad de contribución de todos los terrenos fraccionados, exigiendo el cumplimiento del porcentaje establecido, el mismo que puede ser entregado en superficie o en dinero. Esto último, en el caso de que las áreas que resulten de la aplicación de la fórmula sean insuficientes para el establecimiento de un equipamiento o residuales, brindando inclusive la posibilidad de transferir dichas áreas a una ubicación que presente mejores características de uso y aprovechamiento de la superficie en función de los equipamientos requeridos para satisfacer las demandas de la población.

4. No establecer un porcentaje máximo de contribución para equipamientos, sino fijarlo de acuerdo al equipamiento mínimo requerido en función de la población por receptarse.

5. Otorgar o reafirmar la potestad de la Municipalidad, respecto del control de las condiciones de suelo para el establecimiento de los equipamientos y, fundamentalmente, su acción directa referida a la localización. Es necesario para el efecto, buscar las opciones más convenientes en función de la situación del entorno, y también dando lugar a la configuración si fuera posible, de áreas para equipamientos de mayor envergadura en caso de ser necesarios, así como a un control del cumplimiento de los compromisos del agente urbanizador en lo referente a infraestructuras y servicios básicos.

Para ello se establece el siguiente articulado:

Art. 2.- PARCELACIÓN.- Se considerará parcelación urbana, la división de terreno en dos o más lotes que hayan de dar frente o tener acceso a alguna vía pública existente o en proyecto.

Art. 3.- El propietario de un terreno colindante con los ríos y/o quebradas, que desee subdividirlo, urbanizar o construir deberá entregar sin costo al Municipio, una franja de terreno en función de las dimensiones establecidas en los diferentes Planes, porcentajes que no pueden ser contabilizados dentro de las áreas de cesión obligatoria.

Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas verdes, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente prohibidas la extracción de materiales, acumulación de desechos o ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna.

Art. 4.- USO DE LAS ÁREAS DE CONTRIBUCIÓN.- Las áreas de contribución comunitaria que deban ceder gratuitamente los propietarios de terrenos a parcelarse o urbanizarse a la I. Municipalidad de Cuenca, serán destinados a los fines establecidos en los artículos posteriores de la presente Ordenanza, con base en los equipamientos mínimos requeridos en función de la población por receptarse.

Art. 5.- Todas las urbanizaciones, subdivisiones y parcelaciones deben ceder en calidad de contribución comunitaria el porcentaje resultante de la aplicación de la fórmula:  $Y = 0.002X + 15$ , donde Y es el área a ceder y X es el área total urbanizable

Art. 6 y 7.- Las parcelaciones, lotizaciones, urbanizaciones y cualquier tipo de subdivisión que tenga un área urbanizable > 3.000 m<sup>2</sup> y < 10.000 m<sup>2</sup> cederán el porcentaje que resulte de la aplicación de la fórmula, estableciendo dentro del área cedida la específica a destinarse a los equipamientos que se requieren en función del número de familias por receptarse, requerimientos establecidos en la “Ordenanza que Regula la Planificación y Ejecución de Proyectos Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Vivienda Progresiva”, además del necesario para vías, las mismas que pasarán a propiedad de la respectiva Municipalidad.

Art. 8.- Las áreas establecidas en los dos artículos anteriores como contribución comunitaria, podrán ser de hasta 35% si la planificación así lo exigiere.

Art. 9.- Los terrenos con una superficie de 10.000 m<sup>2</sup> en adelante entregarán el 35% de su superficie para equipamientos y vías, estableciendo las áreas específicas a destinarse para los equipamientos manifiestos en la “Ordenanza que Regula la Planificación y Ejecución de Proyectos Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Vivienda Progresiva”, en función del número de familias por receptarse.

Art. 10.- En el caso de que el área total cedida como cesión obligatoria por cualquier tipo de parcelación, tanto para equipamientos como para vías, utilice una superficie equivalente a un porcentaje inferior al establecido en la fórmula antes descrita, el porcentaje restante será cancelado en dinero, por el valor que corresponda al terreno en las condiciones en que se encuentre antes de realizadas las obras por parte del agente urbanizador.

Art. 11.- Todo proyecto de urbanización o parcelación en el que no se lleven a cabo las respectivas obras durante un periodo de cinco años, contados a partir de su fecha de aprobación, quedará sin efecto.

Art. 12.- Todas las recaudaciones producto de la cancelación en efectivo por el pago de los porcentajes residuales de suelo de cesión obligatoria, serán destinadas a la adecuación de las áreas de contribución y a la adquisición de suelo, siendo de prioridad aquellas reservas establecidas para parques infantiles.

Art. 13.- No se podrá proceder a la venta de los lotes sin el pago de la prima mencionada en el Art. 9 de esta Ordenanza.

#### Exigencias

Art. 15.- Los propietarios que quieran lotizar y urbanizar sus predios dentro del perímetro urbano de la ciudad, estarán obligados a dotarlos de lo siguiente:

- a) Calles compactadas, afirmadas y lastradas; Alcantarillado fluvial y sanitario; Cinta gotera; Electrificación; Agua potable; Cunetas de hormigón simple; y, Sumideros de calzada (drenaje).
- b) Los espacios establecidos como cesión obligatoria para equipamientos, señalados en la “Ordenanza que Regula la Planificación y Ejecución de Proyectos Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Vivienda Progresiva”, en función de la población por receptarse.

Efectuada la apertura de las calles, se ejecutarán de inmediato las obras de infraestructura necesarias para evitar la erosión del terreno. A partir de la fecha de apertura de calles, debidamente autorizado por el funcionario competente, el propietario o responsable de la lotización o urbanización tendrá el plazo máximo de siete meses para concluir los trabajos de compactación, afirmado, lastrado, bordillos y obras de arte para drenaje pluvial.

En caso de no hacerlo, se aplicará una multa progresiva, equivalente al avalúo de los trabajos que deberán realizarse, partiendo del 10% el primer mes, hasta llegar al décimo que será equivalente al 100% del valor total de la obra, luego de lo cual se iniciará el procedimiento coactivo sin perjuicio de la indemnización por daños que pudieren originar a terceros y a la propiedad pública.

No se concederá permiso para la venta de lotes ni se permitirá la construcción de edificios en las urbanizaciones que no tengan servicios e infraestructuras.



Art. 16.- Queda terminantemente prohibida la subdivisión de los lotes, en una urbanización aprobada.

Art. 17.- Los criterios para la localización de las cesiones, serán los siguientes.

-No se permitirá la localización de las cesiones obligatorias en zonas que impliquen algún tipo de riesgo para la población, y fundamentalmente aquellas áreas destinadas al servicio de la población infantil, a menos que dispongan de elementos que los acondicionen para su uso, quedando estos a cargo del agente urbanizador.

-Proveer áreas de cesión cercanas a zonas residenciales vecinas que presenten déficit de espacio público y/o de equipamientos.

-Se priorizará el caso en que el área de cesión pueda asociarse con un área existente de equipamiento o espacio público, con el fin de constituir áreas de mayor dimensión, las mismas que dependiendo del caso, pueden cambiar su uso en función de las necesidades de la población. La aprobación del cambio de uso estará a cargo de la Municipalidad.

-Las áreas de cesión obligatoria en los proyectos que no presenten cualquiera de las dos situaciones anteriores, se ubicarán en zonas estratégicas, para que, de acuerdo a su radio de influencia, den equidad de servicio al total de la población de la urbanización.

-En todos los casos debe garantizarse el fácil acceso de la población, a las cesiones obligatorias destinadas a parques y equipamientos en general desde una vía pública vehicular.

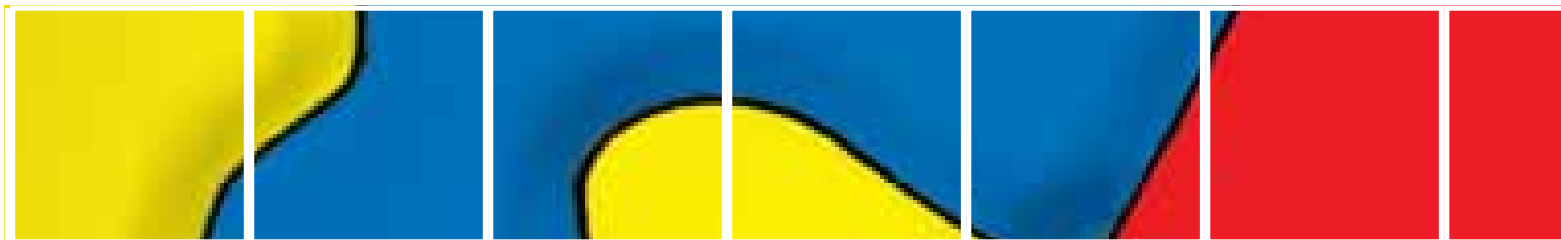
Art. 18.- Características formales de las áreas de contribución

-Los predios destinados a servicio público deben tener la mayor regularidad y proporcionalidad posible, pudiendo adoptar a su vez formas variadas en función del servicio que vayan a receptor.

Art. 19.- Para la aprobación de los proyectos de urbanización y parcelación, se analizará de una manera minuciosa, por parte del departamento municipal correspondiente, el cumplimiento de todos los aspectos posibles mencionados en la presente Ordenanza.

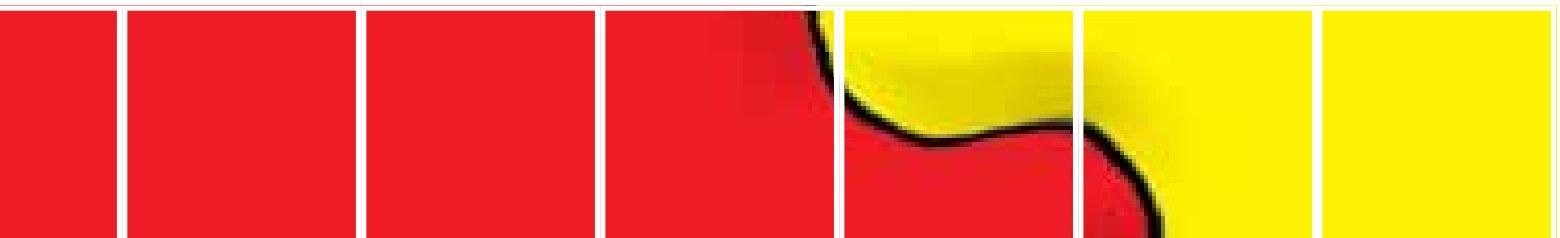
## BIBLIOGRAFÍA

1. Ordenanza que regula la planificación y ejecución de proyectos habitacionales de interés social en la modalidad de urbanización y viviendas progresivas.
2. Ordenanza que regula la contribución comunitaria en parcelaciones y urbanizaciones que se encuentran dentro del sector urbano del Cantón Cuenca y sus cabeceras parroquiales rurales.
3. Ley de Suelo de España.
4. Ley de Desarrollo Territorial de Colombia.
5. Ley Orgánica de Régimen Municipal.
6. Los estándares urbanísticos. Teresa Saintgermain, especialista en urbanismo y medio ambiente. INJEF, 2004.
7. Artículos varios de la Alcaldía de Bogotá D.C. Defensoría del Espacio Público. Departamento Administrativo



# ¿RECENTRALIZAR EL ESTADO O PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN?

María Arboleda





# ¿RECENTRALIZAR EL ESTADO O PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN?

María Arboleda

Entre los nuevos “paradigmas” que se manejan para la reforma del Estado en el proceso constituyente, se encuentra el que se argumenta como la “necesidad de recuperar el Estado”. Este desafío nos coloca frente a la tarea legítima de desmontar la des-institucionalización neoliberal de lo público que ha vivido el país en los últimos 20 años. Pero también –al mismo tiempo y en un solo movimiento– ante el riesgo de que una propuesta recentralizadora desconozca y dé al traste con los “acumulados” y los aprendizajes críticos sobre el importante proceso de democratización y logro de equidad y justicia que han tenido lugar en ese mismo período. Me refiero a los procesos comúnmente llamados “de desarrollo local”.

¿Qué futuro merecen, en el marco de los cambios sociopolíticos que se arman con la nueva Constitución, los procesos locales de cambio que cuentan en el Ecuador? Y ¿qué democracias, qué ciudadanía y qué tipo de Estado pueden y deben inspirarse en sus logros y limitaciones en el proceso constituyente?

Esta presentación intenta una reflexión a partir de las bases sociohistóricas de los procesos de descentralización y desarrollo local que se han operado en Ecuador en los últimos 20 años, sobre sus resultados virtuosos y sus sensibles limitaciones, y sobre los elementos estratégicos útiles para iluminar la reforma del Estado en juego.

## TENDENCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En Ecuador no han existido procesos de descentralización puros, y utilizar la noción de “descentralización” como un solo proceso, encubre las realidades y tendencias incluso disímiles que coexisten en la realidad ecuatoriana en este campo.

Al menos tres vertientes se entrelazan en el campo de la descentralización ecuatoriana. En primer lugar, aunque de paso, nos referiremos a la descentralización vigente descentralización “a la carta”, vinculada al proyecto de reducción del Estado, a la modernización de los sistemas público-políticos y a la priorización del mercado de la propuesta neoliberal. Junto a la privatización de bienes y recursos públicos, esta descentralización ha sido parte de los mecanismos con que se buscó el desmontaje de las funciones del Estado, en especial de sus roles normativos y de garante del bien público.

Es sobre todo esta línea la que ha dado pie a lo que se conoce como descentralización inacabada, fragmentaria, y refleja el hecho de que las clases dominantes que debían liderar esta reforma con excepción del caso de Guayaquil que se explica por otras razones, jamás tuvieron un proyecto nacional descentralizador sino uno concentrador del poder, como se aprecia tanto en el fortalecimiento del presidencialismo (acuerdo Hurtado/Nebot expresado en la Constitución de 1998), cuanto en la debilidad y puerilidad de la normativa relativa a la descentralización.

En segundo lugar, hablamos de lo que podría ser “una primera fase” descentralizadora que se cumple durante los años 1980 y que será liderada por alcaldes de ciudades intermedias y pequeñas, asociados en una AME animada por el pensamiento socialdemócrata reformista. Este movimiento pelea por el reconocimiento de los municipios como gobiernos locales con una agenda reformista de equidad y desarrollo pero, sobre todo, por una cuota de transferencias desde el Presupuesto Nacional, que a la postre se ubica en un 15%.

Desde ésta, que fue quizá la primera expresión sistemática del sentimiento de postergación de las localidades, numerosos gobiernos locales empezaron a realizar experiencias de democracia, desarrollo

local y mancomunidad de diversos tipo y alcance, que luego alcanzarían una potenciación política y social con el fenómeno de los llamados gobiernos locales alternativos.

Entonces, en tercer lugar y a un costado de la primera ola reseñada, como parte de las localidades postergadas pero ante todo como parte de los actores excluidos y subordinados del Estado y de la democracia, en los años 1990 un conjunto de actores del campo popular, entre ellos el movimiento indígena, dio inicio a un proyecto descentralizador de base, que se expresó en los ya citados gobiernos locales alternativos. Este es quizá el ámbito donde vienen ocurriendo las experiencias más relevantes, como las de Nabón, Cotacachi, Esmeraldas, la propia Cuenca. Juntos han creado un campo desde el cual se viene enfrentado la distribución vertical del poder, buscando una democratización del Estado, las facilidades que ofrece la descentralización para promover la participación y la conveniencia de fortalecer gobiernos de cercanía para mejorar la dotación de servicios (PDDL).

La mayor deficiencia de estos procesos es su fragmentación. A nivel nacional éste aparece como un proyecto difuso, debido a que las organizaciones sociales y políticas, la izquierda y centroizquierda donde se inciben, no han logrado sostener, a lo largo del tiempo, una estrategia nacional de poder para estos gobiernos locales progresistas, ni han logrado armonizar las diferentes visiones descentralizadoras que portan, en especial las que provienen de una visión mestiza del Estado y de la mirada indígena sobre las autonomías y autogobiernos.

## VIRTUALIDADES DE LAS EXPERIENCIAS

Parece entonces necesario hablar desde las virtualidades de este campo difuso. Desde su énfasis explícito en dos objetivos de relevancia, pues allí donde han logrado enraizarse y crecer, en medio incluso de la ausencia de una política nacional de descentralización que los apoyara, se muestran como verdaderos procesos locales constitutivos de un nuevo tipo de Estado.

El primer objetivo fue la profundización de la democracia, que en experiencias como las de Cotacachi, Nabón, Esmeraldas, ha significado dotar de reconocimiento y representación a los excluidos. Hablamos, por tanto, de una democratización del Estado por la base: los municipios y juntas parroquiales. El segundo objetivo ha sido pensar a los gobiernos locales como dispositivos público-sociales para construir mayor justicia y equidad.

En muchos países latinoamericanos se han perseguido objetivos semejantes. Botero los califica de “aspiraciones” de apropiación social de la política y socialización del poder que, por lo demás, expresan la subjetividad política de los actores que a partir de los años 1980 se posicionaron desconfiando de la democracia liberal representativa y los partidos políticos tradicionales. Allí se inscribe la posibilidad de las democracias locales inclusivas, de las alianzas arcoiris, donde caben “las mujeres que dicen vamos a politizar las relaciones de género, que instalan lo político en las relaciones familiares[...] las luchas de los pobres, de los indígenas, de los movimientos urbanos, del movimiento sindical, una socialización de la administración pública, de las decisiones de gobierno y no una mera búsqueda de quién me represente mejor” (Restrepo 2008).

¿Hasta dónde han llegado estos procesos, estos gobiernos, estas comunidades, estas experiencias? Nadie, menos aún el Estado, ha hecho un real balance de los aportes que los municipios han logrado para cambiar la vida cotidiana, material, de la gente, para abrir espacios a sus voces.

Un estudio de Víctor Hugo Torres codifica 52 experiencias municipales como innovadoras. Un 64% ocurren en la Sierra, y un 27% en la Amazonía. Para Torres, estas experiencias se dan sobre todo en municipios con importantes redes organizativas, territorios en propiedad comunitaria que se constituyen en soportes materiales de procesos de revitalización étnica y escenarios donde se vislumbra el paso de la comuna a la parroquia y al municipio como una de las rutas de profundización de la democracia.

Acompañando este proceso está la todavía tierna propuesta de los autogobiernos indígenas y circunscripciones territoriales, a las que los cambios constitucionales pueden abrir condiciones materiales de existencia. Pero es quizá el caso de las Juntas Parroquiales Rurales (JPR), visibiliza-

das y dotadas de oportunidades a partir de su nuevo estatuto en la Constitución de 1998, las que revelan el deseo profundo de participación y gestión colectiva de nuestras comunidades de base. Debido a que soportan un estatuto que recorta sus competencias, algunas han realizado procesos ejemplares de presupuestación participativa, como las de Cuenca, Guaranda y Azogues, orientadas al desarrollo de infraestructura productiva, crédito agropecuario y comercialización rural, riego y alcantarillado, manejo de recursos naturales y proyectos de turismo comunitario. También paradigmática es la experiencia de articulación de JPR en una microrregión que reúne territorios de Los Ríos, Bolívar y Cotopaxi (Torres 2003) .

## TRES CASOS PARADIGMÁTICOS DE DESARROLLO LOCAL

Reseñaremos tres casos de innovación y transformación cuyos logros podrían explicar que, como afirma Carlos Larrea, mientras a nivel nacional se destituyen presidentes, a nivel local se reeligen alcaldes que gobiernan para sus comunidades. Reseñarlos no quiere decir que no tengan problemas o fallas, sino que con sus procesos han obtenidos logros que ameritan ser reconocidos.

El primer caso es el de Esmeraldas. A partir del año 2000, un alcalde afro instala una administración que posiciona la cultura afro, sus raíces, las condiciones de vida de su pueblo y de los pobres, como ejes centrales de su acción. Tras ocho años de alcaldía, Esmeraldas ha dejado de ser el basurero, el muladar; ya no se ahoga en las aguas servidas que tenían a la gente afectada por enfermedades elementales pero que minaban las posibilidades de trabajo y de vida. Se ha montado un gran sistema de salud, bastante ejemplar, que atiende con apoyo de Cuba y unos pocos servicios nacionales como el Hospital Baca Ortiz de Quito, a miles de pacientes en varias ramas de la medicina, en especial a embarazadas, niños y adultos mayores, con tarifas de excepción.

Muchos barrios, parques, vías, calles y mercados muestran gracias a la planificación urbana y a los programas integrales de regeneración urbana. Con esta última, un número importante de mujeres, quizá el más alto del país en este campo, están accediendo a la propiedad legal de su terreno y su casa.

Desde la valoración de su cultura, la ciudad organiza cada año un Festival de Carnaval, que convoca actualmente a grupos de arte del país y del exterior, además de haber levantado el orgullo afro y promovido un turismo que enfrenta al degradado turismo sexual que la agobiaba. Desde la valoración del ambiente, Esmeraldas ha crecido en sus capacidades para iniciativas ecológicas al punto que no sólo reforesta laderas, sanea hábitats y recupera entornos contaminados, sino que crece como autoridad ambiental para encarar la tremenda polución y contaminación que la ciudad ha padecido durante décadas, sobre todo a causa de la refinería y los oleoductos, todos los cuales habían despreciado las demandas y las normas del municipio.

Nabón, cerca de Cuenca pero al margen también durante décadas del desarrollo, es el segundo caso. Gracias a la acción cívica de su gente, es hoy un territorio con proyecto y con esperanza. La autoridad electa en 2000 acogió la propuesta enfocada en combatir las pobrezas y empoderar a las comunidades de base, elaborada participativamente, tras varios años de intervención por una agencia de desarrollo. Acosada por la sequía, hoy cuenta con un sistema de riego basado en albardas y gravedad, que debe ser uno de los logros más importantes pero menos conocidos en este Ecuador agropecuario. Visibilizando las funciones de las mujeres –indígenas y mestizas– en las economías y en el desarrollo, pero trabajando con un enfoque que integra también a los varones, ha logrado no solo levantar las pequeñas economías microrregionales, sino diversificar las fuentes de ingreso, antes casi reducidas a las de los migrantes al interior y exterior del país. Lo que es más importante, ha regenerado bases productivas que están permitiendo el regreso de los varones a sus hogares o su permanencia en ellos por más tiempo.

Nabón, que ha ampliado los accesos de la gente a la toma de decisiones, participa con otros municipios en la Mancomunidad del Río Jubones, donde se formulan y sostienen ejemplares políticas ambientales y de desarrollo económico.

Finalmente, hablamos de Cotacachi. Luego de tres periodos de un régimen alternativo, el 90% de la población cuenta con acceso a agua segura y electricidad, programas de combate a la violencia intrafamiliar y sexual, diversos proyectos de desarrollo agroecológico con identidad, infraestructuras urba-

nas y rurales que fortalecen, entre otros, el sistema educativo hispano y bilingüe. Enumerar todos sus logros resultaría tarea muy larga, pero vale la pena destacar que Cotacachi ha montado quizá el único sistema de salud descentralizado e intercultural del país, con notables normas de calidad. La atención es tan buena que ahora enfrenta el problema de una sobrecarga de personas de municipios colindantes. Ha integrado a los sanadores ancestrales, hombres y mujeres, y establecido redes descentralizadas de atención que, entre otras cosas, permitieron que Cotacachi sea el único lugar del Ecuador con mortalidad materna cero en 2006. Este Municipio es posiblemente aquel que más avances registra en relación con los objetivos del Milenio. Declarado desde sus inicios como Municipio ecológico, la defensa del ambiente, de las fuentes de agua pasadas a manos de las comunidades y de rechazo a la minería, constituyen un caso de firme reivindicación de otro modelo de desarrollo que valoriza las raíces culturales mestizas e indígenas en las artesanías, la agricultura y el comercio.

Los tres municipios señalados, con Cotacachi a la cabeza, sostienen programas de alfabetización, un campo que el Estado central había abandonado y que luego –tras los éxitos de más de 100 alcaldías– vienen retomando tanto el Estado central cuanto el provincial. No es necesario recordar la diferencia que hay, en todas las dimensiones de vida, cuando se es alfabeto o se carece de la lectoescritura y las cuentas.

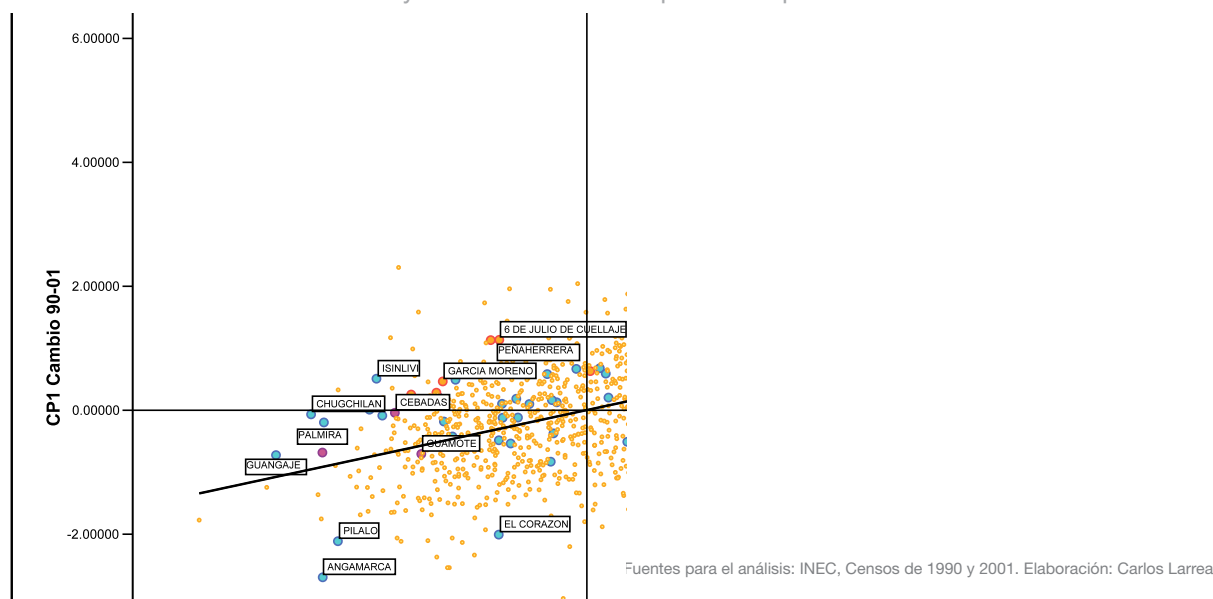
Dos de esos municipios han levantado sistemas de salud antes impensables para los niveles locales y definen participativamente sus inversiones. Los tres han avanzado en dotación de servicios e infraestructuras, en especial para las personas excluidas o situadas en pobreza, y han generado redes de cooperación e intercambio intramunicipales en temas de ambiente, producción, turismo, violencias, salud, educación y no solo para abrir zanjas y reparar caminos, como era antes usual.

Los tres municipios trabajan con enfoques participativos. El más sólido de todos en este punto a nuestro juicio, es Cotacachi. Tras doce años de gestión participativa, el sistema es tan sólido que en 2006 soportó un procesode autoevaluación, severo en extremo, en el que se crearon espacios de garantía para las voces críticas.

## AVANCES EN CALIDAD DE VIDA

Un trabajo elaborado por Carlos Larrea en 2006 comparó los cambios en un amplio conjunto de indicadores sociales sobre educación, salud, vivienda, infra-estructura habitacional, pobreza y empleo, a escala local y nacional, entre 1990 y 2001, en Cotopaxi, Cotacachi y Guamote. Para obtener una visión del conjunto de los cambios, el autor elaboró un Índice de Desarrollo Social (IDS), que ubica las condiciones de desarrollo de las localidades de estudio respecto del conjunto del país, y un índice de Cambio Social (ICS), que evalúa las mejoras sociales de cada localidad en relación con los cambios nacionales. El gráfico siguiente muestra dónde se encuentran los tres territorios en el contexto nacional.

Índice de Desarrollo Social 2001 y Cambio 1990-2001 por Parroquias



Larrea señala: “El cantón Cotacachi, donde la gestión indígena ha sido más prolongada y estable, presenta avances superiores a la media nacional en casi todos los indicadores, con la excepción de un pronunciado deterioro en el empleo, debido a la crisis de la producción artesanal de artículos de cuero, atribuible a la dolarización y otros cambios macro-económicos. En Cotopaxi, donde la gestión indígena en el Consejo Provincial es reciente y su participación municipal ha sido limitada, se observan algunas mejoras superiores a la media nacional, pero los cambios son más heterogéneos y moderados. Finalmente, en Guamote las mejoras son limitadas y prevalece una tangencia más amplia al deterioro. En este último caso la gestión indígena ha sido discontinua”.

Los cambios sociales “muestran mejoras principalmente en las variables de stock, como educación, salud, infraestructura habitacional y vivienda, acompañadas por una reducción en las brechas de género en el campo educativo”, particularmente en la reducción del analfabetismo.

### Cambios Nacionales y Local (Cotacachi) en Indicadores Sociales: 1990-2001

Indicador	País 1990	País 2001	Cambio 1990-2001	Diferencias de Género	Cambios locales en Cotacachi
% alfabetismo 15 y más años	88.4	90.9	2.5	Se reduce brecha a la mitad.	Avances mayores en Cotacachi.
Escolaridad 24 y más años	6.7	7.2	0.5	Se reduce brecha a la mitad.	Avances mayores en Cotacachi.
% acceso a instrucción superior	14.2	18.1	3.9	Se reduce brecha en más de la mitad.	Cambios altos en Cotacachi.
Tasa neta asistencia primaria	89.2	85.5	-3.7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras en Cotacachi rural.
Tasa neta asistencia secundaria	43.4	45.1	1.7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras superiores a media nacional en Cotacachi.
Tasa neta asistencia superior	11.0	12.8	1.8	Ligera ventaja femenina se amplía.	Cambios comparables a los nacionales.
Escolaridad de la PEA	7.0	7.9	0.9	Ventaja femenina	Cambios comparables a los nacionales.
Personal de salud por 10000 habs.	29.8	36.6	6.8		Cambios comparables a los nacionales.
% mujeres en PEA	29.0	33.0	4.1		Aumento mayor al nacional en Cotacachi.
% asalariados en PEA	40.7	40.1	-0.6		Caída pronunciada en Cotacachi.
% manufactura en PEA	11.1	10.2	-0.9		Fuerte caída en Cotacachi.
% agricultura en PEA	30.8	26.4	-4.3		Reducción en Cotacachi.
% sector público en PEA	11.1	8.0	-3.0		Caída pronunciada en Cotacachi.
% asalariados en agricultura	24.8	24.7	-0.1		Reducción en Cotacachi.
% asalariados en manufactura	44.4	51.5	7.1		Cambios comparables a los de la Sierra.
% pobreza	58.3	56.7	-1.6		Mejora moderada en Cotacachi.
% indigencia	21.4	21.2	-0.2		Mejora moderada en Cotacachi.
% viviendas con agua potable	38.3	47.9	9.6		Mejoras comparables a la Sierra en Cotacachi.
% viviendas con alcantarillado	39.7	48.0	8.3		Mejoras comparables a la Sierra en Cotacachi.
% viviendas con electricidad	77.9	89.7	11.8		Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas sin hacinamiento	80.4	84.3	3.8		Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas con paredes adecuadas	57.9	71.3	13.4		Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas con piso adecuado	82.8	82.3	-0.5		Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi.
% viviendas con SS. HH.	49.2	64.5	15.4		Mejoras superiores a nacional en Cotacachi.

Fuente para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001. • Elaboración: Carlos Larrea (Adaptación: María Arboleda)



Para Larrea existen tres factores explicativos del cambio social en estos territorios: la existencia de “condiciones sociales previas”, la influencia de actorías sociales, particularmente del movimiento indígena, y el simultáneo fortalecimiento de los recursos y capacidad de gestión de los gobiernos locales. La noción de “condiciones sociales previas” se refiere al acumulado de activos (organización, talentos humanos, infraestructuras, escolaridad, etc.) que tiene una localidad. Así, para Larrea, mientras más pobre es una parroquia, más limitadas son sus mejoras pero, bajo similares condiciones de vida, las parroquias pequeñas y rurales tienden a un mejor desempeño social si cuentan con capacidad de incidencia desde sus actorías sociales.

En efecto, Larrea sugiere “una moderada reducción de la pobreza en Cotacachi y un deterioro importante en Guamote”, donde el proceso abortó. “Los cambios –dice el analista– son consistentes con las formas de gestión local, ya que el impacto sobre las condiciones de vida (son) más definidos en Cotacachi, donde la municipalidad indígena ha tenido mayor continuidad y duración”.

## FRONTERAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Hemos visto que los procesos locales han facilitado el acceso a bienes como salud, educación, agua potable, saneamiento básico y otros, concentrando su acción en el ámbito de la democratización de los sistemas políticos y el fortalecimiento de las políticas sociales. Por un lado entonces, “la descentralización aparece así como la posibilidad de descentralizar los servicios y los recursos para que podamos acceder a esos bienes meritorios” (Restrepo).

Sin embargo varios analistas han señalado que estos avances sociales no han estado acompañados por tendencias a la mejora de las dimensiones de pobreza y empleo, afectadas por las dinámicas nacionales e internacionales, que amplían las desigualdades sociales y la exclusión, y atentan contra los esfuerzos de los gobiernos locales.

De modo que contamos con sistemas políticos locales más inclusivos, más participativos, culturas locales renovadas con la inscripción de derechos y el ejercicio de ciudadanía, una mayor apropiación social de la gestión y el poder, un mayor acceso a los servicios básicos pero no demasiados avances en relación con los derechos económicos y el cambio del modelo de desarrollo lo que, por cierto, sólo podría ser alcanzado desde estrategias y políticas nacionales de descentramiento territorial, político, económico, social y cultural. Por ello, profundizar la descentralización es una de las mejores herramientas para una real democratización del Estado.

Como afirma Restrepo: “Los procesos de descentralización en América Latina han tendido a la descentralización de la política social más no de la política económica, no de la política fiscal, de la política comercial, de la política productiva, la política monetaria, la política extranjera, la política que permite el conjunto de mecanismos de producción de la riqueza[...].no es descentralización tributaria, comercial, productiva, financiera, externa ni sobre la propiedad, reforma agraria, reforma urbana. Lo económico no se ha descentralizado como política pública. Se descentraliza lo que alguna buena tradición llamaba ‘las políticas de reproducción del trabajo’”.

Esto sucede porque –como tendencia– “se descentraliza la política social pero se mantiene altamente centralizada la política económica como un carácter del neoliberalismo, más que de descentralizar, de transnacionalizar, de privatizar. En Bolivia, les dicen a los indígenas ustedes tienen que ser responsables de salud y educación, por lo tanto deben pagar parte de salud y educación, les damos la competencia, les damos la plata, ustedes son responsables, no más paternalismo. Pero si ellos preguntan ¿entonces soy responsable del suelo y del subsuelo o no? Contestan: no, de eso no”.

Traigo entonces a Restrepo para remarcar en lo que él considera “la frontera de la lucha social y política entre dos estrategias de descentralización que se debaten en América Latina cuya consigna es tocar o no tocar lo productivo. Esta frontera donde se implican la propiedad, la reforma agraria, la reforma urbana y otras reformas sensibles, que constituyen los límites.”

## REVISITANDO LAS PROPUESTAS

Es desde estos procesos que queremos visitar algunos elementos para una propuesta descentralizadora, que apunte a la reforma democrática del Estado, al fortalecimiento de los procesos descentralizadores que se han venido sosteniendo en los territorios, y a la profundización de la participación y poderes sociales.

Es necesario recuperar centralidad para el Estado, pero esto no significa reinstalar un Estado y una territorialidad centralista y centralizadora. Las experiencias levantadas por los actores desde las fronteras del “Estado diluido” que permiten vislumbrar vías para desmontar el Estado concentrador que crea desigualdades y asimetrías sociales y territoriales, plantean la necesidad de recuperar esa centralidad desde y para todos los niveles del Estado.

Por tanto, plantean la necesidad de asumir la descentralización como un tema de Democracia (real redistribución del poder o mejor dicho validación de otros espacios de generación de poderes que no sean solo los del nivel central).

Y de asumirla con una visión sistémica, como señalan CONCOPE, CONAJUPARE y AME, de articulación, complementariedad, concurrencia y subsidiaridad de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno/autoridad.

Para poder establecer este sistema complementario y de concurrencia, primero hay que sincerar la matriz de competencias y responsabilidades para cada uno de los niveles del Estado. E inmediatamente después establecer el proceso gradual y progresivo con el cual el Estado central va a transferir esas competencias y recursos a los otros niveles de Gobierno y los mecanismos y plazos con que los niveles seccionales van a habilitarse para ejercerlas. ¿Vamos a descentralizar la salud? ¿Qué atribuciones deben corresponder al Estado central y cuáles a los demás niveles? ¿Cuál será el proceso fiscal, administrativo, técnico, social, y político para traspasar estas competencias? ¿En qué plazos? Es necesario advertir esto porque pese a la “buena voluntad”, es de temer que la estrategia de desconcentración establecida por el Gobierno y concebida para “mejorar la gestión del Estado central a nivel territorial”, en ausencia de un programa claro para transferir competencias, conduzca a levantar nuevos obstáculos para el proceso de descentralización.

Fortalecer la autonomía local implica fortalecer la capacidad de autogobierno de las localidades, desmontar la sujeción de los poderes locales a sistemas de tutelaje desde niveles superiores. Los alcances y límites de las autonomías deberán establecerse a partir del derecho al consentimiento por parte de las poblaciones locales sobre políticas que le afecten en su vida y su desarrollo. Vale mencionar aquí el caso de Venecia que después de sufrir los efectos devastadores del turismo y gracias a una consulta apoyada por su filósofo alcalde, decidió cortar dejar de promover esta actividad.

Asegurar el estatus de gobiernos locales descentralizados y autónomos, de planificación y presupuestación participativas, a Prefecturas, Municipios y Juntas Parroquiales. Todas serán instancias clave para la participación y el control en el ciclo de las políticas y frente a la gestión de las autoridades. Privilegiar progresivamente las funciones de planificación y articulación de los gobiernos provinciales, dotándolos de espacios de coordinación con el nivel central y los niveles descentralizados. Promover el traslado de competencias menores que hoy tienen las Prefecturas hacia los niveles subprovinciales. Priorizar las funciones de planificación, legislación, ejecución y control para Municipios y Juntas parroquiales, en sus jurisdicciones. Validarlos como espacios de definición de políticas complementarias a los otros niveles de gobierno e instancias clave para la participación y el control en el ciclo de las políticas y frente a la gestión de las autoridades.

Creación de mancomunidades con base de continuidad territorial y criterios de afinidad, como instancias de coordinación del desarrollo de regiones y microrregiones. Estas no tendrán el carácter de gobiernos descentralizados pues el país aún debe visibilizar, debatir y armonizar los correlatos técnico-político y político-sociales que conciernen a las posibles regiones. Para ello es importante debatir modelos de desarrollo, en plural, de cara a las potencialidades de los territorios –existencia de recursos naturales, infraestructuras, talentos humanos, etc.– pero también a los procesos con los cuales las poblaciones se han apropiado de los territorios, han construido sus identidades, sus dinámicas económicas, su historia, sus proyectos de vida y a veces incluso su institucionalidad participativa y sus

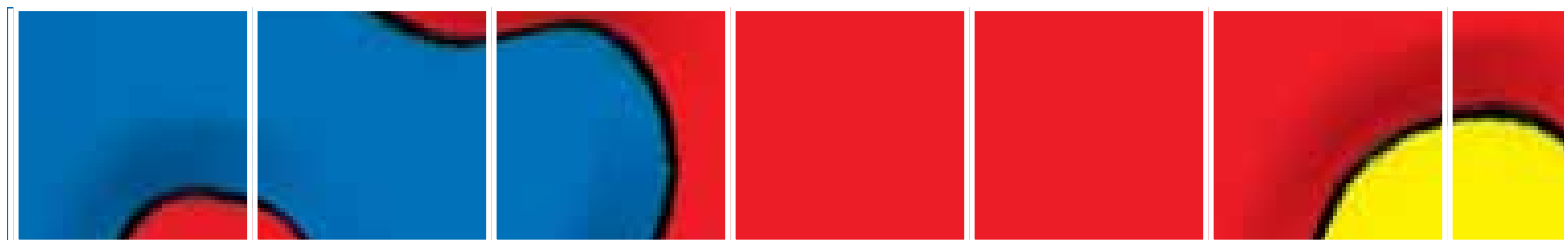
sistemas de autoridad. Estos mancomunamientos permiten concretar las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Todas deberán ser aprobadas mediante consulta.

Definir todos los niveles de la nueva Democracia como intercultural, participativa y de deliberación. Esto supone establecer sistemas de participación flexibles, sostenibles y susceptibles de ser armonizados con las culturas locales, en especial indígenas y afroecuatorianas.

Por lo tanto, si hablamos de una descentralización que se construya desde los procesos locales, hay que incluir allí los procesos autoconstituyentes de los pueblos indígenas y afros, de los gobiernos provinciales, de las juntas parroquiales rurales y de las mancomunidades. Se trata de que la descentralización abra el camino para constituir a Ecuador como un Estado unitario plurinacional y pluriétnico, respetuoso de las diversidades y promotor de la equidad y la justicia también para los territorios y los niveles descentralizados del Estado.

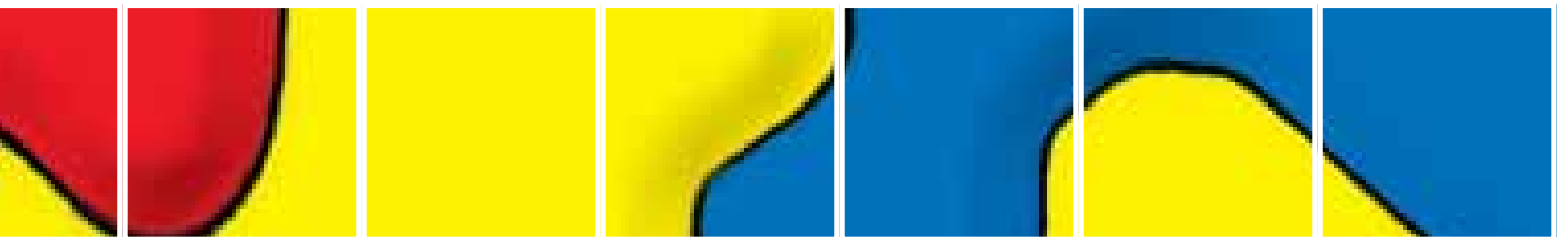
Se precisa por ende, un sistema representativo en que las localidades urbanas y rurales, así como los pueblos, tengan un peso equilibrado a la hora de hacer oír su voz. Para ello es necesario introducir nuevas formas de representación en todos los niveles de poder: en la Asamblea Legislativa Nacional, en las asambleas e instancias provinciales y municipales; un sistema de elección por distritos que acompañe las cuotas por género a otras por pueblos. Es necesario que todos esos ámbitos cuenten con representantes de las zonas y pueblos excluidos. Esto obligará también a una democratización de los partidos y movimientos. Ya hemos tenido legisladoras mujeres, algunos pocos afros, algunos kichwas, unos pocos manabitas, unos cuantos oreños, pero no sé si habremos tenido un legislador cofán o siona o awá.

Definir el Fondo de Transferencias para la descentralización como uno de solidaridad y equidad económica, social y cultural. Esto supone establecer nuevos criterios para la asignación de recursos con base en un programa claro de afectación de las desigualdades que se expresan por territorios, etnias y clases.



# PROPUESTAS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE ECUADOR

Patricio Endara





# PROPUESTAS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE ECUADOR

Patricio Endara

## EL ECUADOR QUE QUEREMOS LAS CIUDADES QUE QUEREMOS

### LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL PAÍS

1. El capitalismo ecuatoriano ha tenido un desarrollo “atrofiado” toda vez que surgió de la acumulación agroexportadora cacaotera (terratiente), luego se orientó hacia el capital comercial y posteriormente al capital bancario. El retraso, la debilidad y la dependencia transnacional del capital industrial en los años 70 del siglo pasado y la implementación del modelo neoliberal en las últimas décadas han sumido al país en la pobreza y han agravado las inequidades sociales y el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes.
2. Dada la debilidad de la acumulación capitalista privada, los grupos dominantes locales han usado al Estado como vía principal de acumulación, dando forma a un sistema político patrimonialista oligárquico.
3. Los partidos políticos han surgido fuertemente acaudillados por líderes personalistas, que los han convertido en la “propiedad” e instrumento de los intereses de sus grupos.
4. Tradicionalmente los gobiernos se han conformado de manera fuertemente parcelada, como botín de los grupos económicos y de las elites políticas, convirtiendo a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en instrumentos de sus objetivos e intereses inmediatos (corrupción institucionalizada).
5. Correlativamente a esta configuración oligárquica de las elites políticas, en la llamada sociedad civil los diversos sectores sociales han constituido “gremios” y grupos de presión, que se han mostrado igualmente fragmentados y han desenvuelto un juego de poder de corte corporativo.

### CONTRADICCIONES FUNDAMENTALES

Contradicción Estado oligárquico patrimonialista vs Estado democrático y moderno.

Contradicción Proyecto de desarrollo neoliberal aperturista vs Proyecto político nacional centrado en nuestras capacidades.

Sobre estas contradicciones generales se incorporan en el escenario nacional otras, originadas en la existencia de profundas inequidades sociales y políticas. Entre otras están presentes:

- Sistema patriarcal vs Equidad de género.
- Concentración personal del poder en generaciones tradicionales vs Demanda juvenil por la democratización del poder y las oportunidades.
- Contradicciones centro vs periferia: atraso, pobreza y exclusión de las zonas rurales, de las regiones del interior y de los sectores urbano-populares vs propuestas de desarrollo orientadas a la equidad social (eliminar la pobreza y la exclusión).

- Desconocimiento de la diversidad cultural y exclusión de los sectores indígenas y afro ecuatoriano vs Propuestas de interculturalidad y plurinacionalidad.
- Derecho a la migración voluntaria y al empleo en los países centrales vs Crisis estructural de las pequeñas economías populares y políticas migratorias de fronteras cerradas en los países centrales.
- Crisis estructural de la economía productiva del país vs Crecimiento y expansión de una economía de especulación.
- Sobreexplotación transnacional de los recursos naturales vs Uso racional, sostenible y equitativo de los recursos naturales.

De estas contradicciones fundamentales se desprenden un conjunto de contradicciones concretas que dan lugar a la actual conflictividad política del país:

- Reforma Política vs Mantenimiento del statu quo.
- Centralismo vs Descentralización.
- Aperturismo comercial a ultranza vs Agenda nacional y apertura inteligente.

## **NUESTRA VISIÓN DE PAÍS**

### **Nuevo modelo de desarrollo económico inclusivo, productivo y sostenible**

- La orientación general de una nueva economía debe propender hacia la construcción de un modo de desarrollo que priorice el bienestar colectivo, el fortalecimiento de las capacidades productivas, la cualificación de las capacidades públicas e individuales, la inversión en conocimiento, el impulso a las potencialidades productivas locales y regionales que permitan procesos de incremento de la competitividad, reconversión y diversificación.
- La generación de empleo es fundamental. Para ello es preciso fortalecer un sistema productivo nacional considerando nuestras capacidades y fortalezas, el respeto y aprovechamiento de la diversidad, y la articulación de varios niveles de estructura productiva.
- Un conjunto importante de orientaciones de política, planes y programas relevantes:
  - Una política financiera que fomente la producción.
  - Una política de activación del sector productivo en las áreas energética, industrial, agrícola, de construcción, turística y artesanal.
  - Una verdadera reactivación agraria que revierta sus bajos rendimientos y reducida competitividad sobre la base de la incorporación tecnológica, la construcción de infraestructura productiva, el más adecuado conocimiento de los mercados y la inversión en el desarrollo humano de los campesinos;
  - Una política de planificación y desarrollo territorial (económico, social y ambiental), orientada a superar las inequidades.
  - Una política de diversificación de las exportaciones como parte de una concepción estratégica para participar en el mercado internacional.
  - Una política de limpieza y combate radical de la corrupción en áreas como impuestos, aduanas, permisos de exportación y manejo petrolero.
- Políticas de desarrollo urbano y rural social y ambientalmente sostenibles.

## **El desarrollo humano**

- No existe política social posible sin que la sociedad asuma a través del Estado la responsabilidad de su financiamiento suficiente y sostenible. Por ello, un elemento básico de la vocación social es una política fiscal redistributiva que contemple una estructura de ingresos basada en el énfasis en el impuesto a la renta, al patrimonio y a los bienes suntuarios, y que permita materializar un verdadero pacto social alrededor de prioridades básicas de salud, educación e infraestructura.
- Con estos elementos como puntos de partida es necesario incrementar el Presupuesto Social, particularmente en servicios básicos y programas prioritarios; mejorar sustancialmente la efectividad y calidad del gasto actual; fortalecer una institucionalidad que logre procesos continuos, acumulativos, sinérgicos, eficientes que eviten la discrecionalidad de los gobiernos locales y los coloquen de cara a las responsabilidades de carácter universal.
- Deben construirse sistemas públicos nacionales y descentralizados de salud, aseguramiento y educación, que tengan la vocación de coberturas universales y de calidad; la educación debe ligarse estrechamente al desarrollo productivo, al fortalecimiento de la democracia, al mejoramiento de la salud y al fortalecimiento de la interculturalidad. Una verdadera reforma educativa debe contemplar los consabidos problemas de cobertura y calidad.
- El acceso a vivienda adecuada es un derecho humano; la vivienda resuelve un conjunto de necesidades y a la vez fomenta la economía local. Las políticas de desarrollo urbano son un imperativo, puesto que contribuirán a optimizar el uso del suelo y reducirán la presión sobre los suelos rurales. El desarrollo de servicios e infraestructura productiva permitiría dar un salto hacia el fomento de un desarrollo equilibrado del sistema urbano y la construcción de ciudades amigables e incluyentes.
- Las brechas de género y étnicas son problemas que el país debe revertir. Es indudable el avance de estos sectores en términos de la participación política, pero la distancia de oportunidades de vida entre hombres y mujeres (y sobre todo las mujeres indígenas campesinas y de sectores populares), que subsiste, debe ser acortada y enfrentada con todo vigor.

## **Un nuevo Estado democrático, policéntrico, eficiente**

- Nunca el Estado ecuatoriano ha sido un Estado fuerte. Durante gran parte de su historia administró los exiguos recursos que las elites concedían como impuestos. Solo a partir de los ingresos petroleros se estableció una presencia mínima en el territorio nacional y una institucionalidad básica. Pero incluso eso ha sido revertido a través de un sistemático proceso de debilitamiento y destrucción. Estamos frente a un Estado extremadamente débil, secuestrado por intereses particulares y desprovisto de los instrumentos para cumplir con sus funciones básicas de promoción del desarrollo, de la cohesión social, de la redistribución y de la formación de una comunidad política y de valores.
- Es preciso reconstruir el Estado. La condición de tal refundación pasa por articular un nuevo contrato social basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos pero a la vez en el respeto de sus particularidades culturales; en la búsqueda de la equidad de clase, etnia, género, religión, región, generación; en el desarrollo de las capacidades humanas para una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza; y, en la búsqueda de una comunidad internacional solidaria y responsable.
- Es fundamental recuperar el carácter público del Estado, desprivatizarlo. Esto supone romper, debilitar o al menos atenuar aquellos espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales que, aunque formalmente estatales, son bastiones de intereses particulares y corporativos que secuestran los mecanismos de decisión y los recursos de ejercicio del poder público.
- Hay muchas y muy profundas transformaciones urgentes. Se señalan especialmente tres.
  1. La necesidad de construir un nuevo Acuerdo territorial que se exprese en un Estatuto nacional de descentralización y autonomías. Se trata de articular un modelo nacional basado en un nuevo ordena-



miento territorial; en la definición precisa de competencias en cada nivel de gobierno; y, en el manejo de la economía con criterios de eficacia y solidaridad.

2. La necesidad de modernizar la capacidad política, administrativa y tecnológica del Estado. Un Estado torpe, sin ojos, sin masa crítica, sin sistemas de planificación, con presupuestos elaborados de manera discrecional, con grandes agujeros de corrupción, con empresas públicas ineficientes, sin capacidad de hacer seguimiento a sus planes es incompatible con un Estado democrático.

3. La necesidad de fortalecer el papel regulador y promotor del Estado en la constitución de mercados competitivos y socialmente responsables, en la orientación inteligente de la inversión; en suma, en la promoción del desarrollo.

### **Reforma política hacia una democracia radical y participativa**

- El desprestigio de la política y la fragilidad de la democracia son incompatibles con un proyecto distinto de país. Por eso la construcción de una democracia nueva, legitimada, participativa, deliberativa e inclusiva que revierta el vaciamiento de la democracia actual es una línea estratégica de acción.
- La desprivatización del Estado exige incrementar el control que la sociedad ejerce sobre sus instituciones y recursos. Es necesario fomentar el mejoramiento de la calidad de la representación política, fortaleciendo y democratizando el sistema de partidos, y ampliando la representación.
- Debemos construir y mantener un verdadero sistema de justicia sin el cual la democracia es una burla; urge la aplicación de mecanismos de transparencia de la gestión y en el control social; y, verdaderos ejercicios de participación social y no solo simulacros.
- Debemos conformar un congreso corresponsable con funciones reales; deben existir tribunales electorales y constitucionales probos y confiables. Todos deben estar sujetos a procesos reales de control y rendición de cuentas.

## **PROPUESTAS A LAS MESAS CONSTITUYENTES**

### **Mesa 1.**

#### **DERECHOS FUNDAMENTALES Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**

1°. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro, saludable, sostenible e incluyente, independientemente de su situación social o económica y sin distinción de etnia, credo, género, edad o filiación política.

2°. El Estado (en todos sus niveles) asegurará el acceso universal a la vivienda y la construcción de un hábitat social saludable e incluyente que promueva el desarrollo integral de sus habitantes y contribuya a la convivencia intercultural y social.

3°. Las acciones del Estado privilegiarán la inclusión social de la población menos favorecida y vulnerable. Es corresponsabilidad del conjunto de la sociedad el ejercicio de este derecho para garantizar un hábitat adecuado y ciudades incluyentes.

4°. Respetando el principio de progresividad de los derechos el Estado fortalecerá y garantizará los derechos conseguidos en los pactos y convenios internacionales que consagran los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y los derechos colectivos, sin ningún tipo de discriminación.

5°. El Estado garantizará el derecho a vivienda adecuada y digna para las familias de menores ingresos mediante el acceso y tenencia segura de suelo, ubicación segura, accesibilidad, diseño y estructura adecuada; espacios suficientes para la convivencia sana; servicios básicos de buena calidad; entorno

“habitable” que promueva la convivencia comunitaria y el disfrute del espacio público; acceso a financiamiento para mejoramiento y construcción de vivienda nueva.

6°. El Estado reconoce el ejercicio del derecho colectivo a la ciudad y el provecho equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social, como la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, respetando las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y rural.

## **MESA 2.**

### **ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

1°. El Estado promoverá, fortalecerá y garantizará la participación ciudadana individual o colectiva para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales. Para ello promoverá la organización social y asegurará su independencia.

2°. El Estado promoverá y fortalecerá la participación e inclusión de las organizaciones sociales en los procesos de toma de decisiones, en la formulación de políticas, en la planificación, en el ordenamiento territorial para asegurar una mejor calidad de vida y la construcción de una sociedad de territorios, pueblos y ciudades incluyentes.

3°. El Estado reconoce la participación como un derecho que debe garantizar y un mecanismo de redistribución de poder.

4°. Generación de mecanismos institucionales que garanticen la participación dentro de las estructuras del aparato estatal en todos sus ámbitos: local, regional y nacional, promoviendo los procesos ciudadanos que fortalezcan las capacidades de actuación de los actores colectivos e individuales.

5°. Garantizar la construcción de una institucionalidad estatal local, regional y nacional con claras funciones y espacios de interlocución y decisión compartidos con la ciudadanía en todos los procesos de la gestión pública (planificación y control social).

6°. Garantizar el fortalecimiento de actorías ciudadanas autónomas con capacidad de interlocución, propuesta y decisión sobre las acciones de los gobiernos locales y de las instancias nacionales. El Estado establecerá mecanismos de apoyo y financiamiento a iniciativas de la sociedad civil sobre organización, información y formación para la participación ciudadana.

7°. Garantizar el control de la ciudadanía hacia sus representantes elegidos por votación popular, fortaleciendo el mecanismo de revocatoria del mandato, espacios de veedurías ciudadanas, mecanismos de rendición de cuentas periódicas, el acceso a información clara y transparente sobre la gestión pública, espacios consultivos con capacidad de decisión en ámbitos de construcción de políticas públicas locales, regionales y nacionales.

8°. Enfatizar la garantía de participación de sectores sociales excluidos de espacios de decisión pública como mujeres, jóvenes, niños/as y adolescentes, adultos mayores, pueblos originarios y afroecuatorianos, y personas con discapacidades, a través de mecanismos institucionales locales, regionales y nacionales.

9°. Creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social como instancia de participación, diálogo y consenso social, conformada por la sociedad civil, los territorios, empresarios, trabajadores, y como instancia de consulta y participación en los procesos de planificación nacional.

10°. Obligatoriedad de realizar consultas a la población en todos los niveles sobre problemáticas estratégicas, presupuestación y temas que afecten la vida de la población, como paso previo a la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

11°. Obligatoriedad de implementación de mecanismos de presupuestación participativa por parte de los gobiernos locales.

12°. El Estado respetará y garantizará las formas de movilización social y resistencia legítimas y legales de la población organizada y no organizada frente a los diversos ámbitos de la sociedad que incumplan con los derechos establecidos.

13°. El Estado garantizará las diversas formas de agrupamiento de los y las ciudadanas con su debida legalización y marcos regulatorios de estructuración sobre la base de procesos democráticos internos.

#### **MESA 4.**

#### **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS**

1. El Estado establecerá mecanismos para promover un ordenamiento del territorio urbano y rural que garantice el uso sostenible y equitativo del suelo, priorizando las necesidades de la colectividad, y busque contrarrestar las inequidades sociales y territoriales acumuladas.

2. El Estado establecerá los mecanismos indispensables para garantizar la función social de la propiedad y la prevalencia del interés público sobre el interés privado, el control de la especulación y los usos inadecuados del suelo y la prevención y gestión efectiva de desastres provocados por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

3. El Estado garantizará la participación social en la formulación de planes de ordenamiento del territorio a nivel local, regional y nacional. Todo plan de ordenamiento territorial deberá prever usos de suelo para vivienda y equipamiento comunitario y garantizar mecanismos de acceso a suelo y servicios para el conjunto de la población.

4. El Estado deberá establecer los mecanismos necesarios para la coordinación, la complementariedad y la corresponsabilidad de organismos públicos y comunitarios para garantizar la calidad y el acceso de la población a suelo, vivienda, infraestructura básica, conectividad, financiamiento e información.

5. Los planes de ordenamiento territorial son la mejor guía para la complementariedad del desarrollo territorial y el desarrollo económico y social; también son una guía para optimizar la inversión pública y dirigirla hacia fines específicos relacionados con el mejoramiento estructural y funcional de los Municipios.

6. Los Municipios son responsables de la planificación y ordenamiento territorial en el área geográfica de su jurisdicción. Contarán con asistencia técnica de un organismo del nivel regional o nacional para armonizar los planes de ordenamiento territorial e integrarlos.

7. Los Municipios son los responsables de la gestión del suelo, el desarrollo de programas habitacionales, la dotación de servicios, espacios públicos, equipamientos.

8. El Estado, en corresponsabilidad con la sociedad, garantizará el derecho de los ciudadanos contra los desalojos arbitrarios de acuerdo a la legislación nacional y a los tratados internacionales.

9. El Estado garantizará a través de los Municipios el adecuado y ágil proceso de legalización y formalización de los asentamientos irregulares, garantizando las condiciones adecuadas de vida de la población.

10. Los Municipios desarrollarán una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garanticen el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico, así como impida la segregación y la exclusión territorial.

11. El Estado inhibirá la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización, y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos, conforme a los objetivos del desarrollo urbano.

12. Los Municipios adoptarán medidas de desarrollo urbano, en especial de rehabilitación del hábitat degradado o marginal, promoviendo una ciudad integrada y equitativa.

13. Se garantizan mecanismos de participación de la ciudadanía en la construcción del hábitat y la ciudad.

14. Se establecerán sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de calidad y determinación de las tarifas.

15. Se garantiza el derecho de movilidad y circulación a través de un sistema de transportes públicos accesibles a todas las personas con base en medios de transporte adecuados a las diferentes necesidades sociales (de género, edad y discapacidad) y ambientales, a precio razonable adecuado a sus ingresos.

16. Se garantiza la remoción de barreras arquitectónicas y simbólicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público, los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas.

17. Los Municipios adoptarán medidas de prevención frente a:

- la ocupación desordenada del territorio y de áreas de protección y de riesgo
- la contaminación, gestión y reutilización de residuos, reciclaje
- el desperdicio energético e hídrico
- la mala utilización, privatización y deterioro de espacios públicos y verdes.

18. La determinación de regiones y formas nuevas de organización territorial no es posible de ser hecha por decreto sino como proceso que involucre las condiciones de agregación económica, social y cultural.

19. Desarrollo de una institucionalidad y organización territorial administrativa que simplifique las funciones y reorganice eficientemente las competencias.

## **MESA 6.**

### **TRABAJO, PRODUCCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL**

1°. El Estado ecuatoriano establecerá incentivos diversos y sanciones (a suelo vacante, por ejemplo) para promover la construcción de vivienda social y equipamientos comunitarios ya que contribuyen tanto a solucionar una demanda social cuanto a generar alto empleo.

2°. El Estado garantizará el acceso universal a suelo, servicios, vivienda y financiamiento hipotecario, a través de políticas, programas, proyectos y mecanismos que prioricen a los grupos poblacionales excluidos.

3°. Se incentivará la investigación tecnológica y cultural con el objetivo de contribuir a la concepción y consolidación de territorios y ciudades social y culturalmente incluyentes.

4°. El Estado garantizará la protección y la inclusión de las poblaciones desplazadas.

5°. Garantizar un sistema de seguridad solidario y universal que reconozca las particularidades del trabajo productivo de la población.

6°. El Estado debe garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, el uso y control de la tierra, los derechos económicos y sociales, el desarrollo humano y natural sostenible, sin discriminación de etnia, género, edad o situación económica.

7°. Reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo productivo; por lo tanto, el reconocimiento de todos sus beneficios.

8°. La educación y la salud son un hecho público, por tanto prima el derecho público para su acceso y permanencia. La educación y la salud son derechos irrenunciables por lo que el Estado es garante

de la educación en su universalización, obligatoriedad, laicidad y gratuidad desde el nivel inicial hasta el de bachillerato; y, de la universalización de la salud y la seguridad social.

## **MESA 7. MODELO DE DESARROLLO**

1°. El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de las y los ciudadanas/os en el acceso a recursos, a suelo y a crédito para vivienda.

2°. El Estado establecerá mecanismos tributarios y redistributivos, equitativos, transparentes y solidarios para financiar la vivienda de interés social y el mejoramiento barrial y de las comunidades rurales.

3°. Definimos al Estado como justo, solidario, equitativo, laico, sustentable soberano e intercultural que impulsa un modelo de desarrollo equitativo, intercultural, sustentable y soberano.

4°. El Estado establecerá un sistema económico incluyente, basado en relaciones de producción equitativas, sobre la base de la soberanía, solidaridad, igualdad, redistribución, justicia social, económica y ambiental, que atienda las necesidades humanas y el bienestar colectivo, protegiendo la naturaleza.

5°. El Estado impulsará un modelo de desarrollo sustentable y equitativo que permita la redistribución de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población promoviendo igualdad de oportunidades para todas y todos.

6°. El Estado asumirá un rol planificador, redistribuidor, regulador y de control de la economía, de propietario inalienable, de preservación y administración responsable de los recursos naturales estratégicos.

7°. El Estado garantizará un modelo económico basado en una economía social y solidaria, y la recuperación de lo público como base para una adecuada articulación con las iniciativas particulares.

8°. El Estado promueve el fortalecimiento y fomento de las empresas pequeñas y medianas, así como las formas asociativas de producción, ampliando la base productiva del país y democratizando la propiedad.

9°. El Estado contará con un sistema nacional integrado de planificación estratégica y espacial, en la perspectiva de promover el desarrollo social y territorial equitativo.

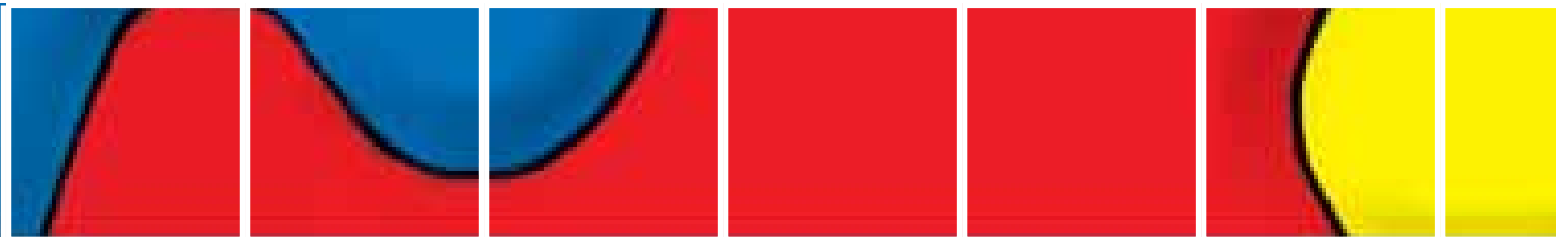
10°. El Estado promueve y fortalece una nueva arquitectura financiera y, en ese marco, un sistema de finanzas solidarias y descentralizadas en todo el territorio. Soporte al sistema cooperativo y comunitario.

11°. El Estado es promotor de la justicia social garantizando el cumplimiento de los derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales de todas y todos los ciudadanos, así como los derechos colectivos.

12°. El Estado impulsará sistemas públicos y universales de seguridad social, salud y educación gratuitas, y protección social.

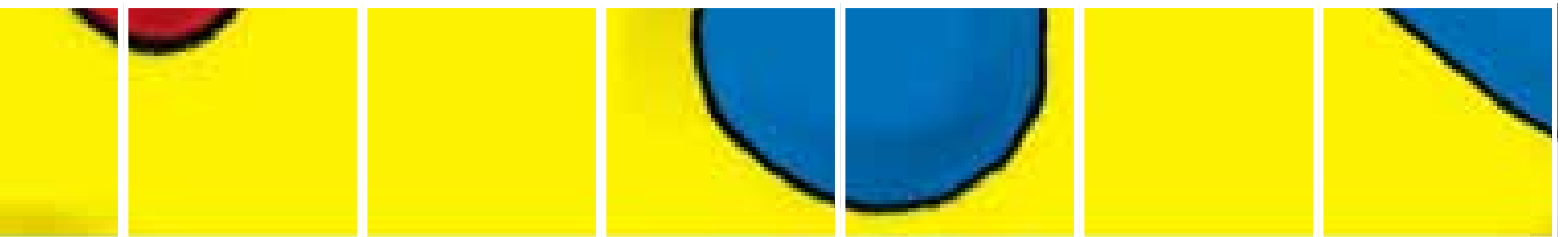
13°. El Estado impulsará la soberanía alimentaria, estimulando de manera especial la producción campesina e indígena y la producción comunitaria urbana.

14°. El Estado definirá participativamente, mediante mecanismos de consulta y con principios de soberanía, la adopción de tratados y convenios internacionales que afecten el desarrollo del país.



# LA CONSTITUCIÓN, LA PLANIFICACIÓN Y EL TERRITORIO

Ing. Arq. Tom Leenders, Msc.  
Ing. Tomas De Leus, Msc.  
PLANTELPUS





# LA CONSTITUCIÓN, LA PLANIFICACIÓN Y EL TERRITORIO

Ing. Arq. Tom Leenders, Msc.  
Ing. Tomas De Leus, Msc.  
PLANTELPUS

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día el tema “territorio” está muy presente en el discurso del Estado, en la opinión pública, en la agenda de la Asamblea Constituyente... El tema está vinculado con la posible regionalización, la descentralización y la desconcentración. El territorio forma también la base y el objetivo de la planificación territorial.

La planificación territorial refiere a una herramienta dirigida a la ordenación del territorio sobre la base de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político. El objetivo es de organizar la ocupación racional del suelo, respetando y garantizando un desarrollo humano sostenible. Esa definición entonces es claramente distinta del sentido que tiene el término “ordenamiento territorial” estos días en el discurso sobre la división y la organización administrativa y política del estado Ecuatoriano. Sin embargo, y eso se demostró con mucha fuerza y claridad en el “Encuentro de Planificación Territorial”<sup>3</sup> que se realizó fines de enero de este año en Quito con más que trescientos participantes, la planificación territorial tiene un papel importante en el discurso mencionado, por su función integrado en los procesos de planificación del desarrollo a todos los niveles – los existentes o los nuevos – de gobierno.

En lo que sigue queremos resumir las conclusiones más relevantes del “Encuentro de Planificación Territorial”, tomándolas como punto de partida para clarificar la importancia y la necesidad de desarrollar un método y una terminología unificada de planificación, su integración en los procedimientos de planificación, y la articulación de una normativa nacional con respecto a las competencias entre los varios niveles de gobierno y entre las diferentes instancias sectoriales (ministerios, departamentos).

## 2. EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Con el nuevo gobierno, la planificación como herramienta ha retomado un papel importante en el discurso político y la gestión gubernamental del país. El rol que tiene hoy en día la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES es muy ilustrativo de ello.

El referente conceptual de la planificación en general es el del desarrollo humano sostenible, bien conocido en su definición por la comisión Brundtland (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, 1987): Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.<sup>4</sup>

En este concepto se propone tres pilares de igual importancia y de mayor interdependencia entre ellos: lo social, lo ecológico y lo económico. Este concepto también forma la base para la planificación territorial. Además se considera al territorio como una entrada por excelencia para un procedimiento integrado de la planificación en todos sus ámbitos.



fig 1. el modelo del desarrollo humano sostenible



En la práctica de la planificación del desarrollo, estos tres pilares se convierten en diferentes ejes verticales de la gestión institucional y procedural, permitiendo una división en varios sub-ejes. De esa forma el eje social incluye educación, salud, cultura, etc; el ecológico incluye áreas de conservación, calidad del agua y del aire, etc; y el económico puede diferenciarse entre los diferentes sectores básicos de la economía (primario, secundario, terciario). La selección y denominación explícita de uno de ellos permite dar más atención según las necesidades particulares del caso.

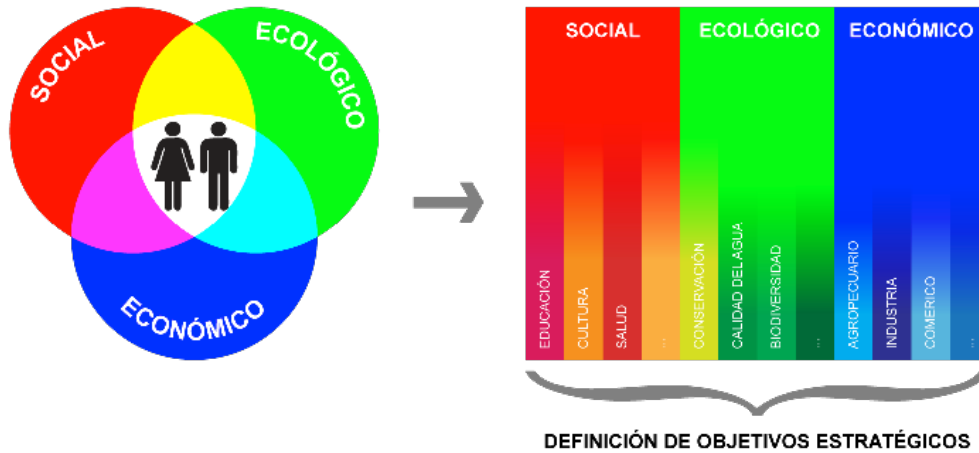


fig 2. la relación entre los pilares del desarrollo humano sostenible y los ejes principales de la planificación del desarrollo estratégico

El esquema muestra los mismos tres pilares de la planificación como los ejes verticales como se los encuentra en el esquema orgánico de instituciones de distintos niveles de gobierno. Cada uno de estos ejes verticales puede tener sus propios objetivos, resultando en productos especializados o sub-procesos de planificación.

Unir los tres ejes fundamentales en un proceso es clave para mantener la perspectiva integrada de la planificación, y de esa manera respetando el objetivo del desarrollo humano sostenible.

Estos ejes verticales se ven cruzado y unido por unos ejes horizontales que podemos asociar con los recursos disponibles, recursos que en si mismo son limitados:

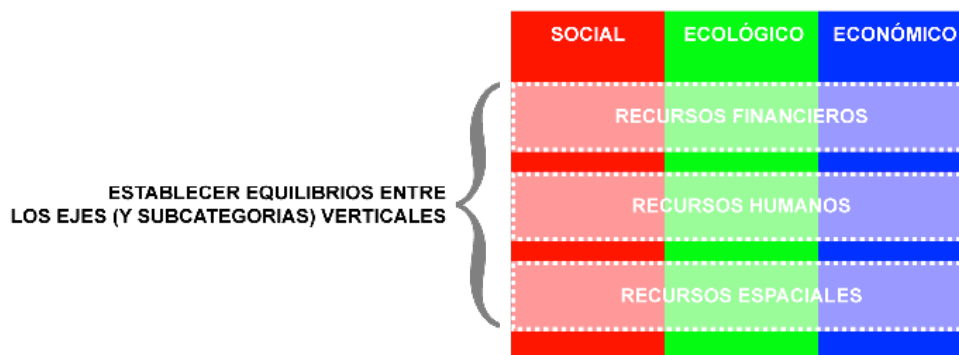


fig 3. recursos limitados: los ejes transversales de la planificación del desarrollo estratégico

Los recursos financieros son evidentemente limitados. No se puede gastar el mismo dólar dos veces. En otras palabras: el dólar que se gasta como parte de un plan social, no se puede gastar para el plan económico; o los recursos ya invertidos en un proyecto de vialidad ya no está disponible para un programa dirigido a la capacitación en técnicas de conservación natural. De igual manera una institución solamente cuenta con un número preciso de personal – recursos humanos – para dar seguimiento, ejecución y monitoreo a los proyectos y los programas planificados.

También el espacio físico es un recurso limitado, que se ve cada más escasa: el tema agua por ejemplo está directamente vinculado con el uso de suelo (desplazamiento de la frontera agrícola) y la falta de ordenamiento territorial.

Por ello es sumamente importante de incorporar la ordenación del territorio, como ejercicio de establecer un equilibrio entre los ejes principales del desarrollo en el espacio físico. Este ejercicio se demuestra evidentemente más complejo que el equilibrio financiero, en donde al final el presupuesto debe cuadrar. Las interrelaciones entre las actividades y artefactos relacionados a esos ejes principales del desarrollo en el espacio son de índoles muy diversas. Primero no sólo se trata de la superposición de diferentes usos deseados sobre la misma parte del espacio físico – casos que no necesariamente son congruentes – también hay que considerar los impactos tanto positivos como negativos de actividades hacia sitios vecinos o más alejados: una cuenca hidrográfica vincula lugares a lo largo de las vías fluviales. El “equilibrio” entre las diferentes actividades y artefactos, existentes y planificados es un ejercicio muy complejo que requiere una inteligencia específica y una creatividad adecuada.

El siguiente esquema visualiza las relaciones de alimentación y retroalimentación entre los procesos de planificación por los ejes verticales y la ordenación del uso de suelo: la planificación territorial. Territorializando las políticas de los diferentes ejes verticales de la planificación, evidenciamos las interferencias territoriales entre ellos – que a veces se contradicen y a otras veces fortalecen una al otra - y podemos retroalimentar y ajustar las políticas de los diferentes ejes verticales. Entendemos a la Planificación Territorial entonces cómo aquel proceso continúa dirigido a la ordenación del uso de suelo (actividades y artefactos) para apoyar una planificación del desarrollo humano sostenible.

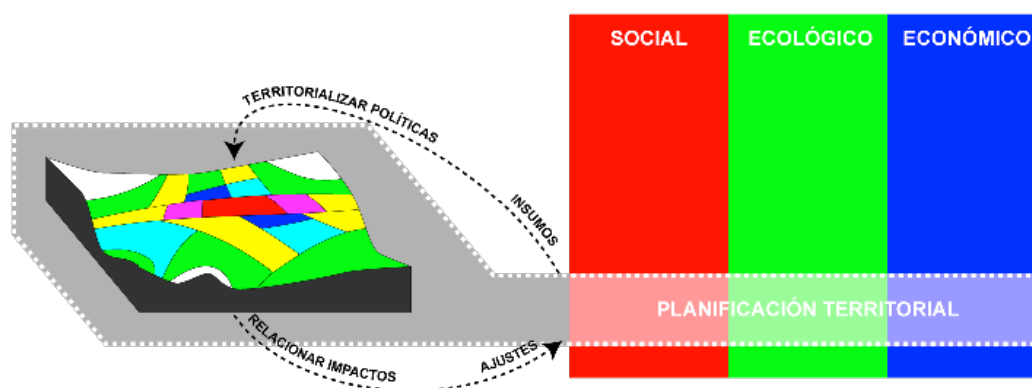


fig 4. la planificación territorial: establecer el equilibrio entre los ejes principales de la planificación del desarrollo estratégico

Este proceso es entonces una parte integrada del procedimiento de planificación del desarrollo estratégico.

### 3. LA PLANIFICACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN

El objetivo de todos procesos de planificación es intervenir y corregir en el desarrollo actual. La planificación territorial entonces quiere intervenir en el desarrollo del espacio físico. Las herramientas para intervenir en el territorio pueden ser muy distintas: desde la definición de ordenanzas hasta la ejecución de proyectos.

Para ello, se propone un procedimiento que rompe con las prácticas tradicionales de ordenamiento territorial, que por su mayoría estaban dedicadas a la elaboración de planes de uso de suelo. Por lo general estos mapas requieren una etapa de análisis muy larga y exhaustiva, cubriendo en detalle la totalidad del territorio. A pesar de que se desarrollen estos mapas con una mirada hacia el futuro, la visión o los conceptos sobre los cuales se basa el mapa no están explícitamente articulados. La ventaja de esta herramienta, sin duda, es su claridad y la seguridad ciudadana de su contenido: una definición detallada de los usos posibles para cada parte del espacio físico y los requerimientos morfológicos deseados.

La desventaja principal de esta herramienta tradicional es su carácter estático, la muy limitada flexibilidad. Hoy en día vemos que entre la fecha de elaborar estas herramientas de ordenamiento territorial y la perspectiva futura que se propone el plan, pueden suceder muchos cambios y surgir muchas necesidades no previsibles.

Estos nos obligan a ajustar el contenido de los planes, pero tenemos que cuidarnos de que eso no implique una toma de decisión “ad hoc”. Porque hay que leer la visión futura “entre las líneas” del plan de uso de suelo (la visión no está explícitamente articulado), ajustar planes de uso de suelo causa muchas veces cambios que contradecían la filosofía inicial del plan.

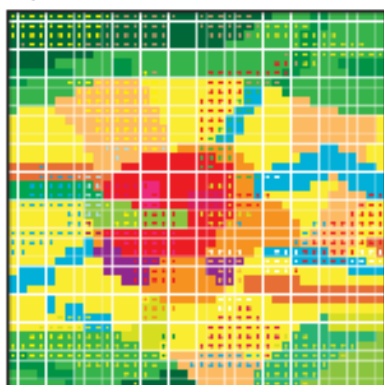
Estos dos puntos – procesos muy largos de elaboración de mapas y la falta de flexibilidad – han llevado a una innovación metodológica en herramientas de ordenamiento territorial, que dan motivo a un cambio de terminología por lo cual se refiere a la planificación territorial. El nudo central de esta innovación es la separación en dos tipos de planes, que denominamos:

- + Plan Estructural
- + Planes de Implementación

El objetivo de esa separación es por un lado contar con un documento que articule con claridad las grandes líneas de la ordenación deseada del territorio, y por otro lado ir construyendo un conjunto de documentos que regulen la ejecución e implementación de estas grandes líneas de manera más concreta y detallada.

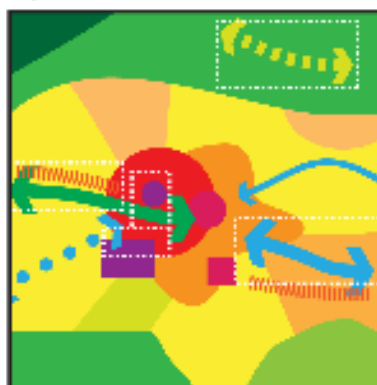
**ordenamiento territorial tradicional:**

1 plan de uso de suelo



**planificación territorial:**

1 plan estructural



+ varios planes de implementación

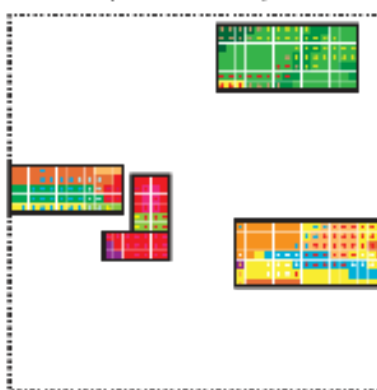


fig 5. en vez de 1 plan de uso de suelo se elabora un plan estructural + varios planes de implementación

### 3.1. EL PLAN ESTRUCTURAL

La perspectiva a largo plazo, la estructuración futura deseada del territorio, se articula a través de una visión territorial que dirija la ordenación del uso de suelo para un plazo futuro en términos físico-espaciales. Es importante que esta visión territorial es clara y que visualiza de manera unívoca los objetivos, pero al mismo momento es indispensable que lo hace en líneas generales, dejando suficiente flexibilidad para su elaboración detallado en el futuro, tomando en cuenta cambios imprevisibles.

En el plan estructural se evidencia un fuerte paralelismo con el procedimiento de la planificación del desarrollo estratégico, donde la visión forma también la parte central del método. En la estructura misma del proceso de elaborar un plan estructural vemos que existen más semejanzas con la planificación estratégica. Distinguímos tres partes:

- + ¿Dónde estamos? • la parte informativa
- + ¿A dónde vamos? • la parte directiva
- + ¿Cómo llegamos? • la parte normativa

Esta herramienta – plan estructura – requiere un lenguaje adecuado en los textos y sobretodo en los mapas. La cartografía busca realizar el mismo equilibrio de la visión territorial entre precisión (unívoca y clara) y esquema (flexibilidad). Por eso se introduce el término estructuras territoriales que tratan de comunicar gráficamente la lógica del territorio:

“El territorio es el marco para artefactos<sup>5</sup> y actividades sociales, culturales, económicas y ecológicas, en donde las relaciones entre esos mismos se materializan. [...] Según nosotros, el territorio debe ser la ‘entrada’, el punto focal de la planificación territorial, en vista de sus potencialidades integrantes y relaciones. Eso implica que la ‘estructura territorial’ - como la expresión de relaciones - y el diseño del territorio - como la forma de estas mismas – son medios dominantes para la calidad espacial y para el desarrollo sostenible. Ésta es la razón de llamar a este acercamiento particular no solamente planificación estratégica, sino también estructural”.<sup>6</sup>

Los productos principales de las partes informativa y directiva del plan estructural se llaman por eso respectivamente: la estructura territorial existente y la estructura territorial deseada. Los ejemplos de la zona piloto Manabí Centro<sup>7</sup> en seguida ilustran el carácter esquemático y geográfico de estos mapas.

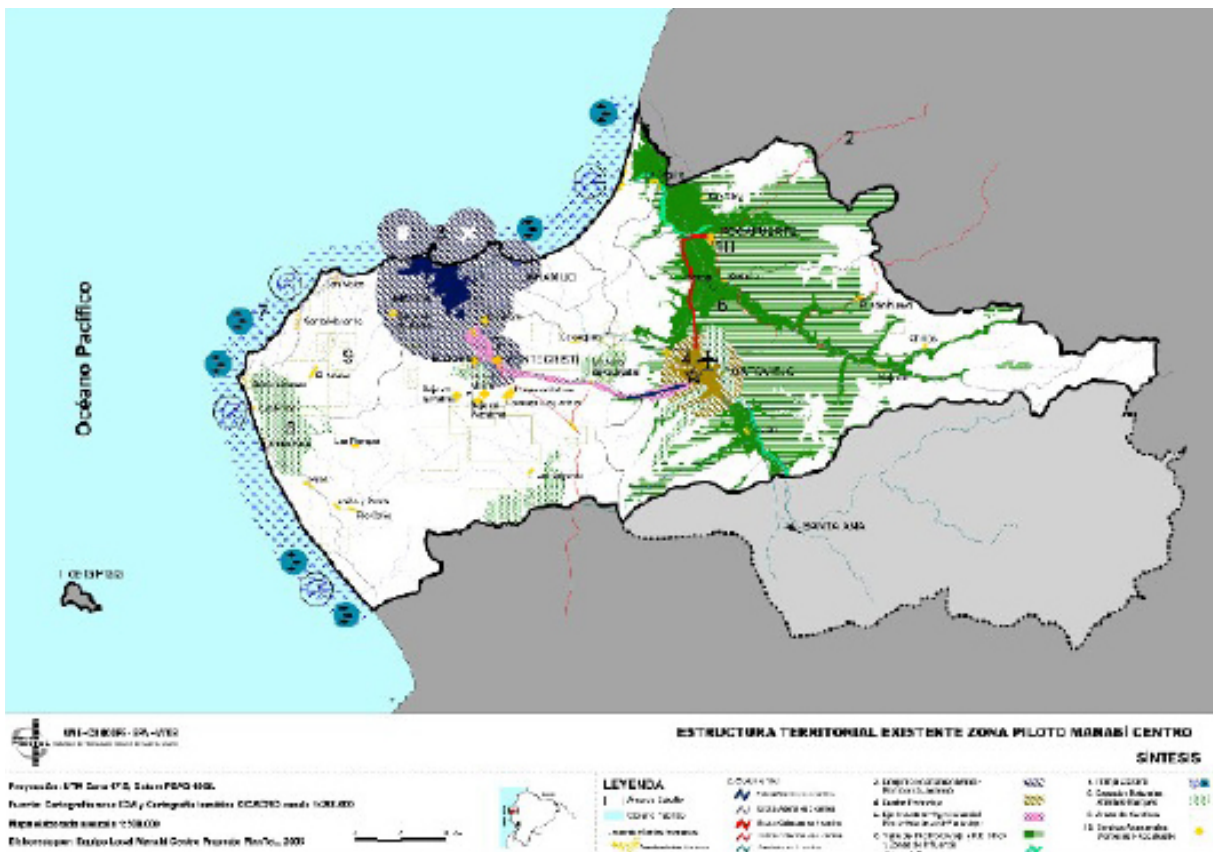


fig 6. la estructura territorial existente de la zona piloto Manabí Centro



## 4. EL ASPECTO ESTRATÉGICO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Anteriormente ya argumentamos la importancia de manejar la planificación territorial como una parte integrada en los procesos de planificación del desarrollo estratégico.

Esto implica que dentro de la elaboración de un plan estructural se tiene que tomar el aspecto estratégico con seriedad.

El objetivo de un proceso de planificación es de dirigir el desarrollo hacia un futuro deseado. Para lograr en ello se tiene que conocer no sólo los deseos o los sueños, pero también las capacidades y los recursos. No tiene ningún sentido planificar cosas que no se puede implementar. A veces se ve que procesos de planificación han resultado en un listado de todos los proyectos que pueden contribuir a la realización de un futuro deseado. En general este listado sirve como referente para pedir fondos para la ejecución de cada uno de estos proyectos, pero más que nada la mayor parte del listado resulta no ejecutado. Esto es por gran parte consecuencia de la falta de selectividad en la elaboración de este listado, y de la falta de sentido de realidad en la redacción de la visión. Frente a esto queremos poner dos reglas:

- Quien planifica debe ser el mismo que quien implementa.
- Quien planifica debe implementar lo planificado.

### 4.1. AUTONOMÍA DE PLANIFICAR E IMPLEMENTAR

Si queremos tomar en serio el aspecto estratégico de la planificación tenemos que enlazar con obligación la responsabilidad de planificar a la capacidad de implementar.

El aspecto estratégico requiere una actitud selectiva y precisa. Pero uno no puede ser selectivo, si no tiene conocimiento de los recursos con los cuales cuenta. Sólo sobre la base de una autonomía (limitada) en el control de los recursos financieros y humanos se puede establecer un equilibrio entre las necesidades y las ambiciones de los diferentes ejes principales de la planificación: social, ecológico y económico.

### 4.2. CAPACIDAD Y RESPONSABILIDAD DE EJECUTAR

La capacidad de planificar y de implementar lo planificado viene con la responsabilidad. Si hoy en día los diferentes entes seccionales y sectoriales pueden esconderse tras la falta de autonomía en su toma de decisión, una vez que hacemos el enlace directo entre la capacidad de planificación y de implementación, la ejecución de obras y el seguimiento de ordenanzas se convierte en una responsabilidad obligatoria de la institución. Evidentemente se tiene que fortalecer también en equipamiento y en capacitación la capacidad de las instituciones para asumir esas responsabilidades.

## 5. ASIGNAR COMPETENCIAS

El párrafo anterior introduce con claridad la problemática de la definición de competencias entre los diferentes gobiernos seccionales y entre diferentes entidades sectoriales. En este párrafo queremos aclarar brevemente un concepto de asignación de competencias que busca establecer un equilibrio entre un sentido desde-arriba-hacia-abajo y un sentido desde-abajo-hacia-arriba. Para explicar este concepto empezamos con dos modelos extremos: jerarquía y autonomía.

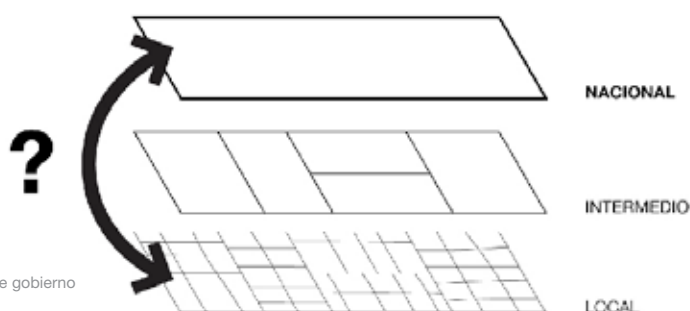


fig 8. asignación de competencias entre tres niveles de gobierno

Utilizaremos el modelo abstracto de un territorio nacional de la figura 8 para desarrollar los modelos. El esquema demuestra la existencia en un territorio nacional con diferentes subdivisiones seccionales. En el Ecuador contamos principalmente con tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal; y al lado de eso existen también el nivel parroquial y una propuesta para un nivel regional. Para los ejemplos nos hemos limitado a tres niveles: el nacional, el intermedio y el local. No nos estamos pronunciando hacia ninguna preferencia de un número preferido de niveles ni de cuales deberían ser.

## 5.1. EL MODELO JERÁRQUICO

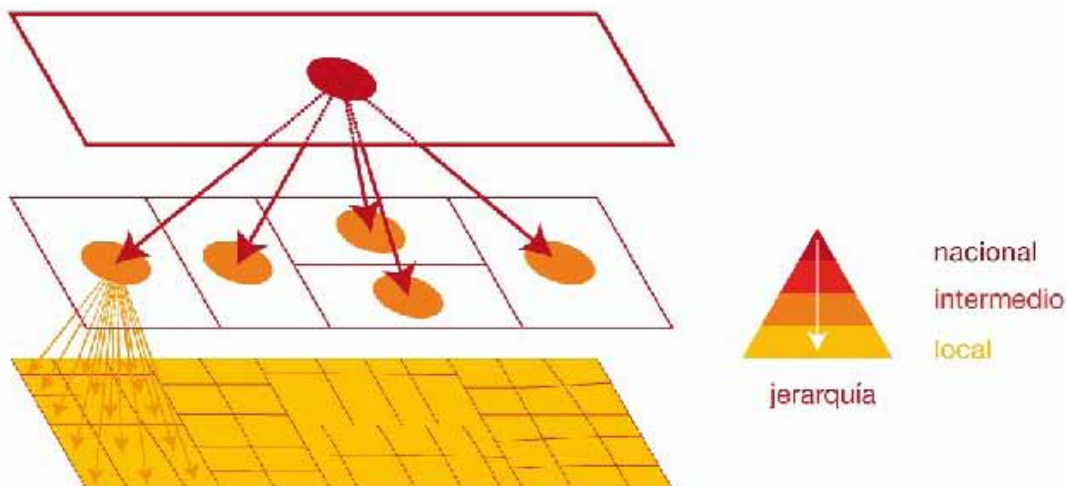


fig 9. jerarquía central: desde arriba hacia abajo

Anteriormente hemos propuesto que se puede considerar a la planificación territorial como un ejercicio de establecer el equilibrio entre los diferentes ejes del desarrollo humano sostenible en su relación con el uso de suelo. Mirando desde el nivel superior, la planificación territorial nos presenta una herramienta para establecer equilibrios territoriales entre las diferentes partes del territorio nacional, lo que requiere un programa de inversiones diferenciadas.

En el modelo jerárquico el nivel superior tiene control sobre el contenido y el financiamiento de los planes del nivel inferior. Es un modelo sumamente útil desde la perspectiva del control, y permite garantizar equilibrios territoriales a todos los niveles de gobierno.

Sin embargo, el modelo se vuelve en un procedimiento muy burocrático donde los procesos de planificación, de implementación y de su financiamiento tienen que seguir toda una cadena vertical de toma de decisiones. En la práctica el modelo se demuestra con muy poca agilidad y con insuficiente flexibilidad para reaccionar a las necesidades y oportunidades que surgen y cambian diariamente.

## 5.2. EL MODELO DE AUTONOMÍA LOCAL



fig 10. autonomía local: desde abajo hacia arriba

Al otro extremo se muestra el modelo de la autonomía local: ¿quién mejor para la planificación del desarrollo que el gobierno más cercano a la realidad territorial y a las necesidades de la ciudadanía? Además existe la posibilidad legal de conformar mancomunidades entre estos gobiernos locales para enfrentar necesidades y desafíos en común: p.e. el manejo de un área natural, la gestión de una cuenca hidrográfica o la construcción de infraestructura vial. Las instituciones locales pueden ser menos burocráticas y conocen desde más cerca los problemas y oportunidades actuales.

La desventaja principal es la falta de un sistema que garantice elementos o asuntos de afectación mayor: por ejemplo la conectividad vial entre los nodos principales del país o la conservación de las grandes áreas naturales. No puede ser que esos dependan completamente de la voluntad local. Una mancomunidad sólo funciona sobre la base de la participación voluntaria de los diferentes gobiernos locales. La autonomía local entonces no puede impedir que el territorio se convierta en un mosaico incoherente que puede llevarnos a un caos territorial.

### 5.3. LA SUBSIDIARIEDAD

El término “subsidiariedad” encontramos en el contexto de la Unión Europea, donde se los utiliza para la definición de competencias entre los estados nacionales y el nuevo nivel superior Europeo:

El principio de subsidiariedad se define también en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local.<sup>8</sup>



fig 11. subsidiariedad: mas cercano al ciudadano pero reconociendo la jerarquía de aspectos de afectación mayor

La definición del principio es que las decisiones deben ser tomadas por las autoridades más cercanas a las necesidades, por ello más cercanas a la ciudadanía y al territorio; la toma de decisión sólo puede y debe subir al nivel superior cuando la importancia (el impacto, la afectación) sobrepasa la capacidad del nivel inferior.

La primera parte de esta definición claramente establece una base desde abajo hacia arriba, la segunda complementa con el reconocimiento de una lógica desde arriba hacia abajo.



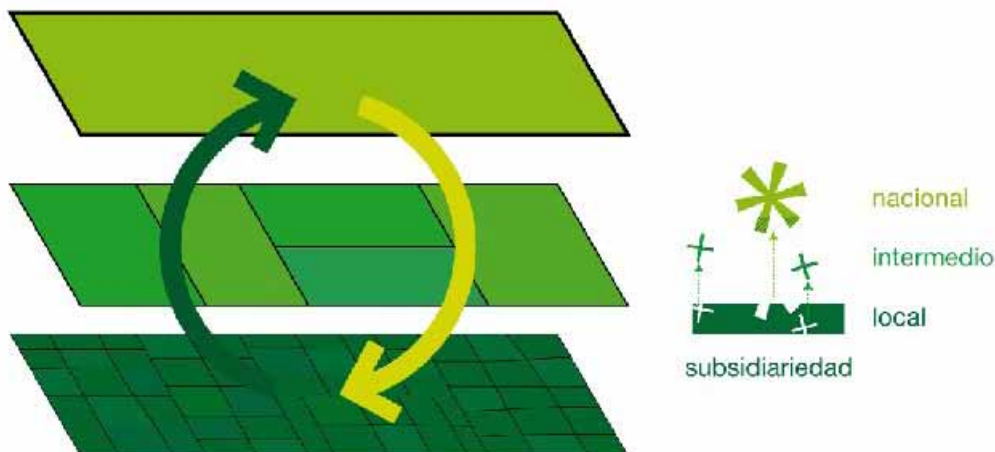


fig 12. subsidiariedad: equilibrio entre jerarquía y autonomía La constitución de una red vial puede ilustrar claramente como funciona el principio.

La red vial intercantonal representa una herramienta estratégica para establecer equilibrios entre varios cantones en un contexto territorial intermedio. El ajuste que se puede y se debe realizar desde este nivel intermedio no puede depender solamente de participación voluntaria como sería en el caso de una mancomunidad. Las diferentes entidades locales no siempre son beneficiadas por las obras o las políticas necesarias para realizar el bienestar común. De igual manera, la importancia de una red de autopistas que conecte los nodos nacionales más importantes y los enlaces internacionales (puertos y aeropuertos) es de afectación nacional. Requiere características continuas: ancho de vía, calidad de pavimento, tipos de intersecciones... Por ello no puede sufrir una fragmentación en su planificación y su construcción por la subdivisión local.

Este ejemplo evidencia también la complejidad de la implementación de este principio, porque hay muy pocos temas que se pueden asignar exclusivamente a un u otro nivel de gobierno. Determinar la afectación precisa en cada tema para cada nivel de gobierno es un ejercicio complejo y continuo.

## 6. CONCLUSIONES

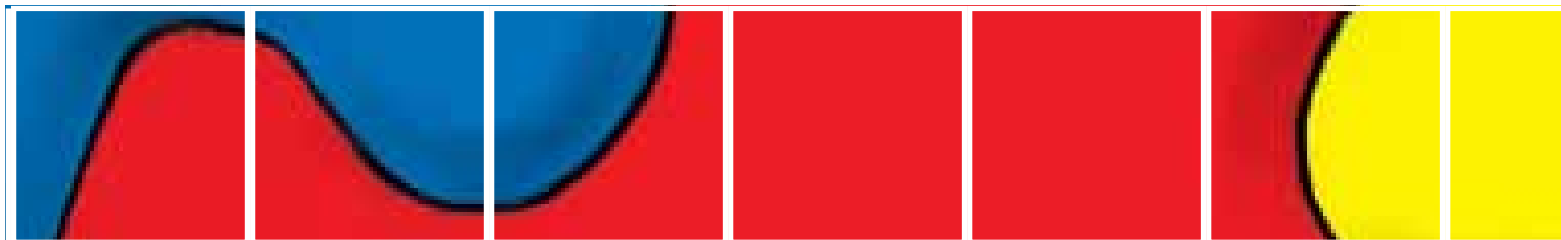
En la situación actual del país, se están utilizando varias palabras como planificación territorial y ordenamiento del territorio en contextos diferentes y con significaciones diferentes. La VVOB ha participado en el proyecto PlanTeL (Planificación Territorial para actores Local), conjunto con la AME, el CONCOPE y la EPN, en el cual se desarrollaron una metodología de planificación territorial. A base de esta experiencia, hemos intentado de clarificar qué es la planificación territorial y qué es el rol de la planificación territorial en la planificación del desarrollo humano sostenible.

Explicamos la diferencia entre esta nueva metodología y las metodologías tradicionales. El nudo central innovadora es la separación en dos tipos de planes, el plan estructural y los planes de implementación, que permite por un lado articular una visión territorial estratégica a largo plazo y del otro lado construir esta visión a través de varios planes de implementación a mediano y corto plazo.

La planificación implica también implementar lo planificado. El principio fundamental para esto es que el que planifica es también el que implementa (puede y debe).

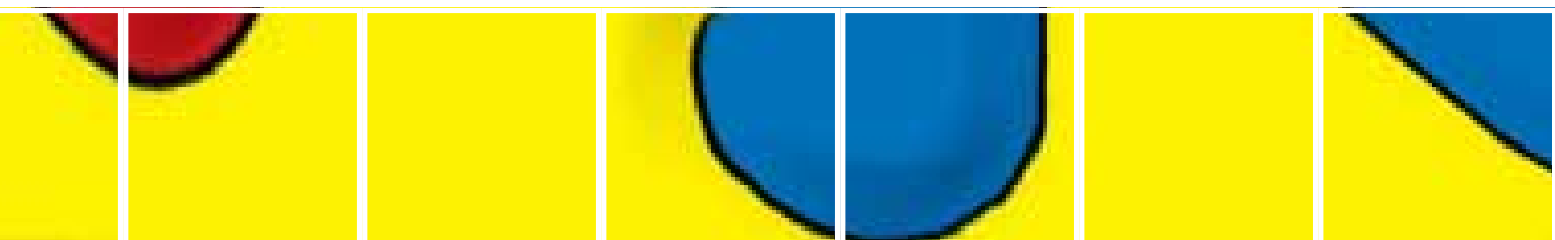
Definir quien debe planificar e implementar que es asignar competencias. En el texto explicamos el modelo de subsidiariedad que vemos como el modelo más apto para asignar competencias, otra discusión que en este momento es muy actual en el país.

Clarificando los términos y proponiendo un modelo que ha mostrado su utilidad en otros países, esperamos haber atribuido elementos fundamentales para las discusiones que actualmente se dan en el país.



# **RACIONALIDAD EN EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ECUADOR, UNA VISIÓN DESDE LA EQUIDAD**

Ecom. Amelí Torres E.





# RACIONALIDAD EN EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ECUADOR, UNA VISIÓN DESDE LA EQUIDAD

Ecom. Amelí Torres E.

El siguiente documento pretende otorgarle viabilidad a un esquema de descentralización fiscal, parte fundamental del proceso que seguirá el país hacia un nuevo modelo territorial e institucional, como un esfuerzo conjunto de la SENPLADES y la asistencia técnica de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

Para abordar el tema de descentralización fiscal, es necesario analizar los aspectos relacionados con el manejo de las finanzas públicas y las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, que permita entre otras características, permitir una adecuada asignación de competencias (responsabilidades de gasto), la identificación de fuentes de ingresos propios, un sistema de transferencias de cohesión social y la sostenibilidad del endeudamiento.

## I. ANTECEDENTES

La descentralización fiscal en el Ecuador, al igual que el proceso descentralizador general, no ha logrado avanzar de una forma ordenada ni integral. Así, la desarticulación entre las dimensiones política, administrativa y fiscal ha sido evidente desde la aprobación misma de la Ley de Descentralización, lo cual poco ha contribuido a un verdadero proceso de descentralización y autonomías en el país.

Las actuales debilidades en el manejo fiscal que se pueden identificar son: asignación de fuentes de ingresos para los gobiernos seccionales sin una correspondencia en la responsabilidad del gasto; la existencia de preasignaciones y leyes especiales; un escaso control de los niveles de endeudamiento seccional; limitados incentivos para lograr un mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos subnacionales; y un restringido apoyo y decisión política de avanzar en el proceso.

Con el modelo 'uno a uno' vigente, la transferencia de competencias y sus correspondientes recursos ha sido prácticamente nula; debido, básicamente, a la dificultad en la identificación de recursos dentro del presupuesto del gobierno central, a la resistencia que encuentra este tema en los mandos medios y sindicatos de los ministerios, unido al mismo proceso interno del Ministerio de Finanzas para la transferencia de recursos.

Varias son las características que ha adoptado el proceso de descentralización en el Ecuador y que revelan la necesidad de contar con políticas acertadas de descentralización fiscal:

- a) El marco legal vigente establece una determinada asignación de recursos para los gobiernos seccionales, pero no incluye mecanismos para motivar la responsabilidad en el gasto y menos aún para promover el esfuerzo fiscal de dichos gobiernos, es decir su capacidad de generar recursos propios.
- b) En promedio, el 80% de los ingresos de los gobiernos seccionales autónomos dependen de los recursos del gobierno central.
- c) La asignación de responsabilidades no permite alcanzar un nivel de eficiencia en el nivel central ni en el nivel seccional, dada la firma de convenios específicos por parte de algunos gobiernos seccionales.
- d) El Ecuador no dispone de un sistema de transferencias que constituya un instrumento para la im-

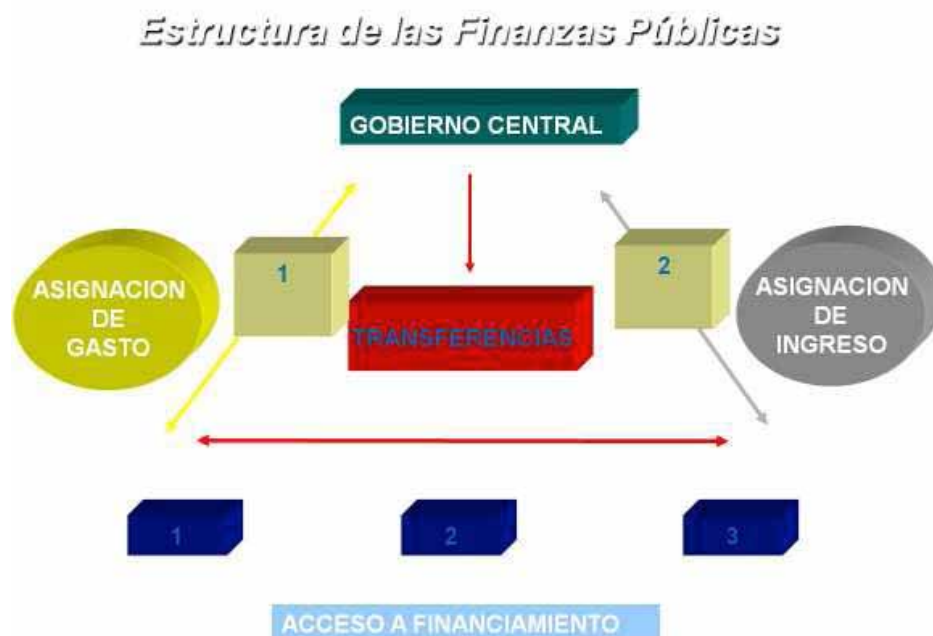
plementación de objetivos nacionales y permita cerrar las brechas fiscales al asignar a los gobiernos seccionales no solamente ingresos permanentes sino, también, responsabilidades.

En conclusión, frente a este escenario, es vital que el país cuente con políticas de descentralización fiscal que otorguen viabilidad a la reforma democrática del Estado y garanticen un crecimiento económico de largo plazo.

## II. MARCO CONCEPTUAL

En esta propuesta de descentralización fiscal, se analizan previamente las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, las cuales se sustentan, básicamente, en dos principios: una clara asignación de las competencias y sus responsabilidades de gasto; y la definición de las correspondientes fuentes de ingresos para que los gobernantes asuman, de manera efectiva, la provisión de bienes y servicios públicos.

El abordaje planteado permite entender la estructura del sector público, el manejo de sus finanzas y las diversas interrelaciones que se dan entre los niveles de gobierno. En el siguiente gráfico, se puede efectuar una primera revisión de estos aspectos.



Bajo dicha aproximación, será indispensable efectuar las siguientes interrogantes:

¿Cómo organizar el sector público en sus distintas instancias para cumplir cada acción fiscal? y, ¿Cómo suministrar y financiar los bienes públicos asegurando una eficiente provisión de los mismos?

Cuatro objetivos o parámetros fundamentales guiarán la búsqueda de respuestas y, por tanto, la definición de una propuesta de descentralización fiscal:

- a) Asignación de competencias (responsabilidades de gasto) a los distintos niveles de gobierno y mejoramiento de la calidad de gasto.
- b) Identificación de fuentes de ingresos propios para financiar las competencias.
- c) Sistema de transferencias de recursos nacionales a los demás niveles de gobierno.
- d) Endeudamiento subnacional.

A continuación, revisamos tres mecanismos de financiamiento aplicables dentro del proceso propuesto y sus principales parámetros:

### **1. Ingresos propios**

Otorgar a los gobiernos locales o subnacionales la potestad para que determinen, recauden y administren los tributos de su competencia permite acercar a la ciudadanía al poder de decisión que tienen los gobernantes; si los bienes y servicios de una localidad se financian a través de impuestos, la población exigirá a las autoridades mayor responsabilidad y una rendición de cuentas sobre el destino de dichos recursos.

En tanto, el hecho de que cada gobernante sea responsable de la provisión de bienes y servicios lo motiva a mejorar la recaudación de los ingresos propios necesarios; así, su esfuerzo fiscal será mayor.

Los ingresos propios se deben calcular en función de las fuentes de financiamiento tributarias que tienen disponibles los diferentes niveles de gobierno basados en los siguientes principios:

a) Principio de equidad fiscal: personas con el mismo nivel de ingresos deberían ser tratados de igual manera por los distintos gobiernos locales.

b) Principio de corresponsabilidad fiscal: debe existir un vínculo o correspondencia entre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el beneficio que, por ello, obtiene el contribuyente a través de la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio que reside.

c) Neutralidad geográfica: los tributos subnacionales no deben interferir en los niveles de intercambio nacional o internacional; tampoco distorsionar las decisiones de inversión en determinada actividad económica.

Es fundamental, entonces, determinar cuáles son los impuestos que pueden cobrar los gobiernos locales; quién define las bases impositivas; quién determina las tasas y quién administra el tributo.

### **2. Un sistema de transferencias acorde al nuevo modelo de Estado**

Existen diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales con distintos niveles de impacto en las finanzas de los gobiernos nacionales y subnacionales. Algunos estimulan el gasto local, otros sustituyen el esfuerzo fiscal del gobierno local; unos son equitativos y otros ofrecen mayor autonomía fiscal. A menudo los países aplican uno de estos sistemas sin explorar todas las alternativas posibles y su impacto en la economía<sup>1</sup>.

Se puede afirmar que en el Ecuador no se aplica un sistema de transferencias adecuado en la medida que los recursos que reciben los gobiernos seccionales son el resultado de conquistas políticas que no responden a una asignación de competencias clara ni a un análisis de redistributivo.

El diseño de un nuevo esquema de transferencias de recursos en función de las responsabilidades de gasto debe eliminar las distorsiones y disparidades que actualmente existen; se persiguen dos objetivos:

Disminuir las brechas verticales, es decir la diferencia entre los ingresos propios y el gasto que suponen las nuevas competencias.

Disminuir las brechas horizontales, es decir la inequidad entre territorios.

### **3. Endeudamiento local o subnacional**

Los gobiernos subnacionales en su afán de proveer más y mejores servicios a los habitantes, pueden acceder al endeudamiento, el cual puede ser un mecanismo de financiamiento viable si se cuenta con reglas claras que regulen el acceso de dichos gobiernos al mercado de capitales.

Por ello, los gobiernos subnacionales deben procurar un equilibrio entre sus gastos anuales y sus

ingresos y transferencias; cuando no lo logran se produce un déficit que será financiado recurriendo a los créditos. Con el objetivo de evitar el excesivo endeudamiento subnacional, es importante aplicar, entre otras, las siguientes políticas:

- a) Establecer constitucionalmente las bases para los mecanismos de seguimiento y control del endeudamiento (énfasis en deuda flotante).
- b) Regular y controlar el endeudamiento subnacional desde el nivel central tomando las siguientes medidas:
  - Limitar el endeudamiento.
  - Limitar o eliminar la subrogación de deuda para GSA
  - La deuda con los organismos multilaterales puede tener el aval del Estado, pero deberá contar con las garantías efectivas.
- c) Elaborar planes de reducción de endeudamiento.
- d) Unificar metodologías de calificación de riesgo crediticio en las instituciones públicas responsables del tema.

En el Ecuador, sin embargo, se ha observado una carencia de regulación para el elevado nivel de endeudamiento registrado en algunos gobiernos seccionales.

Si los gobiernos locales no tienen capacidad para enfrentar las obligaciones contraídas, ya sea por iliquidez o insolvencia, el endeudamiento se constituye en uno de los mayores riesgos para el proceso de descentralización. Por tanto, la adquisición de mayores deudas debería estar siempre ligada a la capacidad de pago real, de tal forma que se puedan evitar efectos negativos en el déficit fiscal y por ende en la estabilización macroeconómica. En ocasiones, los gobiernos centrales han debido rescatar financieramente a las instancias locales para evitar una crisis sistémica.

También al analizar el endeudamiento seccional se debe mencionar las garantías subnacionales conlleva a la existencia de riesgo moral con altas posibilidades de “salvataje” a los gobiernos subnacionales, ante una imposibilidad de éstos de servir su deuda (default)<sup>2</sup>.

### **III. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA “DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESTADO REGIONAL, AUTONÓMICO Y DESCENTRALIZADO”**

#### **Lineamientos generales**

La siguiente propuesta de descentralización fiscal pretende asegurar la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia del gasto y la sostenibilidad del endeudamiento, de tal forma que sea compatible con el objetivo de estabilidad económica y el cumplimiento de los principios de equidad interterritorial, subsidiariedad, correspondencia fiscal y neutralidad geográfica.

La construcción de esta propuesta ha requerido un amplio análisis y discusión al interior de la Senplades y otras instituciones del gobierno central como el Ministerio de Finanzas y el Servicio de Rentas Internas (SRI); recoge, además, insumos técnicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) que fueron elaborados específicamente para el presente documento.

Dos componentes recogen el planteamiento de descentralización fiscal; en primer lugar, se detalla un nuevo esquema para la identificación de ingresos propios que les permita a los gobiernos locales participar activamente en el financiamiento de las competencias asumidas y, en segundo lugar, se delinea un sistema de transferencias de recursos nacionales acorde con los cambios propuestos.

## 1. Identificación de fuentes de ingresos propios para ejecutar las competencias por nivel de gobierno

La identificación de las fuentes de ingreso para los distintos niveles de gobierno se fundamenta en la determinación de las potestades tributarias de los mismos en base a los principios de Equidad fiscal y Neutralidad geográfica.

Así, cada nivel de gobierno debe contar con ingresos propios y transferencias para el financiamiento de sus competencias exclusivas y concurrentes. Los gobiernos seccionales están en capacidad de crear tasas y contribuciones, y percibir impuestos acorde a la Constitución y Leyes correspondientes.

### Fase I: Regiones de Planificación

En esta fase el objetivo es ir construyendo un escenario de las finanzas públicas intergubernamentales sólida, estableciendo de manera clara y ordenada el proceso de transición hacia las regiones autónomas. Además en esta fase se profundiza el proceso de descentralización al nivel cantonal de manera obligatoria y gradual, acorde a la asignación de competencias por niveles de gobierno.

Nivel Nacional	Mantiene la gestión, administración y recaudación tributaria de los impuestos nacionales: Impuesto al valor agregado, Impuesto a la renta empresas, arancelarios, Impuesto Consumos Especiales <sup>3</sup> , Propiedad de vehículos, Donaciones y Herencias. Administra los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, los cuales tienen un esquema transparente de distribución.
Nivel Intermedio	Las principales fuentes tributarias por niveles de gobierno en esta fase que se mantendrán son: <ul style="list-style-type: none"><li>• Regiones de Planificación: posibilidad de financiar sus competencias, a través de la creación de sobretasas temporales (gasolina, electricidad, etc.) administradas por el Nivel Nacional y cuyos recursos son manejados por la región respectiva.</li><li>• El gobierno provincial mantiene sus actuales potestades y administra principalmente, entre otros, los siguientes ingresos: alcabalas, tasas y contribuciones de mejoras.</li></ul>
Nivel Cantonal	El gobierno municipal mantiene sus actuales potestades tributarias y no tributarias sobre los siguientes ingresos: impuesto predial, patentes, activos totales, rodaje, contribuciones de mejoras y una serie de tasas que pueden cobrar por servicios, entre otros. Paralelamente se contempla la posibilidad de administrar el Régimen Simplificado de Impuestos (RISE) <sup>4</sup> .
Nivel Parroquial	Las parroquias reciben, de ser el caso, los recursos correspondientes a las competencias asumidas.

### Fase II: Regiones autonómicas

El objetivo general es promover la conformación de regiones autonómicas como nivel intermedio de gobierno y fortalecer el proceso de descentralización a nivel cantonal.

**Nivel Nacional:** Se mantienen las potestades tributarias de los impuestos nacionales: IVA, RENTA EMPRESAS, ICE Y ARANCELES. Así mismo, es responsable de los recursos provenientes de los recursos naturales no renovables, los cuales tienen un esquema transparente de distribución.

**Nivel Regional:** Se consideran las mismas fuentes de ingresos propios de la Fase I<sup>5</sup>, más los recursos provenientes del Impuesto a la propiedad de vehículos y el impuesto a las Donaciones y Herencias que serían cedidos desde el nivel nacional y adicionalmente la posibilidad de crear una sobretasa<sup>6</sup> al Impuesto a la Renta de Personas Naturales.

La posibilidad de la sobretasa al Impuesto a la Renta de Personas Naturales tiene ventajas administrativas importantes pero requiere una decisión política importante y que muestra el costo de la regionalización en forma más explícita que otras alternativas de financiamiento. El domicilio fiscal de las personas naturales para la declaración y pago del impuesto a la renta refleja mucho más el carácter regional de sus ingresos que en el caso de las empresas. Asimismo, el trato con los contribuyentes como personas naturales aumenta el nivel de correspondencia fiscal del



sistema impositivo, el cual es un factor relevante para mejorar la accountability de los gobiernos regionales y aumentar su eficiencia.

Además, las regiones autonómicas contarían con los mismos tributos que hoy recaudan las provincias<sup>7</sup>. Respecto a la recaudación de los impuestos nacionales cedidos a la región, es aconsejable aprovechar las instituciones recaudadoras existentes, tanto a nivel nacional como municipal en el corto plazo.

**Nivel Cantonal:** Los municipios continuarán con la gestión tributaria establecida en la etapa I., y en esta etapa se deberá fortalecer esta gestión en función de las competencias que asuman.

**Nivel Parroquial:** Las parroquias reciben los recursos correspondientes a la delegación de competencias desde el nivel cantonal.

## 2. Sistema de transferencias de recursos nacionales a los niveles de gobierno

El nuevo sistema de transferencias de recursos nacionales se sustenta en los siguientes criterios:

- Garantizar un mecanismo de transferencia de recursos unificado a favor de los gobiernos seccionales autónomos que respete las fuentes de asignación y montos previstos en las leyes vigentes e incluya criterios de ajuste de acuerdo al incremento de ingresos del Presupuesto General del Estado.
- Eliminar distorsiones y disparidades existentes por la aplicación de una extensa normativa que asigna recursos que fomentan la desigualdad territorial
- Disminuir la brecha fiscal vertical para mantener el equilibrio entre las necesidades fiscales y los recursos disponibles
- Disminuir la brecha fiscal horizontal para garantizar la equidad en la distribución de los recursos entre los distintos territorios y niveles de gobierno para lo cual se considerará indicadores sociales, financieros y productivos.
- Definir mecanismos de compensación a partícipes a partir de la eliminación de las preasignaciones existentes.
- Identificar procesos simples, transparentes y automáticos para la transferencia de recursos
- Operativizar el nuevo sistema de transferencias y reasignación de los recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.

La tarea de reasignar los recursos requiere una fuerte decisión política ya que detrás de cada preasignación o transferencia existen grupos de interés y ciertas instituciones se verían afectados por cualquier modificación o eliminación de estas preasignaciones.

Esto requiere de una gran tarea de reordenamiento y de eficiencia en la nueva administración de las regiones. Así, los recursos que se transferirán están relacionados a:

**a) Financiamiento de actuales competencias:** conforme a las transferencias y preasignaciones que hoy reciben los gobiernos seccionales, que constituyen un verdadero laberinto y hacen al sistema de transferencias complejo, se garantiza que para el primer año de vigencia de la propuesta, los gobiernos subnacionales recibirán el mismo monto de los recursos. Lo anterior implica una simplificación a través de una reforma legal que elimine todas las leyes vigentes y se elabore una nueva Ley de Transferencias. El monto total a redistribuirse estará constituido por el monto actual de las leyes de preasignaciones, la Ley del 15%, FODESEC y FONDEPRO.

Para los siguientes años, el incremento del monto inicial transferido está relacionado con el promedio móvil de los últimos tres años del crecimiento de PIB o del crecimiento de las recaudaciones del año

respectivo, de esta forma se garantiza el aumento progresivo de recursos a los gobiernos subnacionales, en función del crecimiento de la economía.

Para la redistribución de éstos recursos, se aplicará una fórmula de distribución que contemple los siguientes criterios: población, densidad de población, NBI, reducción NBI, y esfuerzo fiscal subnacional.

**b) Financiamiento de las nuevas competencias:** Existen dos tipos de Transferencias:

Transferencias condicionadas	<p>Tienen por objetivo garantizar servicios sociales de educación y salud a toda la población.</p> <p>Bajo esquema de principal – agente, los gobiernos subnacionales ejecutan la competencia de acuerdo a políticas y estándares nacionales. Se financia con los siguientes recursos:</p> <p>Al menos con el gasto actual desconcentrado de éstas competencias. Recursos fiscales determinados por el Gobierno Nacional.</p> <p>% de aporte diferenciado de los gobiernos subnacionales por cada dólar de aporte del Gobierno Central.</p> <p>Criterios de distribución: Niveles de carencias por sector y territorio (indicadores sociales) y costos unitarios estándares de competencias sociales. Se deberá implementar un sistema de monitoreo de estándares de calidad de bienes y servicios transferidos, para medir el mejoramiento de los niveles de pobreza y, establecer un presupuesto por resultados.</p> <p>Consideración: Se prevé que puede existir una intervención sectorial cuando hay mala prestación del servicio por parte de los gobiernos subnacionales.</p>
Transferencias No Condicionadas	<p>El objetivo es transferir recursos para que la provisión de bienes y servicios públicos sea efectiva. Son transferencias de libre disponibilidad, para financiar gasto corriente y de capital.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De las competencias actuales que manejan los gobiernos subnacionales.</li> <li>• De nuevas competencias que serán asumidas por gobiernos subnacionales (acorde a matriz de competencias).</li> </ul> <p>Se financia principalmente con los recursos del total de gasto desconcentrado de las competencias asumidas en cada nivel (direcciones provinciales, unidades ejecutoras, ODR's, etc.)</p> <p>Criterios para distribución: la redistribución de los recursos se hará en base a una fórmula que contemple los siguientes criterios: población, densidad de población, NBI, reducción NBI, esfuerzo fiscal subnacional y criterio devolutivo<sup>8</sup>.</p>
Recursos No Renovables	<p>La propuesta parte del principio fundamental que todos los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado, a partir del cual, se reconoce que la explotación de dichos recursos generan externalidades en la región donde se explotan, siendo deber del Estado velar por la equidad intergeneracional y tomar medidas respecto a la volatilidad de los precios en el mercado internacional, así el del petróleo.</p> <p>En virtud de lo anterior se debe reformar todas las preasignaciones petroleras (FEP, CEREPs y FAC, FEISEH), los recursos del petrolero deberán ser parte del Presupuesto General del Estado que se redistribuirá automáticamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• % de ahorro (anticíclico)</li> <li>• % a la región donde se explota el recurso para mejoramiento de infraestructura. (externalidades negativas)</li> <li>• % a fondo para programas o proyectos de inversión de infraestructura en todo el territorio e innovación tecnológica (% concursable y % de decisión del Gobierno Central).</li> </ul>

## 2.1 Sostenibilidad del endeudamiento subnacional

En lo que respecta a la sostenibilidad del endeudamiento subnacional, se plantean las siguientes reformas:

1. Incluir el criterio de ahorro primario que es la diferencia entre ingresos totales y gastos totales sin intereses, en los límites de endeudamiento de gobiernos subnacionales, para lo cual será necesario reformar las leyes existentes.
2. Limitación y/o eliminación de subrogación de deuda para gobiernos subnacionales.
3. Diseñar criterios similares a ser aplicados por las entidades del gobierno central para la calificación

de riesgo crediticio de los gobiernos subnacionales. En función de lo anterior, para el otorgamiento de garantías por parte del gobierno central a gobiernos subnacionales en el endeudamiento externo se deberá establecer mecanismos de contra garantías por parte de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, solicitar cumplimiento de planes de reducción de endeudamiento por parte de los niveles de gobierno.

4. El establecimiento de un sistema de información en el nivel central sobre condiciones y monitoreo del endeudamiento subnacional.

5. Operativizar el nuevo sistema de transferencias y reasignación de los recursos a través de la Cuenta Única del Tesoro.

## **2.2 Políticas de Estado (ámbito fiscal) Para instrumentar la descentralización fiscal se establecen como políticas de Estado las siguientes:**

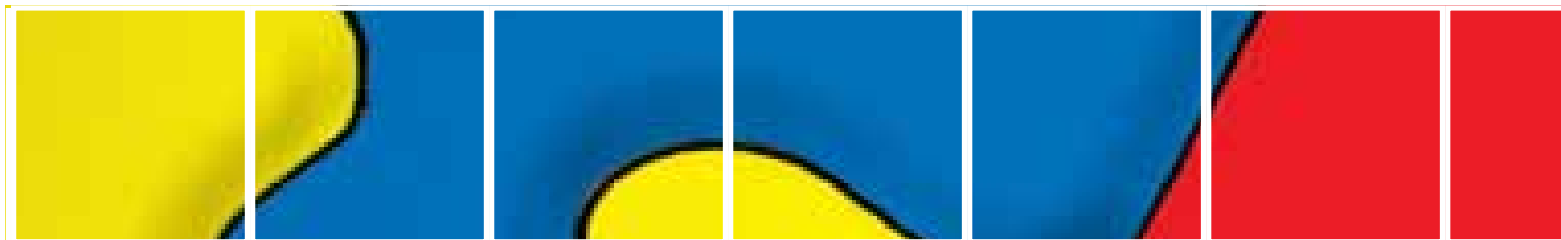
1. Establecer un Fondo Único de Cohesión Social mediante el cual se racionalizan las transferencias a partir de una sola fuente, se compensan los desequilibrios y se promueve la solidaridad interterritorial.

2. Formular y diseñar un sistema de transferencias de recursos fundamentado en los principios y criterios señalados, así como en aplicación de mecanismos de transferencias condicionadas para garantizar el gasto social a toda la población en derechos sociales bajo el esquema de principal agente (educación, salud, protección social, acceso al agua) y no condicionadas a fin de mejorar la equidad interterritorial en el cumplimiento de las demás competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno.

3. Garantizar estándares de calidad mínimos en el ejercicio de las competencias relativas a educación, salud, protección social, acceso al agua.

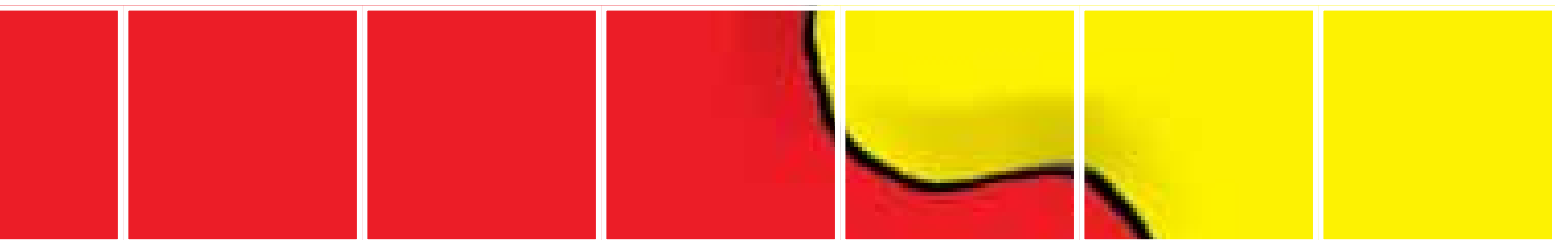
4. Racionalizar el manejo de los fondos públicos así como optimizar las labores de programación financiera a través de la Cuenta Única del Tesoro.

5. Regular y controlar el endeudamiento subnacional por parte del nivel central de gobierno.



## REFORMA DEL ESTADO

Propuesta del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador  
CONCOPE





# REFORMA DEL ESTADO

Propuesta del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador  
CONCOPE

## 1. ANTECEDENTES

La Asamblea del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador – CONCOPE, reunida en la Ciudad de Quito el día 2 de febrero de 2007, conformó una Comisión Especial, que elabore una propuesta integral de Reforma del Estado, cuyos contenidos fueron publicados en el mes de junio del mismo año.

A partir de aquello el CONCOPE ha posicionado su propuesta en diferentes foros institucionales, entre los cuales puede destacarse la Comisión de Juristas del CONESUP y la mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias de la Asamblea Nacional Constituyente.

A partir del mes de febrero del 2008, se constituye una Comisión Interinstitucional entre el SENPLADES, CONCOPE, AME y CONAJUPARE, con el objetivo de elaborar una propuesta concertada entre los diferentes niveles de gobierno.

El CONCOPE consideró oportuno elaborar y presentar un documento complementario<sup>1</sup> que clarifique su pensamiento y fortalezca su institucionalidad hacia el futuro, considerando para ello las resoluciones de las Asambleas Extraordinarias realizadas en Montecristi el 20 de febrero y en Guayaquil el 28 de febrero de y 7 de marzo de 2008:

1. Que se fortalezcan (institucionalmente) los Gobiernos Provinciales en el marco de los cuatro niveles de gobierno propuestos por el CONCOPE.
2. Que se aplique la descentralización directa y obligatoria a los organismos seccionales, mediante la definición de sus competencias.
3. Que no se implemente una regionalización forzosa, pero que se consideren los procesos de mancomunidad para el desarrollo de programas de interés común.
4. Que el proceso de desconcentración que realice el Gobierno Central no afecte ni interfiera las competencias constitucionales y legales de los gobiernos subnacionales.

## 2. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

### 2.1. Objetivos generales

- a. Impulsar la Reforma Integral del Estado, que permita la inclusión económica, social y política de los territorios y de su población, así como la disminución de las inequidades.
- b. Potenciar los territorios como actores de su desarrollo, expresada en el aumento de la incidencia y capacidad de toma de decisiones, capacidad de autorregulación, acceso equitativo a los recursos, facultad para generar recursos propios, fortalecimiento de su viabilidad económica y el incremento de las potencialidades sociales locales.

### 2.2 Objetivos específicos

- Implantar un modelo nacional de desarrollo que priorice la gobernabilidad democrática, participación ciudadana, inclusión social, solidaridad intra e interterritorial, equidad de género y etnia y de grupos

de edad, con consideraciones geopolíticas, sociales y de crecimiento económico del país y de sus territorios seccionales.

- Propiciar la articulación entre niveles de gobierno, que viabilice pactos sociales, para la construcción de territorios competitivos y el impulso al desarrollo humano sostenible.
- Establecer el nivel intermedio de gobierno como responsable de la articulación de los niveles de gobierno subnacional y de la formulación, expedición y rectoría de las políticas públicas territoriales.
- Establecer un Sistema Nacional de Planificación de gestión descentralizada, que vincule obligatoriamente en su estructura, los distintos niveles territoriales: nacional y seccionales.
- Fortalecer las capacidades legislativas nacional y seccional en sus diferentes niveles.
- Garantizar el control y la transparencia de la gestión pública, mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Control.
- Potenciar una cultura de ciudadanía activa mediante la implantación de procesos radicales que fortalezcan la representación y participación ciudadanas.

### **3. EJES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

Esta propuesta está organizada en cinco ejes:

- a. Organización territorial y niveles del gobierno: ordenamiento del territorio, que respete los procesos históricos, culturales, sociales, económicos, ambientales y políticos, que estimule la asociatividad territorial y la conformación de mancomunidades.
- b. Asignación de competencias: reforma del Estado sustentada en la definición de los niveles de gobierno, valuación y rendición de cuentas y un sistema tributario que obligue a la tributación en el lugar de residencia de las fuentes de origen.
- c. Sistema fiscal: aplicado bajo los principios de universalidad y equidad.
- d. Representación política: reforma política, que establezca una mejor representación ciudadana en las instituciones de elección popular con base en la representación territorial.
- e. Participación ciudadana y control social: reforma del Sistema de Participación Social entendida como el proceso por el cual la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil intervienen en las decisiones fundamentales de los diferentes niveles de gobierno, desde el parroquial hasta el nacional, en donde el aspecto central reside en la capacidad de propuesta, decisión y control social que tenga la ciudadanía para vigilar a sus mandatarios; así como los mecanismos que desarrollen para ejercerla y profundizarla.

### **4. ENFOQUE Y PRINCIPIOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTADO**

La organización de un nuevo modelo de Estado, implica un proceso de transición política y administrativa, que nos permita avanzar hacia un nuevo modelo eficiente y alternativo.

El pilar de esa transición debe ser un Acuerdo Nacional sobre la Reforma del Estado, la descentralización directa y obligatoria a los organismos seccionales, concretado en el respeto irrestricto a las competencias de cada nivel de gobierno y la generación de un sistema nacional de planificación.

El nivel intermedio de gobierno, será en el marco del plan nacional de desarrollo, el que asuma las competencias, funciones y recursos que actualmente tienen los Ministerios, Unidades Ejecutoras, Programas, Organismos de Desarrollo Regional y las Gobernaciones.

El país avanzará de manera independiente, concertada y autónoma entre los territorios hacia las Mancomunidades Provinciales. Será un proceso construido sobre la base de acuerdos de articulación y/o complementariedad social, política, cultural, histórica y económica, entre los actores provinciales.

Es urgente instaurar un nuevo régimen territorial justo, equitativo y participativo; romper con la dualidad entre los regímenes dependiente y autónomo; propender a la constitución de gobiernos intermedios que permitan el desarrollo territorial fortalecer los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial. Es imperativo romper con el esquema de transferencia de competencias discrecional y voluntario, sustituyéndolo por un sistema predecible, obligatorio y de aplicación general en los territorios.

El modelo debe priorizar y articular lo territorial sobre lo sectorial, la autonomía de los gobiernos seccionales sobre la dependencia, la representación sobre la delegación, la diversidad sobre la homogeneidad.

La Ley Orgánica de Régimen Seccional Autónomo - LORSA, reglamentará la actuación de los niveles provinciales, cantonales, parroquiales y distritos metropolitanos. La LORSA deber articular todas las leyes relacionadas con el régimen seccional autónomo actualmente dispersas.

Los principios sobre los que se ha construido esta propuesta son:

- Participación ciudadana
- Equidad y solidaridad
- Pluralidad
- Complementariedad y subsidiariedad
- Unidad en la diversidad
- Inclusión
- Diálogo y concertación nacional

## **5. ORGANIZACION TERRITORIAL Y NIVELES DE GOBIERNO.**

El objetivo de la propuesta en este ámbito es el de fortalecer el modelo del Estado unitario de gestión descentralizada, con alto grado de autonomía en el nivel de gobierno subnacional, con el propósito de maximizar la capacidad del Estado para mejorar el bienestar ciudadano.

Es necesario fortalecer los poderes del Estado, lo que supone la búsqueda de equilibrios entre los mismos en cada nivel de gobierno y la redistribución de las competencias.

El Poder Ejecutivo Provincial está representado por el Prefecto Provincial; el Ejecutivo Municipal, representado por el Alcalde; y el Ejecutivo Parroquial por el Presidente de la Junta Parroquial.

Se propone la conformación de los siguientes niveles de gobierno y de gestión pública:

Nacional  
Subnacional: Intermedio Provincial  
Local: Distritos  
Metropolitanos  
Municipios  
Parroquias

La Constitución dictará las disposiciones referidas a las Mancomunidades Provinciales.

Se reconoce la existencia de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatorianas, las cuales serán administradas de acuerdo a una ley específica.



## 5.1 Nivel Nacional

El Gobierno Nacional desarrollará su actividad a través del ejercicio de las materias y competencias que le son exclusivas y ejercerá rectoría en todos los ámbitos.

Los Ministerios transferirán sus competencias hacia los Gobiernos Subnacionales, con los correspondientes recursos y establecerán mecanismos que incentiven la constitución de mancomunidades.

El Presidente tendrá como órgano de asesoría y de gestión el Gabinete Territorial conformado por los Prefectos Provinciales. Será de su responsabilidad la coordinación para la ejecución de las políticas territoriales en el marco de lo nacional.

Con el fin de propiciar la relación del Poder Legislativo con la gestión territorial, los Prefectos Provinciales y los Alcaldes tendrán representantes en la Comisión de Gestión Pública y del Régimen Seccional Autónomo del Parlamento.

## 5.2 Nivel Subnacional

### 5.2.1 Provincial

El Gobierno Provincial, como nivel intermedio, goza de capacidad y personería jurídica, patrimonio y autonomía política y administrativa. Será la instancia política, estratégica del proceso de desarrollo en el territorio provincial, identificando ejes comunes que permitan la integración y articulación. Será en consecuencia la instancia de articulación de lo nacional y local; de coordinación y ejecución de proyectos de alcance provincial y de aquellas competencias que subsidiariamente no sean asumidas por el nivel local.

Se constituirá en la base de la articulación de las mancomunidades provinciales. Coordinará las acciones e implementación de políticas entre las mancomunidades, los cantones y las Juntas Parroquiales.

En el caso de constituirse mancomunidades provinciales, éstas podrán establecer las estructuras institucionales seccionales que considere pertinente. Mantendrá su gestión como espacio de concertación entre los sectores institucionales y sociales y en la ejecución específica de políticas, servicios y acciones de interés provincial en los ámbitos urbanos y rurales.

Los Gobiernos Provinciales tendrán las siguientes funciones:

- a. Articulación con los niveles regional y cantonal en el marco de la función planificadora del Estado.
- b. Articulación con los niveles cantonal y parroquial en el marco de un plan de desarrollo provincial.
- c. Asumir las competencias que determine la ley y que en el plan se consideren de carácter provincial.
- d. Desarrollar procesos de concertación y canalizar la participación activa de la sociedad.

La plena vigencia del Gobierno Provincial como Gobierno Intermedio implica la transferencia obligatoria y automática de las competencias, bienes y recursos de las delegaciones ministeriales, unidades ejecutoras, programas, Organismos de Desarrollo Regional, gobernaciones y demás instancias del Régimen Dependiente, para lo cual deberá conformarse una comisión integrada por dos representantes del Gobierno Nacional y dos representantes del Gobierno Provincial para establecer un plan y un cronograma de transferencias que en ningún caso deberá ser mayor a un plazo de 90 días.

Los Gobiernos Provinciales tendrán la siguiente estructura:

**A. Nivel de participación estratégica: Asamblea Provincial:** La Asamblea Provincial, es la instancia máxima de la provincia, constituida con la más alta representación y participación de los representantes de los diversos actores públicos y privados de la provincia, cantones y parroquias; establece las pautas políticas y acciones estratégicas; además, es un espacio que vigila la transparencia de la administración pública y las acciones del sector privado, asegurando que cada actor cumpla con sus roles y obligaciones en función de los objetivos de la provincia. Está constituida por todos los actores de la provincia bajo los principios de representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad.

Se instalará ordinariamente al menos una vez al año, bajo la conducción del Prefecto Provincial y con la participación de los Alcaldes; Presidentes de las Juntas Parroquiales urbanas y rurales;

Representantes de sectores sociales organizados por ejes temáticos, actores de la sociedad civil, elegidos en colegios electorales. Establecerá las orientaciones estratégicas y prioridades del Plan.

**B. Nivel Coordinador:** Gabinete Territorial de la Provincia un Gabinete Provincial, presidido por el Prefecto y conformado por los alcaldes y el presidente de la asociación de las juntas parroquiales de cada cantón. Esta es la instancia responsable de coordinar las acciones institucionales para el cumplimiento de los mandatos de la Asamblea Provincial.

**C. Nivel legislativo y fiscalizador: Cámara Provincial**

Conformado por el Prefecto y los consejeros electos; tendrá la facultad legislativa y fiscalizadora del Gobierno Provincial.

**D. Nivel ejecutivo: Prefecto Provincial**

Un Prefecto del Gobierno Provincial de elección popular, directa, universal y secreta. Tendrá la función ejecutiva y es el responsable administrativo de la gestión.

## 5.2.2 Cantonal

En cada uno de los Cantones existirá un Alcalde electo por votación popular, directa y secreta que será el responsable de la administración cantonal y la coordinación con los niveles parroquiales y provinciales.

La capacidad legislativa en cada cantón la ejercerá el Concejo Cantonal, compuesto por representantes electos de manera directa, mediante un sistema que garantice una representación territorial urbana y rural.

El Gobierno Municipal mantiene su rol y máxima instancia del nivel cantonal, llevará adelante la administración y ordenamiento del territorio, la gestión descentralizada como responsables de la promoción y ejecución de políticas y servicios. Su actuación será ejercida también en los sectores urbanos y rurales.

Asumirán las competencias y funciones descentralizadas.

## 5.2.3 Parroquial

El Gobierno Parroquial se mantiene como responsable de la promoción de la participación social, organización de la demanda, control social, rendición de cuentas y asumirá las competencias y funciones que de acuerdo con la Constitución y la Ley le sean asignadas.

En cada parroquia se establecerá una Junta Parroquial que tendrá un Presidente/a. A la Junta le corresponderá la función participativa de la planificación y control del territorio, organización de la demanda, concreción de mecanismos de control social y rendición de cuentas.

## 5.2.4 Las Mancomunidades Provinciales

Serán las instancias constituidas de forma voluntaria por las provincias limítrofes que decidan asociarse para enfrentar problemas u objetivos comunes en beneficio de la población de sus respectivas provincias.

La iniciativa de organizar Mancomunidades Provinciales, corresponde a las provincias, a través de los Gobiernos Provinciales. Se constituyen en instancias de apoyo de los gobiernos provinciales y municipales. No los sustituyen ni duplican su acción y competencia.

Las autoridades de los Gobiernos Provinciales promotores de las Mancomunidades, establecerán los mecanismos iniciales de funcionamiento, como ser la elección rotativa de la presidencia, conformación de colectivos de gobierno, ubicación de la sede y mecanismos de participación ciudadana y

rendición de cuentas.

Las Mancomunidades Provinciales constituirán la base que permita el establecimiento de regiones, previa decisión de cada uno de los Consejos y respetando la decisión popular de cada una de las provincias que vayan a constituir la respectiva región.

Es el nivel intermedio que vincula la administración dependiente desconcentrada y la administración descentralizada. Su actuación tiene jurisdicción en todo el territorio, tanto en los sectores urbanos como rurales.

Las Mancomunidades provinciales, podrán avanzar a la formulación de propuestas que las dirijan hacia conseguir autonomía económica, administrativa y política.

## **6. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS.**

Nuestra propuesta de Reforma del Estado, supone la realización de una serie de acciones que garanticen su viabilidad:

a) Debemos distinguir las competencias de carácter nacional y aquellas otras que son exclusivas, concurrentes o compartidas entre los niveles de gobierno. Esta claridad supone la eliminación de tutorías y prácticas supervisoras de poderes ubicados en niveles territoriales superiores.

b) Definición de la generación, transferencia, participación y distribución de recursos, situación que supone la ruptura del “bicefalismo” existente en el país y la generación de nuevos centros que propicien el desarrollo territorial equilibrado. Sin recursos no es posible ejecutar las competencias, pero su sola transferencia resulta insuficiente, sin la transferencia de potestades y la generación de capacidades que las sustenten.

Las competencias de responsabilidad del Estado operan como un sistema integral, que articula los niveles parroquiales, cantonales, provinciales, nacionales, en todos los ámbitos del quehacer democrático y social, las cuales requieren en todos los casos una gestión solidaria y subsidiaria.

Las competencias que en relación a su materia no son exclusivas por parte del Estado se transferirán de forma obligatoria y para ello se implementarán procesos definidos de planes de fortalecimiento institucional.

Serán competencias exclusivas del Gobierno Central, la defensa y seguridad nacional, política exterior, relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado, gestión de endeudamiento externo y las que se establezcan a través de convenios internacionales. Las instancias ministeriales dependientes del Ejecutivo Nacional, tendrán la rectoría en todas las competencias necesarias para el bienestar y desarrollo territorial.

En las competencias desconcentradas de los Ministerios, el nivel provincial asumirá la función de intermediación, mientras la ejecución será concurrente entre los niveles provincial, cantonal y parroquial.

La Ley Orgánica del Nivel de Gobierno Subnacional definirá con claridad las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas con cada uno de los niveles de gobierno. La descentralización será obligatoria y deberá acompañarse de los correspondientes recursos, para hacer posible su materialización.

SECTOR	COMPETENCIA	NACIONAL	SUBNACIONAL		
			PROVINCIAL	CANTONAL	PARROQUIAL
Ordenamiento Territorial	Planificación	Sistema Nacional Rectoría	POT provincial (articulación del ordenamiento territorial) Sistema de información provincial	Responsable del ordenamiento territorial Sub sistema de información cantonal	Co gestor del ordenamiento territorial Sub sistema de información parroquial
	Control urbanístico		Articulación y armonización de normativa	Normativa, ejecución y sanción	Vigilancia y coordinación
	Régimen de la propiedad		Titularización de tierras rurales	Actualización de catastros y avalúo de la propiedad Registro de la propiedad	Co gestión de actualización catastral y avalúo de la propiedad
Desarrollo Económico	Agropecuario, artesanal, industrial, pesquero, comercial, turístico, etc.	Rectoría	Políticas Prospectiva del territorio (POT) Promoción Gestión de iniciativas público-privadas	Promoción Gestión de iniciativas público-privadas	Promoción Gestión de iniciativas público-privadas
	Riego	Rectoría y financiamiento	Infraestructura, operación y mantenimiento de sistemas integrales de riego		Supervisión y control de juntas de regantes
Cultura	Identidad	Rectoría	Coordinación, promoción y rescate		
	Patrimonio	Rectoría	Políticas, promoción, monitoreo y coordinación	Ejecución, custodia y administración Vigilancia y Preservación	
Infraestructura y Servicios Públicos	Vialidad	Vialidad nacional	Vialidad rural, intercantonal, interprovincial y nacional (por delegación)	Vialidad urbana	Control y mantenimiento de caminos vecinales
	Tránsito, transporte y seguridad vial	Rectoría	Gestión y coordinación intercantonal e interprovincial	Planificación, administración y control	Vigilancia
	Agua potable, saneamiento ambiental y residuos sólidos	Política nacional	Supervisión de la calidad del servicio y facilitación de sistemas supracantonales	Responsable de calidad y dotación Coadministrador del sistema con las Juntas Parroquiales	Supervisión y control de las Juntas de Agua
Servicios Sociales y Vivienda	Salud: atención 1er. y 2do. nivel	Rectoría	Políticas Medición de logros Articulación del sistema provincial de salud	Supervisión y coordinación de las áreas de salud Infraestructura 1er y 2do nivel (subcentros y centros de salud)	Seguimiento y apoyo al funcionamiento de áreas de salud
	Salud: atención 3er. Nivel	Rectoría	Supervisión y coordinación de centros hospitalarios Infraestructura 3er nivel		
	Educación inicial, básica y bachillerato	Rectoría	Políticas Medición de logros Articulación del sistema provincial de educación Infraestructura bachillerato	Supervisión y coordinación de sectores educativos Infraestructura inicial y básica	Seguimiento y apoyo a los sectores educativos
	Vivienda	Rectoría y financiamiento	Gestión de programas de vivienda rural	Promoción, ejecución de vivienda urbana	Co gestión de programas de vivienda rural
	Bienestar e Inclusión Social	Rectoría	Políticas, coordinación y ejecución de programas provinciales	Co ejecución de programas urbanos	Coordinación y co ejecución de programas rurales
Organización Social	Registro, calificación, monitoreo	Rectoría	Registro, calificación, asesoría técnica de organizaciones sociales y productivas	Monitoreo y asesoría técnica	Promover y fortalecer la organización social y la asociatividad social y económica
	Ambiente	Rectoría	Autoridad ambiental provincial	Autoridad ambiental cantonal	Control de la ejecución de los planes de manejo ambiental Coordinación de programas de conservación y remediación ambiental
Áreas Protegidas			Rectoría	Manejo en mancomunidad de actores del territorio del área	
Energía Eléctrica	Electrificación	Rectoría Generación, transmisión Política tarifaria y control	Distribución y comercialización de energía a través de empresas eléctricas de acuerdo a sus áreas de concesión (Capital accionario del Fondo de Solidaridad pase a	Alumbrado público	Promoción y supervisión de alumbrado público rural

			las provincias) Generación y administración de sistemas propios. Electrificación rural.		
Recursos Naturales	Hídricos	Rectoría	Aplicación de políticas y concesiones del uso del recurso Manejo y conservación de cuencas hidrográficas en mancomunidad con actores	Coordinación según plan de ordenamiento territorial	Vigilancia y monitoreo de concesiones y planes de manejo ambiental
	Minerales metálicos	Rectoría	Aplicación de políticas y concesiones del uso del recurso	Coordinación según plan de ordenamiento territorial	Vigilancia y monitoreo de concesiones y planes de manejo ambiental
	Minerales no metálicos	Rectoría	Aplicación de políticas y concesiones del uso del recurso	Aplicación de políticas y concesiones de canteras	Vigilancia y monitoreo de concesiones y planes de manejo ambiental
Riesgos	Incendios			Administración y equipamiento del Cuerpo de Bomberos	
	Naturales Generados por la actividad humana	Sistema Nacional de Gestión de riesgos Rectoría y financiamiento	Coordinación del sistema provincial, para las acciones de: prevención, respuesta reactivación	Ejecución	Ejecución

## 7. SISTEMA FISCAL

Los Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquiales, contarán con los siguientes recursos:

- Recursos Propios: actualmente recaudados los cuales responden a normativas, la mayoría de veces, anacrónicas e inadecuadas para las condiciones actuales.

Consideramos pertinente impulsar la generación de una nueva base tributaria y la actualización de la normativa vigente, propiciando un mejoramiento de los mecanismos de recaudación y el fortalecimiento de la capacidad para crear ingresos propios en ámbitos alternativos.

- Transferencias de recursos desde el Gobierno Central y asignados a los Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquiales.

Los Ejecutivos Provinciales sustentarán su gestión en los recursos destinados actualmente a los ministerios en cada una de las áreas respectivas, así como de los destinados a los Organismos de Desarrollo Regional y recursos generados en la distribución complementaria del Presupuesto del Estado. Las Provincias, Municipalidades y Juntas Parroquiales sustentarán su gestión, ya sea en la generación de recursos propios actualmente en vigencia como en los recursos provenientes de fondos estatales.

De manera complementaria a los anteriores, se considerará:

- Captar y generar ingresos propios en cada nivel del gobierno, entre los que se contemple:
- Coparticipación de los impuestos nacionales como el ICE, IVA y Renta.
- Capacidad de crear y administrar rentas provenientes de impuestos (sobre tasas), tasas y contribuciones especiales.
- Registrar el pago de impuestos en el territorio provincial donde se realiza la actividad económica.
- Establecer un nuevo sistema de redistribución de recursos hacia el nivel subnacional en base de los principios de la propuesta.
- Llegar a un porcentaje real de la transferencia de recursos del presupuesto general del Estado para el nivel de gobierno subnacional que permita cumplir de manera eficiente las competencias descentralizadas.
- Eliminar la discrecionalidad del gasto presupuestario en cualquiera de los niveles de gobierno (transparencia, fiscalización y rendición de cuentas).

## 8. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La designación de autoridades en todos los niveles de gobierno, debe hacerse por elecciones universales y directas, para que se consolide el sistema de representación y legitimidad.

Las elecciones para autoridades nacionales, deben ser diferenciadas de las elecciones para autoridades locales. Se debe procurar elegir gobiernos representativos, o sea, que respondan a las aspiraciones de las comunidades. Por tanto proponemos:

- Elecciones universales en todos los niveles de gobierno.
- Congreso bicameral.
- Representación territorial que garantice la presencia de todos los sectores.

- Las elecciones del nivel de gobierno subnacional deben ser diferenciadas en el tiempo, de las del nivel de gobierno nacional.
- Funcionamiento democrático de los partidos políticos.
- Eliminar el financiamiento económico del Estado a los partidos políticos con excepción de la publicidad, que debe ser equitativa.

## 9. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.

Entendemos la participación social como el proceso por el cual la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir directamente en las decisiones fundamentales en los diferentes niveles de gobierno, desde el parroquial hasta el nacional. El aspecto central reside en la capacidad de propuesta, decisión y control social que tenga la ciudadanía para vigilar a sus mandatarios; así como en los mecanismos que desarrollen para ejercerla y profundizarla.

Profundizar la participación ciudadana implica establecer mecanismos que hagan posible el acceso a distintos niveles y formas de participación: garantizar el acceso a la información; materializar realmente las posibilidades de consulta popular y revocatoria del mandato en todos los niveles, destrabando los controles antidemocráticos que existen en el momento actual.

De igual forma es fundamental garantizar el derecho a presentar iniciativas de propuestas de reforma constitucional, de leyes, reglamentos, ordenanzas y políticas públicas que deben ser consideradas y tratadas en los niveles pertinentes. Un aspecto esencial es garantizar mecanismos que posibiliten la fiscalización o control social y que vuelvan obligatoria la rendición de cuentas de forma periódica y permanente.

La constitución debe establecer posibilidades que permitan la concertación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil; de manera fundamental la generación de instrumentos que permitan el acceso de la ciudadanía a niveles de decisión e incluso, en algunos casos, a la cogestión. Sin acceso a los niveles decisorios no existe participación social ni ciudadana.

### En síntesis se propone:

- Garantizar el ejercicio de los deberes y derechos de ciudadanía.
- Revocatoria del mandato en todos los niveles de gobierno.
- Institucionalizar mecanismos de participación, tales como: consultas populares, veedurías, defensorías, presupuestos participativos, en todos los niveles del gobierno.
- Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control y fiscalización del gasto público.

### Desde lo institucional:

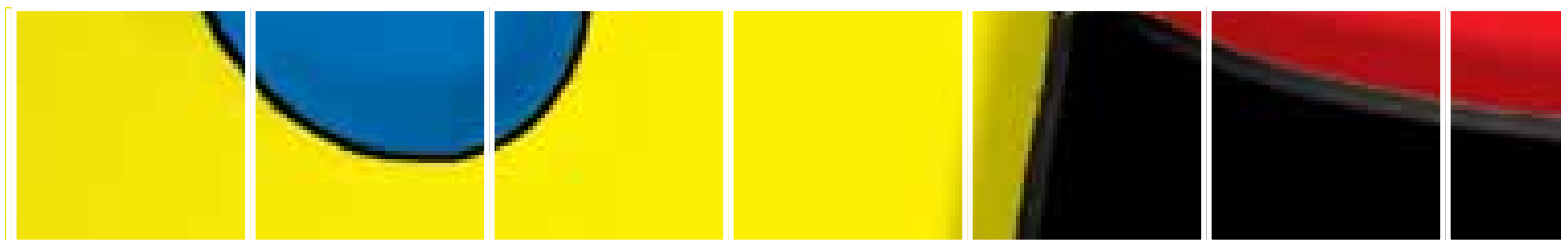
- Generación oportuna y transparente de la información.
- Rendición de cuentas.

### Desde la ciudadanía:

- Fortalecer la defensa del consumidor.
- Evaluación de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos (monitoreo de desempeño).
- Sistemas de queja y de enmienda.

## 10. CONCLUSIONES.

- Vamos hacia la organización de un Estado democrático, unitario, descentralizado, incluyente y participativo.
- Frente a la propuesta de regionalización forzosa, proponemos un proceso concertado y participativo de construcción de mancomunidades provinciales.
- Planteamos la descentralización como el eje prioritario de la reforma del Estado, en lugar de un proceso preliminar de desconcentración.
- El desarrollo del país se construye desde la ciudadanía, con gobiernos locales e intermedios que privilegien los derechos ciudadanos.





# DESCENTRALIZACIÓN PARA LA EQUIDAD

Darío I. Restrepo Botero  
Universidad Nacional de Colombia





# DESCENTRALIZACIÓN PARA LA EQUIDAD

Darío I. Restrepo Botero  
Universidad Nacional de Colombia

## 1. TERRITORIOS INTERNOS, DESIGUALDAD Y EQUIDAD

Desde la década de los años ochenta del siglo XX se vienen animando procesos de descentralización en América Latina, los cuales han despertado amplias expectativas y, en general, han merecido los favores de la opinión pública. Las reformas generan la ilusión de poder superar los rasgos centralistas de todos los Estados latinoamericanos, sean estos unitarios o federales. En efecto, desde finales del siglo XIX, y durante todo el siglo XX, se emprendió la construcción de Estados nacionales con la ayuda de regímenes presidencialistas y centralistas que derrotaron las pretensiones de cultivar un equilibrio de poderes políticos y económicos entre los territorios internos de las naciones.

Sí se calcula el producto interno bruto de un país es inocultable que la mayoría se genera en tres o cuatro entidades territoriales, cuando no en igual número de ciudades y sus áreas de influencia inmediatas. De la misma manera, las estadísticas de empleo formal e informal, los índices de necesidades básicas insatisfechas, la línea de ingresos, el índice de calidad de vida o el Gini, son mediciones que no sólo se pueden graficar en el espacio, sino que presentan la recurrencia de alta concentración de oportunidades y bienestar en pocos territorios rodeados de otros, ancestralmente rezagados. También, en los bastiones ciudadanos y rurales de la pujante modernidad se recrean centros y periferias, conviven el derroche con la miseria y las oportunidades para unos con las negaciones para muchos. A la “natural concentración espacial” de los mercados y de las instituciones estatales y privadas le corresponde una acumulación de poder político por las elites de ciertas entidades territoriales. La capacidad de representación de las organizaciones sociales, empresariales, sindicales y profesionales de dichos territorios suele también ser mayor a toda otra.

Hasta aquí todo normal, es así en toda parte. Las desigualdades internas no son propias de países atrasados, incluso en las sociedades capitalistas avanzadas y en las que experimentaron el socialismo, las oportunidades no se expanden de manera homogénea; siempre existen bastiones de punta y concentraciones de población que dan lugar a una repartición desigual de oportunidades y derechos entre individuos y grupos ante el poder. La geografía no es un marco físico dentro del cual acontece el crecimiento económico, el empleo o el bienestar. La geografía es la materialización de la expansión de las relaciones políticas, económicas y culturales entre los hombres. En el espacio se organiza, se estructura y se reparte el poder y la marginalidad. El poder siempre estructura el espacio.

¿Cuál es entonces la especificidad latinoamericana, si acaso existe una? El detalle está en el grado, en la medida en que las diferencias de concentración y centralización, propias de la manera compulsiva como se desenvuelve el capitalismo, se encuentran más exacerbadas. En América Latina son mucho mayores las diferencias en ingresos entre los estratos altos y bajos que en los países capitalistas de punta. Cabe aquí llamar la atención sobre el hecho que Brasil ocupa en el subcontinente el deshonroso lugar de ser el país más desigual, siendo que a la vez posee el mayor producto interno bruto de la región y es la octava economía del mundo. El modelo de desarrollo del capitalismo dependiente es el creador de la mayor desigualdad social en la región; en vez de ser la ausencia o desconexión nacional respecto del desarrollo del capitalismo la causante de las desigualdades. Las desigualdades en América Latina son tan pronunciadas que se viven como inequidades, es decir, como un conjunto de procesos mediante los cuales se estructuran realidades socialmente segmentadas, territorialmente fragmentadas y políticamente elitistas y con grandes déficits de representación política democrática. En estas circunstancias, las desigualdades devienen en inequidades y estas, a su vez, en negación de derechos a millones de personas incapaces de acceder a las condiciones mínimas para el ejercicio de una ciudadanía social y política plena.

Regiones enteras sufren una muy precaria representación política ante la nación; la posibilidad misma de acceder a la educación, la salud o al agua potable depende del lugar en el cual se vive; y, lo mismo ocurre con las condiciones para generar un ingreso, abrir un negocio, u obtener un empleo. La reconocida insuficiente legitimidad del Estado en América latina tiene mucho que ver con el carácter de enclave de su desarrollo, los espacios fragmentados del bienestar y las fronteras internas de la democracia. No extraña entonces que significativas luchas sociales y políticas aparezcan desde los territorios marginales a la centralidad del poder y pretendan construir nuevos mapas institucionales.

Desde la década del ochenta del siglo pasado las luchas sociales y políticas no han sido ajenas a las exigencias de desconcentración social y descentralización política del poder. Las relaciones entre las insurgencias sociales y los reclamos territoriales son múltiples y complejas, se encuentran aparejadas en asuntos tales como la lucha por el reconocimiento de derechos políticos y la representatividad, el anhelo de acceder a bienes esenciales para la calidad de vida, y en los reclamos de oportunidades de desarrollo económico.

En el derrumbe de las dictaduras y de los regímenes políticos uni-partidistas, bi-partidistas o multi-partidistas tradicionales, las luchas por ganar el derecho a la representatividad política se articularon en parte desde territorios excluidos por la centralidad del poder. A la vez, la descentralización de los sistemas electorales se levantó en muchos sitios para otorgar capacidad de representación propia a las localidades y obtener una mayor visibilidad y peso de las preferencias políticas territoriales en la nación. Por otra parte, los movimientos sociales y populares, tanto urbanos como rurales, han presionado el incremento del gasto público para acceder a la salud, la educación, el saneamiento básico, el agua potable y la justicia. A la vez, la descentralización de las políticas sociales se ha ensayado para lograr una mínima equidad social y territorial en el acceso a los bienes definitorios de la ciudadanía social. Finalmente, la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo se ordena a partir de la exigencia de que millones puedan gozar de empleo, crédito y capacidad emprendedora, mientras que una dimensión importante de las expectativas en la descentralización es la desconcentración del modelo de desarrollo para expandir oportunidades en todos los territorios internos a la nación. En conclusión, parte de los contenidos políticos, sociales y económicos de las movilizaciones de los últimos 30 años se han cruzado con expectativas de un nuevo ordenamiento territorial. Desde algunas expresiones del campo democrático la descentralización se inscribe en una perspectiva de construcción de una nueva geografía del poder, más cercana al ciudadano, más permeable a los pobladores, más difuminada espacialmente y más descentrada socialmente.

La pregunta que nos planteamos aquí es la de saber si los procesos de reforma territorial de las últimas décadas han sido eficaces en la descentralización institucional del poder, por una parte y, por otra, si ello ha servido a una mayor apropiación democrática de la administración, las políticas y los presupuestos locales. Planteada en una perspectiva histórica, la inquietud es evaluar las capacidades que han tenido las reformas territoriales para superar rasgos de largo plazo: el carácter de enclave del desarrollo y sus consecuencias políticas y sociales. O, a la inversa, si los procesos de descentralización han mantenido o, peor aun, profundizado las inequidades - sociales, territoriales y políticas - que el desarrollo del capitalismo subordinado y de enclave produjeron durante el siglo XIX.

## **2. UNA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DESCENTRALIZADA PARA LA LIBERACIÓN DEL MERCADO**

Los procesos de descentralización no tienen una sola potencialidad, ni un solo propósito político. Sus características son el resultado, en cada país, de la pugna entre las principales fuerzas que han intervenido en el rediseño del Estado en las últimas décadas. Por una parte, se reconoce la fuerza de los “fundamentalistas de mercado” y, por la otra, la emergencia de nuevas subjetividades democráticas. Cada una ha logrado impregnar la realidad de los ajustes territoriales acometidos, aun cuando los resultados alcanzados no terminan por saldar definitivamente la correlación de fuerzas a favor del ordenamiento de la sociedad por el mercado, o por una nueva primacía de los intereses sociales mayoritarios sobre la economía, la política y el poder estatal.

En la estrategia neoliberal, los procesos de descentralización impulsan tres dimensiones, cada una de las cuales puede mostrar avances, pero también limitaciones, e incluso efectos contraproducentes para el ajuste del Estado por el mercado. En el terreno económico, se ambiciona disminuir la intervención del Estado en la economía, el gasto público y el profuso número y poder de la burocracia. Para lograrlos, se debe acometer un ejercicio contable mediante el cual la parte del presupuesto nacional que se gira a las entidades territoriales debe ser menor, o al menos igual, a la empleada por el nivel central de gobierno para los asuntos que se descentralizan. La descentralización como “suma cero” es considerada exitosa si los giros se acompañan de la “tercerización”, o sub contratación de las funciones públicas con el sector privado y, para asuntos de poca complejidad, con organizaciones sociales y solidarias. De tal manera, se ejecuta política pública con menos funcionarios públicos, a tiempo que se estimula la creación de empresas privadas. También, se abaratan los costos de las acciones estatales que se trasladan de manera solidaria a las comunidades beneficiadas por la intervención descentralizada. Veinte años de experiencias descentralizadoras muestran un aumento del tamaño del Estado, del gasto y de la burocracia estatal, tanto en los niveles territoriales, como en el central. Ante la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales, la clase política y la burocracia nacional se resisten a ceder poder. Por ello defienden competencias y platas que le permiten seguir interviniendo en aquellos asuntos descentralizados que debieran haber cedido definitivamente. Sin embargo, la estrategia pro mercado se ha servido de la descentralización para avanzar mucho en la sub contratación, en la generación de empresas y en la socialización de los costos de las acciones estatales.

Siguiendo con la dimensión económica, importa señalar que la descentralización es una estrategia para realizar rápidos y legítimos procesos de privatización de empresas estatales territoriales, así como para el alza de tarifas e impuestos. Al transferir funciones con recursos insuficientes para atender los costos de tales competencias y responder a la acrecentada presión social sobre la administración local, los mandatarios, de cualquier filiación política, deben subir tarifas e impuestos, y cuando estos no alcanzan, endeudarse y privatizar las empresas. En todos estos terrenos el neoliberalismo puede mostrar resultados, aunque en más de un país el endeudamiento territorial ha sido de tal magnitud que compromete la cartera del sector financiero privado y presiona giros suplementarios del nivel central, lo cual afecta el equilibrio macroeconómico nacional. Es decir, el efecto contrario a lo que se buscaba.

En la dimensión social, la descentralización de las empresas y servicios estatales es un mecanismo eficaz para quebrar la unidad y la fortaleza nacional de los sindicatos de los trabajadores del sector público. La localización de los conflictos sociales es un efecto nada despreciable que debiera resultar de la responsabilidad local sobre asuntos muy sensibles en la calidad de vida de la población. Lo uno y lo otro son activos que puede reclamar el neoliberalismo en América Latina; sin embargo, los conflictos sociales no cesan de rebasar su frontera local, aunque el sindicalismo no logra reponer la fuerza que antaño acumuló de la mano de las grandes empresas estatales de carácter nacional.

Dos grandes propósitos sobresalen en la dimensión política, la despolitización y la fragmentación. Hacer de la pugna por el poder una confrontación gerencial, convertir la administración local misma en un conglomerado de empresas que compiten, sin favoritismo y monopolio sobre la recepción y manejo de los subsidios, con otras empresas privadas, en el terreno de la producción y prestación de servicios. Separar la política de la administración, la cual debe manejarse como cualquier empresa competitiva, significa reducir el margen de acción de la política a debates sobre dicotomías morales, tales como la corrupción, el clientelismo, asuntos de policía y buenas prácticas ciudadanas.

Continuando en el frente político, si se promueve la responsabilidad de cada poblador con los desempeños de sus mandatarios y gerentes, se construye un poder local consecuente con las realidades de los mercados. Es decir, lograr que a cada mercado local le corresponda un conglomerado poblacional con responsabilidades en la elección, co-administración y control de la red de administradores de empresas públicas. De tal manera, se desincentivan las confrontaciones ideológicas sobre la administración, en cambio se estimulan las contiendas gerenciales por resultados de eficiencia y calidad de las unidades prestadoras de servicios. Cada administrador responde por su empresa y cada mandatario por el ambiente general de la red de empresas y servicios, con el fin de aumentar la competitividad del territorio en el mercado. Se obtiene así una fragmentación de la política en cada unidad territorial. No habría tampoco incentivo a la agremiación partidista ideológica en una escala superior, diferente a la de asociaciones de carácter administrativo y de planeación. En otras palabras: construir a cada escala de mercado adecuadas agremiaciones de administración flexible que ejerzan la “terciarización”.

No existe duda sobre el avance acometido en la dislocación de las agremiaciones políticas supra locales y la profundidad del fenómeno de la personificación de la política: hay más personalidades que partidos políticos, y más desempeños de gerencias individuales que comprobación de programas políticos. Las entidades territoriales caen, una a una, en la lucha por la atracción de inversiones públicas y privadas, nacionales y externas, para hacer territorios competitivos, y compitiendo los unos contra los otros, los centrales contra los vecinos, en crear las mejores condiciones para acunar al capital. Esto ha devenido en que la gran política y la lucha por definir las orientaciones que definen los modelos generales de crecimiento y distribución, la repartición de cargas y beneficios en la sociedad y las alianzas internacionales, haya vuelto, una vez más, a mirar hacia la nación. Veinte años de descentralización han servido para revivir el interés por la gran política y la ideología, además, la certeza de que estas se juegan en lo fundamental mediante la construcción de proyectos mayoritarios a nivel nacional. No puede ser este reconocido como un triunfo del ajuste neoliberal, pero sí un resultado de él.

La dimensión más estratégica, como suele pasar, no es de orden material, sino cultural, dicho de manera más precisa, de cultura política. Para imponer el “fundamentalismo de mercado” se traspasa la propiedad colectiva, bajo su forma estatal, masivamente a las redes empresariales transnacionales, y lo que queda de la administración pública se somete a la lógica del mercado, principalmente mediante la aplicación del principio de la “libre competencia” entre empresas de cualquier naturaleza jurídica. Reunida queda así la condición material para incentivar la cultura del “sálvese quien pueda y tenga los medios para ello”. Las ciudades poderosas de cada país se tragan sus áreas próximas de influencia y las ponen a orbitar alrededor de sus necesidades, tales como descongestionar los dormitorios, proveer recursos naturales y alimentos, recibir desechos, dotar almacenamientos y relocalizar actividades industriales contaminantes. Este comportamiento de mezquino “agujero negro” se distancia de los principios de solidaridad, sin duda imperfectos, que construyeron los Estados nacionales durante el siglo XX. No sorprende que las élites políticas de las grandes ciudades se quejen de aportar la mayor cantidad de recursos tributarios al presupuesto general para que sea distribuido a otras zonas, caracterizadas por sus incapacidades emprendedoras, sub desarrollo institucional y pereza fiscal. La justicia de mercado es contraria al principio de redistribución, a cambio del cual levanta aquel de la retribución: la lógica es premiar al ganador en un mundo donde impera la competencia. Tales voces se oyen desde Bogotá, pasan por Guayaquil y Quito y aturden en Santa Cruz de la Sierra. Cada cual debe recibir en proporción directa a su capacidad y no con relación a sus necesidades. Para asegurar este principio de justicia nada mejor que un radical estatuto de autonomía tributaria, entendido como el quiebre de las finanzas nacionales y la concentración de los medios económicos de las grandes urbes en manos privadas. Los otros territorios son zonas reservadas para continuar el colonialismo interno, es decir, la succión de sus recursos naturales, agropecuarios, mineros, de hidrocarburos el agua y los bosques .

¡Abajo el Estado paternalista, viva la ideología de la responsabilidad de cada uno ante lo suyo! Superada debe quedar la larga época en la que a cada necesidad de gran sensibilidad social debiera seguirle su conversión en derecho político ciudadano y obligación estatal. Ahora asistimos al reino de la solidaridad de mercado. Toda proclama y reivindicación debe abandonar la pugnacidad propia de comportamientos inmaduros y antisociales, contrarios a los derechos humanos, a los derechos de los otros. A cambio, las necesidades y derechos deben convertirse en proyectos, promovidos por empresas sociales, que compitan por hacerse a los contratos de las bolsas estatales, privadas y de la filantropía internacional. Las protestas deben mutar en proyectos, las reivindicaciones en contratos, la pugnacidad en sociedad mercantil, las organizaciones en empresas sociales, la política en gestión y el Estado en mercado.

### **3. DESCENTRALIZAR PARA SOCIALIZAR EL PODER**

La lucha en contra de los regímenes autoritarios latinoamericanos durante los años setenta y ochenta derrumbó las hegemonías militares y desprestigió las democracias restringidas del continente, como la colombiana y la mexicana. Lo que no se observó al comienzo fue la enorme ola de las subjetividades políticas que coincidieron en el repudio a la estrechez de los sistemas representativos. No se trató exclusivamente de aspirar a un retorno de las formas y prácticas de la democracia liberal clásica: pluripartidismo, separación de poderes, derechos de oposición; sino también de rebasar los limitados

márgenes de los sistemas representativos en los Estados centralizados liberales. Los reclamos de descentralización política y de participación ciudadana y comunitaria en los más diversos asuntos públicos emergieron con fuerza inusitada. El reconocimiento de los derechos de representación política a las fuerzas sociales marginadas de siempre: asalariados, campesinos, viviendistas; se combinó con la pugna por la representación de nuevos sectores urbanos, cívicos y de mujeres, principalmente. La realidad política latinoamericana es hoy, veinte años después, tributaria de esa fuerza emergente que no cesa todavía de irrumpir en la escena, reclamando más cantidad, capacidad y calidad de su representación política.

Un líder obrero llegó a la presidencia en Brasil; después de 500 años el primer presidente indígena de América gobierna Bolivia; un militar nacionalista está a la cabeza de una potencia petrolera caribeña, la República Bolivariana de Venezuela; un académico ligado a las Organizaciones no Gubernamentales gobierna el Ecuador y un ex obispo progresista recién llega a ocupar la silla de primer mandatario en Paraguay. Obreros, indígenas, campesinos, religiosos, socialistas, nacionalistas... América Latina está irreconocible. El recuento sería muy extenso si la mirada se posara sobre los cargos en los niveles intermedios y locales. La apertura de los sistemas políticos a la representación de las fuerzas marginadas y cuyos anhelos fueron postergados, cuando no reprimidos, en las décadas del sesenta, setenta y ochenta, es un hecho palpable. Más allá de la gran representación, se encuentra un número exponencialmente mayor de ciudadanos, comunidades, sectores y organizaciones sociales que empujan las puertas de las burocracias e invaden a través espacios estatales antes reservados al monopolio de políticos y funcionarios profesionales. La paradoja de tal apertura política es la tentación del caudillismo, el mesianismo y el autoritarismo popular por arriba, y por abajo, la fragmentación social mediante una miríada de micro gestiones forjadas desde las múltiples expresiones de un cierto individualismo comunitario.

Más allá de la dupla dicotómica: estatismo-colectivismo o liberalismo-individualismo, las nuevas prácticas políticas batallan por introducir un nuevo paradigma: la socialización del poder. No se trata sólo de la elección popular de alcaldes y gobernadores, sino de la construcción de mandatos populares durante la campaña electoral; no es suficiente conocer las intenciones de los gobernantes, ahora muchos aspiran definir planes y presupuestos participativos; además del derecho a la alternancia partidista una vez concluido el periodo de gobierno, se reclama la posibilidad de revocatoria de los mandatos por incumplimiento de los programas de gobierno; es creciente la exigencia de gestiones honestas, para cuya garantía se presionan rendiciones públicas de cuentas de la administración y el poder ejecutivo; se aspiran incrementos en la calidad y eficiencia de la administración y los servicios públicos, para cuyo fin la participación ciudadana y comunitaria en las instancias y programas públicos tiene una importancia definitiva.

¿Cuál es la relación entre prácticas participativas y ordenamiento espacial del Estado? En teoría no existe una relación unívoca. Un régimen centralista puede fomentar masivos ejercicios de participación o negarlos; así como una estructura descentralizada y los gobiernos locales pueden asentarse con base en prácticas paternalistas y autoritarias o ser el resultado vivo de un empoderamiento ciudadano sobre la administración pública. Sin embargo, en la América Latina de los años ochenta, noventa y todavía a principios del siglo XXI, movimientos sociales, en particular los étnicos, de base rural y cívica, identifican la construcción de su poder con la participación social en formas descentralizadas de gobierno. La reivindicación de autonomía territorial no se vive como reclamo de autismo y segregación, sino como apropiación a escala local del poder político, administrativo y económico. Sabido es que la exigencia de autonomía territorial no es patrimonio de una exclusiva intención estratégica. Por el contrario, está en las entrañas mismas de la lógica de la competencia de las regiones ganadoras contra las perdedoras, del sector privado tras nacionalizado contra las cargas del Estado nación, del colonialismo interno, y de la versión contemporánea del desarrollo desigual y combinado del capitalismo de enclave. Es por lo anterior que valen dos advertencias. La primera, invita a romper la relación unívoca entre las exigencias de descentralización con la democracia y el desarrollo equitativo entre regiones internas y, la segunda, asegura la absoluta necesidad de la dimensión nacional e internacional en la profundización de prácticas y sistemas democráticos, incluso de los locales.

La socialización del poder político y de la administración se extiende también hacia un reclamo por socializar el bienestar y el poder económico. Dentro del ideario de los movimientos populares de las últimas décadas en América Latina se encuentra la lucha por el acceso a bienes esenciales tales como la salud, la educación, el agua potable, el transporte, la vivienda digna, los servicios públicos y la justicia. Estas exigencias contradicen "la natural destinación de las inversiones" que proclama el neoliberalismo para los bastiones geográficos y sociales ganadores del desarrollo. Contrariedad mayor

generan los movimientos sociales y las fuerzas políticas que obligan la “relocalización irracional” de inversiones para apoyar mercados, regiones y poblados deprimidos. La descentralización del modelo de desarrollo contradice el carácter de enclave del Estado y del desarrollo. Una advertencia, no se trata de una mera reivindicación de inversiones en los territorios sub desarrollados, debido a que estas pueden tener la intención exclusiva de extraer los recursos naturales, energéticos y medio ambientales de las regiones. La creación de sistemas económicos locales supone la retención territorial del excedente, es decir, algo totalmente contrario a la doctrina del liberalismo económico que se opone a toda regulación que cohiba la plena libertad de movilidad espacial del capital.

Sin embargo, el alcance de los procesos de descentralización se limita a la política social y los asuntos de infraestructura, turismo y agropecuarios de baja complejidad. Todavía no se logran desconcentrar los factores decisivos del crecimiento y la redistribución económica: propiedad, industrialización, gran infraestructura, ciencia y tecnología, crédito y tributación, principalmente. Las brechas en los índices de desarrollo entre entidades territoriales se han profundizado desde la década del setenta. Más aun, a pesar de una difusión de los sistemas políticos, del gasto público y de la presencia estatal en los territorios, de la mano de la descentralización, todavía el poder económico y político privado y estatal sigue altamente concentrado social y territorialmente.

#### **4. FINANZAS TERRITORIALES Y EQUIDAD**

Dos fuerzas antagónicas se disputan la redefinición del ordenamiento territorial de los Estados en América Latina. No se trata de una confrontación entre centralistas y des centralistas; sino de una pugna por la primacía social y política dentro de cualquiera de las prioridades de organización espacial del Estado. Aquí hemos sustentado como signo de distinción de la fisura estratégica la primacía por la privatización o la socialización del Estado, las rentas públicas y la lógica política. En lo que queda invitamos a considerar una serie de propuestas a la descentralización ordenadas a partir de la lucha por la equidad y la socialización del poder. Este esfuerzo tiene sentido únicamente si la izquierda democrática en América Latina considera que el ordenamiento espacial interno permite la obtención de fines mayores en la construcción de la equidad, el bienestar y la democracia. Si por el contrario, la amenaza de la globalización neoliberal recomienda, bajo ciertas condiciones, limitar la autonomía de los espacios territoriales y fortalecer el eje del poder central, entonces lo que sigue carece de pertinencia, o al menos, de actualidad o urgencia. La apuesta de este escrito es ilustrar los márgenes de ganancia que cierto manejo de la lógica espacial podría aportar a la construcción del poder interno, el cual debe, a toda luces, complementarse con un acuerdo mayoritario sobre las prioridades políticas nacionales y con la construcción de alianzas internacionales, en particular, apretar el paso de la integración económica, institucional y monetaria de América Latina. ¿Qué tiene que ver la integración con la descentralización? A nuestro entender, mucho. Pero, explicar esta relación excede el propósito de este ensayo. Nos limitamos a señalar que son las dos principales dimensiones de transformación espacial de los Estados nacionales. En este contexto, advertir que una integración carente de un propósito explícito de apoyar el desarrollo de las regiones más marginadas en cada país puede aumentar aun más la concentración del desarrollo. Así, se acrecentarían las diferencias en los niveles de bienestar y, por lo tanto, se ensancharían las inequidades internas. La otra amenaza a considerar es la intensificación de procesos de descentralización carentes de un marco mayor de integración supra estatal. Tal situación puede conducir a frágiles unidades administrativas territoriales a negociar en condiciones muy precarias con el mercado mundial. Al final, se debilitarían los mecanismos de solidaridad interna a las naciones, se comprometería la estabilidad de los sistemas estatales y se podría caer en una “guerra fiscal” entre entidades territoriales.

Hechas estas advertencias, pasemos entonces a las propuestas. No deja de sorprender que el pensamiento crítico latinoamericano se entretenga en la discusión sobre los usos que se dan a la distribución territorial de los recursos de los presupuestos nacionales, buscando con ello rivalizar o, al menos, volver compatible la prelación por la eficiencia, con aquella por la equidad. Olvida así trabajar los dos lados de la ecuación de toda discusión sobre equidad en el gasto público: quienes aportan a la financiación del Estado y quienes se benefician del gasto público. En los dos lados de la ecuación debe imperar un claro criterio de equidad so pena de correr grandes riesgos contra la justicia social o, por lo menos, desperdiciar una gran oportunidad para hacer de los giros un instrumento claro de redistribu-

ción de recursos en la sociedad. Cualquiera sea el origen de los recursos y los criterios de asignación del gasto, siempre nos toparemos con consecuencias más o menos claras o indirectas con la equidad.

Si, por ejemplo, los recursos provienen en lo fundamental del crédito externo se evita la financiación por la vía del presupuesto regular del Estado y, con ello, la discusión sobre la proporción de los aportes de diferentes grupos sociales y actividades económicas. Además, la sostenibilidad del gasto descentralizado se encontraría fácilmente comprometida. Inscribir los giros como porcentaje - fijo, creciente o condicionado - del presupuesto nacional le otorga diferentes niveles de certeza al gasto público descentralizado, pero tampoco resuelve la duda sobre la contribución de la financiación a la justicia redistributiva. En la mayoría de los casos, se giran porcentajes del presupuesto general, o del gasto público social, o de una bolsa específica de impuestos. Sin embargo, poca claridad existe sobre el esfuerzo social relativo en la constitución de esas fuentes. Si nos atenemos a la tendencia general de la tributación en la región, con ciertas y notorias excepciones, los impuestos más dinámicos son aquellos que representan una carga mayor a las clases bajas y medias de la población, respecto de los ingresos relativos de los diferentes niveles sociales. Es decir que los impuestos indirectos y al trabajo formal retiran de los sectores populares y medios unos porcentajes mayores del total de ingresos de esta población. En cambio, los impuestos directos a la riqueza y la propiedad representan porcentajes menores respecto de los recursos totales de las clases altas. Así las cosas, los recursos cedidos de la nación a las entidades territoriales podrían estar viniendo, indirectamente, de la base de la pirámide social... con destino a financiar la política social de esas mismas clases. En este caso se trataría, cuando más, de una redistribución intra clase.

Para lograr una relación más clara entre la financiación de las políticas territoriales y la equidad se propone crear un sistema que relacione el origen del ingreso con el destino del gasto, por ejemplo, de la siguiente forma. Por el lado de los ingresos, mediante un porcentaje directamente proporcional al producto interno bruto per cápita de los niveles territoriales intermedios y las grandes ciudades, otro porcentaje del impuesto a la riqueza y, otro tanto, de los tributos y tasas al consumo, finalmente, un monto fijo por entidad territorial. De tal manera, las entidades territoriales de mayor desarrollo, las clases sociales más pudientes, los más asiduos consumidores y cada entidad territorial contribuirían de manera proporcional a su riqueza. Por el lado del gasto, se aplicaría el criterio inverso, se recibiría una mayor porción de la bolsa a menor producto interno bruto territorial, mayor cantidad de pobreza total y relativa, más precario desarrollo institucional relativo y menor capacidad fiscal. Una advertencia: la experiencia de los últimos años enseña que privilegiar con mayor gasto público situaciones de precariedad puede convertirse en un estímulo perverso a no superar la pobreza y el subdesarrollo. Por lo tanto, es prudente introducir un criterio de eficiencia a los giros, precisamente: de eficiencia en la reducción de las precariedades. Por ejemplo, las mejorías en el esfuerzo fiscal relativo, las disminuciones en los niveles de pobreza y la disminución de brechas de inequidad deberían ser entusiastamente premiadas.

## **5. EL PRESUPUESTO NACIONAL Y LA EQUIDAD EN LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL**

Muchos de los movimientos sociales periféricos pugnan por una descentralización del gasto público. Es por ello que los sectores progresistas asocian la descentralización con una mejor distribución territorial y social del gasto público, es decir, con la equidad. Esta pugna nos advierte sobre la necesidad de volver la mirada sobre la distribución general de los recursos presupuestales de un país. El presupuesto es quizás el arma más poderosa para impulsar la integración de las economías, el desarrollo más equilibrado entre las regiones y la redistribución social de oportunidades y riquezas producidas. O podría llegar a serlo. A más de contener una parte general sobre el gasto asignado a instituciones y funciones netamente centrales, los presupuestos nacionales debieran organizarse espacialmente; es decir, ser absolutamente claros en señalar el destino territorial de los gastos que hoy aparecen como si fueran generales y sectoriales, omitiendo indicar las entidades territoriales receptoras de dichas erogaciones. No se pretende someter el presupuesto nacional, ni ningún otro, a un mero principio de igualdad: todos reciben igual cantidad de recursos, servicios, atenciones, reconocimientos o apoyos. La propuesta no es acercarse al igualitarismo, sino a la equidad. Y, una formulación adecuada de equidad podría ser: "cada uno aporta en proporción a sus capacidades y recibe en relación a sus necesidades



y al esfuerzo relativo que realice”. La ventaja de la organización territorial del presupuesto nacional es la obligación de un debate sobre los criterios de asignación de los recursos: el desarrollo relativo, la pobreza, las necesidades de infraestructura, el estímulo a sistemas económicos territoriales, la generación de conocimiento, ciencia y tecnología apropiada, la conservación productiva del medio ambiente, el agua y los bosques, e inversiones en vivienda, educación y salud.

## **6. UNA SOLA BOLSA PARA LA FINANCIACIÓN DE PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO**

También ganaría claridad el debate público si se conforma una sola contabilidad con el conjunto de mecanismos de financiación de las políticas territoriales; muchos de los cuales obedecen a lógicas de asignación diferentes y, en conjunto, no cumplen un criterio de redistribución equitativa de oportunidades entre los territorios de la nación. Uno son los criterios de giros obligados por las constituciones y las leyes a los gobiernos locales, los cuales cubren a todas las entidades territoriales y se ordenan a partir de reglas de cálculo sabidas. Otros, son aquellos que poseen un carácter circunstancial a cargo del crédito externo y dependientes de las presidencias de las repúblicas, los cuales privilegian grupos de población y territorios específicos. Un tercer paquete de recursos se genera a partir de los reconocimientos que varios países hacen a las entidades territoriales por la explotación de recursos no renovables, los cuales premian con asignaciones los lugares a donde el azar situó el bien natural. Finalmente, también existen importantes gastos a cargo de los diferentes sectores administrativos y económicos, los cuales son sensibles a las relaciones políticas establecidas entre los líderes locales y las mayorías políticas nacionales.

El presupuesto nacional debiera ser instrumento para el desarrollo más equitativo entre las regiones. Para que así sea, es deseable que los giros se subordinen a planes de desarrollo territoriales, que hayan cursado obligatoriamente un intenso proceso de participación y concertación local sobre las prioridades del desarrollo. Hacia el mismo fin abogan Fondos de Compensación inter regionales que, a la vez que compensen diferenciales en niveles y capacidades de desarrollo, se especialicen en el emprendimiento de proyectos de integración regional.

Pero quizás el reto más grande sea lograr que el presupuesto nacional posea un verdadero carácter nacional, es decir, que la matriz central de su formulación sea la preocupación por la distribución de oportunidades de desarrollo en todas las regiones y, en consecuencia, el apoyo a las prelación locales de desarrollo. Sí así fuera, se convertiría en un poderoso instrumento de integración nacional y de equidad, en vez de ser como hasta ahora ha sido de manera predominante: la organización de la hegemonía de sectores económicos y territoriales dominantes. El proceso de ejecución del presupuesto podría combinar cuatro principios. El primero, el acuerdo sobre las prioridades nacionales, estado de conciencia al cual se llega como resultado de una amplia participación de representantes de todos los territorios en su discusión y aprobación. El segundo, la concurrencia obligatoria de todos los niveles de gobierno en la implementación de las políticas nacionales estratégicas. El tercero, el derecho de cada territorio a establecer prioridades y perfiles de desarrollo propios. Y el cuarto, el apoyo de la nación a la financiación y ejecución de las prioridades territoriales.

## **7. RECOGER Y VOLVER A REPARTIR TRIBUTOS Y RENTAS**

Característica de todos los estados latinoamericanos, sean estos unitarios o federales, ha sido la concentración tributaria en el nivel central de gobierno. Desde los años veinte y treinta del siglo XX los más importantes impuestos y tasas creadas lo fueron para alimentar la capacidad de la nación de emprender, desde el Estado central, estrategias de desarrollo del mercado: construcción de puertos y carreteras, sistema bancario y de crédito, empresas comerciales, productivas y de servicios, incentivos para el desarrollo económico sectorial y selectivo. Gracias a la centralización de la fiscalidad se financió el Estado nación latinoamericano. Los tributos territoriales quedaron rezagados ante la dinámica nacional. Sin embargo, desde la década del sesenta y setenta, la mayoría

de Estados combinaron un renovado interés por la financiación del desarrollo regional para ampliar el mercado nacional, con reformas tributarias para acrecentar la capacidad fiscal territorial. Posteriormente, una característica distintiva de los procesos de descentralización, desde la década del ochenta, fue precisamente el incremento del esfuerzo nacional para financiar sectores de política social descentralizados, además de otras funciones consideradas conaturales a los niveles locales de gobierno. A tiempo, ha aumentado la presión para que los niveles sub nacionales aumenten, por su parte, el esfuerzo fiscal propio. Si bien la fiscalidad local es hoy más dinámica y contribuye a la asunción de las competencias cedidas y a costear la administración, la mayoría de los gobiernos locales de América Latina son mantenidos por las transferencias de la nación. A esta situación se le conoce técnicamente como “dependencia fiscal”. No podría ser de otra manera. El atraso en los grados de desarrollo, en la capacidad institucional y, por lo tanto, en la fiscalidad, son el resultado producido por el Estado y el mercado de enclave en la mayoría de entidades territoriales. Expresión de lo mismo es el recaudo de las principales fuentes fiscales por nivel nacional. Sin duda los gobiernos locales pueden y deben acometer un mayor esfuerzo por incrementar sus tributos. Mucho hay por hacer contra la evasión y la elusión que resultan de la combinación entre un bajo desarrollo institucional y la fusión entre la clase política local con las elites económicas lugareñas. Pero, de cara a equilibrar capacidades de desarrollo y bienestar en todos los territorios internos, se impone también considerar un nuevo pacto fiscal que distribuya mayores recursos. Incluso tal repartición puede ser concebida como parte de una estrategia para ampliar capacidad fiscal local. En una sola frase: Si existe dependencia es porque hay centralización de la fiscalidad y si se quiere aumentar la autonomía fiscal local se impone una reforma al sistema tributario que equilibre la disponibilidad de recursos entre niveles de gobierno.

El segundo componente que ayudó a financiar la ampliación del Estado fueron grandes empresas, generalmente de extracción minera e hidrocarburos, así como de transporte y telecomunicaciones, como también del sector financiero. Unas veces fueron directamente creadas por el Estado, otras nacionalizadas al sector privado, pero siempre mantenidas las principales rentas fiscales a cargo del nivel central del Estado. El sello inconfundible del neoliberalismo ha sido la privatización del máximo de activos estatales. La propiedad de empresas productivas, comerciales, de servicios y financieras ha cambiado de manos. En algunos países se discute, e incluso se reclama con alevosía, el derecho territorial sobre la propiedad, el manejo, las rentas y los tributos de empresas y recursos naturales estratégicos, tales como los mineros y los hidrocarburos; y mañana, con seguridad, de los recursos naturales esenciales para la vida como las grandes fuentes de agua y los bosques. A nuestro parecer nada entraña más riesgo para la explosión de los Estados y alienta la confrontación interna a las naciones, que arrebatar la propiedad o las rentas fiscales de los sectores estratégicos al nivel central del Estado. El llamado a la autonomía tributaria y estratégica posee en este caso el claro tufillo de la segregación y de la ruina del Estado nación, a favor de poderosos intereses vinculados a las redes económicas globales manejadas por los conglomerados multinacionales.

Asunto diferente y no menos acuciante es discutir del uso de regalías, rentas e impuestos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. La mayoría de las veces tales recursos se encuentran separados de los centros urbanos e industriales, en regiones que reciben compensaciones propias del Estado y el mercado de enclave. Es decir, que no incentivan la generación de sistemas económicos locales, debido a que no retienen excedentes económicos y tecnológicos suficientes para fecundar el desarrollo regional. Debe explorarse una mayor participación de los territorios en las complejas decisiones de cómo fecundar desarrollo sostenible cuando se depende de manera abrumadora de un recurso natural escaso.

## **8. DESCENTRALIZACIÓN Y SOBERANÍA CIUDADANA Y POPULAR**

Una característica de la época es la gran desconfianza hacia la democracia representativa, en particular con los poderes legislativos a todo nivel espacial y con los partidos políticos. Es difícil no reconocer en dicho desprestigio la causa de la gigantesca popularidad y expectativa con los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las políticas públicas. Bien sea en la ejecución de proyectos, el control a la administración pública, la decisión popular sobre prioridades de los planes y presupues-

tos locales, y las demandas de transparencia y lucha contra la corrupción. Sin embargo, las prácticas participativas no son suficientes para reemplazar la agremiación y sentido político que ejercen partidos y órganos de representación. Con la intención de profundizar la calidad de la democracia, las prácticas representativas ganarían mucho si incorporaran dentro de su ejercicio cotidiano procesos participativos. Por ejemplo de tres maneras, en la elaboración de programas mediante amplia participación de diferentes sectores, la selección de los candidatos a través de consultas populares y la rendición de cuentas de los representantes a sus bases políticas.

En todo caso, la participación directa de millones de personas ha ganado un reconocimiento propio en la medida que ha forzado buena parte de los procesos constituyentes en América Latina. Además, a la intervención directa de campesinos, trabajadores, comunidades étnicas, movimientos cívicos urbanos y regionales, a las mujeres y luchadores por los derechos humanos, se les reconoce buena parte de la extensión de la frontera de los derechos sociales, políticos, culturales y étnicos en las últimas décadas.

En el nivel territorial, la experiencia más interesante de incidencia social en la administración pública se encuentra en los planes y presupuestos participativos. De igual importancia son los mandatos populares en tanto compromisos públicos de los candidatos con plataformas construidas a través de procesos de participación. La revocatoria de los mandatos, cuando el elegido incumple de manera flagrante sus compromisos, sería una consecuencia terminal de la soberanía popular participativa en toda la cadena de la democracia representativa. Sin embargo, debe admitirse que esta práctica, aunque gana espacio de reconocimiento constitucional y legal en varios países, ha tenido muy poca efectividad. Mayor despliegue ha tenido la participación en el control a la gestión pública, cuya expresión más avanzada supera el concepto de control sancionatorio y se eleva al de las evaluaciones participativas rutinarias y estratégicas. Es decir, hacia la construcción de una ciudadanía activa que afecta directamente la construcción, implementación, evaluación y revisión de prioridades de política y gasto público. Se trata sin duda de una tendencia hacia la socialización de la administración, el gasto y las políticas públicas, mediante la apertura de instancias de participación en entidades y procesos decisivos, así como mediante la afectación de la planeación, los presupuestos y proyectos específicos.

## **9. LUCHA CONTRA LA POBREZA O REDUCCIÓN DE LA INEQUIDAD**

La reducción de la pobreza y de la inequidad no son equiparables en todos los casos. La pobreza es tratada como una situación, un estado de cosas, un conjunto de carencias a cada una de las cuales se le establece una medida a partir de la cual se puede superar. Por eso se habla de línea de pobreza e índice de necesidades básicas insatisfechas. Uno es miserable si dispone de menos de un dólar y pobre si no tiene más de dos. De la misma manera, se es pobre cuando el piso del hogar posee ciertas características, se carece de ciertos niveles de escolaridad y los ingresos alcanzan sólo para comprar una porción incompleta de la canasta básica necesaria para encontrarse mínimamente nutrido.

La equidad es un término que invoca una relación entre grupos sociales, los cuales en virtud de características derivadas de su posición social obtienen, unos ventajas y otros desventajas, para hacer valer sus derechos y gozar de oportunidades. Por ejemplo, algunos ciudadanos acceden con cierta facilidad a los servicios de salud, mientras para la mayoría de la población rural latinoamericana los centros de salud son inalcanzables. Dentro de las urbes, la atención de calidad se concentra también alrededor de los barrios de estratos altos y medios, mientras se alejan de los sectores marginales. Unos regímenes de salud reconocen ciertas enfermedades y permiten ordenar medicamentos en consecuencia, mientras otros restringen el derecho a contraer enfermedades relativamente comunes y masivas dentro de los sectores populares. El sector informal, es decir, más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos no conocen la seguridad en los ingresos, se les está negado un salario mínimo legal, no poseen contratos de trabajo por lo que no acceden a la seguridad social, y son presa fácil de la asistencia pública y privada clientelista. Las niñas asisten menos a la escuela que los niños, cursan menos años y padecen mayores grados de deserción. El crédito, incluso el manejado por entidades estatales, se concentra en una porción bastante pequeña de la población. Las condiciones de salubridad, la seguridad y la calidad de la infraestructura son muy desiguales según el barrio en el que se vive. Sabido

es que, a pesar de enormes esfuerzos, las mujeres sufren mayores dificultades que los hombres para ascender en los cargos públicos y, además, por idéntico trabajo no se les reconocen similares salarios. Y así sucesivamente...La inequidad se genera cuando la sociedad reproduce mecanismos de discriminación que terminan por negar selectivamente los derechos a los trabajadores, los pobres, los indios, los negros, las mujeres, los barrios marginales, a la población rural y analfabeta.

Hay que constatar dos cosas. Primero, que no toda inequidad se da contra los pobres, aunque es evidente que estos sufren las mayores dejaciones y violencia contra sus derechos fundamentales y la dignidad de las personas. En segundo lugar, que no toda reducción de la pobreza significa necesariamente una disminución de las inequidades. Más aún, en muchos países de América Latina se ha reducido la pobreza a tiempo que aumenta la concentración del ingreso, el crédito y los privilegios tributarios en pequeños círculos privilegiados. La mayoría de los programas de lucha contra la pobreza, adscritos a las presidencias de las Repúblicas, cultivan la dependencia del beneficiario respecto de los políticos y la burocracia que administra los programas. El beneficiario es presa fácil del nepotismo, la corrupción, el favoritismo y de los traficantes de la pobreza. En las últimas décadas, la lucha contra la pobreza ha sido un instrumento fundamental en la legitimación de prácticas autoritarias y el mesianismo. Por el contrario, cuando la sociedad reduce brechas de inequidad fortalece los derechos de la población que carecía de ellos, equilibra relaciones de poder entre grupos, aumenta las oportunidades de autodeterminación y, por la tanto, acrecienta la dignidad de grupos y personas. Una sociedad más equitativa construye condiciones de posibilidad para una mejor democracia, una mayor difusión de oportunidades de participación en la definición de los fines de la política pública y la administración de los bienes colectivos.

La izquierda latinoamericana debe optar por la equidad, no en oposición al objetivo inaplazable de acabar con la pobreza, sino integrándola en una perspectiva hacia el alcance de la democracia social y política. Pero entonces, ¿cómo avanzar hacia la equidad? La ejecución de política social es un camino en esta marcha. Abandonar una focalización del gasto que discrimina entre la población igualmente vulnerada en sus derechos, que prefiere los subsidios parciales, el gasto ocasional, aleatorio y supeditado a decisiones presas del clientelismo. Propender, por el contrario, por una cobertura universal de bienes considerados mínimos para la vivencia de una ciudadanía social, tales como: la salud, la educación, la vivienda, el agua potable, los servicios públicos domiciliarios y el acceso a la justicia. Para tales bienes no debieran existir focalizaciones discriminatorias, porque toda la población, independientemente de su condición, merece su goce por el sólo hecho de nacer y vivir. Derechos que deberían ser exigibles y garantizados en cualquier parte del territorio nacional a las naciones y, mañana cuando seamos sabios, respetados y garantizados en toda parte de América Latina. Cuando la focalización es una alternativa a la universalización de los derechos debe ser rechazada. Pero, cuando la focalización es el gancho para detectar, atraer y vincular a personas, comunidades y territorios hacia políticas universales, entonces debe ser apoyada. Y cuando la focalización es el medio para atender personas y grupos excepcionales, que no son bien tratados en su necesidad y especificidad por las políticas y servicios universales, entonces enaltece los principios del humanismo.

Una última advertencia, la obtención de los bienes y servicios mínimos, puede que disminuya las inequidades, pero no forzosamente la acaba. Es por eso, una vez más, que la prioridad a los grupos más desvalidos no se adopta solamente por un principio de piedad, el cual es suficiente como razón moral y política para hacerlo, sino que se inscribe en un alegato a favor de sociedades más equitativas. De lo contrario, se resbala fácilmente en el asistencialismo y la misericordia, prácticas que no afectan las condiciones que cavan el hueco por el cual se cuelan sin cesar millones de personas en la pobreza y la indignidad.

## **10. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS TERRITORIOS EN LA NACIÓN**

Hasta ahora los procesos de descentralización política se han concentrado en la transformación de los sistemas electorales locales; ninguno de ellos ha planteado una modificación de la representación política de los territorios en las instancias nacionales del Estado. Mientras esto continúe así es improbable que se modifiquen las relaciones políticas que mantienen la alta concentración del gasto

estatal y privado en pocas entidades territoriales. El Estado y el mercado dependiente y de enclave que caracteriza a América Latina se recrean a través del sistema político centralizado, el cual compendia en la ficción “nacional” su carácter mal hecho, incompleto, subordinado y carente de soberanía. La subordinación de la nación a las potencias externas y sus principales grupos económicos es la razón fundamental de la innecesaria difusión del desarrollo en todo el país. La dependencia externa presiona en contra de una mayor difusión del poder político en la sociedad y los territorios, a cambio de alimentar la centralidad de los grupos con los cuales negocia la inserción subordinada al mercado mundial. Finalmente, la centralización y concentración del poder económico y político nacional deviene en colonialismo interno, mediante el cual son sometidas millones de personas y vastos territorios. Quizás entonces el giro de la tuerca que comprime el desarrollo en América Latina podría revertirse interviniendo el mecanismo desde abajo. Es decir, logrando potenciar desarrollo y bienestar de manera más equitativa entre los territorios mediante la ampliación y el fortalecimiento del mercado interno. De tal manera, se podrían generar condiciones para mejor negociar inserciones múltiples en el mercado mundial. También quizás por esta vía emprendamos la superación definitiva de los experimentos populistas y asistenciales de derecha e izquierda. Unos y otros se legitiman en la necesidad de integración social y territorial negada por el capitalismo de enclave.

Los Estados unitarios, tales como Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú vencieron el federalismo en el siglo XIX. Las grandes formaciones nacionales tales como México, Brasil y Argentina llegaron a ser Estados gracias a la adopción del federalismo; sin embargo, con base en el fortalecimiento del centro y del presidencialismo entre los siglos XIX y XX se entregaron igualmente a la tarea de debilitar los poderes territoriales para construir el Estado nación durante el siglo XX. Los unos y los otros guardan una significativa representación de los territorios internos en los congresos nacionales, combinado con un principio de representación por cantidad de habitantes, que suele primar, en número, a la representación territorial. Al final, las grandes entidades territoriales, que suelen ser las más desarrolladas económicamente, concentran también la mayor representación política.

¿Tiene entonces alguna razón volver a plantear la representación política de los territorios en la nación? Quizás adoptar un mayor equilibrio entre representación liberal, por número de ciudadanos adultos, y por entidad territorial, construya una mayor equidad en las posibilidades de desarrollo y autonomía entre las regiones de los países. Otro llamado proviene de las contiendas políticas del siglo XIX, aquellas que “reintegraron la libertad” a la población indígena y negra esclava, más no los derechos políticos de representación. Ahora, a comienzos del siglo XXI no se puede seguir negando la persistencia de la “especificidad étnica”. Más allá del folclor, la América india y negra demanda reconocimiento como sujetos colectivos de derechos: a la propiedad comunal, a las autoridades propias, las lenguas, códigos de justicia, usos y costumbres, y a la existencia como sujetos políticos colectivos.

América Latina es una sumatoria superpuesta de relaciones sociales y productivas, cada una de ellas con sus agentes, instituciones, racionalidades y representaciones políticas. Quizás ya es hora de reconocer el mestizaje cultural y político que hemos venido a ser y, en consecuencia, atreverse a crear un sistema de representación que reconozca, respete y combine todo lo que somos. Combinar en proporciones más equilibradas, por tanto, derechos y representación: individual, territorial y comunitaria.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Aghón, Gabriel y Edling, Herbert. Compiladores. (1997). Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo. CEPAL / GTZ. Santiago de Chile, Chile.

Aghón, Gabriel. Director del proyecto. (2001). Desarrollo económico y descentralización en América latina: análisis comparativo. CEPAL / GTZ. Santiago de Chile, Chile.

Banco Mundial. (2001). Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Ediciones mundi-prensa. Madrid, España.

Banco Mundial. (1993). Invertir en salud. Informe sobre el desarrollo mundial. Oxford University Press. Washington, Estados Unidos de América.

Becker Alejandro, Castro Sandra. Cárdenas Miguel Eduardo. Compiladores. (2004). Desarrollo de las regiones y autonomía territorial. GTZ / FESCOL. Bogotá. Colombia.

Becker Alejandro, Chica Carolina y Cárdenas Miguel Eduardo. Compiladores. (2003). Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. Fescol / Gtz. Bogotá, Colombia.

Benko Georges y Lipietz Alian. (1994). Las regiones que ganan. Edicións Alfons El Magnánim. Valencia, España.

Bird, Richard. (1981). Finanzas intergubernamentales en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.

Carmagnani, Marcello. Coordinador. (1993). Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. Fondo de Cultura Económica. México D.F, México.

Carreras Serra Francesc de, Restrepo Darío I. y Rodríguez Alfonso José Roberto. (2005). Descentralización en perspectiva comparada. España, Colombia y Brasil. Plural editores. Friedrich Ebert Stiftung - FES / ILDIS. La Paz, Bolivia.

Carrión, Fernando. Editor. (2003). Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO / OEA / Parlamento Andino. Quito, Ecuador.

Castagna Alicia, Raposo Isabel, Woelfin María L. Editoras. (2002). Globalización y territorio, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Castro, Jaime. (2002). La cuestión territorial. Editorial Oveja Negra. Bogotá, Colombia.

Colombo Furio, Umberto Eco et al. (1990). La nueva edad media. Alianza editorial. Madrid, España. Título original: Documenti su il nuovo medioevo. 1973. Italia.

Cortés Pedro, Briseño Luis H. y Restrepo Darío I. Editores. (2002). Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia. Fundación para la Participación Comunitaria – Parcomún / Acción Ecuémica Sueca – Diakonía. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Lineamientos para el proceso de Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Corporación Andina de Fomento / Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

Eaton, Kent. (2004). Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America. Stanford University Press. Stanford, California, United States of America.

Fals, Orlando. (2000). Acción y espacio. Autonomía en la nueva república. Tercer mundo editores / Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Hayek Friedrich. (1990). Camino de servidumbre. Alianza Editorial. Madrid, España. Título original: The road to serfdom. 1944. Reino Unido.

Jessop Bob. (1993). Towards a schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. Studies in Political Economy, # 40. spring. Reino Unido.

Laclau Ernesto y Mouffe Chantal. (1987). Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia. Siglo XXI de España Editores. España. Título original: Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics. 1985. Reino Unido.

Lechner, Norberto. (1988). Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política. Flacso. Santiago de Chile, Chile.

Martínez Becerra, Carlos. Editor. (2004). Integración regional. Fronteras y globalización. Universidad

Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Misas Gabriel, González Edgar, Restrepo I. Darío et al. (2005). Desarrollo social y democracia local. 6° Foro de Biarritz. Alcaldía de Bogotá, Corporación Escenarios. Editorial Oveja Negra. Bogotá, Colombia.  
Montañez, Gustavo. Coordinador. (2001). Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ocampo, José Antonio. Coordinador. (2002). Globalización y territorio. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Restrepo, Darío I. (2001). Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista, Economía, sociedad y territorio, revista del Colegio Mexiquense, A.C, volumen III, número 9, enero – junio. México D.F, México.

Restrepo, Darío I. (2003). Editor. La falacia neoliberal, críticas y alternativas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Restrepo, Darío I. (2006). Editor. Historias de descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América latina, Europa y EUA. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Restrepo, Darío I. (2007). Editor. Equidad y salud. Debates para la acción. Universidad Nacional de Colombia / Secretaría distrital de salud. Bogotá, Colombia.

Restrepo, Darío I. (2007). Editor. 20 años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro. Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial –RINDE-. Bogotá, Colombia.

Rincón Patricia, Duarte Edgar y Héndez Pedro Andrés. Editores. (2005). Las ciudades-región en el nuevo sistema económico internacional, una mirada desde la integración andina. Alcaldía mayor de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Rivera, Rodrigo. (2001). Hacia un nuevo federalismo para Colombia. Editorial Oveja Negra. Bogotá, Colombia.

Rodríguez, Oscar. Editor. (2002). ¿Ha mejorado el acceso en salud. Evaluación de los procesos del régimen subsidiado. Tomo I. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

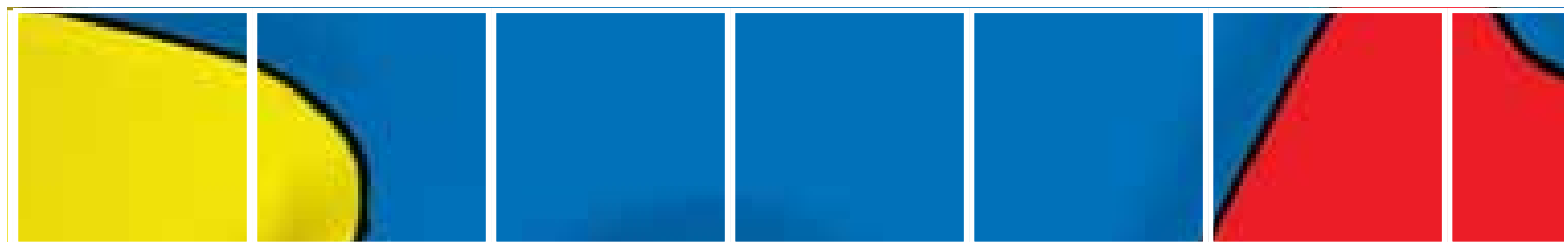
Rodríguez, Oscar. Editor (2002). Los avatares del servicio de salud para pobres. Tomo II. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Schumacher. (1990). Lo pequeño es hermoso. Hermann Blume Ediciones. Madrid, España. Título original: Small is beautiful. 1973.

Torres Ribeiro, Ana Clara et al. Editores. (2005). Globalización y territorio. Ajustes periféricos. Red iberoamericana de investigación en globalización y territorio, RIT. IPUUR / PROLAM/ ANPUR. Arquímedes Edicoes. Río de Janeiro, Brasil.

Viviescas Fernando y Giraldo Fabio. Compiladores. (1991). Colombia: el despertar de la modernidad. Foro Nacional por Colombia. Bogotá, Colombia.

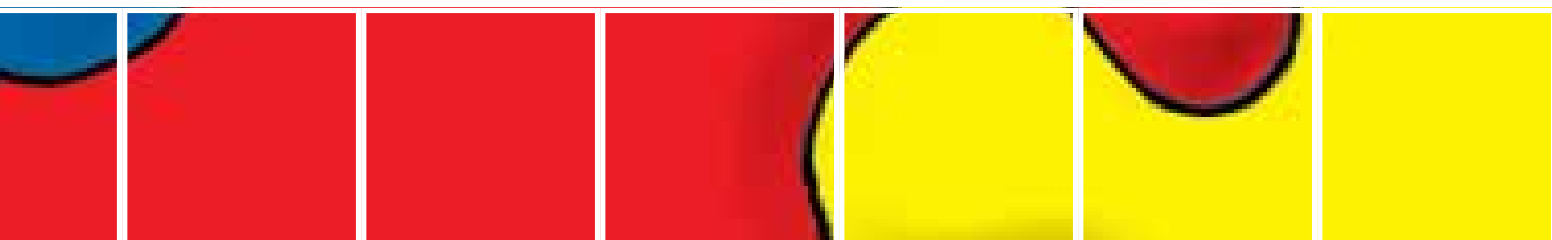
Wiesner Durán, Eduardo. (1992). Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.





# PLANIFICACIÓN FÍSICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

Eugenio Molinet





# PLANIFICACIÓN FÍSICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

Eugenio Molinet

La práctica de la Planificación Física y el Ordenamiento Territorial, -como insumos precedentes e imprescindibles a los procesos de planeamiento estratégico-, cuenta en el Ecuador con mucha más base territorial de aplicación y ejercicio que las que no pocos planificadores suponen. Hoy en día más del 25 % del territorio del País está comenzando con diferentes grados de avances a instaurar un mismo marco lógico de actuaciones en este sentido y, con ello, sentando las bases de la mínima standarización que se requiere para poder disponer de un Sistema Nacional de Planificación que sea descentralizado de manera tal que permita las transferencias económicas así como la canalización, desde las organizaciones desconcentradas, de las asignaciones subsidiarias a niveles seccionales inferiores.

Esta práctica de la Planificación Física que, teniendo como sede y punto de irradiación el Cantón Cuenca desde el año 2004, y que se ha esparcido por diferentes puntos de la Sierra y, en segunda instancia, toma fuerza hacia los gobiernos seccionales del Oriente, tiene como una de sus metas principales identificar los recursos con los que cuenta o podrían contar los territorios (según la agrupación seccional considerada) y establecer aquellos que se recomiendan ser transferidos, concomitantemente con la competencia que le confiere su jerarquía funcional territorial.

En la presentación se presenta y discute este instrumento y su importancia para la identificación y caracterización de competencias de los diferentes niveles de gobiernos en los cuales ordenar el territorio nacional. Se analizan las experiencias alcanzadas en el tema del desarrollo de las capacidades instaladas por la Planificación Física y el Ordenamiento Territorial en los diferentes niveles seccionales de la cuarta parte del País.

Los elementos gráficos que estructuran y sustentan audiovisualmente la presentación se encuentran en el sitio web, [www.planificacionordenamiento.ec](http://www.planificacionordenamiento.ec) donde pueden ser documentados con mas detalle y vínculos de los que permite el tiempo concedido a esta intervención

Hoy en día ya es notorio un entusiasta consenso general sobre la necesidad de encaminar las actividades de planeamiento hacia una planificación integral. Sin embargo, la falta de opinión unánime sobre cómo llegar a ello dificulta y limita a las propuestas de los diferentes sectores que la propugnan. Pues unos y otros sectores se refieren indistintamente a diferentes integraciones:

- Integración urbana-rural (intra-territorial)
- Integración sistémica territorial (territorial en sí)
- Integración intersectorial (institucional)
- Integración sistémica seccional (regional)
- Integración metodológica (físico-estratégica)
- Integración de lo local con lo regional

Una planificación integral, que no conlleve los componentes de integración arriba enunciados, no puede pretender cumplir la premisa que se propone, dadas las relaciones de encadenamiento y precedencia que estos componentes mantienen entre sí.

Los sistemas territoriales (o medioambientales) están espacialmente delimitados y, son producto de la evolución histórica. Están constituidos por todos los componentes abióticos, bióticos y socioeconómicos con los cuales, el hombre del lugar entra en contacto, utilizándolos, creándolos, trasformándolos, etc., y al cual se adapta durante determinados hitos.

La Planificación Física Territorial es la disciplina científico-técnica que puede y debe ser utilizada para la administración de los sistemas territoriales como instrumento para la toma de decisiones siempre y cuando vaya acompañada de la voluntad política de planificar técnicamente el territorio.

Desde el siglo xviii, existen muchas propuestas para interpretar los sistemas territoriales. Una de las más sintéticas resulta a través de la consideración o reconocimiento del continuum existente entre el medio natural transformado, y el medio físico construido creado a partir de la actividad del medio social transformador de acuerdo a la definición del párrafo más arriba.

En la representación gráfica de este esquema, es obvio que el tema de las competencias desglosadas sectorial y seccionalmente afectan doblemente a la integración territorial..

El planeamiento físico espacial atañe primariamente a los componentes físicos de los sistemas territoriales. El emplazamiento de estos pre-condiciona físicamente el desenvolvimiento del medio social que entra en contacto con ellos. Es de este modo que la Planificación Física no desdeña los afinamientos que pueden practicarse sobre los modelos territoriales sino que es la expresión sintética de los mismos.

Por otra parte, el vindicar aisladamente al medio social, tiene una repercusión nefasta en la creación de indicadores al margen de los tipos de medios con los cuales este inter-actúa.

El Ordenamiento Territorial Cantonal con consecuente visión de integración territorial y, pensado dentro de un sistema general para servir de base a la integración seccional, así como su consecuente Plan de Desarrollo es llevado a cabo en 3 fases:

## **LA ELABORACIÓN DEL ESQUEMA CANTONAL INICIAL**

Los Planes de Desarrollo Parroquiales que construidos sobre aquél incorporan los bancos de proyectos comunitarios y barriales.

La asimilación cantonal de los Planes Parroquiales así elaborados.

Ello no implica en lo absoluto la enajenación de la función parroquial sobre la planificación, solo la enmarca, pues:

Los procesos de elaboración del Esquema de Desarrollo Físico del Cantón, resultado del POT-Cantonal, son socializados a través de la fase Estratégica del planeamiento donde las Parroquias tienen papel, voz y voto.

Toda la 2da. Fase del POT-Cantonal es en sí sobre las parroquias particularizadas cada una.

Los resultados de la 2da. Fase se incorporan en una fase final al POT-Cantonal.

Tampoco se trata de estar frente a las disyuntivas tales como concertación o de la supeditación entre las diferentes instancias seccionales pues en este caso:

La supeditación es biunívoca: la conformación del Esquema Cantonal depende totalmente del Diagnóstico Parroquial y, la ampliación a escala parroquial depende de aquél.

La concertación es total: pues en todos los casos el planeamiento físico-espacial es siempre sólo insumo del Planeamiento Estratégico. Este conlleva siempre la concertación.

Análogamente sucede en el nivel provincial pues, al basarse sobre los planes cantonales la cualidad del procedimiento se transmite. Además:

En el plano Cantonal se requieren tanto la fase de planeamiento Físico-Espacial como la Estratégica.

En el resto de los niveles, seccionalmente superiores al cantonal, el tratamiento de los planes es fundamentalmente Estratégico, o sea de concertación.

En cuanto a la asignación de competencias a los diferentes niveles seccionales se trata existen varias tendencias o modelos, entre los más conocidos de ellos se tienen:

Modelo centralista

Modelo autonómico

Modelo de subsidiariedad

No es nuestro interés disertar sobre ellos aunque el contenido de nuestra presentación podrá valorarse dentro de un mayor contexto para aquellos planificadores que están familiarizados con las características de los mismos. Es muy probable que los compañeros investigadores de PlanTel (de ahora en adelante PlanTelPLUS) tengan la oportunidad de estar presentando a los mismos durante este evento. Para comprender el modelo de nuestra propuesta tómese en consideración el siguiente esquema (ver Diapo 12). La principal premisa básica que se tiene es que si no se da la integración territorial en el nivel seccional inferior básico, el cantonal, es inviable la integración seccional necesaria para la implantación posterior y superior del Sistema Nacional de Planificación. Después de logradas las necesarias integraciones (la territorial en si y, la seccional,) es que es procedente la descentralización adecuada y pertinente en cuanto a competencias.

Lograda la integración territorial y seccionalmente, así como, practicada la descentralización consecuente, el presupuesto para las actuaciones de los planes de desarrollo ya no debe, ni tiene porqué, repetir las conocidas tendencias de incidir diferentes niveles seccionales sobre un mismo territorio, que sólo se explican por la coexistencia actual de “planificaciones” paralelas que fomentan y favorecen el caldo de cultivo para el clientelismo y el lobbysmo y pervierten la la gobernanza y la gobernabilidad. Las planificaciones paralelas que se desarrollan en la actualidad no están elaboradas a partir del conocimiento y la configuración de sistemas territoriales sino que, proceden, en el mejor de los casos, de diagnósticos sectoriales, planeamientos estratégicos perceptuales o del aprovechamiento de oportunidades. Ello equivale a la ocupación espontánea del territorio y no a procesos de planificación física, por lo que alteran la equidad funcional y territorial desbalanceándola más aún.

## CARACTERÍSTICAS DEL MODELO

Es jerárquico pero no centralista. La planificación del Estado viene realizándose desde la base. Es un proceso netamente participativo.

Es autonómico pero reconoce su pertenencia a sistemas o autonomías de orden superior. La mancomunidad no es optativa. El nivel superior actúa como mancomunidad.

La subsidiaridad no se da en el sentido europeo de la gestión sino intencionalmente para corregir más rápidamente los desbalances de la Jerarquía Funcional Territorial.

## OCUPACIÓN ESPONTÁNEA

Es el proceso de ocupación del territorio nacional que esta en marcha desde el asentamiento de sus primeros aborígenes. Hasta la fecha no ha tenido ninguna rectificación, al menos positiva (la Reforma Agraria impactó en el uso del suelo pero sin haber sido la ocupación espontánea sino forzada, paradójicamente los resultados e impactos fueron peores). La ocupación espontánea acumula infraestructuras, equipamiento y servicios presionada por las fuerzas demográficas. Es lo opuesto a la planificación física. En gran medida está asociada de modo consecuente al clientelismo y al lobbysmo. Son cuantificables espacialmente sus resultados negativos. La Planificación Física les identifica a través de la determinación de la Jerarquía Funcional Territorial (JFT). Este instrumento permite someter a diseño el comportamiento de la misma y reducir las asimetrías que provoca la inequidad territorial de la ocupación espontánea.

## JERARQUÍA FUNCIONAL TERRITORIAL

Esta identificada en su formula de cálculo a través de la población las infraestructuras productivas, la vialidad (tipo, estado y distancia) infraestructuras sociales, equipamiento y servicios presentes en el territorio. Puede apreciarse en el caso cuencano que la valoración va desde 1 a 5, así como, se concentra la asimetría funcional cuencana hacia la parte atlántica del Cantón.

Más aún, cuando la Jerarquía Funcional Territorial se hace comparar a través de su correlación con la distribución de los valores agro-productivos, se hace notar la irracionalidad de la ocupación del territorio. En la lámina cuencana se aprecia que cantidad de valores productivos se encuentran en la zona Pacífica del Cantón y que no disfrutan de la funcionalidad necesaria para su explotación y administración eficiente y racional.

Como puede apreciarse la JFT es objeto y sujeto de diseño para la planificación de los nuevos escenarios físicos que soportarán la actividad de la sociedad. La localización planificada de las infraestructuras, equipamientos y servicios cambia las covarianzas haciendo recuperar la simetría y equidad territorial orientada hacia la administración de los recursos y valores productivos del territorio.

## **INCIDENCIA DE LA JFT SOBRE EL ORDENAMIENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO**

Forma parte junto a la Geografía y la Identidad, de los 3 elementos básicos que lo definen.

Es el único de los 3 que está sujeto a diseño y perfeccionamiento.

Constituye el elemento moderador del tamaño y de la cantidad de tipos de unidades seccionales. (abundar en [www.planificacionordenamiento.ec](http://www.planificacionordenamiento.ec))

Entonces, con la ayuda y apoyo de la JFT, como instrumento direccionador, la subsidiaridad puede ser re-interpretada como, aquel mecanismo para lograr la aceleración deseada en el reajuste a las irregularidades no convenientes del sistema territorial identificadas a través de los instrumentos de la Jerarquía Funcional Territorial y, sus análisis de covarianza espacial. (ver diapo 20). Así se produciría el efecto inverso a los provocados por el “clientelismo” y el lobbyismo.

## **PROPUESTA PARA UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN**

Semejante esquema de integración para la planificación del desarrollo requiere de un soporte e infraestructura como el que se aprecia esquemáticamente en la lámina. El número de niveles seccionales no afecta en nada la concepción de la planificación en cuanto a que esta proviene consensuada desde los niveles seccionales inferiores donde fue alimentada por las previsiones o pre-planes sectoriales-ministeriales elaborados estos a su vez bajo las directrices o plataforma de elecciones desde la casa presidencial, (1ra Fase).

### **2da. Fase:**

Flujo de información a la DNOT desde los Ministerios y generadores de información temática para la conciliación de la información inicial.

Conciliación de esquema físico-espacial nacional inicial, en la Dirección Nacional de O.T. (SENPLADES) a partir de:

- Inputs informativos nacionales (Pre-Planes Ministeriales).
- Bancos de proyectos sectoriales.
- Previsiones de afecciones nacionales de primera prioridad.

OBJETIVOS: Eliminar incompatibilidades intersectoriales entre los Pre-Planes Ministeriales

### **3ra. Fase:**

Envío a las Direcciones Provinciales de O.T. (o Regionales?) para la inducción de los Planes de Desarrollo Cantonales.

Envío al nivel seccional inferior del esquema elaborado inicialmente en la Dirección Nacional de O.T. con el objetivo de:

- Difundir en el nivel seccional inferior las previsiones ministeriales.
- Conectar a este con los niveles seccionales horizontalmente homólogos.
- Sentar las bases de estandarización metodológica necesarias y de ayuda para ello.

#### **4ta. Fase:**

- Difusión entre las municipalidades.
- Difusión del Esquema Nacional propuesto, con énfasis sobre el territorio seccional, con el objetivo de:
- Difundir en el nivel cantonal las previsiones ministeriales y las regionales.
- Conectar a cada Cantón sobre estas bases.
- Igual a la anterior, sentar las bases de estandarización metodológica necesarias y de ayuda para ello.

#### **5ta. Fase:**

- Realización de los primeros Planes del futuro Plan Nacional de Desarrollo:
- Los Planes Cantonales-Parroquiales.
- Confección de los Planes de Desarrollo Cantonales - Parroquiales a partir de la conciliación de:
- Previsiones Nacionales y Regionales iniciales.
- Bancos de proyectos cantonales y locales.
- La planificación urbana y rural.
- La integración parroquial al Esquema Cantonal.

#### **En esta fase:**

Se perfeccionan las insuficiencias de las bases informativas nacionales y se potencia la adquisición local de datos básicos. Se integran las previsiones y pre-planes de niveles seccionales superiores a los bancos de proyectos locales. Prevalece la complementariedad entre comunidades (y entre parroquias) v/s la competencia entre ellas. Asiste al consenso de base haciendo real la planificación participativa pero ya sobre bases físico-espaciales objetivas y no perceptuales exclusivamente. Fortalece el arraigo de la integración territorial contra la tendencia a la atomización seccional.

#### **¿Qué se hace en el nivel seccional básico cantonal durante esta fase?:**

- Integración rural-urbana.
- integración sistémica territorial.
- integración metodológica.

El desarrollo urbano racional y, por supuesto su previa planificación, no pueden concebirse paralelamente aislados o independientes de la Planificación Territorial, en la cual se insertan obligadamente como componentes territoriales de un único sistema. El esquema de Gantt que relaciona las actividades del Marco Lógico Rural y Urbano les relaciona en tiempo sobre la bases de aprovechamiento recíproco de tareas y resultados, (ver hipervínculo de la Diago 26 a la Diago 41).

En esta fase se tiene como Meta – objetivo de la Planificación el optimizar el sistema territorial. Ello se logra:

- Eliminando las incompatibilidades de uso (identificando medidas alternativas adecuadas).
- Conjurando las amenazas (reduciendo las vulnerabilidades).
- Regulando las afecciones territoriales.
- Deteniendo las degradaciones.
- Rehabilitando lo degradado.
- Propendiendo al equilibrio de las actuaciones (a través de la identificación del Programa de Actuaciones adecuado).

Estos meta-objetivos de la Planificación Territorial se logran a través de un sistema de Marco Lógico de objetivos más específicos, enlazados a través del conjunto más optimizado de actuaciones y técnicas, para lograr los resultados que aquellos exigen. El detalle de su contenido puede ser revisado ampliamente en [www.planificaci3nordenamiento.ec](http://www.planificaci3nordenamiento.ec), aquí solo les mostramos para provocar mejor su ulterior documentación en nuestra sitio web de aprendizaje y ayuda. (diapos 28 a 33)

El resumen que se tiene, de la fase del planeamiento físico cantonal-parroquial, es que hay obtener y entregar, a la fase del planeamiento estratégico, lo siguiente:

- Un diagnóstico del modelo territorial existente, y que este sirva a su vez, como instrumento de modelización para nuevos escenarios que enfrenten los retos planteados desde la Base Problemática detectada.
- La Ordenación Espacial Básica que se corresponda con las capacidades y aptitudes de los suelos y los recursos que contienen, tanto en sí mismo, como los que soporta y subyacen bajo él. Se incluye en esta ordenación la categoría de suelo urbanizable. (escenario óptimo-ecológico)
- El Ordenamiento Jurídico correspondiente a la Ordenación Espacial identificada.
- La Valoración Económica Productiva Potencial que deriva de dicha Ordenación Espacial, así como la Capacidad de Acogida Laboral que ella permite. (escenario óptimo-económico)
- El consecuente Balance Territorial de Recursos Humanos de acuerdo a la Capacidad de Acogida Laboral que deriva de la Ordenación Espacial practicada.
- La elaboración de diferentes variantes o propuestas alternativas de Ordenación Espacial Secundaria de los subsistemas de Asentamientos Humanos y de Producción Territorial (infraestructuras productivas, sociales, equipamientos, servicios, etc.)(escenarios óptimos ecológico-económicos).

Entonces, la fase del planeamiento estratégico participativo sobre el basamento físico-espacial correspondiente, debe:

## **VALIDAR EL DIAGNÓSTICO REALIZADO**

Sancionar del conjunto de escenarios provistos aquél que se corresponda con el mayor consenso participativo.

Establecer las prioridades entre el conjunto de actuaciones que contempla el escenario adoptado

Completar el plan con la configuración del ordenamiento terciario ( actuaciones asociadas a programas y proyectos de índole de justicia social y cualitativa-social. (programas de género, niñez, adolescencia, calidad de la enseñanza, salud, etc.)

El sistema de flujos informacional interno y externo a las unidades básicas de planificación territorial garantiza la optimización de la integración intersectorial dentro del mismo nivel seccional cantonal y sienta las bases de la debida integración seccional con los niveles superiores del sistema territorial considerado. Cada una de las operaciones del marco lógico que garantizan con resultados los objetivos planteados tiene un destino definido dentro del sistema de flujos operacional.

En cuanto a operación de conjunto, el Plan Completo es el insumo principal objeto de análisis y consideración directo en el momento de conformar el Plan Provincial

## **EVALUACIÓN DE IMPACTO TERRITORIAL EIT, (INTEGRACIÓN INTER-SECTORIAL)**

Estudio Encaminado a predecir la posible incidencia, espacialmente concretada y diferenciada, de una serie de actuaciones sobre un ámbito espacial determinado y a optimizar su contribución a unos objetivos de desarrollo perseguidos. Contenida dentro de la propuesta de Estrategia Territorial Europea se inspira en la Evaluación de Sostenibilidad inglesa (Sustainability Appraisal) aplicada a las escalas de planificación y programación, y concebida como un proceso interno de garantía de calidad de esa Planificación Física Territorial del Desarrollo.

Sus contenidos se formalizan como; Identificación de los efectos directos e indirectos de cada actuación sobre el sistema territorial; Valoración de esos efectos o cambios mediante su contraste con unos objetivos de desarrollo o situación deseada en el sistema futuro a lograr; Adecuación, en su caso, de la localización, (también de su concepción o desarrollo) de la actividad o actuación para mejorar su contribución a los objetivos perseguidos.

De especial aplicación en los temas de ordenamiento superpuesto o subyacente, tales como la minería enfrenta o resuelve problemas adicionales que no resuelven las evaluaciones de impacto ambiental las cuales sólo resuelven el CÓMO. Las EIT resuelven el DÓNDE, el CUÁNDO y el CUÁNTO.

El Plan de Desarrollo Provincial a partir de los planeamiento cantonales (físico-espaciales y estratégico-participativos) es mayormente estratégico y no análogo al Esquema Cantonal -Parroquial, ni tampoco constituye la mera suma de los Sistemas Cantonales-Parroquiales. Descansa sobre estos. (ver Ley)

#### **7ma. Fase:**

Terminación del Plan Provincial (o Regional?), retroalimentación cantonal y envío a la D.N.O.T.

Plan de Desarrollo Provincial consensuado con el objetivo de:

- Sintetizar consensuadamente el sistema provincial (regional?).
- Añadir al sistema provincial (regional?) aquellas actuaciones y afecciones que potencien el funcionamiento y equilibrio del territorio considerado.
- Retroalimentar los Planes Cantonales sobre aquellos elementos de conformación y fortalecimiento identificados para el sistema seccional superior.

#### **8va. Fase:**

Integración del Plan Nacional (sobre bases seccionales de planificación física-espacial). Distribución de Presupuesto.

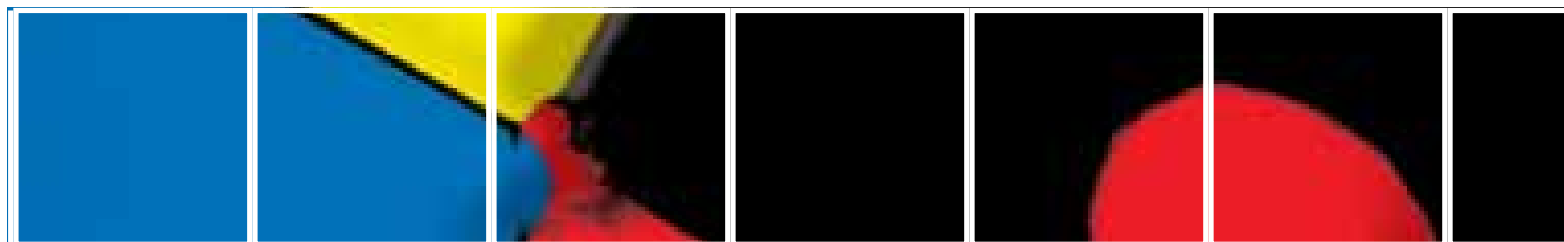
Mas aún que durante la elaboración de los planes de desarrollo provincial, los procesos iterativos y de consenso para la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional adquieren, -aún más-, mayor carácter estratégico que en la fase antecesora provincial. También en esta fase se incorporan consecuentemente al ordenamiento terciario aspectos correspondientes a la escala nacional (defensa, relaciones y comercio exterior, etc.).

Se mantiene por igual la necesidad de la retroalimentación hacia los planes provinciales para incorporar las afecciones nacionales que surgen como resultado convenientes derivados del análisis nacional y de la visión resultado que se obtiene a través del sistema propuesto.

La delegación de competencias en cuanto a presupuestos es mantenida incólume de acuerdo a las características del modelo utilizado desde las bases seccionales mismas. De modo que aplica completamente el modelo de la Diapo 20 en relación a la subsidiariedad.

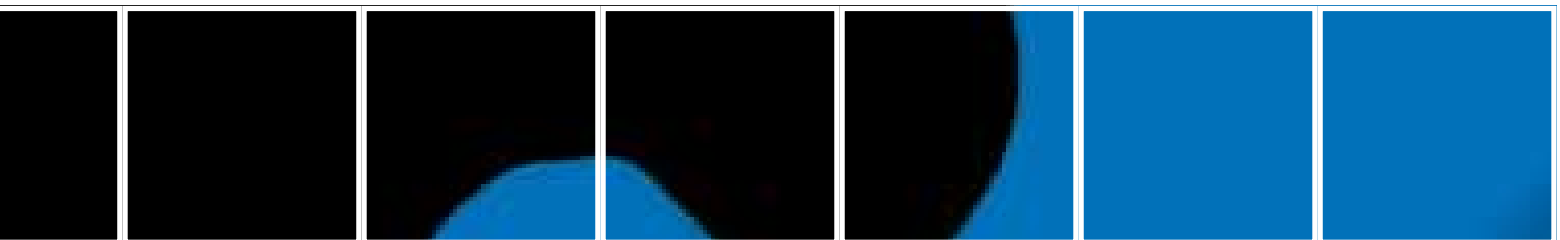






# ANÁLISIS DE LAS POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS TERRITORIALES DE LAS REGIONES

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
SENPLADES





# ANÁLISIS DE LAS POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS TERRITORIALES DE LAS REGIONES

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
SENPLADES

## 1. ANTECEDENTES

Frente a las recientes propuestas de descentralización, autonomías y planificación territorial que están relacionadas con los más significativos problemas de carácter social económico y ambiental, se hace indispensable disponer de todos los elementos de análisis, que permitan resolver estos problemas en el marco de alcanzar un desarrollo justo y equitativo.

Los problemas fundamentales y críticos identificados en el Ecuador, que devienen en la pobreza son entre otros: la irracional explotación de los bosques y consecuente degradación de las cuencas hidrográficas, deficiente explotación de recursos naturales no renovables, presión del hombre sobre la tierra, migración a las ciudades, contaminación y polución, deforestación, deterioro del suelo, etc.

La concentración de las principales actividades productivas en pocos polos de desarrollo, la centralización administrativa, el desconocimiento de áreas desvinculadas de los procesos socioeconómicos, la identificación de núcleos de pobreza, son solo algunas muestras del desequilibrio general que sufre el país.

Bajo estas premisas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo a través de la Subsecretaría de Reforma del Estado y Gestión Programática, presentó al Presidente de la República, la propuesta denominada: “Hacia un Estado Regional Descentralizado y Autónomo”, la cual ha considerado entre otros temas, la reorganización del territorio que, manteniendo la actual división política administrativa, agrupó de manera lógica, provincias bajo un criterio de equidad, conformando así 7 regiones.

Esta propuesta de regionalización constituye una alternativa para facilitar la gestión adecuada de organización del espacio, planificación integral y ocupación equilibrada del territorio, en función de las potencialidades y limitaciones de sus recursos, permitiendo atender de manera más eficiente, los requerimientos y necesidades de la población.

## 2. INTRODUCCIÓN

Elementos considerados para la caracterización de las regiones propuestas por SENPLADES

Para la elaboración de la propuesta de Reorganización Territorial, se plantearon criterios que estén acordes con los objetivos de la nueva estructuración del Estado Democrático. SENPLADES recopiló y analizó algunas propuestas de regionalización procedentes de diferentes corrientes en base de lo cual estableció los siguientes lineamientos:

- Conformar regiones con provincias contiguas (agrupación territorial entre provincias colindantes)
- Mantener la actual división política actual (no dividir parroquias, cantones, provincias)
- Vincular provincias con requerimientos similares
- Considerar a Quito y Guayaquil como Distritos Metropolitanos
- Considerar al Archipiélago de las Islas Galápagos como zona de tratamiento natural especial

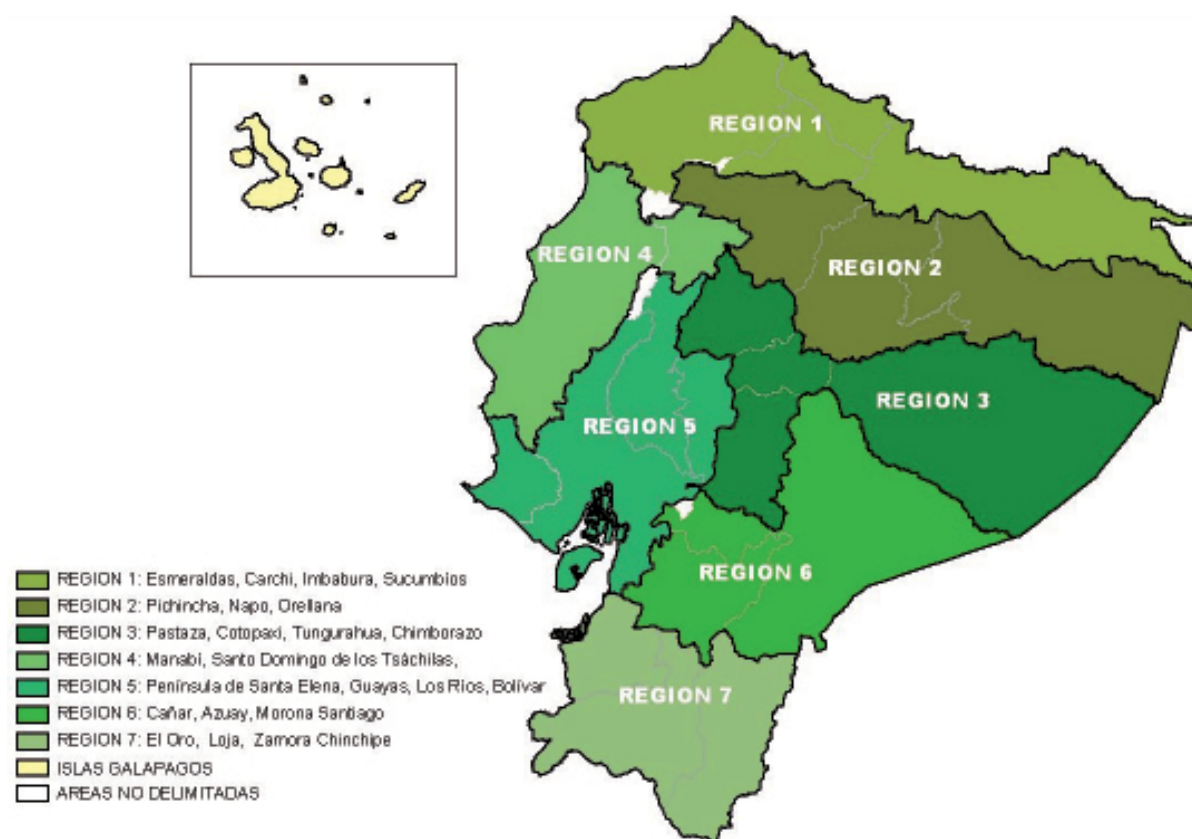
Los objetivos planteados para la reorganización física del territorio fueron:

- Analizar las propuestas seleccionadas y caracterizar el comportamiento de las regiones de cada unas de ellas mediante el modelamiento de varios indicadores.

- Diseñar una metodología que permita caracterizar y modelar el comportamiento de las regiones de cualquier propuesta que se presente.
- Establecer lineamientos y criterios de una regionalización que propicie un desarrollo socialmente justo, económicamente rentable y ambientalmente sostenible.
- Determinar la propuesta más viable y óptima con regiones que se encuentren lo mejor distribuidas y equitativas posibles.

El proceso constituyó un análisis de comportamiento de las regiones de cada una de las propuestas basado en la interrelación de 52 variables. Es importante señalar que la selección de las propuestas analizadas y las variables determinadas para la regionalización se realizó mediante consenso de todo el equipo de trabajo encargado de la elaboración de la propuesta del nuevo modelo de reestructuración del Estado.

Como resultado del estudio estadístico (análisis multicriterio y componentes principales) de los indicadores y posterior modelamiento, se determinó que la propuesta con mayor equidad para una nueva reorganización territorial, estaba conformada por las siguientes mancomunidades de provincias:



Elaboración: SENPLADES, 2007

Se ha considerado necesario que esta propuesta sea complementada con un análisis más puntual y detallado para cada una de las 7 zonas territoriales, que aporten con elementos adicionales para la discusión participativa general, que sustente u objete esta iniciativa.

Con este objetivo, a pedido de la Secretaria de Planificación, se conformó un equipo técnico integrado por algunas de las entidades públicas, cuyas competencias les facultan la generación de información a nivel nacional, a fin de realizar el indicado análisis.

Las instituciones en mención son: el Instituto Geográfico Militar –IGM-, Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos –CLIRSEN-, Instituto Nacional Oceanográfico de la Armada –INOCAR- y Dirección General de Intereses Marítimos –DIGEIM-, posteriormente se integraron el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca –MAGAP- y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI-

### 3. OBJETIVOS DEL ANÁLISIS

#### 3.1 Objetivo General

En base a la reorganización territorial (SENPLADES 7 regiones), considerar otros elementos de sustento para fundamentar esta propuesta, analizando de manera holística, variables físicas, sociales y económicas.

#### 3.2 Objetivos Específicos

- Analizar las potencialidades, limitaciones y problemas territoriales por región, para conocer la situación actual de las zonas propuestas.
- Señalar las funcionalidades espaciales que se desarrollan a nivel nacional y determinar áreas con mayor concentración de flujos.
- Proyectar una visión internacional de los efectos que conllevarían la creación de este nuevo nivel de administración gubernamental.
- Determinar con carácter general, las zonas con mejores condiciones según las potencialidades, problemas y limitaciones encontradas.

### 4. ANÁLISIS DE POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS TERRITORIALES

#### POTENCIALIDADES TERRITORIALES

La información que se obtuvo para el análisis de las potencialidades de las regiones, se basó en la síntesis de las siguientes variables (Anexo 1):

- Grupos Étnicos
- Recursos Turísticos/Artesanías
- Recurso Hídrico
- Recursos Mineros
- Recurso Petrolero
- Recursos Agropecuarios
- Recursos Energéticos
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Infraestructura Vial
- Puertos Marítimos principales
- Aeropuertos principales

#### LIMITACIONES TERRITORIALES

La estructura interna, disposición y tipo de materiales que conforman las cordilleras costeras, andinas y subandinas, conjugada con procesos de meteorización, erosión y remociones en masa, que se han venido sucediendo a través de los tiempos geológicos, han originado relieves montañosos, generalmente escarpados, que limitan el desarrollo de las actividades del ser humano. Por lo que, los siguientes componentes resumen este escenario, y permiten determinar las limitaciones territoriales existentes en el país (Anexo 2).

- Limitaciones Edáficas
- Limitaciones Climáticas
- Limitaciones Topográficas

## PROBLEMAS TERRITORIALES

### PROBLEMAS TERRITORIALES: PELIGROS NATURALES

Las pérdidas en los ámbitos social, económico, de infraestructura y ambiental, ocasionadas por los desastres naturales, han sido una constante preocupación para los gobiernos, no solo por los efectos negativos que generan los fenómenos naturales en los diversos espacios geográficos, sino fundamentalmente por los impactos sobre el desarrollo.

Las variables que permitieron definir las regiones más afectadas por los peligros naturales fueron (Anexo 3):

- Volcánicos
- Sísmicos
- Movimientos en Masa
- Inundaciones
- Desertificación
- Sequías

### PROBLEMAS TERRITORIALES: PELIGROS ANTRÓPICOS

Relacionados con problemas de carácter social, consecuencia de la desigual distribución de recursos económicos y mala administración de los mismos.

En los últimos años y específicamente en la región amazónica, han ocurrido hechos provocados por el ser humano, que han afectado no solo a la economía del país sino al ambiente.

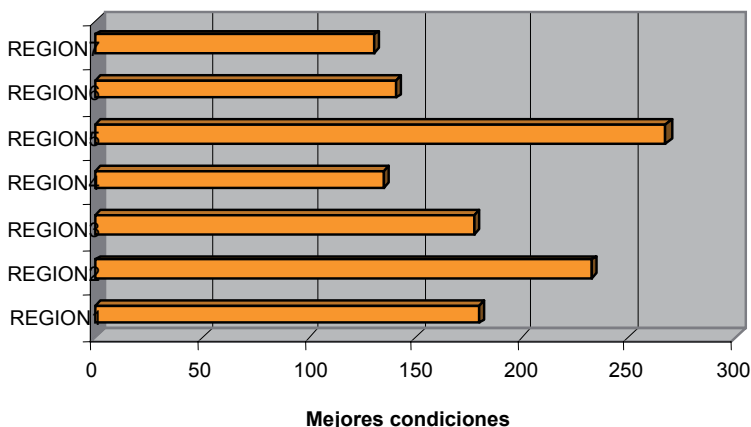
Los problemas que se analizaron en el trabajo fueron (Anexo 3):

- Pobreza Extrema
- Conflictos de uso del suelo
- Seguridad
  - Agitación Social
  - Sabotaje
  - Desviación ilegal
  - Terrorismo

En el Anexo No.1: Matriz de comparación, se encuentran estas variables descritas y con los valores respectivos a nivel regional.

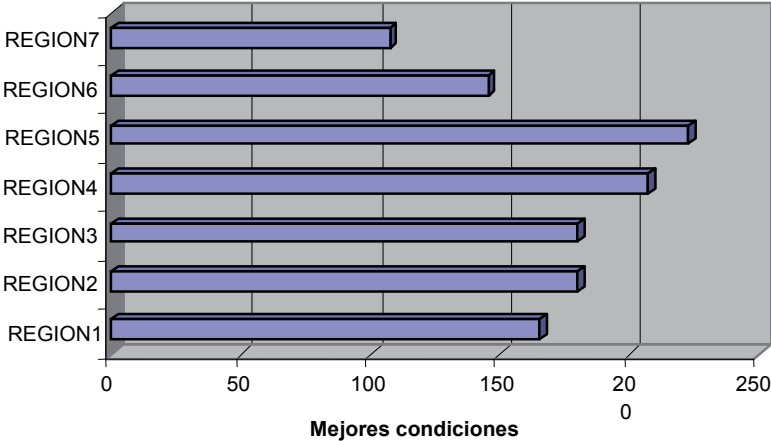
## ANÁLISIS DE RESULTADOS

### Potencialidades Territoriales:



De acuerdo a las potencialidades, se puede concluir la conformación de regiones similares entre las regiones: 4, 6 y 7 con menores condiciones a nivel nacional; le siguen las regiones 1 y 3; y, la 2 y 5 que presentarían las mejores condiciones en relación al resto; la presencia de las ciudades de Quito y Guayaquil justifican el comportamiento de estas dos últimas regiones; además la región 5 presenta un alto grado de productividad localizada en la cuenca baja del río Guayas,

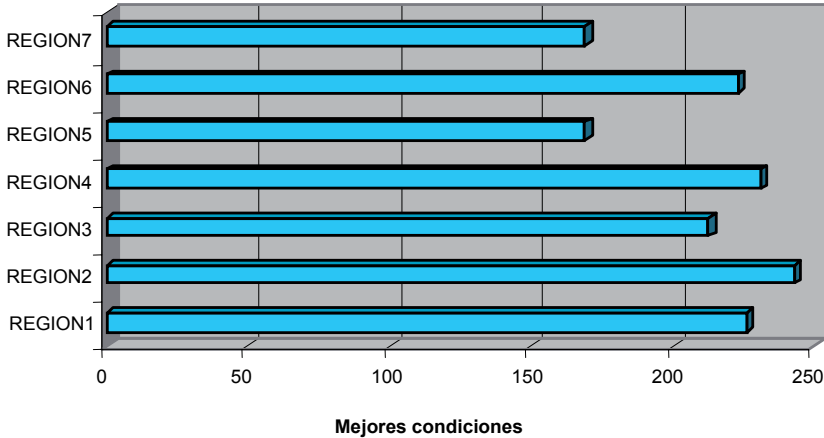
**Limitaciones Territoriales:**



El cuadro representa las regiones con limitaciones, de tal manera que la región con menor valor tendrá menos condiciones favorables porque presenta mayores limitaciones. Por lo que se puede apreciar que según el estudio y las variables analizadas la región con menos limitaciones territoriales sería la región 5; mientras que la región 7, presentaría mayores limitaciones mayormente de carácter edáfico.

**Problemas Territoriales:**

**Peligros Naturales:**

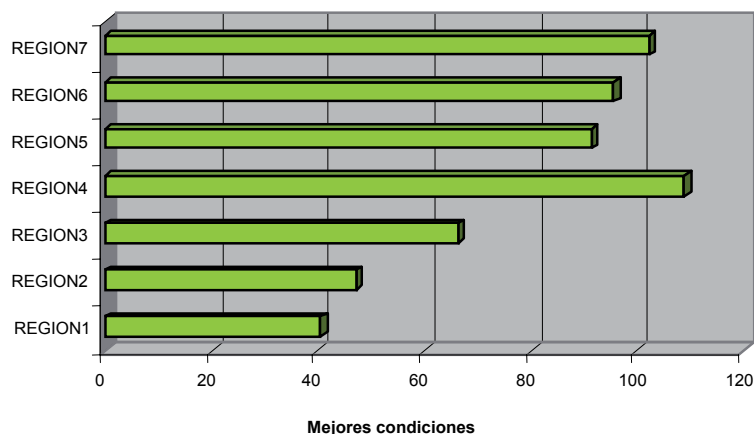


Igualmente al caso anterior, las barras de mayor valor, representan a las regiones con menor afectación a estos peligros, por lo tanto mejores condiciones. Respecto a los problemas naturales, según los resultados obtenidos podrían existir dos conjuntos de regiones diferenciadas en: 5 y 7 con menores



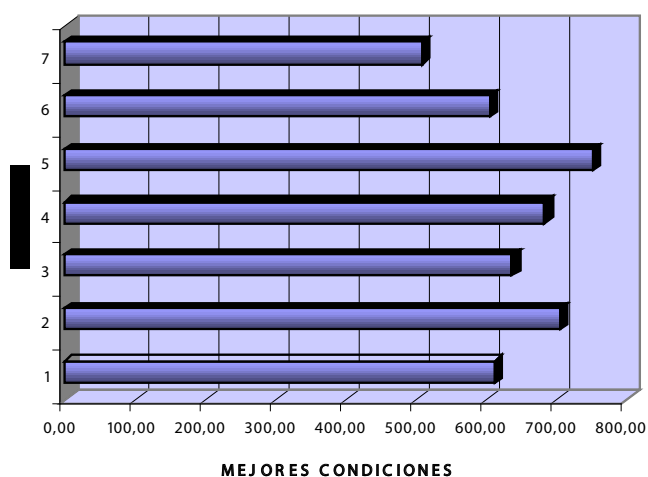
condiciones debido a los problemas de inundaciones y sequías respectivamente; por otro lado, las regiones 1, 2, 3, 4 y 6, con menos peligros de carácter natural.

### Peligros Antrópicos:



Siguiendo con el mismo análisis, la región 1 es la menos favorecida respecto a esta variable, pues los problemas ligados a la frontera con Colombia y a las actividades hidrocarburíferas, justifican esta situación. Las regiones 4, 5, 6 y 7, presentan homogeneidad respecto de esta variable.

La metodología permitió obtener el siguiente gráfico que resume la condición de la región tomando en cuenta las potencialidades, limitaciones y problemas territoriales. Es importante señalar que la metodología permite una calificación cualitativa, misma que se trata de un valor adimensional, teórico, permite solamente visualizar a las regiones en su conjunto, de acuerdo a sus características de homogeneidad respecto de las variables que han sido consideradas.



En el gráfico se puede observar lo siguiente:

Mejores condiciones se refieren a una escala teórica arbitraria que implica solamente una calificación cualitativa de la presencia de los fenómenos, eventos o recursos indicados en las variables.

Se puede apreciar una homogeneidad en cuanto a la presencia de las variables en todas las regiones, en concordancia con los valores cuantitativos obtenidos por SENPLADES, mediante el análisis de 52 variables de tipo numérico.

## FUNCIONALIDADES ESPACIALES

Su importancia, en términos de planificación y desarrollo, está ligada a su papel clave en la integración territorial a través de dos aspectos fundamentales: la infraestructura para el desarrollo (red vial, aeropuertos, puertos marítimos) y los flujos ligados a actividades de la población (comercio, turismo, mercados de trabajo, entre otros).

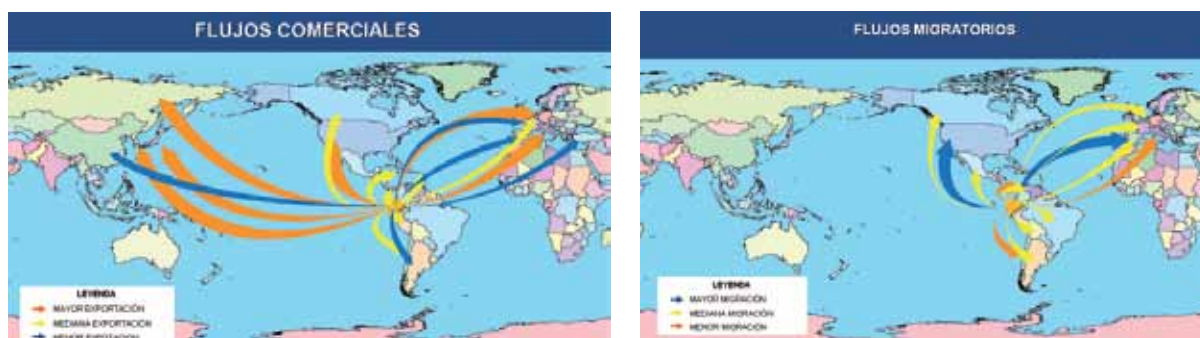
Los factores analizados en esta fase fueron:

- Migraciones Internas
- Red Vial
- Ferrocarriles
- Aeropuertos
- Puertos comerciales
- Flujos comerciales
- Flujos turísticos

## PROYECCIÓN INTERNACIONAL

La visión internacional, está enfocada principalmente en el papel que juega el Ecuador en la integración a nivel continental y mundial en el marco de la globalización de los intercambios (personas e información) y de la economía.

Los flujos de personas y mercancías y la difusión de la información han sido las variables que se han considerado para ubicar al Ecuador en el contexto mundial. La representación cartográfica ha consistido en graficar estos flujos mediante vectores de tipo origen-destino y otros para resaltar flujos comerciales o de personas para actividades económicas y turísticas.



## 5. CONCLUSIONES

1. En cuanto a las funcionalidades espaciales, se determinó que la mayor actividad de flujos comerciales, de turismo, laboral, está mayormente concentrado en las regiones ubicadas en el centro norte del país, es decir 1, 2 y 3.
2. Los flujos internacionales, representados por el comercio internacional, se concentra en la parte costera, por los puertos, por lo que la región 2 y 3 que constituye las únicas que no tiene acceso al mar.
3. Las características especiales del Archipiélago de Galápagos y la falta de información de las Islas, propició un estudio específico, con variables e indicadores propios para la zona, cuyos resultados sugiere que las Islas deben ser consideradas como la REGION 8.

4. En el país, existen vacíos de información por falta de actualización y poca confiabilidad, por lo cual la mayor parte de cartografía utilizada para este trabajo se basó en coberturas existentes a una escala 1:250.000 y otra fue generada; por lo que se recomienda iniciar con un proyecto de actualización de la información que pueda servir como base para la planificación territorial, y partir de bases claras y confiables.

5. La mayoría de información cartográfica utilizada para el trabajo se basó en coberturas existentes a una escala 1:250.000, otra información fue generada debido a la no actualización de la misma o información no confiable.

6. Se recomienda realizar un proyecto de actualización de la información que puede servir como base para la planificación territorial, para de esta manera partir de bases claras y confiables.

7. En algunos casos la falta de información actualizada, como es el caso del censo de población y vivienda y del censo agropecuario, no han constituido una limitación que pueda distorsionar sobremanera la representación de estas variables.

## ANEXO 1.

### POTENCIALIDADES TERRITORIALES

#### • VARIABLES

	VARIABLE	DESCRIPCIÓN
<b>POTENCIALIDADES</b>	Grupos Étnicos	El reconocimiento, respeto y fortalecimiento de la identidad y diversidad culturales garantizan la protección, recuperación y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y para el mantenimiento de la riqueza cultural del país.
	Recursos Turísticos/Artesanías	La riqueza turística del país se manifiesta en sus múltiples recursos y actividades. En este caso se tomaron en cuenta los recursos artesanales.
	Recursos Hídricos	El recurso agua se convierte en una variable difícil de calcular, en este trabajo se ha analizado las aguas superficiales y subterráneas como potencialidades territoriales.
	Recursos Mineros	Los resultados de los estudios geológicos y mineros, realizados por los organismos competentes en esta materia, confirman que el Ecuador posee un indudable potencial minero, contando con importantes recursos minerales metálicos, como oro, plata, cobre, antimonio e indicios de plomo, zinc, platino y elementos menores asociados y no metálicos, <u>espacializados para el análisis de las potencialidades.</u>
	Recurso Petrolero	Ubicación de los campos petroleros y refinerías. En el país se explota petróleo en las regiones 1, 2, 3 y 5 (en la Península de Santa Elena y en la Amazonía ecuatoriana).
	Recursos Agropecuarios	Superficie para la agricultura sin restricciones y superficie ganadera. Se conoce que el Ecuador es un país eminentemente agrícola, el PIB promedio Agropecuario alcanza alrededor de 2.000 millones de dólares, que equivalen a un aporte al PIB Total del 17%. En cuanto a la producción pecuaria, de acuerdo a datos del censo, el ganado vacuno de carne y leche supera las 4'487.000 cabezas
	Recursos Energéticos	Ubicación de centrales térmicas, hidroeléctricas y termoeléctricas. En el país más del 57% de la electricidad es generada por plantas hidroeléctricas, el resto por plantas termoeléctricas: Térmica a Gas (23,5%), Térmica a Vapor (17,2) y Térmica a Motor de Combustión Interna (2,3%). Para la distribución de esta energía se utiliza una infraestructura principal que está conformada por 1.300 km.
	Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Áreas protegidas bajo jurisdicción (SNAP) y áreas naturales sin protección legal. El sistema nacional de áreas protegidas, representan el 18 por ciento de la superficie total del territorio ecuatoriano.
	Infraestructura Vial	Red vial estatal del país
	Puertos Marítimos principales	Puertos marítimos más importantes ubicados en el área costera
Aeropuertos principales	Aeropuertos y pistas representativas del país	

## ANEXO 2.

### LIMITACIONES TERRITORIALES

#### • VARIABLES

	VARIABLE	DESCRIPCIÓN
LIMITACIONES	Edáficas	El parámetro utilizado para caracterizar esta variable, es la pendiente de las laderas; cabe indicar que, al no disponer del dato que relacione a las laderas con pendientes mayores al 100 %, que equivale a 45 °, se optó por utilizar la pendiente mayor al 70 %.
	Climáticas	Para el análisis de esta variable se establecieron dos grandes zonas; una cuya precipitación sea superior a los 3.000 mm como promedio anual (a la falta de la isoyeta 3.500 mm), donde un exceso de agua pluvial, dificultaría el normal desarrollo de actividades agroproductivas y la otra, donde las precipitaciones son inferiores al 500 mm como promedio anual.
	Topográficas	Para efectos del presente estudio, se han seleccionado solo 3 parámetros que pueden reflejar la capacidad intrínseca de los suelos del Ecuador, estos son: la profundidad, la toxicidad (pH) y la fertilidad natural del suelo.

## ANEXO 3.

### PROBLEMAS TERRITORIALES

#### • VARIABLES

	VARIABLE	DESCRIPCIÓN	
PROBLEMAS	PELIGROS NATURALES	Inundaciones	Los relieves más susceptibles a este fenómeno, son los valles y terrazas aluviales y, la llanura también aluvial localizada en la cuenca baja del Río Guayas en estas formas la pendiente es inferior a 12 % y la topografía es plana a ondulada.
		Desertificación	La degradación de recursos naturales en zonas áridas, muy secas y secas, crea las condiciones para la formación de un desierto en este sentido las fuentes de presión provocadas por el ser humano en ambientes donde las precipitaciones son escasas y los suelos presentan texturas pesadas, conllevan a la desertización
		Volcánicos	Uno de los principales efectos de la subducción de la Placa de Nazca bajo la Sudamericana, es la generación de magma o roca fundida y gases que escapan a la superficie a través de las chimeneas de edificios volcánicos, los mismos que vienen a constituir válvulas de escape de la energía que se acumula bajo la corteza terrestre. Para el presente trabajo se tomó en cuenta el peligro de las cenizas volcánicas (mayor y menor peligro).
		Sequía (Déficit Hídrico)	En el Ecuador no existen estudios que identifiquen con exactitud las áreas susceptibles a sequías, la información cartográfica es nula, es por esto que para este peligro se consideró zonas con déficit hídrico para localizar la sequía en el Ecuador.
		Sísmicos	La sismicidad también es el resultado de una serie de fenómenos ligados con la subducción de la Placa de Nazca bajo la Sudamericana, lo cual dio origen a toda la serie de estructuras que han caracterizado la tectónica de la Cordillera de Los Andes.
		Movimientos en Masa	Los movimientos en masa incluyen los fenómenos deslizamientos, derrumbes, soliflucción, deslaves y asentamientos, los mismos que pueden iniciarse por sismos y lluvias torrenciales y prolongadas, que actúan como mecanismos de disparo. En este caso fueron analizadas las zonas con mayor peligro a deslizamientos.
	PELIGROS ANTRÓPICOS	Conflictos de uso del suelo	Corresponde al uso actual del suelo. Se tomaron en cuenta las áreas sobre utilizadas a nivel nacional.
		Seguridad: Terrorismo Sabotaje Desvío ilegal Agitación social	Se consideró la seguridad como un peligro antropogénico, debido a los hechos ocurridos en los últimos años. El terrorismo en la frontera norte y los problemas ocasionados a lo largo de la infraestructura petrolera representan una amenaza constante en el territorio. El terrorismo fue tomado en cuenta con áreas de influencia en la frontera norte (mayor y menor peligro) y áreas de afectación directa, en ciudades y poblados vulnerables. La agitación social y el sabotaje están relacionados con las ciudades y centros poblados respectivamente, asentados cerca de la infraestructura petrolera, creando las condiciones para posibles problemas antrópicos de este tipo. El Desvío Ilegal fue determinado igualmente pero considerando centros poblados ubicados cerca al poliducto donde se puede producir robo ilegal del combustible.









VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

---

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN DESAFÍO CONSTITUCIONAL

---

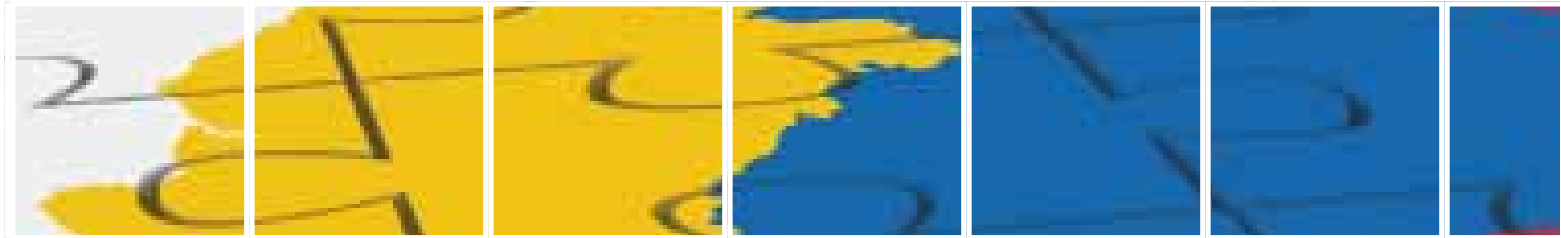


# MEMORIAS

---

VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
**ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN DESAFIO CONSTITUCIONAL**

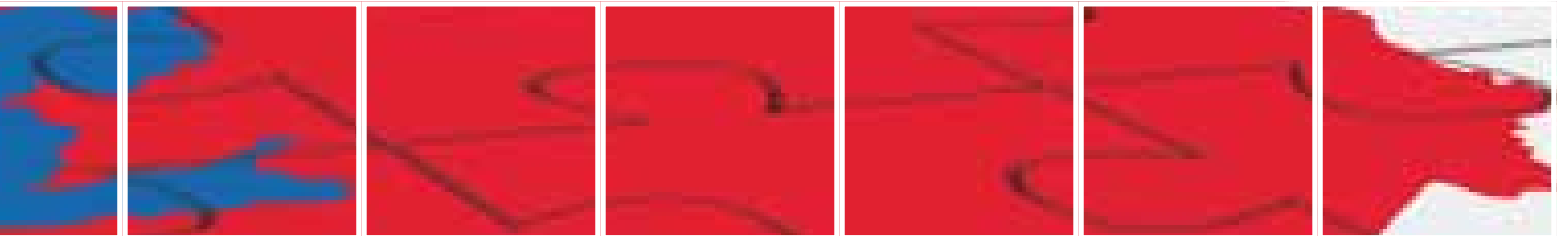
---



LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **ANÁLISIS CONCEPTUAL, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Dr. Domingo Gómez Orea  
Universidad Politécnica de Madrid





# ANÁLISIS CONCEPTUAL, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Dr. Domingo Gómez Orea  
Universidad Politécnica de Madrid

## SÍNTESIS

De acuerdo con el título, con los objetivos del simposio y con las intenciones de la organización, esta conferencia tiene dos partes; la primera intenta aclarar conceptualmente el Ordenamiento Territorial (OT en lo sucesivo), en cuanto disciplina científica, en cuanto técnica administrativa y en cuanto política pública, resaltando su papel como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, es decir, un desarrollo sensato, orientado a la calidad de vida (“el buen vivir”) de la población, equilibrado e integrado en el espacio (cohesión territorial), solidario en el espacio y en el tiempo, y que atribuye el mismo interés (no la misma importancia) a las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la social y ambiental.

La exposición intenta mostrar la utilidad del OT para propiciar un desarrollo basado en los propios recursos y en las limitaciones que requiere la sostenibilidad ecológica del territorio ecuatoriano. Se trata de un enfoque muy utilizado en otros países con buenos resultados, aunque frecuentemente debilitado por las visiones reduccionista de un desarrollo basado en lo económico, a corto plazo y que hipoteca la discrecionalidad de los poderes públicos. Es el caso, por ejemplo, de El Salvador, donde el plan del valle de Zapotitlan ha dado muy buenos resultados o el reciente de San Miguel y de numerosas zonas europeas.

Se explica también cómo, aún actuando sobre un mismo territorio, cada plan afronta las estructuras y los problemas que corresponden a su nivel, de tal forma que es posible la cooperación y la coordinación territorial de diferentes niveles de gobierno; para ello es fundamental que quede muy bien definido el contenido y el alcance de cada tipo de plan en la legislación que establezca los instrumentos de planificación territorial.

La segunda parte expone la forma en que ha evolucionado el OT y las tendencias que aparecen hacia el futuro, las cuales se concretan en los siguientes aspectos: el pensamiento prospectivo y la consiguiente definición de escenarios, particularmente en tres aspectos notables: el cambio climático, la energía (y el binomio energía-agua) y la cabida poblacional del territorio asociada a la huella ecológica; los escenarios en cada uno de esos temas llevan a la consideración de nuevas actividades en el OT. Otro aspecto notable es el desarrollo y la incorporación de nuevos instrumentos al OT, como la custodia del territorio, la evaluación ambiental estratégica (que incluye la evaluación de impacto territorial), la recuperación de espacios degradados entendido como “tercer pilar” de la gestión ambiental, los observatorios territoriales y el desarrollo de sistemas expertos. Luego se señalan los nuevos conceptos que se incorporan al OT, como la gobernanza territorial, la gestión integrada de zonas costeras, la colaboración transfronteriza, la consideración de la tercera “esencia” del sistema territorial, es decir el paisaje, la descentralización, las nuevas relaciones campo-ciudad y la utilización de enfoque del OT para planificar el desarrollo rural. Por último se plantean nuevos modelos destacando la Estrategia Territorial Europea (ETE), y se denuncian dos debilidades: déficit de concertación, insuficiente participación pública y predominio exagerado de lo político.

## 1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento (u ordenación) territorial es una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conse-

guir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

El ordenamiento territorial se hace operativo a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científicotécnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos, el ordenamiento territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso continuo e iterativo de diagnóstico, planificación y gestión.

El ordenamiento territorial se aplica de forma multi e interdisciplinar, en direcciones diversas y complementarias:

- A la corrección de desequilibrios territoriales entre los sistemas territoriales de cada nivel (nacional, regional, comarcal, local o particular) e internamente en cada uno de ellos.
- Como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, en cuanto identifica las actividades que soportan las dimensiones del desarrollo, las distribuye en el espacio de acuerdo con la vocación natural de medio físico y con las relaciones de sinergia, complementariedad, disfuncionalidad, compatibilidad e incompatibilidad que se dan entre ellas, regula su funcionamiento y atiende a todas las facetas -social, económica y ambiental- de la calidad de vida.
- Como un instrumento preventivo de gestión ambiental en cuanto controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.
- Como un instrumento preventivo de riesgos naturales y tecnológicos en cuanto evita localizar población y actividades en las zonas sometidas a riesgo.

En el ordenamiento territorial destacan tres componentes:

- Institucional: determinante de la eficacia del proceso, científico-técnica: aplica metodologías sistemáticas a procesos de decisión abiertos y persigue el máximo beneficio social, democrática: se basa en la participación de la población implicada y en la concertación de los agentes socioeconómicos.

La práctica del ordenamiento territorial requiere, entre otras, tres condiciones básicas:

- Voluntad política, para imponer el control del uso del suelo y del comportamiento de las actividades.
- Cobertura legal de los planes.
- Capacidad institucional para gestionar la ejecución, el seguimiento y el control de los planes.

En términos operativos, ordenar un territorio significa: Identificar, Distribuir, Organizar y Regular las Actividades Humanas que soportan el Desarrollo en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y Prioridades, configurando un sistema territorial armónico, funcional, bello, eficiente,... marco de la calidad de vida de la población.

## 2. EL SISTEMA TERRITORIAL

El sistema territorial (figura 1) es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

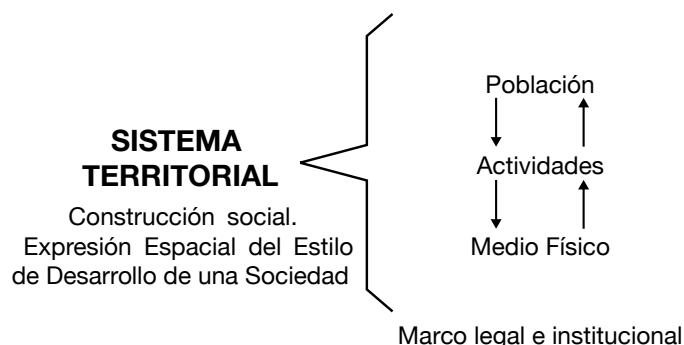


Figura 1. El sistema territorial

La población se organiza en grupos de interés y genera instituciones que la vertebran así como normas legales que, junto a las propias de todo sistema, definen las reglas del juego gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio.

Por consiguiente las componentes del sistema territorial son las que muestra la figura 2.: el medio físico o sistema natural tal como se encuentra, la población y las actividades que practica: de producción, consumo y relación social, el poblamiento o sistema de asentamientos poblacionales, los canales de relación o infraestructuras a través de las cuales éstos intercambian personas, mercancías, energía e información, las instituciones que facilitan el funcionamiento social y el marco normativo o legal que regula tal funcionamiento.

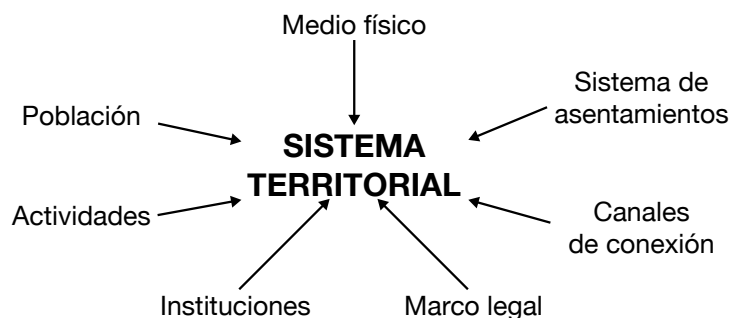


Figura 2. Las componentes del sistema territorial

La idea de sistema territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio, pero generalmente se refiere a los siguientes tipos paradigmáticos de regiones:

- Políticoadministrativas, asociadas a la organización territorial de cada país.
- Homogéneas o formales, definidas por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad puede referirse a aspectos temáticos (área de extensión de la identidad cultural de una comunidad, hábitat de una especie, etc.) o integrales.
- Funcionales, conformadas por las relaciones recíprocas entre lugares, generalmente polarizadas por uno más importante, o por flujos de relación direccionales cual son las cuencas hidrográficas.
- Estratégicas: definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar: recurso, valor, potencial, problema, etc.

El sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior.

A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores. En términos generales opera el principio de coherencia que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto) y el principio de subsidiariedad que establece cómo cada problema deber ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible. Seis niveles típicos definen la jerarquía de los sistemas territoriales, a cada uno de los cuales corresponde una escala característica de estudio, diagnóstico y planificación:

1. Supranacional, por ejemplo la Región Andina, el Cono Sur americano o el Corredor Centroamericano. Escala característica 1:1.000.000 o superior.
2. Nacional o nivel estado nacional. Escala característica 1:500.000/1:1.000.000.
3. Regional, primer nivel bajo el nacional. Escala 1:50.000/1:100.000.
4. Subregional o comarcal, primer nivel por encima del municipal. Escala 1:25.000.
5. Local o municipal. Escala 1:25000 a 1:10.000 o mayor.
6. Particular, división del municipio en "aldeas" polígonos, etc. Escala 1:5.000 o mayor.

### 3. EL MODELO TERRITORIAL

Como todo sistema, el territorial es muy complejo lo que exige recurrir a modelos para describirlo e interpretarlo; un modelo es una imagen simplificada de un sistema, cuya calidad depende no tanto de la fidelidad con que representa el sistema modelizado cuanto de su capacidad para ayudar a la interpretación de su estructura y de su funcionamiento.

El modelo territorial es una imagen simplificada del sistema territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de él (figura 3.), cual son los siguientes:

- El medio físico y los usos primarios del suelo, expresados por manchas de color.
- El sistema de asentamientos poblacionales, generalmente representado por círculos de diámetro asociado al tamaño o importancia de cada núcleo poblacional.
- Los canales de relación, especialmente las infraestructuras de transporte (conexiones interiores y con el exterior), representadas por líneas de diferente grosor o color según su importancia.
- Otros elementos significativos y representables.

El modelo territorial es aplicable a cualquier nivel de la jerarquía antes citada y a cualquier momento: al pasado, al presente o al futuro. En él las actividades son ubicuas, llenan todo el espacio, no hay recintos sin actividad porque son éstas quienes definen el carácter de cada zona: urbana, rural o infraestructural.

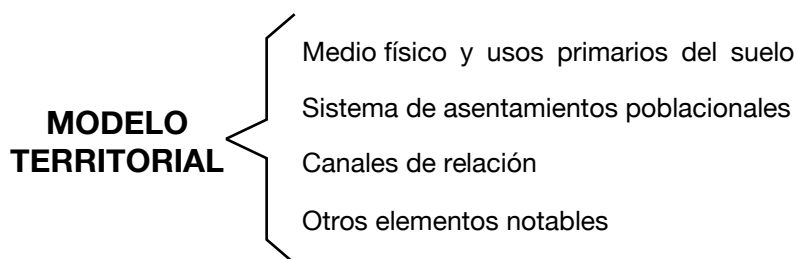


Figura 3. Elemento que se suelen incluir en el modelo territorial: representación simplificada del sistema territorial

El sistema territorial, y el modelo que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial (figura 4).

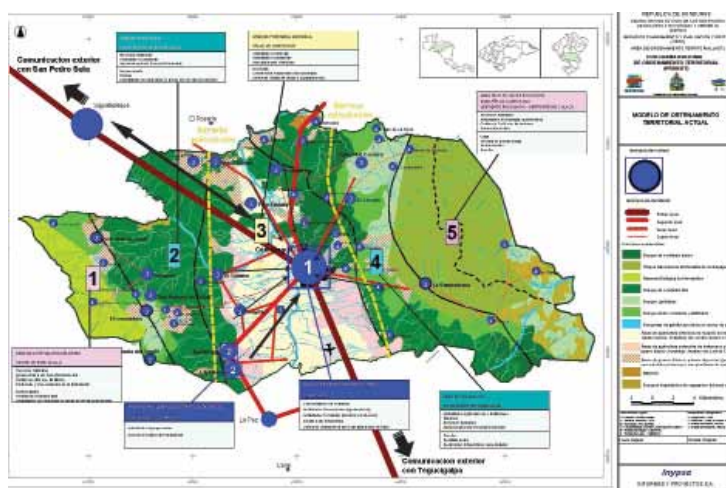


Figura 4. Modelo territorial de un sistema real mostrando los elementos característicos: el medio físico y los usos primarios del suelo, el sistema de asentamientos poblacionales, las conexiones interiores y con el exterior y algún elemento singular.

## 4. EVOLUCIÓN TENDENCIAL DEL SISTEMA TERRITORIAL

En todo sistema territorial, además de relaciones causales, existen interrelaciones dialécticas que determinan conflictos (figura 5) entre agentes socioeconómicos, entre sectores de actividad, entre las propias actividades y entre las instituciones públicas, esta última a causa de la confluencia de competencias administrativas sobre un mismo espacio producida por la fragmentación de la Administración Pública en las complejas sociedades modernas. El carácter dialéctico de tales interrelaciones requiere aplicar el método dialéctico para entenderlas.

En ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado y del más fuerte y con una visión a corto plazo; es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntarista (“laissez faire”), que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general, caracterizados por:

- Desequilibrio territorial
- Desintegración espacial
- Desvertebración social
- Disfuncionalidad entre actividades
- Ineficacia e ineficiencia económica de las actividades
- Inaccesibilidad al territorio
- Mezcla y superposición desordenada de usos
- Exposición a riesgos naturales
- Despilfarro de recursos territoriales
- Degradación ambiental
- Marco inadecuado para la calidad de vida

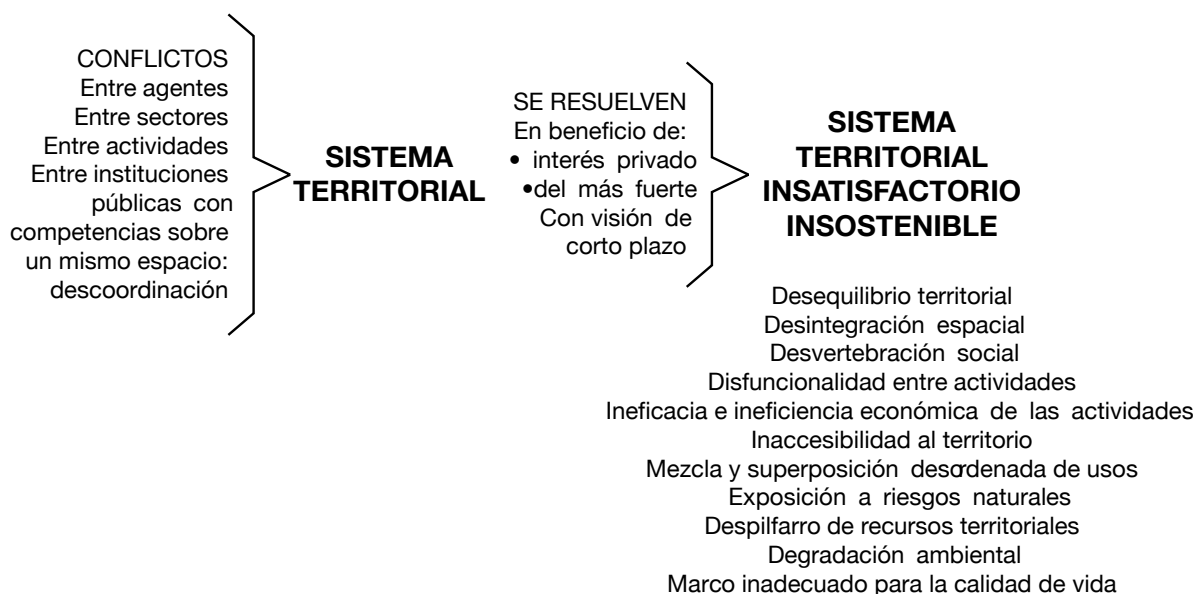


Figura 5. La evolución tendencial (“laissez faire”) del sistema territorial conduce, generalmente, a un sistema territorial insatisfactorio

En realidad, la evolución tendencial, sin intervención, no existe; la realidad es que en todo sistema territorial hay algún tipo de planificación porque siempre hay alguien que reflexiona sobre la situación actual y su tendencia hacia el futuro y sobre la forma de incidir sobre ella para reorientar su evolución hacia unos objetivos definidos, que eso es la planificación. El problema es que tal iniciativa no sea pública y, por tanto, orientada al interés general, sino privada y por quien tiene capacidad para hacerlo, y orientada por ello a intereses privados, generalmente alejados de los públicos y con visión de corto plazo.



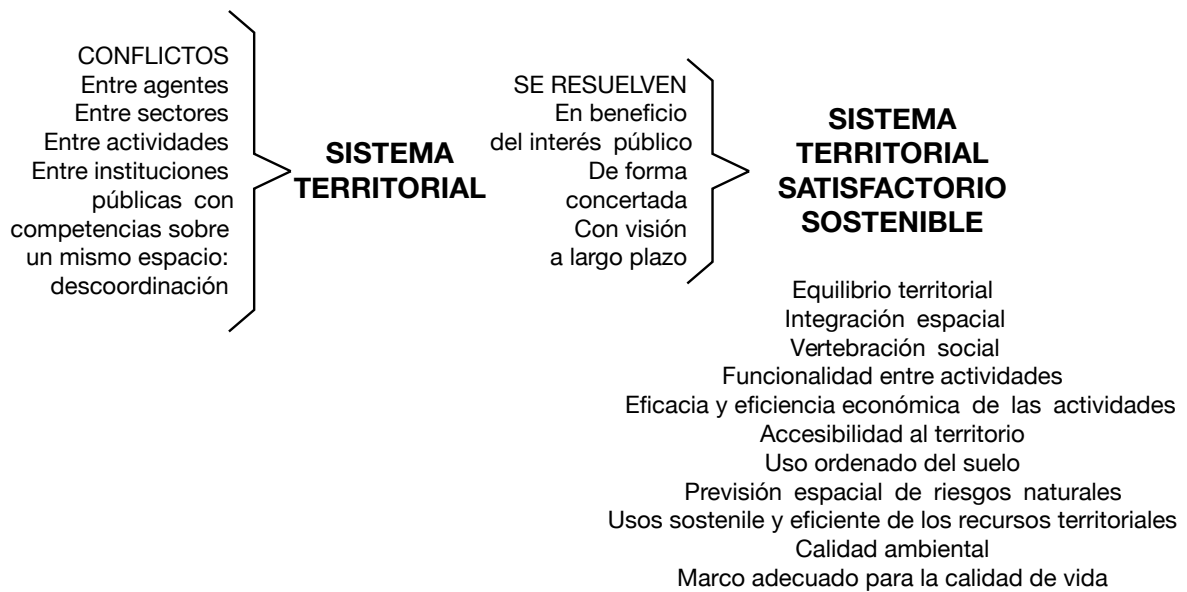


Figura 6. La evolución planificada del sistema territorial (ordenación territorial) es ineludible para avanzar hacia un sistema satisfactorio y sostenible que proporcione un marco adecuado a la calidad de vida de los ciudadanos.

## 5. EVOLUCIÓN PLANIFICADA DEL SISTEMA TERRITORIAL: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

En el contexto descrito se justifica la evolución planificada del sistema territorial (figura 6.), objetivo primordial de la ordenación del territorio (figura 7.). Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma concertada entre los agentes socioeconómicos y en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como “lo que se debe hacer” es lo que “no se debe hacer”, y donde tan importante como resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.

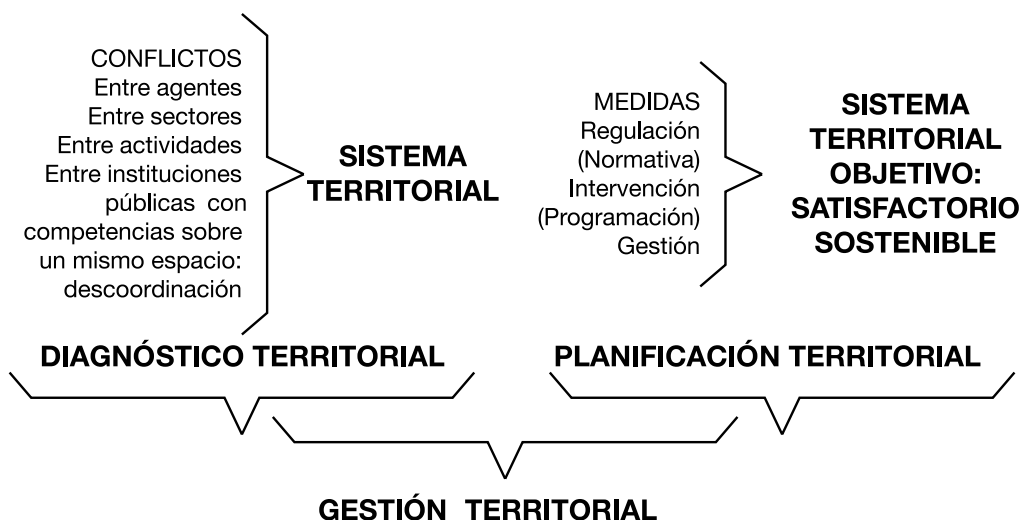


Figura 7. Las tres facetas de la ordenación territorial: Diagnóstico Territorial, Planificación Territorial y Gestión Territorial.

La ordenación territorial implica, pues, tres facetas complementarias e iterativas (figura 8):

1. El diagnóstico territorial o análisis e interpretación del sistema territorial a la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.
2. La planificación territorial o definición del sistema territorial futuro y de las medidas (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él. Dentro de ésta, la prospectiva territorial, define escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencia para seleccionar la imagen objetivo a conseguir a largo plazo.
3. La gestión territorial o conjunto de diligencias para aplicar las medidas capaces de conducir el sistema territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.

## 6. MODELO CONCEPTUAL DE OT

El ordenamiento territorial se puede conceptualizar según el modelo de la figura 8. Situados en una determinada unidad geográfica, ubicada en un contexto exterior, tres elementos proporcionan la estructura básica del modelo:

- Las actividades humanas que soportan y dan cauce al desarrollo.
- Su localización en el espacio.
- La regulación de su comportamiento

Y se complementa con otro: el sistema territorial que se configura.

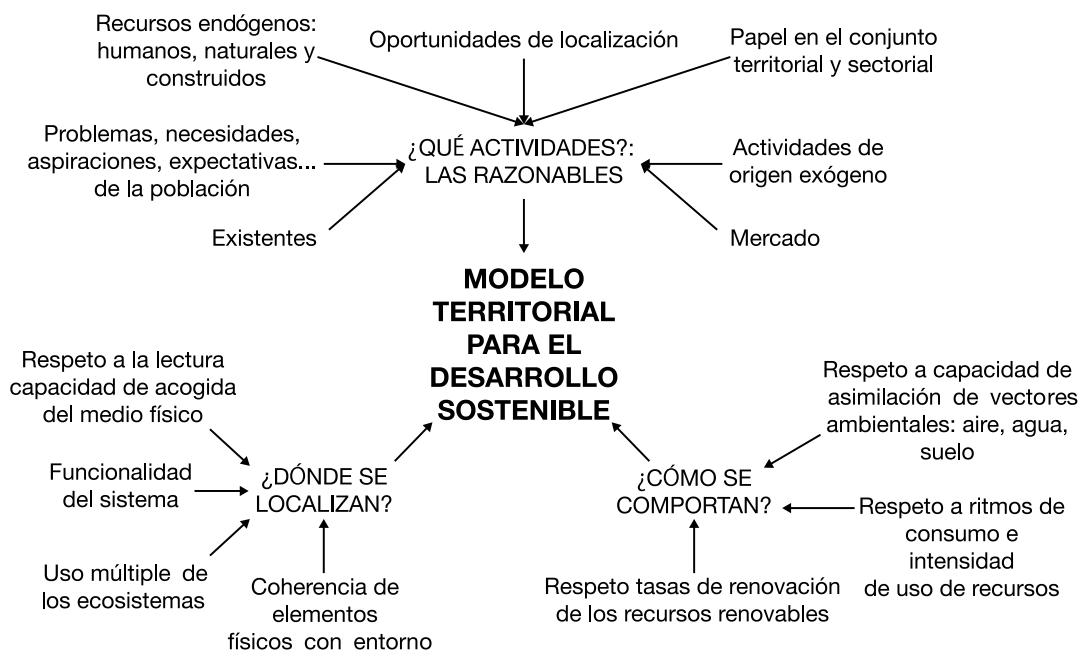


Figura 8. Modelo conceptual de ordenamiento territorial

Cada uno de estos tres elementos viene definido, en un segundo nivel, por otros que se explican a continuación.

### 6.1 Las actividades a ordenar

Las actividades que el plan ha de tomar en cuenta son las presentes o expectantes en la zona: porque existan recursos que las sugieren o porque exista demanda por parte de agentes externos; incluso

deben ser consideradas, para rechazarlas, las que se consideran indeseables. En principio habría que ordenar las siguientes:

- Las existentes, para verificar su razonabilidad en la zona, su localización y su comportamiento.
- Las que aprovechan los recursos endógenos: naturales, contruidos y humanos existentes en el ámbito a ordenar.
- Las que se desprenden de las oportunidades de localización de la zona, entendiendo por tal la posibilidad de generar actividades que ofrece su posición relativa.
- Las que derivan de unas perspectivas de demanda basadas en el incremento del tiempo libre (ocio, cultura, recreo al aire libre, etc.), de la sensibilidad ambiental (conservación de la naturaleza, gestión de vectores ambientales: aire, agua, suelo, recuperación ambiental, etc.), de la incorporación de la mujer al trabajo (servicios del hogar, atención a niños, etc.), envejecimiento de la población (servicios de proximidad, etc.), telemática, incremento de la red de transportes rápidos y otras muchas que se deducen de un análisis prospectivo.
- Las que derivan del objetivo de integración horizontal con las otras unidades territoriales de su mismo nivel, teniendo en cuenta su papel en el conjunto. Las diferentes unidades territoriales deben enfocar su desarrollo sobre la complementariedad y la sinergia y no sobre la competitividad.
- Las que derivan del objetivo de integración entre sectores económicos, para que el sistema territorial resulte diverso y equilibrado, siempre en la medida en que lo permitan los recursos endógenos.
- Las que derivan de la integración vertical hacia arriba en el nivel superior al que pertenece la zona a ordenar y que, generalmente, vendrán determinadas por decisiones de niveles administrativos de más alta jerarquía.
- Las que derivan de la integración vertical hacia abajo, generalmente definidas en demandas, aspiraciones y previsiones administrativas de niveles inferiores.
- Las que derivan de los problemas, necesidades, expectativas y aspiraciones de la población.
- Por último también habrá que considerar aquellas actividades de carácter exógeno, es decir, de coherencia dudosa con la zona pero que son demandadas por agentes externos; con independencia del análisis de tal coherencia, que puede conducir al rechazo, deberán ser objeto de un férreo control sobre su localización y sobre su comportamiento en la zona objeto de desarrollo y ordenación.

## 6.2 La localización de las actividades a ordenar

Tal como ilustra el modelo, la localización de las actividades consideradas ha de atender a la “lectura” del territorio según cuatro criterios:

- Respeto a la capacidad de acogida del medio físico.
- Funcionalidad: optimización de las relaciones entre las actividades.
- Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas.
- Coherencia, ecológica, paisajística y de usos del suelo, de los elementos físicos que forman las actividades con su entorno

### Respeto a la capacidad de acogida del medio físico

La capacidad de acogida representa la relación del medio físico con las actividades humanas, se refiere al “grado de idoneidad”, al uso que puede hacerse del medio teniendo en cuenta su fragilidad y su potencialidad, es decir internalizando todos los costes; dada la heterogeneidad del territorio, la capaci-

dad de acogida se determina para recintos homogéneos a los que se denomina unidades ambientales. Viene a expresar la concertación de quienes ven tal relación desde el medio físico, prioritariamente en términos de impacto: los “conservacionistas”, y quienes la perciben desde la actividad, prioritariamente también, en términos de aptitud o potencial del territorio: los “promotores”; la aptitud corresponde a la búsqueda de las condiciones más favorables que hace el responsable de una actividad en proyecto cuando no internaliza los costes sociales que genera: el promotor pone el medio al servicio de la actividad y tiende a ignorar las alteraciones indeseables que ésta puede producir en aquél - externalidades negativas-, a no ser que afecten al propio funcionamiento de la actividad; en el concepto se incluyen también los riesgos derivados del funcionamiento para la actividad: inundación, sismicidad, vulcanismo, etc. Puede entenderse, por tanto, en términos de oferta y demanda: la capacidad de acogida representa la “oferta” del territorio para acoger las actividades que “demandan” un lugar para ubicarse.

La determinación de la capacidad de acogida requiere la participación de un equipo multidisciplinar, en el que intervengan conocedores del medio y de las actividades. La capacidad de acogida se puede formalizar mediante las denominadas matrices de capacidad de acogida: cuadros de doble entrada en una de las cuales se disponen las unidades ambientales en que se estructura el territorio y en la otra las actividades que se juzgan.

La matriz de capacidad de acogida asociada a un plano de unidades ambientales y a las sobrecargas derivadas de los aspectos críticos que operan en el medio (vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos subterráneos, erosionabilidad, riesgos: inundación, vulcanismo, sismicidad, incendio, etc.) representa la “lectura” o vocación natural del medio físico, y constituye un ideal al que tender a la hora de distribuir las actividades en el espacio y de diseñar los canales que las relacionan: imagen objetivo.

### **Funcionalidad del sistema**

Se refiere a la optimización de las interacciones entre las actividades a localizar, de tal forma que se consiga un sistema funcionalmente correcto, que proporcione accesibilidad a los recursos naturales, a las zonas de producción y a los equipamientos públicos, así como dotaciones de éstos suficientes y económicas; y en suma, un marco de calidad de vida elevado a la población.

Para conseguir un sistema territorial armónico y funcional, hay que analizar las relaciones entre las actividades para, a partir de ahí, plantear la imagen objetivo del territorio a ordenar, incluyendo los canales de relación entre las actividades. El primer problema a solventar se refiere a la posibilidad de coexistencia de dichas actividades en el tiempo y en el espacio, en función de sus requerimientos e influjos mutuos, expresadas en términos de neutralidad, sinergia, complementariedad, compatibilidad, disfuncionalidad o incompatibilidad. Se facilita el análisis de la relación entre pares de actividades cruzándolas entre sí en una matriz de doble entrada, cuyas celdas se formalizan con una serie de símbolos expresivos de la relación.

### **Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas**

Todo ecosistema permite distintas formas de uso y aprovechamiento; un bosque puede producir madera, leña, plantas aromáticas y medicinales, hongos y setas, y ser utilizado para la caza, la pesca o el esparcimiento y recreo al aire libre; un ecosistema fluvial es un elemento singular del paisaje, actúa como refugio para las especies cinegéticas, soporta fauna ictícola, ofrece solaz para los ciudadanos, permite el baño, admite la aportación de aguas residuales por debajo de su capacidad de autodepuración, dispone del recurso agua, en fin, un conjunto de elementos que sugieren un aprovechamiento múltiple del ecosistema; igualmente un campo agrícola crea paisaje, puede soportar especies cinegéticas y ofrece otras posibilidades. La ordenación territorial propicia el aprovechamiento de todas ellas, en la medida en que tales aprovechamientos sean compatibles, complementarios o sinérgicos.

## **Coherencia, ecológica, paisajística y de usos del suelo, de los elementos físicos que forman las actividades con su entorno**

En cuanto a los elementos físicos -edificios e instalaciones-, la ordenación territorial busca la coherencia con el entorno según las siguientes facetas:

- Coherencia ecológica, es decir con el clima, los ecosistemas, los hábitats y la biocenosis.
- Coherencia paisajística, particularmente visual -formas, materiales, colores, volumen/escalapero también olfativa y sonora, en cuanto el paisaje es la expresión externa del medio y su percepción polisensorial. La coherencia paisajística puede ser por semejanza o por contraste, según se de similitud o discrepancia con el entorno.
- Coherencia territorial, es decir con la estructura territorial, de tal manera que la actividad sea una pieza coherente en el entramado de usos del suelo, favoreciendo las relaciones de complementariedad y sinergia y evitando las de disfuncionalidad e incompatibilidad.
- Coherencia social, en términos de atención a necesidades, demandas, exigencias, aspiraciones y expectativas de la población, consideración de las preferencias de la población en el diseño y participación de la población en la gestión, en la medida de lo posible.
- Coherencia institucional; previsión sobre el comportamiento de las instituciones en cuanto a la gestión de las actividades.

## **6.3 La regulación del comportamiento de las actividades**

Regular el comportamiento de las actividades, significa, de acuerdo con el esquema anterior, conseguir una gestión respetuosa con el medio físico en términos de los i fluentes que utiliza y de los efluentes que emite.

La utilización racional de influentes: materias primas, energía y agua, fundamentalmente, se pueden concretar en los siguientes: respetar las tasas de renovación de los recursos naturales renovables, respetar unos ritmos de uso de los recursos no renovables que se consumen cuando se utilizan (combustibles fósiles, minerales, etc.) tales que no se agoten antes de que aparezca un sustituto preferiblemente de carácter renovable y respetar unas intensidades de uso (capacidad de carga) de los recursos no renovables que no se agotan cuando se utilizan (los de tipos cultural o paisajístico, fundamentalmente) por debajo de la cabida ecológica o perceptual.

Respetar el medio ambiente en la emisión de efluentes significa no superar la capacidad de asimilación o, más concretamente, la carga crítica, de los vectores ambientales: agua, aire y suelo; por carga crítica se entiende el umbral de concentración de un efluente en un vector ambiental a partir del cual se producen impactos significativos en los ecosistemas, en los seres vivos o en el patrimonio construido.

## **7. GENERALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Se dijo en el punto anterior que el sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos (figura 9) donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior; que a cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; y que en términos generales opera el principio de coherencia que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser tratado y el principio

de subsidiariedad que establece cómo cada problema deber ser atendido (previsto o resuelto) y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible.

1. Nivel supranacional
2. Nivel nacional (Escala característica 1:500.000/1:1.000.000)
3. Nivel regional o (Escala 1:50.000/1:100.000)
4. Nivel subregional/comarcal (agregación de municipios. Escala 1:25.000)  
Nivel local/municipal (Escala 1:25000 a 1:10.000, o mayor en lugares concretos)
5. Nivel particular (polígono. Escala 1:5.000 o mayor)

Figura 9. Niveles típicos que definen la jerarquía de los sistemas territoriales a cada uno de los cuales corresponde un nivel de planificación

Reconociendo la jerarquía de niveles, estructuras, potencialidades y problemas territoriales señalados, generalmente, los sistemas de ordenamiento territorial establecidos en los países que adoptan este enfoque como elemento imprescindible de su política de desarrollo sostenible (los más evolucionados), operan a través de un conjunto coherente de planes (instrumentos de planificación), de carácter integral y sectorial, previstos en un legislación específica en materia de ordenación territorial (y en otras leyes sectoriales con incidencia territorial, como las de carreteras, de aguas, de espacios protegidos, etc.), que se desarrollan en cascada desde los niveles territoriales superiores hasta los inferiores, según un proceso de arriba abajo, en el que las determinaciones previstas en los niveles superiores y ámbitos más extensos, se adoptan como referencia obligada para la elaboración de los que corresponden a niveles inferiores (figura 10). De esta forma se garantiza la coherencia y la integración vertical de las unidades territoriales de cada nivel, así como las decisiones que se adopten, en las de orden superior, incluyendo las estructuras territoriales que les corresponden.

En este esquema a los principios de coherencia y subsidiariedad, antes enunciados, se añade el de contracorriente que señala cómo los planes de ámbitos geográficos superiores deben contemplar el desarrollo de los ámbitos menores, mientras desde estos últimos se debe impulsar el desarrollo de los mayores.

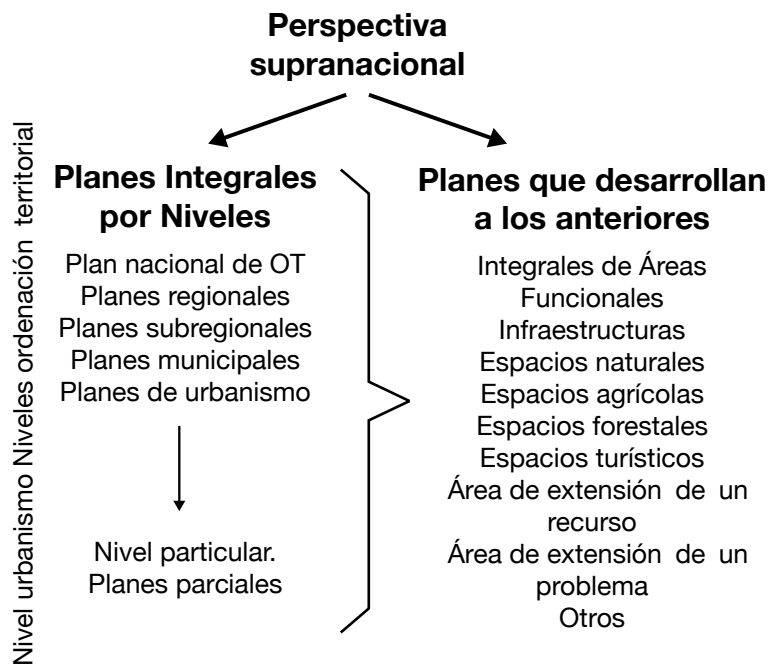


Figura 10. Los instrumentos de ordenación territorial básicos (cuadro de la izquierda) y de desarrollo de los básicos (cuadro de la derecha)

El desarrollo en cascada se refiere a los ámbitos geográficos, no a la población, la cual queda afectada por todos los planes, de tal manera que las instituciones de niveles inferiores han de participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores y los ciudadanos, agentes y actores, en los planes de cualquier nivel según un proceso capaz de acoger las iniciativas de abajo a arriba y de acuerdo con los principios de participación, concertación y transparencia.

A cada nivel corresponden unas características propias del plan que le corresponde en términos de: contenido escala y alcance, estilo, etc.

## 8. INSTRUMENTOS DE DESARROLLO A NIVEL DE PLAN

Varios instrumentos permiten hacer operativo un Plan de Ordenamiento Territorial:

- De planificación: Otros planes, que pueden ser integrales: referidos a áreas homogéneas, funcionales o estratégicas, o sectoriales: relativos a unidades estratégicas definidas por el área de extensión de potencialidades, problemas, etc.
- De regulación: Normativa general y particular
- De intervención: Programas, proyectos y otras acciones y su ejecución en el tiempo
- De financiación
- De gestión: ente gestor, sistema de gestión, indicadores para seguimiento, señales de alerta
- De reformulación
- De gestión ambiental

## 9. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL UTILIZABLES EN LOS PLANES DE OT

El término gestión se refiere a la realización de diligencias para conseguir un objetivo; en el caso del medio ambiente tal objetivo consiste en conseguir calidad ambiental acorde con las circunstancias económico sociales del país. El objetivo general señalado se puede partir en tres más concretos asociados a otras tantas líneas de acción que se complementan y refuerzan de forma sinérgica:

- Prevenir degradaciones ambientales
- Corregir el comportamiento de las actividades que generen o puedan generar degradaciones
- Curar degradaciones: recuperar, restaurar, reformar, rehabilitar, fortalecer y poner en valor espacios y factores ambientales degradados.

Estas líneas cuentan con instrumentos operativos de intervención que tienen una cierta polivalencia respecto a las tres líneas de acción citadas, pero se ubican en aquella que resulta más próxima y directa. Son los siguientes:

- Para la preventiva: los estudios de impacto ambiental de proyectos, los informes de sostenibilidad ambiental de planes y programas, la Autorización Ambiental Integrada y el Análisis de Riesgo Ambiental.
- Para la línea correctora: los instrumentos orientados a los procesos productivos de bienes o de servicios: Sistemas Normalizados de Gestión Ambiental; los orientados a los productos: Etiquetado Ecológico; el Análisis del Ciclo de Vida (ACV) de un producto y la Huella Ecológica

- Para la línea curativa, la recuperación de espacios degradados en general y de los suelos contaminados en particular.

Se describen estos instrumentos en Gómez Orea, D. 2007. Consultoría e Ingeniería Ambiental. Mundi Prensa. Madrid.

## 10. METODOLOGÍA GENERAL PARA ELABORAR UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Cualquiera que sea la orientación, el alcance, el contenido y la metodología que se adopte, así como los requerimientos legales establecidos, la elaboración de cualquier trabajo técnico: plan, programa, proyecto o instrumento de gestión ambiental, se desarrolla en tres grandes fases (a las que precede la preparatoria) que, admitiendo una esquematización secuencial, en la práctica se desarrollan de forma iterativa y en ciclos sucesivos, según un proceso de aprendizaje sobre la realidad compleja, cambiante e incierta del sistema objeto de atención.

Son las siguientes (figura 11):

- Fase preparatoria: planificación y organización del trabajo a realizar.
- Fase de información y diagnóstico: conocimiento e interpretación del sistema territorial a la vista de su evolución histórica y de sus tendencias de futuro.
- Fase de planificación: definición de un sistema territorial objetivo a largo plazo y las propuestas de acción, de regulación y de gestión, para alcanzarlo.
- Fase de gestión: forma en que se ejecutan y explotan las propuestas adoptadas.

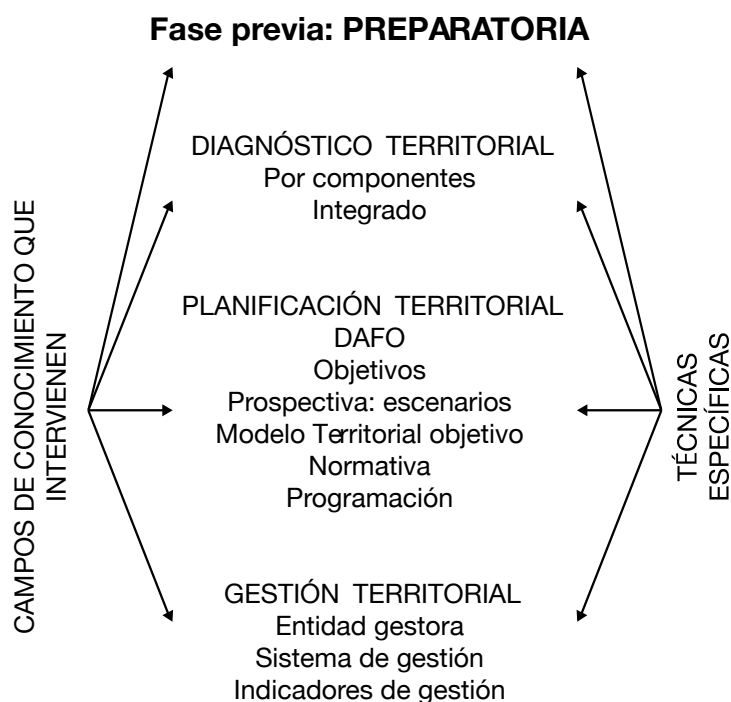


Figura 11. Fases por las que pasa la realización de un plan de OT



## 10.1 Fase de información y diagnóstico

Esta fase se refiere al conocimiento e interpretación del sistema territorial a la luz de su evolución histórica y de su tendencia hacia el futuro en ausencia de intervención. Se facilita el diagnóstico precediendo en dos pasos: diagnósticos de los subsistemas o de las componentes del sistema territorial y diagnóstico integrado del sistema territorial.

## 10.2 Información y diagnóstico del medio físico: territorio y recursos naturales

La información correspondiente a este subsistema se orientan a conocer los elementos y procesos que operan en el territorio: clima, agua, materiales, formas, procesos, biocenosis, ecosistemas y paisaje, tal como se encuentran en la actualidad, para detectar en que medida puede cumplir las tres funciones que loas actividades humanas demandan a este subsistema: fuente de recursos y materias primas, capacidad de acogida y receptor de efluentes.

La información recogida ha de permitir determinar la capacidad de acogida o cabida del territorio para las distintas actividades a ordenar teniendo en cuenta, en pie de igualdad, el binomio "territorio - actividad": en qué medida el territorio cubre los requisitos locacionales de la actividad y en qué medida ésta puede afectar a las características y valores de aquél. La capacidad de acogida, por tanto, no es otra cosa que la expresión de la relación territorioactividades en términos de vocacionalidad, compatibilidad e incompatibilidad para cada punto o unidad operacional que se adopte.

## 10.3 Información y diagnóstico de la población

Este diagnóstico se orienta a valorar la población en términos de problemas, aspiraciones y oportunidades respecto de los siguientes aspectos:

- Fuerza de trabajo, o capacidad, cuantitativa y cualitativa, de desarrollar actividades de producción.
- Consumidora de bienes y servicios.
- Sujeto de relaciones sociales.

Para ello resulta indispensable conocer una serie de datos, cuantitativos y cualitativos, y compararlos con los valores que adquieren en otros ámbitos que se adoptan como referencia (provincia, región u otras áreas de rango similar):

- Datos cuantitativos: efectivos existentes, totales y por unidad de superficie (densidad), su evolución en el tiempo, su distribución en el espacio (población por cada asentamiento), su estructura por edades y sexo (pirámides), población activa y dependiente, población ocupada y en paro, etc.
- Características cualitativas, determinantes de la aptitud o capacidad técnica de la población y actitud o disposición, estado de ánimo, para la acción.
- Cultura, estilos de vida o pautas de comportamiento dignos de conservación y/o que constituyen recursos explotables, y que están en la base de la escala de valores sociales.
- Nivel de participación en relación con decisiones de la colectividad y con la cohesión política y social.

## 10.4 Diagnóstico de las actividades

- Se trata, de un lado, de analizar las actividades existentes desde los puntos de vista de su localiza-

ción, su viabilidad, su comportamiento y su relación con las demás o papel en el conjunto, y de otro, de identificar las actividades que han de ser objeto de regulación en el plan, respecto de las cuales se determinará la capacidad de acogida del territorio y sobre las que se apoyará el desarrollo socioeconómico del ámbito de trabajo.

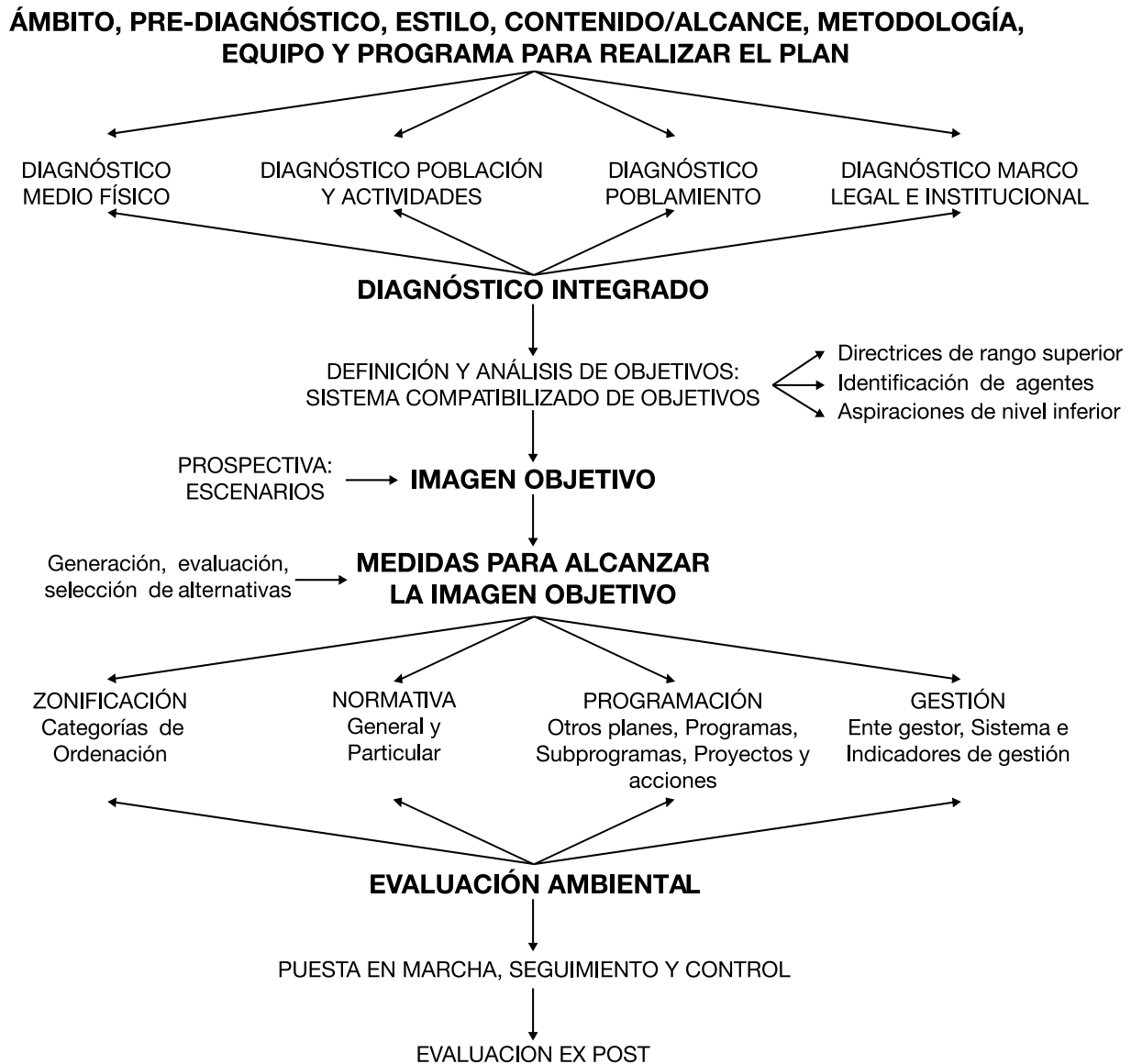


Figura 13. Metodología general desarrollada para formular un plan de OT

## 10.5 Información y diagnóstico del sistema de asentamientos e infraestructuras

Se refiere este subsistema a los núcleos de población (ciudades, pueblos, aldeas, caseríos, etc.) y a las infraestructuras o canales de relación, a través de los cuales intercambian personas, mercancías, energía e información. El diagnóstico se basa en detectar la capacidad de este subsistema para:

- Que la población pueda acceder fácilmente a la explotación de los recursos naturales.

- Dotar a la población de los bienes y servicios sociales necesarios, en cantidad, calidad y accesibilidad, de forma económica.
- Que la población pueda acceder con comodidad y rapidez a los lugares de trabajo.
- Que resulte fácil el intercambio de mercancías, personas e información.
- Que se produzca una fluida interrelación social.

Este diagnóstico implica la recogida y tratamiento de la información en torno a los siguientes aspectos:

- Distribución de los asentamientos en el espacio, y su comparación con los modelos “horizontales” de estructura espacial.
- Jerarquía de los asentamientos y relaciones de dependencias entre ellos.
- Canales a través de los cuales se producen las relaciones entre los asentamientos.
- Intercambio de personas, mercancías, energía e información.
- Dotaciones de infraestructuras y equipamientos colectivos.

A todo ello hay que añadir un análisis interno de cada núcleo de población, para conocer:

- Su estructura, tipologías edificatorias, elementos de carácter histórico, artístico o cultural, etc. y su comparación con modelos teóricos de referencia.
- Cantidad y calidad de su patrimonio construido
- Viabilidad hacia el futuro, teniendo en cuenta la cantidad y estructura de la población y las fuentes de riqueza con que puede contar para sostener un número mínimo de efectivos poblacionales.

## 10.6 Información y diagnóstico del marco legal e institucional

El conocimiento de la legislación y disposiciones administrativas con incidencia territorial, resulta necesario en cualquier plan en cuanto éste es el instrumento capaz de prolongar el espíritu de las leyes a las peculiaridades de cada caso particular. Su estudio debe detectar:

- Las condiciones y/o limitaciones que las leyes imponen a las determinaciones del plan.
- Las oportunidades que ciertas leyes ofrecen para las propuestas del plan. En este sentido, y particularmente en zonas de cierto carácter rural, resulta indispensable conocer la legislación, autonómica, nacional y comunitaria, que regula las actividades que cuentan con ayudas y financiación. Estas deberán ser consideradas en la relación de actividades objeto de regulación en el plan.
- Las afecciones normativas o estado legal del suelo: espacios directamente afectados por legislación sectorial, régimen de propiedad, espacios protegidos, montes y terrenos públicos, vías pecuarias, clasificación urbanística del suelo, reservas y cotos de caza, cotos de pesca, previsiones de planificación sectorial o territorial, etc.

Las instituciones públicas - comunitarias, nacionales o autonómicas - que administran el sistema, y opcionalmente las privadas así como organizaciones no gubernamentales, deben ser inventariadas y diagnosticadas en los siguientes términos:

- Inventario de las existentes o de las más significativas.

- Capacidad legal de acción de acuerdo con la legislación que les sirve de soporte.
- Capacidad técnica, en función de la dotación de personal con que cuentan.
- Capacidad financiera a partir de los presupuestos que manejan.
- Trayectoria seguida, en términos de eficacia, en el pasado reciente.

## 10.7 Diagnóstico integrado o de síntesis

Consiste en la interpretación/valoración de la situación actual del sistema a la vista de su trayectoria histórica y de su evolución previsible. Ello requiere sintetizar en un esquema breve y coherente los diagnósticos sectoriales esbozados, poniendo de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las oportunidades de los diferentes subsistemas.

El diagnóstico, y la información que le da fundamento, debe entenderse como una profundización del prediagnóstico realizado en la fase preparatoria, de tal manera que la información a recoger ha de rellenar las lagunas que permitan precisar la problemática esbozada en aquél.

Los principales elementos en los que se puede concretar el diagnóstico integrado son los siguientes:

1. Un plano mostrando el modelo territorial, es decir una representación sintética y simplificada de la estructura y el funcionamiento del territorio. Los elementos básicos de este modelo son:

- El sistema de asentamientos existente representado por la distribución espacial de los núcleos de población (dimensión horizontal del modelo) y las jerarquías existentes entre ellos (dimensión vertical del modelo)
- La red de comunicaciones entre ellos que marca las posibilidades de relación
- Unidades territoriales que definen el carácter del medio físico, las cuales pueden hacer coincidir con las unidades ambientales antes esbozadas.

2. Uno o más grafos o redes de relaciones causa efecto mostrando la concatenación de los problemas y conflictos en términos de relaciones de todo tipo.

3. Una tabla en la que se relacionen las causas con los elementos o procesos del sistema sobre los que se manifiestan los problemas

4. Un árbol de problemas estructurado por niveles representativos de las relaciones verticales de causa efecto entre ellos. Se puede complementar este árbol cruzado los problemas del mismo nivel en una matriz cuadrada sobre la que se señalan las relaciones horizontales, particularmente las sinérgias o reforzamientos, entre ellos.

5. Un plano representando los problemas identificados que admitan una localización más o menos precisa

6. Una serie de fichas en las que se describen los problemas identificados en términos de su manifestación, sus causas, agentes implicados, efectos, localización, cuantificación, gravedad, evolución, etc.

7. Una relación de recursos o potencialidades aprovechables del sistema

8. Una tabla descriptiva de los recursos en términos de tipo, localización, razones por las que permanecen ociosos, actividades a través de las cuales se podrían explotar, etc.

9. Un plano de potencialidades

10. Una descripción de las características y funcionamiento del medio físico: unidades ambientales y redes de relación

11. Una matriz DAFO: Debilidades, Fortalezas; Amenazas y Oportunidades, que es la base para definir la estrategia del plan.

12. Una memoria explicativa de todo lo anterior

## 10.8 Subfase de Prospectiva. Escenarios

La Prospectiva se refiere a predecir, desde el presente, los futuros posibles de las variables, componentes o sistema al que se aplica, a representarlos traduciéndolos a modelos y a orientar a los planificadores sobre la trayectoria a seguir para avanzar hacia los que se consideran deseables.

Para hacer sus predicciones, el análisis prospectivo parte del diagnóstico (que incluye el devenir histórico) e imagina supuestos de futuro sobre las variables y componentes más representativas y determinantes del sistema territorial así como sobre otros aspectos relevantes indirectamente relacionados con él. Algunos supuestos se basan en las tendencias observables, si bien la esencia de la prospectiva estriba en aquellos otros basados en ejercicios de imaginación y reflexión, independientes de tales tendencias e incluso que pueden suponer un ruptura respecto a ellas.

El esfuerzo prospectivo se justifica por el convencimiento, antifatalista, de que el futuro se puede decidir y construir, lo que constituye la esencia y el fundamento de la planificación; para hacerlo es preciso definir un futuro lejano y deseable y la forma de caminar hacia él, a través de un ejercicio de creatividad e innovación colectiva en el que participan expertos e interesados en general; en tal proceso se utilizan técnicas prospectivas, tales como tormenta de ideas, análisis estructural, juego de actores, matrices de impacto cruzado, consultas tipo Delphi, analogías, etc., entendidas como elementos de búsqueda e investigación que generan propuestas anticipatorias del futuro.

En la elaboración del plan, el ejercicio prospectivo opera a través de la idea de escenario; un escenario es la descripción de una situación futura y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, permite avanzar hacia la futura o llegar a ella. Por tanto si se identifica el futuro deseable, será posible, retrocediendo, identificar las acciones necesarias para conseguirlo; éstas no son necesariamente las más probables, sino otras que voluntariamente deben aplicarse si se desea llegar al escenario definido.

Para elaborar un escenario, el planificador fija su atención en la dinámica y en las interacciones entre sectores y espacios, establece una serie de suposiciones sobre el futuro y describe las consecuencias que tendría el cumplimiento de tales suposiciones. Las variables objeto de prospectiva son las que conforman las componentes del sistema territorial y otras que puedan afectarle: los ecosistemas y procesos del medio físico, el paisaje, la población en términos de cantidad, escala de valores, sensibilidad ambiental, aptitud y actitud ante el cambio, la tasa de actividad y de desempleo, la inversión productiva y social, el PIB, la estructura económica por sectores, los cambios en los precios y en los costes relativos, las tasas de descuento, la localización de la población y de las actividades económicas, etc. y, naturalmente, las predicciones de avances en la ciencia y en la tecnología.

El escenario derivado del ejercicio prospectivo consistirá, obviamente, en diseñar un modelo territorial deseable a largo plazo (definido en estructura, función, imagen y variables descriptivas cuantificadas) fundamentado en una visión compartida del futuro y en identificar las medidas necesarias (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él.

Para llegar a este modelo se pueden generar múltiples escenarios, pero existen tres paradigmáticos: tendencial, óptimo y de compromiso o concertación, basados, respectivamente, en las tres predicciones siguientes:

- Cuál es el futuro más probable si no se interviene sobre el sistema; se trata de un especie de extra-

polación temporal de la situación actual o proyección de las tendencias.

- Cuál es el futuro más deseable u óptimo, supuesto que no existen restricciones de medios, recursos y voluntades.

- Cuál es el futuro más viable, dadas las circunstancias que concurren en sistema objeto de estudio y el juego de intereses y conflictos que se dan en el sistema.

El último de éstos da origen al escenario de compromiso o concertación que es el más próximo o el que directamente se adopta como imagen de futuro, si bien se pueden formular varios alternativos y someterlos a evaluación para quedarse con uno de ellos.

Como referencia para orientar el diseño de la imagen objetivo, conviene reflexionar sobre la visión y la misión del sistema territorial. La visión se refiere a un ideal utópico, a largo plazo, inalcanzable, que ayuda a avanzar de forma solvente y deseable. La misión se refiere a la función que, de forma utópica también, se espera que cumpla el sistema al que se aplica en un horizonte temporal muy largo.

## 11. FASE DE PLANIFICACIÓN

### 11.1 Definición y análisis de objetivos

Un objetivo es aquello a lo que se tiende con pretensiones de conseguirlo. Por tanto, esta tarea consiste en la expresión formal de la voluntad de resolver los problemas actuales, prevenir los futuros, aprovechar las oportunidades y satisfacer las demandas de la población, así como de cumplir las directrices de rango superior, si existen, y las previsiones de niveles institucionales de rango inferior al del ámbito en estudio.

Existe un neto paralelismo entre problemas y oportunidades con los objetivos, de tal manera que, de forma paralela al árbol de problemas, es posible estructurar los objetivos según un árbol expresivo de las relaciones verticales de medio a fin y analizar las relaciones horizontales en cada nivel. Completa el análisis el establecimiento de preferencia o jerarquía entre los objetivos del mismo nivel, lo que es particularmente importante para aquellos entre los que se den relaciones de disfuncionalidad o incompatibilidad.

El análisis descrito permite definir un sistema compatibilizado de objetivos a partir del diagnóstico establecido, en el que cada problema, cada conflicto, cada amenaza, cada estrangulamiento, cada recurso, cada oportunidad, cada directriz de rango superior, cada demanda o aspiración ... debe quedar contemplado, al menos, en un objetivo, y cada objetivo debe atender, al menos, a uno de tales aspectos, no dándose una relación biunívoca.

De acuerdo con todo lo anterior, la formalización de esta tarea pasa por las siguientes etapas:

- Identificación de los objetivos concretos a partir del diagnóstico realizado.
- Disposición de los objetivos en forma de árbol con varios niveles de desagregación, expresivo de las relaciones verticales, de medio a fin, entre ellos.
- Análisis de las relaciones horizontales entre objetivos del último nivel, el más concreto, expresándolas en términos de incompatibilidad, disfuncionalidad o competencia, neutralidad, complementariedad y sinergia.
- Orden de prioridad entre los objetivos de un mismo nivel preferencias en caso de incompatibilidad.
- Sistema compatibilizado de objetivos: versión depurada del primer árbol de objetivos

## 11.2 Identificación de propuestas o medidas

Esta tarea consiste en la búsqueda de soluciones dirigidas a conseguir los objetivos planteados en la fase anterior. Para ello tan importante como “lo que hay que hacer” es “lo que no hay que hacer” y cómo se va a hacer; por tanto hay tres clases de medidas: de regulación (que luego se traducen a normas), de intervención (que se hacen operativas a través de otros planes, programas y proyectos) y de gestión (que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión).

El método que parece más adecuado para ello, se basa en la idea de progresividad o avance por aproximaciones sucesivas, que comienza con una primera aproximación a la identificación de medidas potenciales que luego se van depurando una y otra vez hasta concretarlas a un nivel tal de detalle que permita su valoración en términos de su efecto en la consecución de los objetivos y su comportamiento en relación con ciertos criterios de evaluación. La identificación de medidas (y la posterior tarea de generación de alternativas, en su caso) es una fase fundamentalmente creativa, que añade al bagaje de conocimientos científicos y técnicos, una importante dosis de intuición e imaginación, donde no sólo es lícito, sino muy recomendable explorar vías no contrastadas por la experiencia, hacer alarde de imaginación y creatividad, incluso sacrificando un punto la seguridad de lo comprobado, en la idea de que fases posteriores evaluarán las propuestas garantizando su viabilidad o serán motivo de controles en la gestión. Se trata de pensar en términos de conexiones entre los problemas y entre los elementos que configuran el diagnóstico de cada uno de ellos, en la idea de que cada acontecimiento es un eslabón en una larga cadena de hechos susceptibles de ser unidos.

Ayudan en la tarea la utilización de técnicas de creatividad como la denominada tormenta de ideas y otras.

Siendo esta tarea un ejercicio fundamentalmente creativo, resulta difícil encorsetarla mediante técnicas de generación, si bien pueden utilizarse algunas que faciliten el ‘lapsus’ creativo: tormenta de ideas, escenarios comparados, juegos de simulación, encuestas tipo Delphi, y otras de carácter más formal, entre las que destaca la basada en la determinación del potencial de desarrollo de las diferentes zonas.

Aprovechando el paralelismo existente entre problemas/oportunidades – objetivos – medidas, éstas se pueden organizar, como aquellos, por niveles, es decir según un árbol con sus ramas; luego para hacerlas aplicables se traducen a normas reguladoras de los usos y aprovechamientos del suelo, a proyectos o a formas de gestión.

## 11.3 Instrumentación del plan

Consiste esta tarea en expresar la alternativa seleccionada de tal manera que pueda ser puesta en práctica. Se trata, por tanto, de decidir qué se hace, cuándo se hace, cómo se hace, quién lo hace, quién lo financia y quién lo controla.

Ello significa agrupar y disponer las propuestas en términos de los siguientes conceptos u otros similares:

Medidas dirigidas a controlar el uso del suelo.-

Son las Normas reguladoras del uso del suelo, los aprovechamientos, los comportamientos y los actos administrativos, cuyo cumplimiento evitará que se alteren los elementos coincidentes de la situación actual con la imagen objetivo. Suele haber tres tipos de normas:

- Normas Generales.
- Normas particulares, asociadas a una zonificación o modelo de ordenación del medio físico.
- Normas para la gestión.

Medidas de intervención positiva.

Son aquellas acciones generalmente asociadas a una inversión, como:

- Otros Planes

- Programas: conjunto de medidas orientados a un mismo objetivo, Subprogramas: desagregación de los programas, Proyectos: unidades concretas de inversión y otras acciones: incentivos, ayudas técnicas y de gestión, subvenciones y estímulos fiscales, gravámenes y desgravaciones, etc. que animen a la iniciativa privada a implicarse en el plan.
- Presupuesto de las medidas y forma de financiación.
- Cronograma de aplicación de las medidas.
- Asignación de responsabilidades entre los diferentes agentes socioeconómicos que deben materializar el plan, particularmente las entidades públicas, pero no solo ellas.  
Medidas para la gestión del plan.
- Se refiere a las medidas que se adoptan para la ejecución del plan, las cuales se describen en el punto siguiente.

## 12. FASE DE GESTIÓN

### 12.1 Puesta en marcha, seguimiento y control

Consiste en pasar a la fase ejecutiva en la que se materializan las propuestas de acuerdo con lo establecido en las determinaciones antes citadas y en seguir y controlar la forma de su ejecución, todo ello de acuerdo con lo previsto en el plan.

Comporta las tareas siguientes:

- Diseño de un Ente Gestor (diagrama orgánico y funcional) o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. Se trata de definir una organización capaz de conducir la materialización del plan; debe ser ágil y actuar como animador y catalizador de las actuaciones públicas y privadas.
- Sistema de gestión: flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.
- Programa de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma (diagrama de barras) que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas.
- Programa de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto; definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de lo previsto y las medidas a adoptar en tal caso, según un proceso de adaptación continua; criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir para ello.
- Presupuesto para la gestión

Las actuaciones citadas y sus costes pueden expresarse en forma de tabla o de fichas, tal como la que se indica en el epígrafe destinado a instrumentación del plan en el capítulo VI; en ellas se describe cada medida por una serie de atributos tal como: prioridad o urgencia, momento de su ejecución, localización, relación con otras actuaciones, carácter público o privado, coste de inversión, coste de mantenimiento, costes anuales, especificaciones para la redacción de proyectos y su ejecución, etc. Tarea importante del seguimiento es analizar la realidad de forma continua para tomar continuamente decisiones capaces de adaptar las determinaciones del plan a la realidad cambiante.



## 12.2 Evaluación “ex-post”

Se refiere a la valoración del comportamiento a medida que se va materializando el plan. Esta tarea puede estar encomendada al ente gestor, cuando existe, o a una comisión de seguimiento creada al efecto, con funciones de control, la cual ha de evaluar dicho comportamiento del plan en términos de:

- Aproximación a la trayectoria planeada
- Medida que conviene introducir acciones en caso de alejamiento de lo previsto y
- Medida en que conviene modificar o no dicha trayectoria prevista.

## 12.3 Revisión del plan

Cuando se den las causas previstas en el programa de seguimiento, se ha de proceder obligatoriamente a la revisión y actualización del plan.

Cada una de las fases descritas requiere, tal como se ilustra en diversas figuras de este capítulo, el concurso de conocimientos de muy distinta procedencia: medio físico, población y actividades, poblamiento e infraestructuras y marco legal e institucional. Asimismo, cada fase utiliza para su desarrollo, métodos y técnicas diferentes, con los cuales se puede jugar para conformar diferentes metodologías.

Estas circunstancias: la intervención de conocimientos y técnicas de muy diversos campos, demuestran el carácter multidisciplinar inherente a la ordenación territorial en general y a la elaboración de los planes en particular. Pero la multidisciplinariedad resulta estéril para entender el funcionamiento del sistema territorial si no se produce la interacción de aquellos conocimientos, completada con la participación de las diferentes sensibilidades de los agentes socioeconómicos, de los intereses conflictivos y del conocimiento local. Ello es así porque dicha interacción representa el paralelo, en el campo de las ideas, de la interacción entre componentes del sistema, en el campo de la realidad.

Por último conviene señalar que el plan puede estructurarse, a efectos de su presentación, por capítulos coincidentes con las fases descritas.

## 13. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS EN EL OT

El OT existe desde la noche de los tiempos; el hombre del paleolítico analizaba, adoptaba decisiones y gestionaba su espacio vital y sigue hasta nuestros días. El autor de esta ponencia accede al OT desde el ambientalismo descubriendo tres importantes aspectos:

1. La importancia del OT como soporte indispensable de la política ambiental, en cuanto define un estilo de desarrollo y controla el uso del suelo y el comportamiento de las actividades humanas.
2. Que el medio físico se “lee”, es decir, se interpreta en términos de las actividades humanas razonables, su localización y su regulación.
3. Que el OT es el mejor enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible a todos los niveles.

A continuación se señalan algunos aspectos que, en opinión del autor marcan la evolución reciente del concepto y las tendencias hacia el futuro.

## 13.1 El pensamiento prospectivo y la definición de escenarios

El pensamiento prospectivo comporta imaginar y formular situaciones futuras (escenarios) desde el presente. Existen un campo de investigación notable en este aspecto, por ejemplo, el autor de esta ponencia, dirige en la actualidad una tesis doctoral sobre los enfoques metodológicos que permiten definir escenarios. Resultan relevantes sobre los demás los aspectos que se mencionan a continuación.

### El cambio climático

Fenómeno que se convierte en “una idea fuerza” capaz de repercutir notablemente en el enfoque del desarrollo hacia el futuro y en las pautas de comportamiento de los productores y de los consumidores. Y ello porque el principio de precaución, sancionado en todos los foros que se ocupan del desarrollo, aconseja actuar como si la hipótesis del cambio climático producido por las actividades humanas estuviese comprobada. En particular resulta importante su capacidad de inducir en los agentes y actores la idea de las limitaciones que la naturaleza impone al crecimiento, las cuales se hacen críticas bajo la hipótesis de la realidad del cambio climático. La fuerza de la idea es tal que ha llevado a ciertos líderes políticos y ambientalistas a darle una dimensión espiritual y así utilizan un lenguaje mesiánico (se habla de mensaje, de sentido de misión, de verdad irrefutable) y convierten la lucha contra el fenómeno en un movimiento capaz de unir a numerosos individuos mediante un ideal común; el proselitismo que se hace de tal lucha y la apelación a las conciencias y a los comportamientos individuales, cala en la opinión pública hasta el punto de convertirlo, en opinión de algunos, en una especie de nueva religión del siglo XXI.

### La energía y el binomio agua-energía

Escenarios en materia de disponibilidad y precio de los combustibles fósiles, particularmente el petróleo, sobre la evolución de la insolación y los vientos en el planeta, sobre el avance tecnológico para aprovechar de forma eficiente y para almacenar las energías procedentes de recursos fluyentes (eólica, solar) y de recursos renovables, como la biomasa, etc. Y ello sin olvidar los escenarios de avance científico en la energía de “fusión”. El binomio agua-energía, constituye uno de los puntos focales del problema. Pero teniendo en cuenta que aproximadamente las 3/4 partes del planeta Tierra están ocupadas por extensos y profundos océanos, y que el incremento de las temperaturas medias va a intensificar el ciclo hidrológico a nivel global, no se puede afirmar de forma solvente que falta agua, sino que sobra sal. Quitar la sal al agua es un problema de energía, de tal manera que lo que realmente falta es energía, aspecto que focaliza, en última instancia, el problema. Un escenario de éxito en los aspectos energéticos citados tendría unas repercusiones enormes en el modelo de desarrollo y en su distribución planetaria. Y teniendo en cuenta que la producción y el consumo de energía son actualmente los responsables de las mayores emisiones de CO<sub>2</sub>, el principal gas de efecto invernadero, el desarrollo de tales ciencia y tecnología resulta la única forma solvente de atacar la principal causa del cambio climático.

### La cabida poblacional del territorio

Sobre el precedente de la huella ecológica se desarrollan modelos para definir escenarios que muestren la cantidad razonable de población que puede soportar un territorio, su distribución y su comportamiento.

## 13.2 Las nuevas actividades que suscitan los escenarios

Cualquiera de los escenarios posibles suscita nuevas actividades que deben ser previstas en los planes de OT:

- Sumideros de CO<sub>2</sub> por la biomasa: se estima que la capacidad captadora de CO<sub>2</sub> por los cultivos varía entre 10 t/ha.año para los extensivos de secano, 20 t/ha.año en los forrajeros y praderas y más

de 30 t/ha.año en los intensivos de regadío. Mayor capacidad muestran los bosques aunque en cantidades muy variables dependiendo de la cantidad de biomasa que contienen.

- Almacenamientos enterrados de CO<sub>2</sub>
- Invernaderos de cultivos forzados, que utilizan este gas, principal responsable del efecto invernadero, para intensificar la producción de cultivos en atmósfera confinada y controlada.
- Infraestructuras de captación de CO<sub>2</sub> y su conducción a las zonas de cultivos forzados
- Parques eólicos
- Huertas solares
- Lugares de almacenamiento, acondicionado, etc. de la biomasa
- Estaciones de tratamiento de la biomasa para convertirla e energía o en biocombustibles
- Desaladoras de agua en grandes cantidades
- Espacios a recuperar gracias a la aportación del agua desalada
- Etc.

### **13.3 Un tema de reflexión y debate: ¿tecnología o recursos?**

La doble condición: utilidad y escasez, que comporta la noción de recurso hace que este concepto se asocie a la cultura y al desarrollo tecnológico y plantea un interesante debate:

¿puede compensar la tecnología que se deja a las generaciones futuras la ausencia de los recursos que consuman las presentes?

### **13.4 Desarrollo e incorporación de nuevos instrumentos**

La custodia del territorio: se refiere a un conjunto de estrategias e instrumentos orientadas a implicar a propietarios y usuarios del territorio en la conservación y en el buen uso de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos. Se trata de un interesante instrumento de gestión territorial, que vincula la propiedad privada de predios a la conservación del patrimonio natural y cultural del que disponen buscando su compatibilidad con el aprovechamiento sostenible de los recursos que posee; y ello sin detrimento de los beneficios económicos que tal predio viene proporcionando hasta la actualidad a sus propietarios. El modelo es muy adecuado para las zonas donde la tierra, las aguas y sus recursos se trabajan, explotan y comercializan, y cuyos propietarios o usuarios esperan un rendimiento. Se viene utilizando ya en numerosos países. La idea es, simplemente, hacer un uso racional y planificado de las propiedades rústicas, compatible- incluso sinérgico- con la conservación a largo plazo de sus recursos naturales, paisajísticos y culturales. El instrumento de custodia es dinámico y flexible y hace uso de numerosas técnicas susceptibles de ser adaptadas a las realidades diversas de cada país, finca concreta, propietario, patrimonio natural y cultural, normativa general, incentivos disponibles, etc. Pero siempre se basa en el carácter voluntario de un acuerdo de colaboración orientado a una conservación coparticipada y negociada entre la propiedad y la entidad que promueve el acuerdo-. Tal promotor se denomina entidad de custodia del territorio, pudiendo ser privada (ONG, asociación, fundación) o pública (Ayuntamiento, consorcio, gestora de un espacio natural, etc.; incluso una Comunidad Autónoma). El acuerdo ha de ser ágil y eficaz, fijará las condiciones de gestión y protección que aplique la propiedad, y preverá contactos regulares y el seguimiento periódico de la finca y de los acuerdos por parte de la entidad de custodia.

#### **La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación DE Impacto Territorial (EIT)**

La EAE es un instrumento para integrar primero el medio ambiente en el proceso de formulación de planes y de programas y verificar después la realidad de ello. La integración consiste en incorporar sensibilidad, criterio, conocimiento y compromiso ambiental al proceso de formulación de políticas, planes y programas, desde el principio, con el fin de que la decisión pública al respecto sea lo más acertada posible. Incluso cierta corriente de pensamiento propugna que sea la EAE quien marque la pauta de dicha formulación, adquiriendo así el papel de protagonista en el proceso de toma de decisiones frente al de simple acompañante. La verificación comporta dos facetas: la comprobación de

que efectivamente se ha hecho un esfuerzo de integración ambiental en la elaboración de la política, plan o programa, y la evaluación del resultado conseguido.

Hacia el futuro parece que la EAE va a incorporar a la EIT, vaciando de contenido a este concepto.

### **La recuperación de espacios degradados: “tercer pilar de la gestión ambiental”**

Este instrumento, al que venimos denominando “tercer pilar de la gestión ambiental” (Gómez Orea, 2004), se refiere a la recuperación de los espacios ya degradados, porque complementa a las otras dos líneas clásicas de acción (típicas y tópicas) de la gestión ambiental: la preventiva (en la que destacan los instrumentos relacionados con la evaluación de impacto ambiental) y la correctora (en la que destacan los sistemas normalizados de gestión ambiental para los procesos y el etiquetado ecológico, asociado al análisis del ciclo de vida, para los productos). Esta vía apenas se ha iniciado de forma tímida, puntual y dirigida principalmente a los factores ambientales, mientras resulta insuficiente la dedicada a analizar, tipificar y recuperar espacios degradados. El uso generoso de este instrumento en muchas zonas costeras podría ser una de las piedras de toque de la gestión integrada de estos espacios, donde tanto y tan impunemente se ha degradado.

### **Los Observatorios Territoriales**

Los observatorios territoriales son una herramienta de análisis para la ordenación inteligente del territorio que interviene como un instrumento de observación y como un instituto.

Las actividades características de un observatorio territorial son:

- Medir
- Pronosticar
- Formar
- Observar
- Desarrollar
- Opinar
- Explicar
- Proponer

Ejemplos significativos de observatorios territoriales en Europa son los siguientes:

- Europa: ESPON 2006 - European Spatial Planning Observation Network
- Europa: ESPON 2013 - European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
- Francia: Observatoire Territorial
- Alemania: BBSR, raumbeachtung
- Holanda: Monitor Nota Ruimte, Monitor Territoria
- Observatorio Territorial de Andalucía.
- Observatorio Territorial y Ambiental Alentejo Extremadura.
- Observatorio Territorial de la Diputación de Barcelona.
- Observatorio Territorial de Navarra.
- Observatorio Territorial de Estudios y Análisis de Granada.

Elaboración de Sistemas Expertos para el OT y para los instrumentos que maneja, utilizando el potencial de las TICs, para organizar, dirigir, sistematizar, normalizar y automatizar el trabajo; y ello en un entorno de cooperación y conocimiento compartido.

## **13.5 Incorporación de nuevos conceptos**

### **Gobernanza territorial**

Gobernanza, significa sobre todo otro estilo de gobierno (no decisiones unilaterales y jerárquicas), cen-

trado en la acción colectiva, la participación y la cooperación (incluida la pública-privada). Se trata de un sistema de reglas (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configuran un marco institucional para la interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados en el proceso de toma de decisión.

La gobernanza opera sobre cinco principios: Apertura, Participación, Responsabilidad, Efectividad y Coherencia, y sobre siete requerimientos: 1. Coordinación y cooperación intergubernamental (integración vertical), 2. Coordinación entre políticas sectoriales (integración horizontal), 3. Cambio en la cultura administrativa y en la calidad burocrática de la acción política, 4. Aplicación de una amplia e innovadora gama de instrumentos de políticas, especialmente los de ordenación territorial 5. Cultura política participativa: formación de redes entre actores públicos y entre éstos y privados (public-private partnership), 6. Cultura de la sostenibilidad: los valores de la sostenibilidad deben ser reglas compartidas y permanentes para el conjunto de actores de la sociedad y 7. Desarrollo del capital social: cada vez más reconocido como factor clave para el éxito del desarrollo regional.

El objetivo de la gobernanza territorial es el gobierno del territorio; para ello trata de regular y de gestionar las dinámicas territoriales a través del pilotaje de una multiplicidad de actores con el fin de mejorar la cohesión territorial, de desarrollar los capitales social, intelectual y político y de propiciar un uso no destructivo de las especificidades territoriales. El tránsito hacia el nuevo gobierno del territorio puede ser lento pero continuado –incremental–, requiere tiempo y recursos; es más difícil en el caso de relaciones muy conflictivas entre los actores y niveles, y entonces, la cuestión es cómo transformar el conflicto en consenso.

### **La gestión integrada de zonas costera (GIZC)**

La gestión integrada de zonas costeras (GIZC) se refiere a un enfoque estratégico orientado a conseguir el desarrollo sostenible de este tipo de zonas, mediante la concertación de intereses conflictivos, la participación de la población y de los agentes socioeconómicos en los procesos de toma de decisiones, la transparencia de tales procesos, el intercambio de experiencias, la emulación (“benchmarking”) y otros instrumentos de utilización habitual y eficacia contrastada en otro tipo de espacios (como los rurales), como por ejemplo la formación de redes y la colaboración sincera y generosa entre países y regiones. El concepto surge para configurar un instrumento privilegiado de desarrollo sostenible de este complejo “eco-socio-sistema”, que pretende hacer compatible la conservación de ecosistemas, de paisajes y de recursos con las actividades socioeconómicas, uniendo para ello los interrogantes ambientales, los económicos y los sociales. Su utilización se justifica por la tendencia de las zonas costeras a concentrar población y actividades económicas, por la fragilidad de los ecosistemas que albergan y por la intensidad y extensión de los procesos geodinámicos y de otra naturaleza que operan en ellas.

### **La Tercera dimensión del Sistema Territorial: El Paisaje**

A las dos sustancias del sistema territorial: estructura y función se añade su imagen externa y su percepción polisensorial por la población, es decir: el paisaje, al que actualmente se considera como un recurso socioeconómico capaz de inducir actividades creadoras de riqueza y empleo. La Convención Europea del Paisaje, suscrita por numerosos países, ha sentado las bases para la incorporación de este recurso a los procesos de toma de decisiones y, en particular, al ordenamiento territorial.

### **La descentralización política y administrativa**

Es una tarea inevitable si se desea avanzar hacia el equilibrio y la equidad territorial así como evitar la concentración de población y actividad en ciertas zonas mientras se desertizan otras-

## **Nuevas relaciones campo ciudad**

También orientado a la justicia territorial y a la homogeneización de las oportunidades espaciales para toda la población.

Además se utiliza el OT como enfoque y metodología para planificar el desarrollo rural

## **13.6 Nuevos modelos**

### **La Estrategia Territorial Europea (ETE)**

Plantea prever la la cabida poblacional del territorio y un sistema de asentamientos polinucleado y en red, con asentamientos de diverso tipo y tamaño, compactos (no a la urbanización de baja densidad) y polifuncionales, equilibrado, es decir cubriendo todo el espacio, conectados por canales de relación que les proporcionen alta accesibilidad y oportunidades similares de acceso a centros, ciencia, cultura, ocio, etc. y regidos por instituciones fuertes y eficientes.

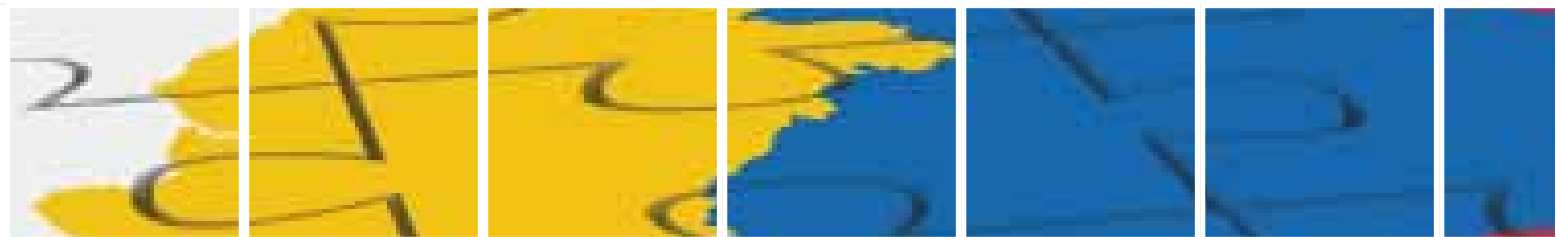
## **13.7 Algunas debilidades y riesgos**

- Déficit de concertación
- Insuficiente participación pública efectiva
- Primacía de lo político sobre lo técnico, y de la intervención sobre la regulación Insuficiente coordinación (horizontal y vertical) entre Administraciones.
- Generación de efectos-frontera intraestatales por la descentralización
- Adopción de un enfoque puramente desarrollista que no contemple la sostenibilidad como elemento clave.

## **13.8 Y algunas tareas pendientes**

- Creación de Bases de datos en soporte digital y de acceso libre y Servicios de Información Geográfica.
- Creación de indicadores para el seguimiento.
- La enseñanza de la OT: un déficit a resolver.



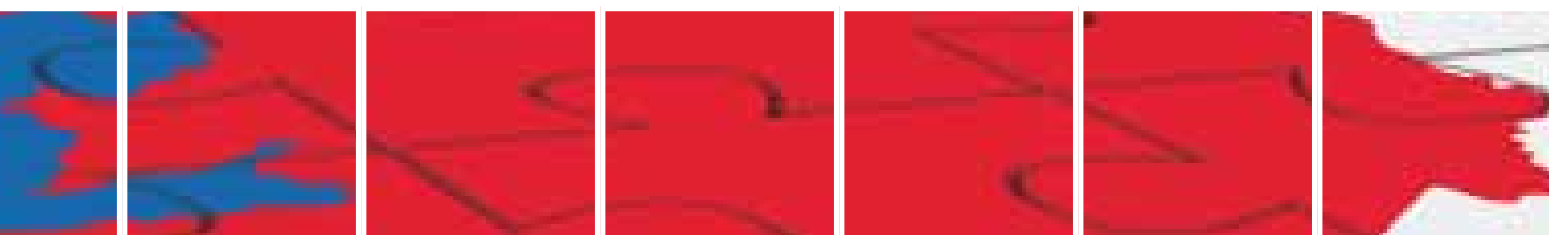




LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **ALCANCES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT): LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO**

Arq. Fernando Cordero Cueva  
Asamblea Nacional del Ecuador





## ALCANCES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT): LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

Arq. Fernando Cordero Cueva  
Asamblea Nacional del Ecuador

Son enormes las posibilidades y los desafíos que pueden surgir del debate sobre el Ordenamiento Territorial. Durante mis 35 años de experiencia profesional sobre este tema, en relación con la planificación, he vivido en carne propia, desde que me gradué de la universidad en 1975, hasta ahora, el devaneo de los procesos de planificación que ha sufrido el Ecuador.

En los años 70, luego de graduarme como arquitecto en la Universidad de Cuenca, continué mis estudios en Brasil, realice algunos trabajos profesionales, y logré, inclusive, afinar en el día a día una serie de procesos y procedimientos coherentes con nuestra realidad ecuatoriana, pero contradictoriamente, vi como, extrañamente, no se valoraba el incipiente desarrollo de la Planificación Territorial sino, desde el Gobierno de esas épocas, se propiciaba el desmantelamiento de la planificación.

Cuando salimos de la dictadura en 1979, se dio gran fuerza a la planificación y se le elevó de categoría a esta actividad: la Vicepresidencia de la República se convirtió en organismo responsable de impulsar la planificación a través del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y Oswaldo Hurtado fue el primer vicepresidente en ocupar su presidencia. Elaboró un Plan Nacional de Desarrollo, en la línea originalmente planteada por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (JUNAPLA). Aquel plan se convirtió en obligatorio para el sector público y de carácter indicativo para el privado. Sin embargo, todo eso, que parecía el hilo conductor correcto para aproximarnos a la planificación del territorio, fue desmantelado, por obra y gracia de las políticas e influencias neoliberales. Se suprimió primero el Fondo Nacional de Pre-inversión (FONAPRE) que financiaba los procesos de planificación, especialmente de los municipios y consejos provinciales; y luego, en 1998 se liquidó, disimuladamente, al personal del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y con ello se pretendió “matar” la planificación estatal.

Pensaron que enterraron a la planificación. Desde 1998 hasta el 2006 nos vendieron la idea de que no hacía falta planificar porque el mercado era capaz de resolver todos los conflictos, desequilibrios y anhelos. Se dijo que la planificación del Estado, que liquidaron, era “lenta y poco creativa”. Se dijo también que la Planificación estaba “desvinculada de la realidad”. -La Solución era estudiar la realidad, no eliminar la planificación-. También se argumentó para justificar el atentado contra la Planificación que sus actores “carecían de respaldo político”. -Lo correcto habría sido entonces plantear una planificación interactiva. Planificar con la gente. Hacer y construir un proceso integrado-. Todo se puede arreglar cuando se quiere arreglar y todo se puede destruir cuando se quiere destruir. El objetivo era destruir la planificación. No les interesaban los procesos de planificación al menos desde el Estado. Crearon una ‘oficinita’ que se llamaba Oficina de Planificación (ODEPLAN), que funcionó bajo las gradas del Palacio Presidencial. No estoy exagerando.

Mientras la planificación iba desapareciendo del Estado, se privatizaba: las ONG se volvieron “expertas” en “planificar”, apareció una “planificación” con adjetivos y “apellidos”. No se pensaba colectivamente. Se manejaban nombres rimbombantes con contenidos muy superficiales. -La planificación se hace con la gente. No hay dudas. Por esencia tiene que ser participativa. Basta decir Planificación, para que sea estratégica-.

¿Para qué ponerle tantos “apellidos”? Claro, lo que querían era disimular esta muerte ‘planificada’ del quehacer planificador, desde el Estado y empezaron a proliferar los “planes” adjetivados: aparecieron las denominadas “planificación participativa” y la “planificación estratégica”, y para que suene mejor, le pusieron doble “apellido”: “planificación estratégica-participativa”.

Más que una crítica, esta visión es una descripción de una dolorosa experiencia -si quieren exagerada- de la vivencia de la destrucción de la planificación. Se puso de moda que el que no tenía un “plan estratégico y participativo”, no era sujeto de crédito de los organismos internacionales, volviéndose una especie de mito. Esa versión superficial, no se compara para nada al desafío que nos plantea el experto Domingo Gómez: que los políticos sean cada vez más técnicos, más actores tecno-políticos. Esto sigue siendo un buen deseo. Y que los técnicos seamos cada vez más políticos, también.

En esos “planes” si bien se desarrollaron una serie de mecanismos que reunían gente y difundían dichas reuniones -pues se tomaban fotos de los encuentros con la gente- y les llamaban procesos participativos de planificación, pero se suplantaban los diagnósticos con reuniones ligeras de uno o dos días. -Es indispensable empezar auscultando los conocimientos locales y de la gente e ir profundizando sucesivamente estos conocimientos que nunca llegan a ser excesivos, sino parte de un proceso continuo, que requiere de la planificación para cambiar la realidad.-

En los últimos 30 años, desde el advenimiento de la Constitución de 1978, en la cual se construye el imaginario de un organismo nacional de planificación, los planes nacionales estuvieron ausentes. En ese período se escribieron 19 planes nacionales. En tanto en los primeros seis años del nuevo siglo XXI, se formularon 550 “Planes Estratégicos” o “Planes Estratégicos Participativos”. Estos documentos caricaturizados como “Planes talla única” obviamente están llenos de literatura que nos sugiere que son: participativos, estratégicos, sustentables y demás atributos positivos. Pero todos estos los planes son muy similares. Es como si bastara darles la vuelta y cambiar algunos detalles y el de Loja pasaba a ser el de Cuenca; el de Riobamba, el de Tungurahua; el de Jipijapa, el de Pujilí; en fin... Así se escribían en serie muchos “planes” y los expertos se dedicaban a coleccionar palabras y datos sin mayor sentido ni coherencia. Como solía decir el sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva: este tipo de ‘expertos’ formaban un océano de datos y palabras con apenas un centímetro de profundidad.

Adicionalmente había otro problema: como se negaba la planificación desde el Estado y se pensaba que la planificación estratégica era la que planteaban los empresarios (ahí nació), entonces los planes eran competitivos. Jamás pensábamos en una mancomunidad, en una complementación, en una asociación, pues teníamos que ser “competitivos”, “pensar mejor que el otro”, “disputarnos y llegar primero”. Era como una especie de estado de alerta de todo el mundo, un ‘sálvese quien pueda’, una ‘guerra’ sin armas, sin violencia física, todo con el fin de destruir a la competencia. Los municipios, las parroquias, las provincias competían entre sí, creando la falsa teoría de que el Estado estaba muriéndose, la Patria no tenía Estado, no existía alguien que piense colectivamente.

De pronto, lo local se volvió importante, y a mí me tocó ser -gracias a ustedes- Alcalde de Cuenca entre 1996 y 2004, y quizá también estuvimos implicados en esta dinámica y nos contagiamos de la idea de que había ciudades como la nuestra, bien administrada, pero otras no. No importaba que sea malo el Gobierno Nacional, porque a la final hay buenos alcaldes ... “¿Y si municipios y prefecturas son buenos, que nos importa lo nacional?”. Y bajo esta lógica se iba despedazando lo estratégico: el petróleo ya no era nuestro, era ajeno, se llevaban las transnacionales; nadie se preocupaba de aprovechar los recursos estratégicos renovables, como el agua, y hacer inversiones en hidroelectricidad. Ordenar el territorio no les interesaba. El concepto de competencia nos impedía ver esos elementos que están más allá de las fronteras locales. Los otros condicionantes de la planificación como son la cultura, el paisaje, nuestra idiosincrasia, no contaban.

Esto por ventaja acabó. Uno de los mayores logros del Gobierno del presidente Rafael Correa en los últimos cuatro años es haber resucitado la planificación, fortalecerla, darle vida. Volvimos con fuerza a creer que la planificación, sin ser una panacea, es una herramienta poderosa para pensar y construir colectivamente el futuro, de la mejor manera, con el menor riesgo posible de error.

La nueva Constitución reconoce al Ecuador como un país intercultural, plurinacional. Somos diferentes, queremos ser un país unitario, pero somos diferentes: los del Azuay no nos parecemos a los del Carchi, y ellos a su vez son distintos a los del Guayas, y estos a los de Manabí... Podemos tener similitudes entre los de Cañar y los del Azuay, pero tenemos algo diferente con los lojanos... Estas son razones para complementarnos y mejorarnos.

Esta larga y triste historia empezó a cambiar en el 2007, cuando en abril, el 82% de las ecuatorianas y los ecuatorianos, decidimos hacer una nueva Constitución y reestructurar la institucionalidad del Estado. En eso estamos: tenemos una realidad avanzada y una Carta Política con cuatro grandes y robustos pilares para seguir caminando. Propicia la creación de autonomías descentralizadas, esta forma tan 'ecuatoriana' de ver la descentralización. Quienes estuvimos en la Asamblea Constituyente nos dejamos guiar por lo que quería el Ecuador. Desde hace dos años estamos en esta aventura de fortalecer la descentralización pero con autonomía. Por eso este debate, justamente, porque nunca dejaremos de quejarnos del centralismo. Y hay que saber diferenciar el centralismo de la centralidad y de la necesidad de tener un Gobierno, un Estado Nacional, que sea capaz de pensar en lo global, ya que no hay manera de construir lo global sumando los pensamientos locales.

El otro pilar es fortalecer los gobiernos sub-nacionales que pueden llegar a ser hasta regionales en el futuro inmediato. Es decir, retomar la planificación en todos los niveles. Este eje fundamental está en manos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), sin embargo, no es la única entidad responsable. El Código de Planificación exige que desde las parroquias hasta el Estado Nacional formulen procesos de planificación. Y cuando aterricemos en el tema del territorio veremos que el ordenamiento territorial y la planificación son definitivamente hermanos gemelos.

También, por primera vez, en 180 años de vida republicana, se establecen las condiciones para que se dé un Ordenamiento Territorial. Por tanto, desde nuestro país, no tenemos nada que envidiar ni al primer mundo ni a las experiencias más avanzadas en desarrollo. La Constitución del Ecuador es indudablemente, no por sus autores, sino por las condiciones sociales y políticas en las que se hizo, pionera. Una Constitución de avanzada, que realmente sintoniza con grandes desafíos pero también con nuestras formas culturales de entender la vida. Intencionalmente en el preámbulo de nuestra Carta Magna – aunque cuando lo escribimos estábamos pensando en un manifiesto espiritual- incluimos esta manera provocadora de concebir el ordenamiento territorial, con nuestros principios y reconociendo nuestras raíces milenarias. No es cierto que el ordenamiento territorial sea un privilegio del siglo XXI. Eso es una falacia. Ha estado presente en todas las culturas del mundo, pero fuimos incapaces de entender lo que significa el territorio para las propias culturas ancestrales del Ecuador. Todavía no comprendemos del todo lo que significa lo que nos dicen los pueblos de la Amazonía: no hay que agredir al territorio, hay que dejar el petróleo bajo el suelo. Pero ya empezamos a hacerles caso: ya entendemos el Ordenamiento que necesitamos y así potenciar otras formas de economía, sustentables -como consta ya en el Código de la Producción-, otras maneras de relacionarse con el paisaje: en vez de vender petróleo al mundo desarrollado, vendámosle paisajes que durarán toda la vida; no así el petróleo. Son rupturas que empezamos a provocar. Tenemos que celebrar la naturaleza, la Pachamama de la que somos parte, de la que es imposible substraerse. Por ello, en nuestra Constitución está imaginada como un ser vivo, no como un objeto inerte. Hasta le tendríamos que debatir a Simón Bolívar, cuando decía que si la naturaleza nos pone resistencia, hay que destruirla. Ahora, no necesariamente pensamos así, y no por eso dejamos de ser bolivarianos.

Tenemos que apelar a la sabiduría de todas las culturas. Sentirnos herederos de las luchas sociales ambientales y de todas las formas de resistencia a la dominación, y no necesariamente en relación con Europa, aquí en nuestra propia tierra los Cañaris se opusieron al pueblo Inca, entonces tenemos que entender lo que significaba el territorio para ellos, para los Panzaleos, los Paltas, para los habitantes de la cultura Jama Coaque. Cuando lo entendamos, por fin contaremos con estos elementos intangibles que nos volverán capaces de producir un ordenamiento coherente con lo que somos. Esto no quiere decir que reneguemos de las formas universales modernas, contemporáneas de aproximación a estos temas que son comunes a todas las sociedades.

Estos pilares son los paradigmas del Ecuador del siglo XXI. Elementos referenciales de la Constitución, que están presentes y, en algunos casos, omnipresentes en este cuerpo jurídico. Pero no solamente constan en la Constitución: tenemos dos leyes en las que desarrollamos este tipo de principios y de propuestas constitucionales. Lo primero: se organiza nuestro país como República; se gobierna descentralizadamente, los recursos naturales no renovables de todo el territorio nacional son del Estado, es decir, pertenecen a un patrimonio colectivo, intangible, irrenunciable e imprescriptible.

Otro mensaje importantísimo: El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones, parroquias. Este interesante modelo de organización territorial se complementa con las circunscripcio-

nes territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias, o con circunscripciones por razones étnico culturales, o solamente culturales o ecológicas. Algunas unidades territoriales hoy existentes, que son producto de la espontaneidad y de la improvisación, se puedan reagrupar autónomamente, por la voluntad de la población y no por imposición. Es difícil que alguien que es alcalde quiera dejar de ser alcalde, pero dos alcaldes de dos localidades pequeñas pueden unir sus capacidades y con un tercero, un cuarto, un quinto o más municipios contiguos se pueden unir para crear una mancomunidad que actúe por todos ellos y eso, necesariamente, pasa por procesos de planificación y ordenamiento territorial.

La Constitución reconoce estos elementos territoriales que ante todo son parte de expresiones de la organización cultural y social de nuestros pueblos. Es decir, en todas las formas de organización en la Costa, Sierra, Amazonía, en recintos, comunas, comunidades, barrios, parroquias urbanas y rurales, las nomenclaturas son diferentes, pero son expresiones propias de la organización de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

La Amazonía, que abarca más del 40% del territorio ecuatoriano, es por sí mismo un ecosistema necesario no para la supervivencia del Ecuador, sino del planeta; es un ecosistema indispensable para Suramérica, fundamental para el equilibrio mundial, regula positivamente todo el proceso que sufrimos a consecuencia del calentamiento global, la eliminación o el consumo excesivo de oxígeno. El ordenamiento territorial tiene además otras características: se trata de una política pública, una política de largo plazo, un proceso de planificación para reducir desequilibrios territoriales y, su objetivo principal es la consecución del buen vivir (Sumak Kawsay) para todas y todos los ecuatorianos, tal cual consta en la nuestra Carta Constitucional vigente.

Al ser una política pública tiene que incluir a toda la sociedad, al conjunto de actuaciones públicas y privadas. Y si bien el concepto de Ordenamiento es obligatorio para las instancias públicas, tenemos que involucrar, cada vez más, a las iniciativas privadas. Como política de largo plazo debe afinarse en procesos de planificación. Hay que definir escenarios, estrategias de ocupación, de uso del territorio, apoyarse en un conjunto de procedimientos e instrumentos. Para eso están las universidades, como el gran apoyo que necesita toda la sociedad para cumplir esos grandes objetivos generales; por tanto no hay que renegar que sea un proceso técnico. Pero no por técnico debe dejar de estar íntimamente ligado a la sociedad, a la toma de decisiones, convirtiéndose en un proceso tecno-político, que busca definir con coherencia las relaciones sociales y económicas, productivas, de reproducción, las capacidades naturales, ambientales, las características sociales, demográficas, culturales de la población.

No es posible seguir pensando sectorialmente. Hay que encontrar esa síntesis que está presente en el territorio de nuestro país y en el territorio de todos los pueblos del mundo. El ordenamiento va a ser la herramienta para lograr respetar los derechos de la naturaleza, como decimos en nuestra Constitución, y, a su vez, propiciar, inducir, generar procesos continuos, permanentes, que mejoren la condición de vida de los ecuatorianos.

Es un proceso integral que, contradictoriamente a lo largo de las últimas décadas, ha sido conducido por tendencias corporativas. El profesor Domingo Gómez hablaba de estas desviaciones corporativas involucrando a economistas, urbanistas, ruralistas, ecologistas, a conservacionistas; es decir, son desviaciones útiles en la historia. Siempre, como él dice, es mejor tener un plan, así sea con defectos, que no tener ninguno. Para ello tenemos que estudiar la historia, reflexionar sobre el pasado inmediato, no podemos volver a equivocarnos, de los errores se aprende mucho...por ello no podemos cometer mas de una vez el mismo error.

El desafío que tenemos es continuar desarrollando la Constitución, que ya tiene importantes avances. Están vigentes dos leyes aprobadas: el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas. Estamos absolutamente comprometidos con un proceso que ni empieza ni termina en nosotros. Si las leyes tienen que ser corregidas, tendremos que corregirlas. Con los usuarios de las leyes: municipios, juntas parroquiales, prefecturas, caminaremos juntos y vamos a hacer las correcciones tantas y cuantas veces sean necesarias. Cambiar las leyes es un buen síntoma: significa que las estamos usando y que siempre son perfectibles.

Además de la COOTAD hay que pensar en un nuevo cuerpo normativo que establezca las limitaciones

y alcances de todas las competencias concurrentes de los diferentes gobiernos descentralizados y del propio Gobierno Nacional –especialmente cuando se trata de grandes proyectos nacionales-.

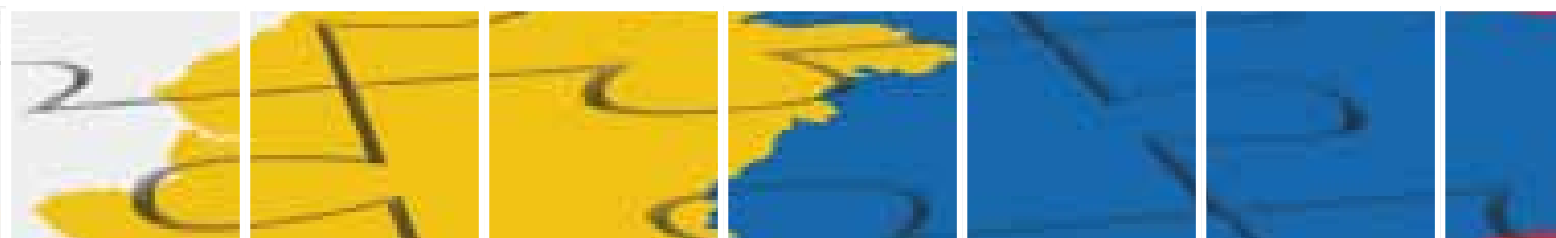
También hay que democratizar el conocimiento y las herramientas derivadas de él. Recuerdo cuando estudiaba mi primera maestría: hacer los trabajos de estadística era la cosa más tediosa del mundo. Hoy día la estadística descriptiva y la propia estadística inferencial se resuelve en pocos segundos con la ayuda de una computadora. Pero hace 35 años nos llevaba todo un fin de semana resolver pequeños problemas.

Debemos desarrollar sistemas de información geográfica, bases de datos, herramientas para inducir conocimiento y para democratizarlo, y ahí las universidades tienen un enorme rol. Pero queda claro que la tarea de planificar el ordenamiento del territorio no será solamente de los expertos, de los universitarios, sino una tarea colectiva. Nos llegó la hora de introducir los términos técnicos de los geógrafos y de los informáticos en la vida cotidiana. Tenemos que obligarnos en todos los niveles a geo-referenciar proyectos y aprender a leer y entender esas herramientas que nos mostrarán donde están los impactos territoriales, donde están las grandes propuestas estratégicas nacionales, cuánto cuestan los proyectos y a quienes benefician, cuánto se invierte en cada territorio y en cada nivel de nuestra organización territorial, cuánto se concentra o no la inversión pública y privada en las ciudades...

Cuenca, por ejemplo, ha sido víctima del centralismo. Y siempre he estado en contra de esa forma de gestión. Al igual que Quito y Guayaquil, ha sido receptora de inversiones privilegiadas ‘por debajo de la mesa’. Si incorporamos nuevas herramientas el centralismo será combatido con mayor profundidad. Cuenca por ejemplo podría mostrar a todos que en esta ciudad la mayor inversión pública viene del bolsillo de los cuencanos -cuando fui Alcalde, por ejemplo, los ingresos locales correspondían a diez veces más que lo que nos daba el Gobierno Nacional, y eso no consta en las cuentas nacionales-.

Podemos entonces afirmar que el Ordenamiento Territorial planificado es una estrategia indispensable para conseguir el Buen Vivir, el Sumak Kawsay.



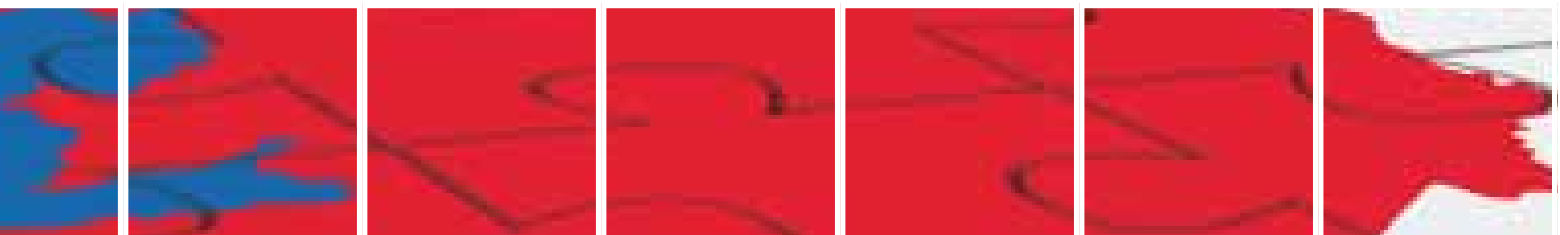




LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

# LOS ASPECTOS LEGALES, POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA VISIÓN DEL CONAJUPARE

Hugo Quiroz  
CONAJUPARE





# LOS ASPECTOS LEGALES, POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA VISIÓN DEL CONAJUPARE

Hugo Quiroz  
CONAJUPARE

## PREMISAS NECESARIAS

Creemos que los tres factores considerados: lo legal, lo político y lo estratégico no deben ser tratados por separado. Están siempre interrelacionados e interactúan como los componentes de un sistema. De hecho las bases legales precisan estrategias y e intencionalidades políticas.

En los territorios rurales se constata la vigencia del pensamiento sistémico, cuyos fundamentos, entre otros son: el enfoque contextual (la comprensión del entorno es fundamental para la explicación de cualquier fenómeno social); un enfoque de procesos; la vigencia de un pensamiento integral; el pensar relacionamente, y un pensar intencionado (no existen sistemas sociales neutrales).

También creemos que el pensamiento estratégico domina las acciones de nuestros territorios rurales, puesto que se constata: un mayor uso del conocimiento tácito que del explícito; la aplicación de esfuerzos que buscan más las explicaciones que las descripciones académicas; más imaginación que imitación; el manejo de aspectos cualitativos más que de cuantitativos, entre otras cuestiones.

Por lo expuesto, y al hablar del Ordenamiento Territorial (OT) nos parece que el enfoque del profesor Domingo Gómez Orea, es decir el sistémico, se adapta perfectamente a nuestra realidad espacial. El medio físico, las poblaciones rurales, sus actividades, sus asentamientos, las redes que las articulan y los aspectos políticos – institucionales son los subsistemas que configuran a nuestros territorios.

En la propuesta del Profesor nos parece, sobre todo, de gran importancia la concepción de dos principios del OT: la coherencia y la subsidiaridad. Efectivamente, los problemas de nuestros territorios rurales deben ser resueltos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GAD) lo que significa, por un lado, localizar las diversas situaciones en los niveles que les corresponden y, por otro, permitir que cada problema sea tratado y cada oportunidad sea aprovechada en el nivel de los GAD parroquiales.

## SOBRE LOS TRES FACTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El primer referente normativo, sin lugar a dudas, es la Constitución de la República. El Título VI, al proponer el Régimen de Desarrollo, establece claras definiciones y mandatos que deben ser observados por los actores sociales e institucionales de nuestros territorios rurales.

El Art. 275 propone: “El Régimen de Desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económico, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.”

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.

Y el Art. 276, en el que se propone los objetivos del régimen de desarrollo, en el sexto de ellos se establece:

“...Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socio-culturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado...”. Se evidencia, especialmente en el Art. 275, que el enfoque del desarrollo es sistémico y es por esto que en las acciones conjuntas de los tres GAD hemos venido trabajando, con este enfoque, en la construcción de las orientaciones metodológicas para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

El Art. 267, uno de los más relevantes para los GAD parroquiales, al establecer las competencias exclusivas para nuestros gobiernos de cercanía, como primera competencia se señala:

“Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial”.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se constituye también en importante referente, o marco orientador, para promover y desarrollar procesos de planificación y ordenamiento territorial. La preocupación de pensar en el territorio no sólo como un espacio físico sino, sobre todo, como un escenario en el que se desenvuelven las diferentes dinámicas de sus habitantes, lo que se evidencia cuando ya en el Título II se trabaja la organización de todo el territorio nacional.

El Art. 24 precisa lo que son las parroquias rurales. Se establece que:

“Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano”.

La parroquia, entonces, es un subsistema del sistema cantón y, por supuesto, del sistema provincia, a través del cantón.

El Art. 67 del COOTAD, entre las atribuciones de la Junta Parroquial establece la de:

“Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución”.

A propósito de lo señalado, en el nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas se estructuran los consejos territoriales de planificación y el de los GAD parroquiales se conforma de la siguiente manera:

- Presidente/a de la JPR.
- Un representante de los demás vocales.
- Un técnico ad honorem (p.ej. de la Asociación Provincial de JPR), o servidor designado por el Presidente de la JPR.
- Tres representantes por las instancias de participación.

En la relación a lo que estamos analizando, creemos que no es estratégico considerar dos planes por separado: “el de desarrollo” y “el de ordenamiento territorial”. Si aceptamos el enfoque de sistemas, según lo antes propuesto, el plan es una unidad que engloba un pensamiento a la vez integral y relacional de todos los elementos que hacen la dinámica territorial.

Particularmente importantes son los contenidos del Título VII del COOTAD, sobre todo, los del Capítulo II. Se trata, desde nuestra perspectiva, quizá, de las mejores orientaciones para la gestión del desarrollo en nuestros GAD parroquiales:

Artículo 295.- Planificación del desarrollo.- Los GAD, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a. Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b. La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c. Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d. Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los GAD deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código.

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada GAD.

De los contenidos de estos textos se desprende que los legisladores establecieron elementos orientadores para la construcción de políticas territoriales y, de paso, lineamientos estratégicos para la construcción de nuestras cartas de navegación.

Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los GAD que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

Si concentramos nuestra atención en los subrayados del texto del artículo anterior es evidente que se constatan importantes factores políticos y estratégicos para promover los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Cuestiones relevantes desde una visión política son: la democracia, la participación, la autonomía para la gestión territorial y la proyección espacial de las políticas nacionales. Desde una perspectiva estratégica, se destacan: el enfoque territorial del desarrollo, un enfoque de desarrollo endógeno (desde lo local a lo regional), la incorporación de lo social – cultural junto a lo económico y medioambiental, también un enfoque de desarrollo sustentable y, sobretodo, el objetivo estratégico: el bienestar de la población, el buen vivir, el sumak kawsay.

Artículo 297.- Objetivos del ordenamiento territorial.- El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

- a. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,
- c. La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Creemos que las disposiciones de este artículo ratifican las concepciones del anterior.

## EN SÍNTESIS:

Como suele expresar el presidente de la república, Rafael Correa, estamos viviendo un cambio de época y en esta época emergente se están produciendo cambios profundos, transformacionales, y uno

de ellos es la recuperación de la planificación como herramienta que orienta el desarrollo de nuestros territorios y, en consecuencia del país.

Pero se trata de una planificación que:

- Desde la perspectiva legal:

Se encuentra adecuadamente normada. Es probable que aún haya cosas que ajustar, sin embargo, éstas son relativamente pequeñas frente al gran esfuerzo que se ha venido desarrollando y que hoy se traduce en una Constitución nueva y en nuevas leyes como el COOTAD.

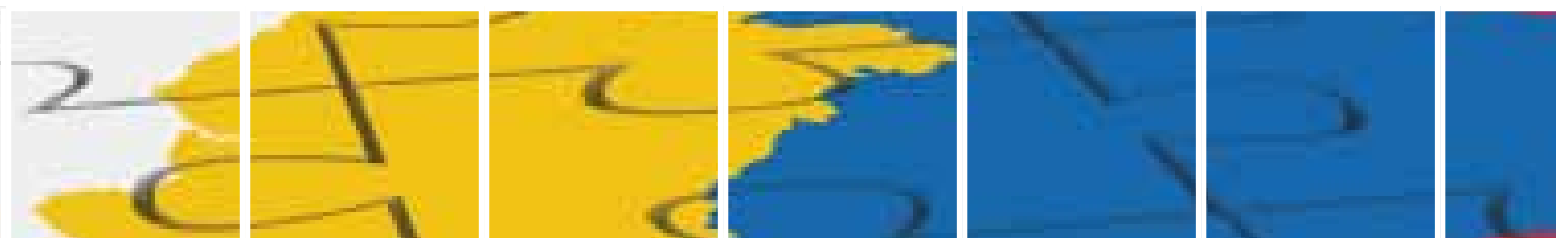
Desde un enfoque político – institucional, hoy la planificación debe ser:

- Participativa.
- Democrática.
- Garantiza el fortalecimiento de las autonomías.
- Propicia el control social.

Y, desde una perspectiva estratégica:

- El enfoque del desarrollo es territorial.
- Articula el desarrollo con los escenarios en los que se produce la dinámica humana.
- Busca un desarrollo sustentable.
- Los ejes del desarrollo se conforman con un enfoque sistémico.
- El gran objetivo es el SUMAK KAUSAY.

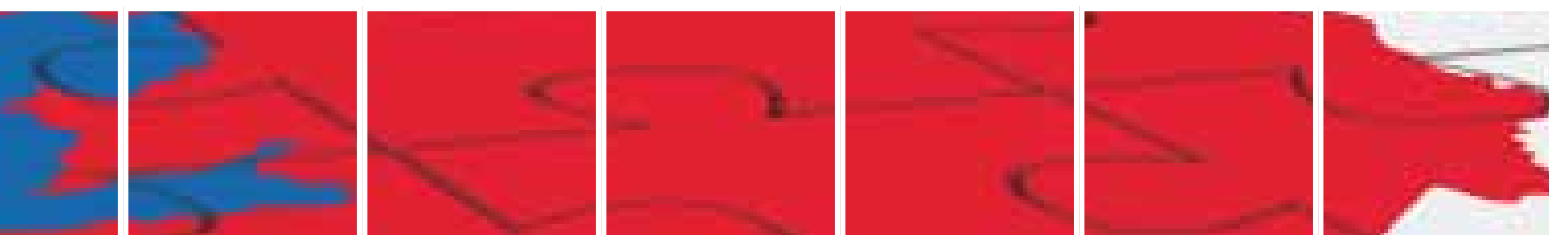
En el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE) creemos que las orientaciones son suficientemente claras, que se sigue avanzando en la construcción de nuevas especificidades (leyes). Sin embargo, los impactos de corto, mediano y largo plazo van a constatarse solo en la medida que los principales actores del desarrollo, es decir: TODOS NOSOTROS, superemos las tres crisis de las que venimos hablando: la crisis de comprensión, mediante la auto-superación; la crisis de compromiso, buscando la entrega de contribuciones desde cualquier espacio en el que nos encontremos; y la crisis de identidad, reconociéndonos lo que somos dentro de cada territorio y dentro de cada una de nuestras instituciones.



LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **VISIÓN DESDE LOS ACTORES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NUESTRO PLAN DE VIDA**

Raúl Petnsain  
Organización Shuar Arutam





## **VISIÓN DESDE LOS ACTORES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NUESTRO PLAN DE VIDA**

Raúl Petnsain  
Organización Shuar Arutam

Yo vengo de la Región Amazónica. Pertenezco a la nacionalidad Shuar. En Morona Santiago desde hace aproximadamente 10 años que empezamos a trabajar, guiándonos por la Constitución Política del Estado, en el tema de circunscripciones territoriales indígenas. Quiero comenzar diciendo, que al inicio de este proceso teníamos que entender algo importante: ¿qué es el territorio? Entenderlo significa, pensar en un espacio de vida en constante relación entre el hombre y la naturaleza.

Así, en esa área de la Cordillera del Cóndor, nosotros tuvimos que comenzar a pensar de que no era suficiente que las comunidades tengan sus títulos de propiedad otorgados por el Estado, sino que en esa área había que construir un territorio. Una cosa es tierra, otra cosa es territorio.

Hemos armado un territorio en esta área de la Cordillera del Cóndor. Ahí tenemos que ejercer un sistema de Gobierno, comprendido en la administración y el manejo del territorio y todo aquello que existe dentro del mismo. Por ello, empezamos a discutir sobre el denominado Plan de Desarrollo en todos los GDA. Nosotros le denominamos Plan de Vida, porque está orientado a lo que tenemos que hacer. Por lo tanto, hemos pensado en las estrategias y el desarrollo, en la soberanía alimentaria y otros temas.

Definitivamente, este territorio tiene que estar ordenado, organizado, definido, legalizado. Debemos manejar todos los recursos naturales siguiendo un sistema de organización, una reglamentación, considerando la educación, la salud... Tienen que manejarse desde los principios propios de la nacionalidad. Todo lo que existe en el bosque como la caza, la pesca, tiene que estar ordenado. Pensar en todo esto, es soñar. Como empezar a vivir mejor o lo que ahora denominamos: la búsqueda de un buen vivir. Esto para nosotros es la convivencia entre el hombre y la naturaleza, el buen vivir o vivir en plenitud con la naturaleza. Entonces, con este Plan empezamos a trabajar y pensar en que como todo se basa en nuestro territorio, tenemos que organizarlo.

El área identificada es muy irregular: esta entre 800 y 1.600 metros de altura. Allí podemos encontrar 1.000 familias, 10.000 habitantes. Por ello, nos toca empezar a organizar el territorio y zonificar. Pero esto nace de las iniciativas de las familias, no se trabaja desde la dirigencia. Quienes aportan las ideas son los ancianos, los adultos mayores, que tienen toda la sabiduría, nos guían a nosotros para que podamos organizar este territorio. Luego se determinan y definen acciones en consensos en asambleas de todas las comunidades que habitan en esta zona.

El objetivo es poder manejar todos estos planes. Para ello, tenemos claro que deben existir normas que regulen las actividades en cada tema, en cada área, por lo tanto hemos pensado en crear leyes propias y sólo así manejar nuestro territorio.

Nos dimos cuenta que esas normativas permitirán gobernar y mantener lo que nuestras familias quieren. Nos planteamos nuestro objetivo más importante: sostener y fortalecer el modo de vivir shuar, porque es propio de la cultura. Partiendo de este principio pensamos lo que tenemos que hacer en nuestro territorio que en un 90% es el bosque, el que nos da a todos los shuar la subsistencia, la alimentación, y ahora podríamos decir, hasta dinero.

Sí, hay que organizar. Y los mayores han dicho que hay áreas que tenemos que respetar, áreas prioritarias, lugares en donde podemos hacer uso sustentable, y otros, aprovechamiento de madera. Hay otros lugares que no debemos tocar, son espacios sagrados, en donde solo hacemos actividades de purificación. Todo esto nos ha dado la idea de pensar en esa organización o ese ordenamiento de nuestro territorio.

Por lo tanto, definimos algunas categorías, que tienen mucha relación con lo previsto en el sistema



de áreas protegidas. Cuando nosotros empezamos a trabajar, a ordenar el territorio, fuimos ubicando a cada familia para que decida qué hacer y con ellas definir esas categorías. Finalmente, concluimos que deben ser tres: la una y la más grande, la conservación estricta de los lugares más ricos en biodiversidad; el uso aprovechable, espacios donde se obtenga la madera, la cacería, la pesca; y el uso sustentable, para tareas de agricultura, sembrar pastos, u otros tipo de actividad. Por tanto, de las 200.000 hectáreas que tenemos, 160.000 son de conservación estricta; y las 40.000 mil restantes son para uso sustentable y de aprovechamiento o de 'bajo uso' o como le llamamos en las comunidades.

En este proceso nos dimos cuenta que hay visiones diferentes que parten de los principios propios de la nacionalidad, pero también hay visiones del Estado en relación a nuestro territorio. Es decir: ¿Qué piensan los gobiernos en relación a este tipo de actividad? Fue así que tuvimos que manejar toda esta información para poder tomar decisiones y presentar todo el Plan de la organización del territorio, su ordenamiento, donde se identifica con claridad cuáles son los lugares donde hay que hacer actividades agrícolas, cuáles son los que se deben dejar, qué debemos conservar y a cuáles podemos darle un 'bajo uso', de acuerdo a nuestros criterios.

Todo está reglamentado. Y bajo esta reglamentación hacemos uso de nuestro territorio. Si hacemos un poquito de relación entre lo que dice el Estado y lo que nosotros consideramos en este tema de ordenamiento, sabemos que a nivel general hay que ordenar los lugares para poder adecuar o embellecer una ciudad o un espacio territorial. Sin embargo, en otras comunidades se trabaja para construir el parque o cómo mejorarlo para divertirse, pasear, distraerse. En nuestro caso, identificamos los ríos como los lugares más bellos para disfrutarlos. Visiones distintas.

En un ordenamiento convencional, a lo mejor ubican un lugar para construir una iglesia o un espacio de descanso, en cambio nosotros ubicamos las cascadas sagradas, las cuevas, las montañas, como sitios importantes según nuestras costumbres.

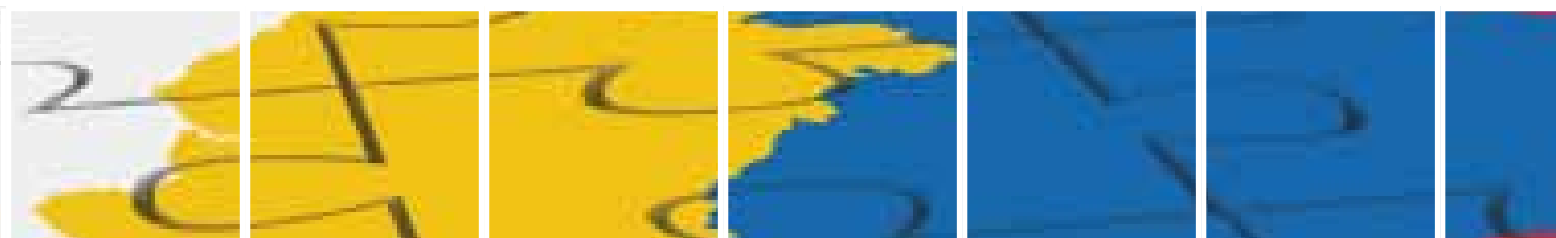
Hay que mencionar algo también, qué se utiliza a nivel de ciudad: se habla de manejo de riesgos de acuerdo a la situación; y se identifican áreas donde no se puede trabajar o no se puede tocar, por el riesgo a los fenómenos naturales. En cambio, nosotros mantenemos otras formas de conservación. Como ustedes pueden ver, hay diferentes formas de entender. Lo nuestro se basa en lo territorial pero con una visión diferente: significa que en esas áreas, por ejemplo, no se pueden hacer huertas para las familias, ya que hay una pendiente, y de acuerdo a un estudio que hemos hecho, sabemos que ahí a futuro se darán derrumbes u otros fenómenos que van a degenerar el territorio, a cambiar el estilo de vida de las familias. Por tanto, no se puede usar.

Entonces, lo que quiero dejar claro es que tenemos que tomar en cuenta las dos formas de entender lo que es el concepto de territorio, porque desde la estructura de donde estamos es diferente. Las nacionalidades manejamos otro: para nosotros la vida en armonía se desarrolla dentro del territorio, por lo tanto, en todo ese proceso se han identificado espacios, donde no se pueden hacer actividades y que ojalá el Estado revea, como es la minería en la Cordillera del Cóndor. Todos los estudios que hemos hecho demuestran que ahí no se puede explotar.

Hay otros proyectos que está generando el Estado, como los hidroeléctricos. Si los estudios que ellos generan empatan con los nuestros, los planes son viables. Pero si no encadenamos la forma de entender de las dos visiones también es difícil impulsar estos proyectos a pesar de ser de interés nacional.

En ese sentido claro que se desarrolla una vida dentro de un territorio organizado, y este proceso ya arrancó con la visión que se expresa en la Constitución de la República y las leyes. Sin embargo, las nacionalidades tenemos un aporte importante que debería ser útil para este trabajo de ordenamiento territorial en el país.

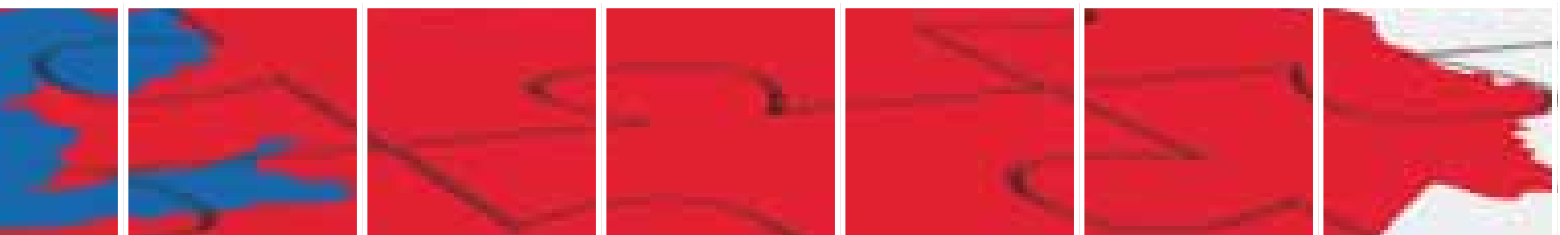
Finalmente, quiero terminar diciendo que bajo esos criterios, existe gran aspiración de las nacionalidades en la Amazonía de trabajar en la construcción de las circunscripciones territoriales indígenas. Como responsable de la coordinación regional, sé que todas las nacionalidades compartimos los criterios y ya estamos en esta labor.



LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **BASES PARA UN PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL**

Francisco Amador Hidalgo  
Manuel Delgado Álvarez  
ETEA y Fundación ETEA (España)





# BASES PARA UN PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Francisco Amador Hidalgo  
Manuel Delgado Álvarez  
ETEA y Fundación ETEA (España)

## BASES PARA UN PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL<sup>1</sup>

### Resumen Ejecutivo

1. La historia de los últimos 35 años del desarrollo de América Latina, parece poner de manifiesto que no hay desarrollo posible de los territorios rurales de la Región sin la implicación directa de los actores que actúan en los mismos. Por otro lado, sin el desarrollo de los territorios rurales no es posible la erradicación de la pobreza. Las políticas sectoriales (incluidas las de promoción de negocios) y las inversiones en infraestructuras, aunque necesarias, se han mostrado insuficientes para movilizar el potencial de las zonas rurales.

2. En el marco conceptual del desarrollo rural existe hoy en día, un consenso sobre la importancia del papel que juega el enfoque territorial en los procesos de desarrollo de los territorios. En este sentido, el enfoque, generalmente conocido como Desarrollo Territorial Rural (DTR), está cada vez más presente en las políticas y estrategias adoptadas por las autoridades nacionales de algunos países en América Latina y también, en el plano conceptual, en algunas agencias internacionales de desarrollo.<sup>2</sup>

3. Recientemente está irrumpiendo con fuerza el concepto de competitividad territorial. La competitividad territorial referida a territorios rurales relativamente pequeños es un concepto relativamente nuevo, por lo que no hay aún un cuerpo uniformado de teoría sobre el mismo. Hoy día la corriente principal de la competitividad territorial está dentro de la teoría del DTR; se puede hablar así de DCTR (Desarrollo y Competitividad Territorial Rural) en lugar de DTR a solas.

Dentro del DCTR, el concepto de competitividad nace a la hora de definir las estrategias en el marco del Plan Estratégico para el Desarrollo del Territorio. La idea es formular las estrategias capaces de valorizar el capital territorial y dar lugar a un Proyecto Territorial competitivo.

4. El objetivo del presente documento es mostrar qué características tendría que reunir un proyecto o plan de intervención en el medio rural para responder a los principios básicos del Desarrollo y Competitividad Territorial Rural.

5. El desarrollo y competitividad rural con enfoque territorial apuesta por la simultaneidad de las transformaciones productiva, institucional y social, al mismo tiempo que establece los elementos adecuados para que esto ocurra. Aunque el DCTR no debe integrar necesariamente todo tipo de actuaciones sectoriales, debe establecer los mecanismos para que la transformación en las tres dimensiones se dé de manera simultánea.

<sup>1</sup> El contenido de este documento está tomado, principalmente, de los trabajos de: Francisco Amador, Rocio Gonzalez y César Falconi "Una sistematización del Desarrollo y la Competitividad Territorial Rural (DCTR) y su aplicación a algunas experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo" Washington, DC, mayo de 2008; y Francisco Amador y Rocio González "Lecciones del Proyecto EXPIDER", Washington, DC, 2008.

<sup>2</sup> El Banco Mundial en su Estrategia del Desarrollo Rural del 2003 o el Banco Interamericano de Desarrollo en su Estrategia Rural del 2005.

6. Se considera que los elementos que caracterizan a una iniciativa de Desarrollo y Competitividad Territorial Rural son:

- 1) El objetivo que persigue la intervención y la naturaleza multidimensional del mismo (económica, social e institucional);
- 2) El enfoque territorial,
- 3) El enfoque ascendente y la planificación participativa,
- 4) La alianza pública-privada,
- 5) El enfoque integrado multisectorial (sector agrario y otros sectores) de la intervención,,
- 6) El fomento y el apoyo a la innovación,
- 7) Las redes y cooperación entre actores y territorios,
- 8) La financiación y gestión local,
- 9) La coordinación con la política nacional, y
- 10) La orientación de la intervención hacia resultados.

7. Se considera necesaria, o al menos útil para el diseño de las intervenciones de este tipo, la existencia de una sistematización del enfoque que facilite la identificación de actuaciones que cumplan o que al menos se aproximen a los principio del DCTR, mediante el establecimiento de parámetros o indicadores.

8. Las especificidades o elementos básicos del enfoque territorial son los aspectos que han caracterizado el DCTR desde sus inicios y los que han contribuido a lograr el éxito en contextos rurales muy diferentes. Estos elementos son los incluidos en el apartado 6.

9. A cada uno de los elementos se les ha asociado un conjunto de evidencias, que varían en número dependiendo del elemento del que se trate. Sin la presencia de dichas evidencias se considera que no se cumple con la definición del elemento en cuestión y por tanto no se podría decidir que la intervención responde a una actuación de DCTR.

## **1. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD RURAL: DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL RURAL (DCTR)**

A lo largo de las últimas décadas se han puesto en práctica, sin mucha efectividad, diferentes Políticas y Programas de Desarrollo Rural en América Latina. La ejecución de lo que se consideraba conceptualmente correcto, y el mantenimiento de los niveles de la pobreza en el medio rural han hecho necesaria la búsqueda de nuevos enfoques para el diseño de programas de desarrollo rural. En este contexto es en el que surge el enfoque territorial del desarrollo y la competitividad rural.

Después de varios años de intenso debate en América Latina, y muchas definiciones elaboradas sobre qué es el Desarrollo y Competitividad Territorial Rural, o Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, quizás una de las más extendidas sea la que lo enuncia como

*“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”.*

Quizás esta definición podría completarse si se hiciese referencia a “un proceso de transformación productiva, institucional y social en un espacio rural determinado, con el fin de impulsar el desarrollo y la competitividad de dicho territorio”<sup>3</sup>

En ambas definiciones, el concepto de transformación productiva hace referencia al fomento de la articulación y del desarrollo sostenible de la economía del territorio para así generar empleo y aliviar la pobreza. El concepto de transformación institucional tiene el objeto de fortalecer los gobiernos locales así como la relación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos; promover la participación de la comunidad, a todos los niveles, en el proceso de desarrollo que se desea impulsar y

---

<sup>3</sup> Schejtman y Berdegué, 2003.

fomentar la asociación pública privada. Por último, la transformación social se refiere al proceso de cambio de la sociedad rural, ya que el territorio es considerado como una construcción social, en la que las demandas de sus actores conforman un proyecto de desarrollo consensuado.

El desarrollo y competitividad rural con enfoque territorial apuesta por lo tanto por la simultaneidad de las transformaciones productiva, institucional y social, al mismo tiempo que establece los elementos adecuados para que esto ocurra. Aunque el DCTR no debe integrar necesariamente todo tipo de actuaciones sectoriales, debe establecer los mecanismos para que la transformación en las tres dimensiones se dé de manera simultánea.

### **Elemento 1: El propósito de la intervención y su carácter multidimensional**

Ante todo el propósito de la intervención que se realice debe ir dirigido al desarrollo del territorio en todos sus aspectos: económico, social e institucional. Esto es lo que se conoce como naturaleza multidimensional del proceso de desarrollo y competitividad rural territorial.

La naturaleza multidimensional responde a los diversos elementos que componen el territorio (económico, social e institucional) y por tanto es necesaria, desde el momento que el proceso de desarrollo que se impulsa responde a un enfoque territorial. No se puede centrar la atención en ninguna de las tres dimensiones olvidando las restantes, ya que están interrelacionadas de manera natural. Se trata así de romper con esquemas exclusivamente sectoriales y favorecer un planteamiento integral del desarrollo. De esta manera, en el territorio se tendrá que promover la actividad económica para disminuir el nivel de pobreza de la sociedad, y en ese proceso es fundamental la participación de las instituciones tanto locales, regionales y nacionales, así como del resto de la comunidad implicada.

Se trata por tanto de poner en marcha un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social, en el que el territorio es a la vez objeto y elemento articulador de las intervenciones públicas.

- La transformación productiva tiene la finalidad de fomentar incrementos de productividad e insertar y articular de modo competitivo y sustentable la economía de los territorios rurales a los mercados dinámicos locales, nacionales e internacionales.
- La transformación institucional tiene la finalidad de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre si, tanto públicos como privados, y con los agentes externos, para incrementar las oportunidades de participación de la población en el desarrollo.
- La transformación social tiene la finalidad de lograr un desarrollo más inclusivo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población rural, fortaleciendo la formación del capital humano, cívico y social, e incorporando al proceso a los hasta ahora excluidos.<sup>4</sup>

### **Elemento 2: El enfoque territorial**

El enfoque territorial de desarrollo rural define al territorio como una construcción social, lo que supone considerarlo no únicamente como un espacio físico, sino como el espacio habitado por todos los actores que lo constituyen y por el conjunto de elementos sociales, culturales, económicos, naturales que se dan lugar en él, que son compartidos por dicha población y que constituyen la identidad del territorio. Dicha identidad del territorio es la que facilita dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades.

La definición y delimitación de los territorios rurales en los que impulsar procesos de desarrollo rural es un aspecto fundamental para contar con cierta garantía de éxito en el proceso de desarrollo. En muchas ocasiones, los actores protagonistas de un proceso de este tipo tienen básicamente predeterminada tanto su identidad como los límites del territorio en el que habitan, antes de que el proceso en

---

<sup>4</sup> BID, 2004, "Estrategia de Desarrollo Rural".

<sup>5</sup> Schejtman y Berdegué, 2003.

cuestión comience.<sup>6</sup> Lo importante en referencia a estos “territorios predeterminados”, es ajustar a ellos los objetivos del proceso, al definir el ámbito del proyecto de desarrollo. Sin embargo, en otros casos, la cierta potencialidad de un proyecto de desarrollo o la construcción de un camino, puede contribuir a la definición del territorio. Es por tanto un factor externo al territorio el que, en esta ocasión, provoca una nueva delimitación del territorio. Se habla aquí de “territorios producidos” o por construir, en el sentido de que es a partir de ese hecho exógeno, que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una identidad territorial.<sup>7</sup>

Por otro lado, es necesario que el territorio tenga la dimensión geográfica y social adecuada, para que lo que comienza como una iniciativa puntual se pueda generalizar a una dimensión superior, a nivel de una política. Se debe delimitar un territorio lo bastante grande como para que exista suficiente masa crítica de actores y organizaciones locales, tanto sociales como productivas que puedan dar lugar a procesos competitivos y sostenibles, pero al mismo tiempo el territorio deberá ser lo bastante pequeño para que puedan existir elementos comunes de identidad y afloran las relaciones de cercanía entre sus habitantes.<sup>8</sup>

En referencia a este aspecto de la delimitación del territorio, la experiencia del Proyecto EXPIDER (Experiencias de Desarrollo Rural promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–) permite aportar seis criterios claves para definir y delimitar de forma operativa un territorio rural, objeto de intervención de Desarrollo y Competitividad Territorial Rural (DCTR):

1. La dimensión del territorio para que éste cuente con suficiente masa crítica y economías de escala;
2. La homogeneidad del territorio que permite identificar elementos comunes que ayuden a vertebrarlo;
3. La identidad territorial como elemento que da sentido de pertenencia a un territorio;
4. La vertebración del territorio mediante la existencia de núcleos intermedios que concentren oferta de servicios sociales y productivos;
5. La integración de municipios completos y colindantes en el territorio objeto de desarrollo;
6. La participación de los actores locales en el proceso de delimitación del territorio.<sup>9</sup>

Por último, y no por ello menos importante, es elemento imprescindible que el territorio cuente con cierta capacidad de competir globalmente, cierto potencial endógeno de desarrollo, ya que el desarrollo, sin actividad económica que lo sustente, pierde todo su sentido.

### **Elemento 3: El enfoque ascendente y la planificación participativa**

El DCTR promueve un enfoque ascendente del desarrollo basado en las expectativas, ideas, proyectos e iniciativas de las comunidades locales y sus actores. El enfoque ascendente implica involucrar a todos los actores del territorio, en el proceso de desarrollo impulsado, lo que es nuclear para un enfoque territorial ideal.

Dependiendo del contexto, el enfoque ascendente hace emanar y poner sobre la agenda aspectos como la cohesión social, la concertación y la transparencia en la toma de decisiones. En todos los casos promueve la reflexión sobre el desarrollo del territorio y los métodos de animación y dinamización que constituyen el fundamento del enfoque.

---

6 Así, una comunidad o un conjunto de comunidades con cierta identidad cultural o étnica, se distingue, de manera natural, de otros espacios. En otros casos, ciertas características de índole geográfica, como la ubicación de las comunidades en un valle cerrado, pueden tener una fuerza determinante en constituir la visión de los agentes sobre el territorio.

7 Schejtman y Berdegué, 2003.

8 En el caso de la iniciativa LEADER (experiencia en la Unión Europea) dicho ámbito local se define por una población entre 10.000 y 100.000 habitantes, pero si se parte de un concepto amplio de lo rural y se reconoce el papel clave que las ciudades intermedias pueden jugar en el desarrollo rural, estos límites pueden ser ligeramente mayores en América Latina (FODEPAL, 2004, “Desarrollo Rural: Nuevos enfoques y perspectivas”).

9 Sumpsi, 2006.

Para lograr el desarrollo y competitividad territorial de zonas más desfavorecidas, se ha introducido en los últimos años el concepto de “planificación estratégica”. Dicho concepto responde a la definición y determinación de los objetivos y metas que debe plantearse un territorio para ser competitivo y alcanzar el desarrollo. El enfoque ascendente del desarrollo, también incluye en la concepción y tarea de planificación estratégica la incorporación de elementos que fomenten y favorezcan la participación de los actores en dicho proceso. Para ello, se considera necesario que dicha planificación se realice desde una instancia de concertación en la que estén representados los diferentes grupos de interés presentes en el territorio, tanto públicos como privados, para que queden cubiertas todas las necesidades del mismo. El nivel de representación indica el grado de inclusión del proceso de desarrollo impulsado.

Así la elaboración participativa de un plan estratégico para el territorio, es el elemento clave en toda iniciativa que responda al enfoque territorial. La participación en la planificación estratégica de las intervenciones en el territorio, es el medio por el que los actores locales, mejores conocedores de sus necesidades, se hacen protagonistas del proceso. Al mismo tiempo, este proceso permite la cohesión de la población en torno a un proyecto común, aumenta la identidad territorial, integra a los distintos sectores productivos para que el enfoque multisectorial sea una realidad y plasma una visión estratégica sobre el futuro del territorio.<sup>10</sup> La existencia de un plan estratégico para el territorio da sentido al proceso de desarrollo que se quiera impulsar, ya que establece las pautas sobre las que actuar y los objetivos a alcanzar. En la elaboración de todo plan estratégico, no se puede obviar el territorio en concreto así como los actores y sectores que forman parte de él.

La participación, de niveles más bajos a niveles superiores, en la toma de decisiones por parte de los actores implicados, tanto sociales, económicos como políticos, responde a la orientación que se le quiere dar a los programas diseñados bajo el enfoque territorial, dirigidos desde la demanda. De esta manera, tanto con la identificación de las necesidades y problemas del territorio como con la toma de decisiones desde los niveles más bajos de la población hacia los niveles superiores, se logra que el proceso parta lo más cerca posible de la realidad de la población rural y que al mismo tiempo ésta se involucre y se sienta protagonista del mismo.

#### **Elemento 4: La alianza privado-pública**

Para promover el desarrollo rural sostenible del territorio es fundamental contar con la existencia de una institucionalidad fuerte a todos los niveles, capaz de responder a las necesidades del proceso en todos los ámbitos.

Uno de los objetivos fundamentales de las iniciativas con enfoque territorial consiste en fortalecer la institucionalidad, tanto a niveles superiores como en el ámbito local, para que se conviertan en entes eficaces capaces de promover, gestionar y evaluar el desarrollo y la competitividad de los territorios rurales. La debilidad o incluso ausencia de instituciones eficaces para la promoción, gestión y evaluación del desarrollo de la economía de los territorios rurales, suele ser uno de los factores limitantes del desarrollo rural y reducción de la pobreza.

Los actores locales pueden y deben convertirse en generadores de su propio desarrollo, así como agentes integradores en el interior del territorio. Al mismo tiempo, y como se ha mencionado anteriormente, la transformación productiva es clave para el desarrollo y la competitividad de cualquier territorio. En este sentido el enfoque territorial fomenta la cooperación y concertación público-privada, o la alianza público-privada entre los actores locales protagonistas del territorio, para promover y gestionar el desarrollo de las áreas rurales. Este planteamiento responde a la realidad de que sin la vinculación tanto del sector público como del privado en cualquier proceso de desarrollo, no puede haber o es muy complicado lograr una transformación productiva. No es fácil ni deseable que la promoción y gestión del desarrollo económico sea llevada a cabo únicamente por los gobiernos municipales, se requiere también de la participación de los actores privados, no sólo como emprendedores e inversores en actividades productivas, sino compartiendo protagonismo con los actores públicos en las decisiones que afectan al territorio.

---

10 Sumpsi, José María, 2005. “Lecciones de Desarrollo Territorial Rural de EXPIDER”.



Para institucionalizar esta participación de ambos sectores, muchas experiencias de desarrollo rural reconocen la necesidad de crear alianzas público-privadas, constituidas como organizaciones estructuradas, con recursos para promover y gestionar el desarrollo económico del territorio y con autoridad para la toma de decisiones sobre la asignación de fondos a proyectos de inversión productiva. Este tipo de organizaciones reciben distintos nombres según el entorno geográfico en el que se han constituido: Agencias de Desarrollo Económico Locales (ADEL) (Ecuador); Agencia de Desarrollo Regional (ADER) en Valles Cruceños (Bolivia); Consejo de Desarrollo (CODER) en el departamento de Francisco Morazán (Honduras). No es sencilla la constitución de una compartir su poder de decisión sobre el territorio y, por otro lado, la iniciativa privada no responde a la cultura participativa que se desearía para este tipo de procesos.

Además, en muchos países incluso se carece de un marco legal al que se pueda acoger la constitución de una institución de este tipo.<sup>11</sup>

En este sentido, es fundamental que los actores implicados sean auténticos protagonistas del proceso de desarrollo impulsado y sean por tanto los que decidan de manera participativa la fórmula institucional que mejor se adapte a sus circunstancias y a la legislación del país, sus estatutos y la velocidad de avance del proceso de desarrollo. Su presencia, participación y compromiso en el proceso harán que éste sea productivo y duradero en el tiempo.

### **Elemento 5: Enfoque integrado multisectorial**

El carácter multisectorial de las iniciativas de desarrollo que cumplan con el enfoque territorial, responde a la necesidad de diversificación de las fuentes de ingresos, complementando la agricultura y ganadería con otras actividades productivas no vinculadas directamente con la producción agropecuaria, pero con gran potencial para generar empleo y bienestar en el ámbito rural. Estas actividades no agropecuarias pueden ser tales como turismo, comercio, artesanía, pequeñas industrias o servicios diversos.

El enfoque multisectorial supone por tanto contemplar conjuntamente las potencialidades de los diferentes sectores de la economía, de la sociedad y de los recursos locales. La idea, como refleja el estudio del IICA,<sup>12</sup> se basa en pasar de una “economía agropecuaria a una economía territorial”. Es esa economía territorial la que tiene que ser competitiva.

Las unidades productivas de los sectores que engloban las actividades rurales no agropecuarias son generalmente de muy pequeño tamaño, están dispersas, son de carácter informal, muchas de ellas, están regentadas por mujeres, y suelen contar con muy bajos niveles de organización. Por su diversidad, informalidad y falta de organización, es difícil incluir a los actores de éste sector económico en el proceso y darles voz en el desarrollo del territorio. La importancia económica de este sector es sin embargo grande y creciente en la composición de los ingresos familiares rurales, en la generación de empleo rural y en el logro de un desarrollo más inclusivo.

De otro lado, es un hecho indiscutible que existe cierta dificultad por parte de la mayoría de actores, tanto públicos como privados y no sólo a nivel local, para pasar de una visión sectorial a una visión multisectorial del desarrollo. Normalmente se centra la atención en la productividad de determinados sectores, o en las cadenas productivas de diferentes rubros, cuando “el campo siempre fue multisectorial”<sup>13</sup> y puede ofrecer una diversificación de fuentes de ingresos a los actores locales.

Con el enfoque integrado multisectorial, se trata de conseguir que el plan estratégico para el desarrollo del territorio sea más coherente al establecer conexiones entre acciones y proyectos. Con dicho enfoque también se pretende aprovechar toda la sinergia económica local existente mediante el fortalecimiento de cadenas productivas y la promoción de la interacción entre actores y sectores en el territorio, dando lugar así a un proyecto territorial competitivo.

---

11 Como ocurre, por ejemplo, en Chile.

12 IICA (Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura) “El enfoque territorial del desarrollo rural”.

13 Colección ETEA, 2004, “Desarrollo Rural en Nicaragua”.

## **Elemento 6: El fomento y apoyo a la innovación**

El elemento innovación hace referencia al “carácter innovador de las acciones promovidas por los implicados finales, de manera que aporten un valor añadido respecto a otras intervenciones en el territorio”.<sup>14</sup> Se trata por tanto de buscar nuevas soluciones a problemas nuevos o ya existentes. Pero además de esta interpretación, existen otras para el carácter innovador que deben tener las acciones: se considerarán acciones innovadoras aquellas cuyo fin es lograr nuevas formas de valorización de los recursos locales, determinadas acciones interesantes para el desarrollo local que no hayan sido tenidas en cuenta por las demás políticas de desarrollo y, por último, las acciones que responden a la definición clásica de innovación, sobre todo tecnológica.

El fomento de la innovación tecnológica se considera de vital importancia para la competitividad del territorio, y con ella para la mejora del nivel de ingresos de la población local, lo que supondrá una disminución del nivel de pobreza. La innovación es importante en los procesos productivos para que la transformación de materia prima en producto sea más eficiente; en los productos para que éstos sean más competitivos en los mercados; y en la gestión de las organizaciones productivas y en las relaciones con los mercados para que los flujos sean más eficientes y eficaces. No hay que olvidar que la innovación tecnológica debe estar al nivel del territorio en el que se va a intervenir y no deben limitar en ningún caso la potencialidad de los elementos endógenos existentes.

Según los autores de la publicación “Desarrollo Rural en Nicaragua”, “muchos estudios muestran que se han obtenido mejores resultados mediante la transferencia de tecnologías más sencillas y de bajo coste, frente a grandes saltos tecnológicos que no son fáciles de asimilar por la población rural”.

Cualquiera de los criterios anteriores que responden al concepto de innovación puede ser complementario. Así, la valoración de un recurso local, podrá ser al mismo tiempo la solución perfecta a un problema de la zona rural en cuestión, y al mismo tiempo su comercialización se podrá realizar mediante un procedimiento innovador.

Por último señalar que, una vez identificadas y puestas en práctica las acciones innovadoras, debería fomentarse su difusión a otras zonas similares, mediante la constitución de redes con otros territorios.

Es por ello que este elemento tiene estrecha relación con el siguiente.

## **Elemento 7: La creación de redes y cooperación entre actores y territorios**

El DCTR promueve las redes de actores como instrumento para el desarrollo local, rompiendo así el aislamiento tradicional de numerosas áreas rurales. Es importante facilitar los intercambios entre los grupos de acción territorial, optimizar la circulación de información y asegurar una amplia diseminación de las acciones más representativas de los temas rurales prioritarios. La formación de redes fomenta también el compromiso de trabajar en torno a un enfoque y metodología comunes.

La creación de redes con otras zonas, hace que exista cierta comunicación entre la iniciativa en cuestión y otros territorios que hayan contado con procesos similares, para intercambiar experiencias y resultados, así como para sopesar la posibilidad de asociarse en la realización de proyectos comunes que puedan generar riqueza y desarrollo a ambas partes. El objetivo final es que las lecciones aprendidas puedan mejorar intervenciones futuras en otros territorios e incluso llegar a mejorar la efectividad de programas y políticas de mayor escala.

El fomento en red con otros territorios fomenta las relaciones entre el nivel local y el mundo exterior, en el flujo de información, conocimientos e inicio de acciones conjuntas.

---

14 Red Española de Desarrollo Rural.

## **Elemento 8: La financiación y gestión local**

Gestionar los asuntos que afectan a un territorio, de una manera tan cercana al propio territorio como sea posible, es un elemento esencial del DCTR. Este aspecto se refiere no sólo a la toma de decisiones concernientes a los fondos asignados a proyectos, sino que puede referirse también, en ocasiones, incluso al manejo directo de esos fondos. La financiación y gestión local hace referencia tanto al principio de subsidiaridad y procedimientos de descentralización financiera y de gestión, como a los problemas de acceso a fondos para el desarrollo local.

El acceso a financiación es un elemento clave para el desarrollo y competitividad de cualquier territorio. De hecho, la dificultad para acceder a sistemas de financiación puede obstaculizar la puesta en marcha de proyectos prioritarios para el territorio, fundamentalmente los de pequeña escala, así como la realización de determinadas actividades claves para el proceso de desarrollo. No es un problema que afecte exclusivamente al medio rural, sino que lamentablemente es generalizado.

La posibilidad de ayudar en esa búsqueda de financiación e incluso de ofrecer financiación propia a sus protagonistas en los territorios rurales, es uno de los objetivos con los que se crea la institución pública-privada que se constituya en el territorio. Los representantes que componen dicha institución son los mejores conocedores de las necesidades locales y al mismo tiempo pueden jugar el papel de mediadores para establecer vínculos con instituciones oferentes de financiación.

Por otro lado, y una vez que se dispone de los recursos financieros necesarios, es recomendable que exista una razonable autonomía por parte de los actores locales representantes del territorio para la gestión diaria de los mismos, siempre que éstos estén destinados a promover proyectos para la mejora del territorio. Deben existir mecanismos eficaces y claramente definidos para la asignación de los recursos financieros entre los diferentes sectores y grupos de interés del territorio, de manera que se cubran las necesidades establecidas en las líneas estratégicas planificadas con anterioridad.

## **Elemento 9: La coordinación con políticas nacionales**

La coordinación y unificación de las políticas y programas públicos y privados que actúan sobre un territorio son obligatorias para la efectividad del proceso de desarrollo que se quiera poner en marcha, pero al mismo tiempo es uno de los elementos operativos más problemáticos en el enfoque territorial. Los programas públicos de fomento productivo, agrícola y no agrícola, cuando se dan, apenas llegan a las áreas rurales más necesitadas, sin embargo sí existen programas sociales y de infraestructuras en estos ámbitos, y la coordinación de este tipo de programas con los de desarrollo productivo es muy compleja, debido a la diferente naturaleza de los mismos.

En cuanto a la coordinación vertical de políticas y programas, entendiéndolo por ello la articulación de los programas de desarrollo territorial local en las políticas y programas subnacionales y nacionales de desarrollo rural, se puede afirmar que si no existen previamente instituciones y políticas nacionales y subnacionales que apoyen el desarrollo territorial local, dichos procesos de desarrollo quedan aislados y terminan desapareciendo. Por lo tanto, y después de la experiencia adquirida por EXPIDER (Experiencias de Desarrollo Rural), se puede afirmar que sin un entorno económico, institucional y de políticas públicas subnacionales y nacionales favorable, la viabilidad y el impacto de procesos y experiencias aisladas de desarrollo territorial local son prácticamente nulos.

Se considera fundamental que cualquier proceso de DCTR llevado a cabo en un área concreta, cuente con cierta conexión o anclaje con instituciones a niveles superiores, así como que formen parte de políticas específicas de desarrollo. Si no ocurre esto, lo más probable es que la iniciativa en cuestión se convierta en un territorio “isla” al margen de lo que le rodea, haciendo difícil su sostenibilidad y sobre todo, reduciendo el impacto del desarrollo a nivel nacional, objetivo último de la actuación. Si esto ocurre y existe una política capaz de integrar iniciativas similares, será entonces viable su sostenibilidad y existirá el contexto adecuado para que se puedan replicar los procesos de esta naturaleza a nivel nacional.

Por otro lado, que existan políticas de desarrollo rural que respondan a los procesos que se están

llevando a cabo en los territorios, convierte a la figura institucional públicoprivada en interlocutor entre el territorio e instancias a nivel subnacional o nacional, dando un mayor peso a las necesidades y decisiones de la población local y generando en sus protagonistas la confianza y esperanza de que las acciones provenientes de niveles superiores responderán a sus necesidades.

### **Elemento 10: La orientación de la intervención hacia resultados**

A pesar de que los resultados de la intervención no son una característica específica de la metodología del Desarrollo y la Competitividad Territorial Rural, se considera que constituyen un elemento fundamental en el diseño de cualquier intervención o programa en un territorio rural, para alcanzar una óptima ejecución del mismo. Se trata de formalizar en la medida de lo posible y durante el proceso de diseño, los efectos que previsiblemente tendrá la intervención así como los beneficios concretos sobre el territorio y sus habitantes.

Los resultados, juntos con los objetivos generales y específicos, forman parte de la formulación de todo proyecto. Los objetivos específicos contribuyen al acercamiento al objetivo general, mientras que alcanzar los resultados facilita el logro de los objetivos específicos.

Todo proceso del tipo que aquí nos ocupa, debería esperar alcanzar como resultado el desarrollo y la competitividad del territorio de actuación, en todos sus ámbitos. Este elemento está por tanto estrechamente relacionado con el primero de los elementos definidos: el propósito de la intervención.

## **2. A MODO DE CONCLUSIÓN**

### **a. Plan nacional de DCTR**

Es fundamental que el compromiso político de la institucionalidad nacional se materialice en políticas que establezcan entornos favorecedores para el desarrollo local de los territorios rurales. Esa es precisamente la labor de un Plan nacional de DCTR.

Sin un plan nacional de DCTR o política equivalente al mismo, los esfuerzos que se realizan para impulsar procesos de desarrollo en territorios concretos están abocados a encontrar todo tipo de dificultades y su sostenibilidad a medio y largo plazo es, en general, complicada.

### **b. Falta de compromiso en las Instituciones Financieras Internacionales**

En el caso de los países en vías de desarrollo en general, y de América Latina en particular, es llamativo la falta de compromiso de las Instituciones Financieras Internacionales y de las Agencias de Ayuda Oficial, con este tipo de procesos y enfoque, que por el contrario tienen gran arraigo y aceptación en los colectivos de población de base, a las que esas mismas instancias dicen querer favorecer.

### **c. Desafíos para el despegue del DCTR en América Latina**

La actuación de algunas Instituciones Financieras Internacionales (como el BID) pone de manifiesto una serie de dificultades que se presentan a la hora de generalizar el uso del DCTR en América Latina. Estas dificultades son las siguientes:

- Falta, en muchos de los gobiernos de la Región, un compromiso profundo con los problemas de los territorios rurales. En general, se presta más atención a los enfoques sectoriales (cadenas productivas, clusters, productividad, etc.) y a la solución de algunas consecuencias de los problemas rurales (problemas sociales de transferencia de renta), que al problema de fondo en sí: la situación de los problemas rurales.

- Los gobiernos de la Región desconocen, en general, el enfoque del DCTR. Aunque son varios los países que llevan a cabo políticas de desarrollo rural, no todos ellos concuerdan con los principios del DCTR.

- La falta de desconocimiento de las políticas de DCTR conducen a una falta de compromiso político con respecto a su formulación e implementación.
- Visión de lo rural como problema y no como potencial a movilizar. Los problemas rurales se contemplan desde fuera de los propios territorios rurales y las soluciones que se diseñan, desde fuera de los territorios, suelen ser principalmente de tipo económico.
- Identificación de lo rural con lo agropecuario, con polarización del sector en dos grupos. El grupo que tiene potencial exportador (para la que corresponden políticas de fomento), y la agricultura de subsistencia (para la que corresponden políticas sociales).
- La falta de compromiso de las Instituciones Financieras Internacionales y de las Agencias Oficiales de Cooperación con el enfoque de DTR. En general es más fácil invertir en infraestructuras y sectores que en construcciones sociales como los territorios rurales.

#### d. Factores críticos, de éxito y barreras

Las conclusiones alcanzadas apuntan a que es posible la generación de procesos de DCTR en América Latina. Existe una metodología para impulsarlos que funciona. No obstante, es importante tener en cuenta una serie de aspectos que pueden actuar como factores críticos, factores de éxito o barreras. Entre otros estarían:

- El papel de los actores públicos, especialmente el compromiso político a nivel nacional, es un factor crítico.
- El carácter motivador del enfoque, la implicación continua de los facilitadores en el proceso y en el territorio, y la realización de una buena dinamización, inicial y permanente, del mismo, son factores de éxito.
- Por su parte, las condiciones naturales adversas, el escaso capital social, la debilidad de la institucionalidad pública, la falta de un equipo técnico eficaz, la burocracia pública, la falta de entornos favorecedores (especialmente financieros) y los cambios políticos continuos, actúan como barreras al buen desarrollo de los procesos de desarrollo de los territorios.

#### e. Recomendaciones para actuaciones concretas

A la hora de aplicar políticas de DCTR en un país, conviene tener en cuenta, desde un principio, los siguientes aspectos:

##### 1. A nivel país:

- La necesidad de contar con un Plan Nacional de DCTR-
- Respeto a los principios básicos del DCTR.
- Empezar con una fase de creación de capacidades en la Administración nacional y en los territorios.
- Introducir una fase de seguimiento y evaluación.
- Utilizar sistemas de financiación, con control pero ágiles.

##### 2. A nivel de territorio concreto:

- La necesidad de contar con un equipo de terreno eficaz.
- Asegurar una buena dinamización de los actores locales.
- Implicar a las instituciones de ámbito nacional.
- Prever adecuadamente las necesidades financieras para los gastos operativos de las instituciones locales y para la financiación de los proyectos que se deriven del plan estratégico para el desarrollo del territorio.

#### f. La creación de una Red Iberoamericana de Desarrollo Rural

A lo largo del período 2006-08 se ha continuado trabajando en la idea de constituir una Red Iberoamericana de Desarrollo Rural. Esta idea se está impulsando en colaboración con distintas Instituciones y Organismos de la cooperación internacional.

Las dificultades surgen de la diferente visión que sobre el papel de la Red tienen diferentes sectores interesados en la misma. Para unos, entre los que se encuentran los que firman este documento, no hay futuro para el DCTR en América Latina sino es con el compromiso político necesario de los gobiernos de los países y el impulso de planes nacionales de DCTR. En ese contexto y con territorios latinoamericanos concretos enmarcados en planes nacionales, tiene todo el sentido del mundo la colaboración de los grupos de desarrollo de esos territorios (que estarán empezando a enfrentar los problemas de la gestión del desarrollo de sus territorios), con territorios europeos en general, y de la Península Ibérica en particular (que ya cuentan con una larga experiencia en ese terreno).

No tiene mucho valor como política de desarrollo, la colaboración individual y aislada de algún grupo -o de muchos grupos- de distintos territorios (latinoamericanos, europeos, españoles, etc.), con intentos de organizar grupos de desarrollo en algunos territorios latinoamericanos -como por ejemplo en Ecuador-, igualmente aislados. Ni siquiera la colaboración masiva de esos grupos con un número igualmente amplio de territorios rurales de América Latina, tendría éxito sin el compromiso político de los gobiernos y de planes nacionales que creen un contexto favorecedor. Siempre se podría argumentar, que una vez existiesen suficientes grupos en un país, se podría crear la presión para conseguir el compromiso político. Puede que eso sea en parte verdad, pero sin duda no es el camino más corto, ni más fácil. La experiencia generada en diferentes casos, ha demostrado claramente que sin el apoyo y compromiso del nivel nacional, los procesos aislados de desarrollo son muy complicados y tienden a no prosperar.

#### g. Una Iniciativa Regional para el DCTR en América Latina

Hoy día son varios los países de la Región que sienten ya la necesidad de actuar de forma especial en las zonas rurales, y que ante la falta de una propuesta de enfoque más justificada, empiezan a llevar a cabo, desde los gobiernos respectivos, actuaciones formales de desarrollo rural siguiendo sus propios esquemas, que no siempre se revelan como los más útiles (países como Costa Rica, México, Brasil, Guatemala, Chile y Venezuela están en esa línea).

No obstante, el estado de necesidad y pobreza en el que se encuentran muchas de las zonas rurales de la Región -entre ellas las de Ecuador- requiere una actuación generalizada y sin demora. Esa situación de necesidad y pobreza se ha prolongado ya durante tanto tiempo, con la correspondiente incidencia negativa en la cohesión social de los países de la Región y en la consolidación de la democracia en los mismos.

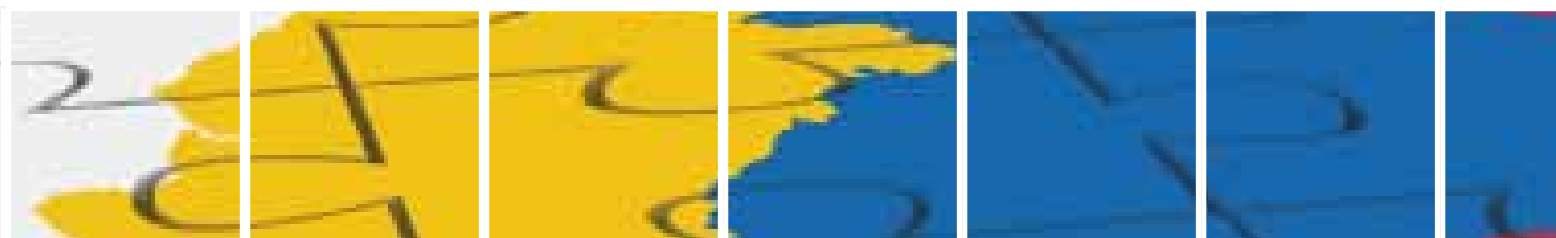
Las zonas rurales de Latinoamérica están necesitando que se acorten los plazos de tiempo para que niveles de desarrollo aceptables, y mayor cohesión social lleguen a esos territorios. De alguna manera, se acelerarían los tiempos de respuesta a dicha demanda, si se realizara una acción a nivel de Iniciativa para toda la Región, o al menos para todas aquellas comunidades de países y países individuales que estuvieran dispuestos a participar en una acción de esa naturaleza. Esa actuación involucraría tanto a comunidades de países, como a gobiernos concretos, asociaciones nacionales de municipios, asociaciones nacionales de emprendedores, universidades, etc.

Una Agenda Regional implica una serie de fases y piezas de acción como serían:

1. Sensibilizar a los gobiernos de la Región sobre la necesidad de incorporar este tipo de enfoque en sus políticas nacionales.
2. Crear capacidades en DTR en la Región, a nivel de los grandes grupos de actores llamados a jugar un papel importante en este escenario: comunidades de países y gobiernos, asociaciones regionales y nacionales de municipalidades, asociaciones regionales y nacionales del sector privado, asociaciones de la sociedad civil, universidades, etc.
3. Facilitar la formulación y financiación de planes nacionales de DTR.
4. Adaptar los instrumentos de actuación de las Instituciones Financieras Internacionales este tipo de realidades.

### 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amador, F., González, R. y Falconi, C. (2008) – Una sistematización del Desarrollo y la Competitividad Territorial Rural (DCTR) y su aplicación a algunas experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo – Washington, DC.
- Amador, F. y González, R. (2008) – Lecciones del Proyecto EXPIDER – Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) – Estrategia y Política de Desarrollo Rural – Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005) – Informe Rural – Washington DC.
- Elizalde, A. (2003) – Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Pública – CEPAL – Chile.
- Perez Correa, E. y Sumpsi, JM. (2002) – Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea – FODEPAL, MAPA y AECI – Madrid. España.
- Rodríguez, R. (2000) – Similitudes y diferencias de los Programas de Desarrollo Local en Europa y América Latina – Universidad de Santiago de Compostela. España.
- Romero, JJ. Y Ferrero, G. (2004) – Desarrollo rural en Nicaragua: del consenso en los principios a una propuesta para la acción – Colección ETEA. España.
- Schejman, A. y Berdegué, J. (2004) – Desarrollo Territorial Rural – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – Chile.
- Sumpsi, JM. (2006) – Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina, Bolivia, Ecuador y Honduras – BID – Washington DC.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003) – El enfoque territorial del desarrollo rural – Instituto Iberoamericano de Cooperación en la Agricultura (IICA) – San José. Costa Rica.

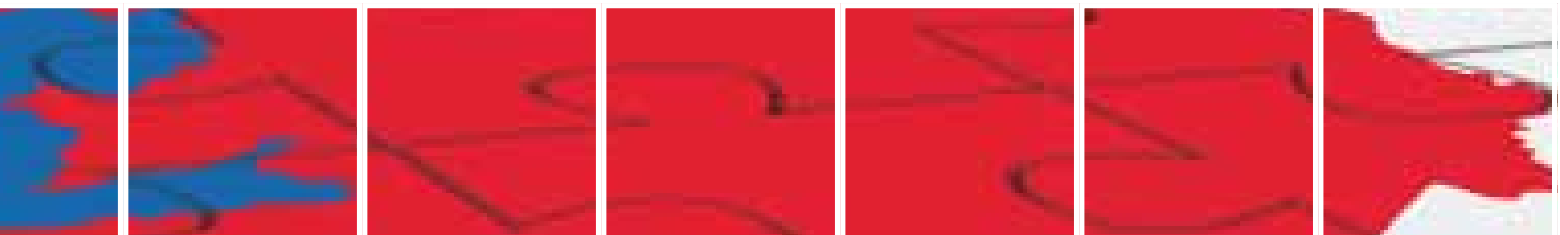




LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**LA CARTOGRAFÍA Y LOS SISTEMAS DE  
INFORMACIÓN GEOGRÁFICA COMO  
HERAMIENTAS PARA LA ORDENACIÓN DEL  
TERRITORIO: EJEMPLO DE APLICACIÓN  
PROVINCIA DEL AZUAY.**

Dra. María Fernanda Cordero Farfán





## **LA CARTOGRAFÍA Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA COMO HERAMIENTAS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: EJEMPLO DE APLICACIÓN PROVINCIA DEL AZUAY.**

Dra. María Fernanda Cordero Farfán

La política del Gobierno, tendiente a impulsar acciones planificadas con la finalidad de eliminar inequidades y aprovechar, de mejor manera, la tierra agrícola y urbana, se materializa necesariamente en un proceso de ordenación territorial que abarque los distintos niveles de la jerarquía político-administrativa del país.

En tal sentido, la Ordenación del Territorio se presenta como la transferencia sobre el espacio de las políticas en todas sus facetas: económica, social, ambiental y cultural que en última instancia implican decisiones y normas sobre los usos y aprovechamientos del suelo.

Esta ordenación contiene diferentes etapas y procesos dinámicos sobre los cuales pueden considerarse diferentes metodologías, empero, básicamente comprende tres momentos de interés en su proceso de gestión: la fase Preparatoria y de Diagnóstico, la Planificación, y la Gestión, donde se ejecutan y aplican las propuestas establecidas.

En atención a lo expuesto, el objetivo de este trabajo es mostrar las potencialidades de los Sistemas de Información Geográfica SIG. para la resolución de situaciones territoriales, en una suerte de tareas diagnósticas que den cuenta sobre el estado de algunas variables del medio natural y de poblamiento de la provincia del Azuay.

### **RELACIÓN ENTRE: ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CARTOGRAFÍA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA SIG.**

El sistema territorial y el modelo que lo representa, es una construcción social que muestra el estilo de desarrollo de una sociedad, producto de las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas, a través de los canales de relación - infraestructuras-. (GOMEZ, Domingo: 2009) Todo modelo de Ordenación del Territorio, se organiza en subsistemas que atiende a niveles jerárquicos, definidos por las características del espacio geográfico motivo de estudio. Para su aplicación y en términos generales opera el “principio de coherencia que indica cómo a cada tipo de problemas corresponde un nivel territorial en que debe ser atendido, previsto o resuelto y el principio de la subsidiaridad que establece como cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo” (GOMEZ, Domingo: 2009) Esta es la razón por la que la escala de estudio es dependiente de la jerarquía del lugar, así por ejemplo, a nivel de ciudad es aconsejable una escala de 1: 10.000 a 1: 5.000 o mayor, esto es así por la necesidad de localizar los eventos, actividades, conflictos, etc. que sería imposible a una escala menor. El paso siguiente es el “mapeado” que constituye una de las acciones básicas para la intervención en el territorio y que se relaciona con la importancia y trascendencia que tiene para el ser humano la dimensión espacial de su existencia.

Siendo así, la cartografía es fundamental para el abordaje del territorio, por su capacidad de “interpretar, reunir y analizar datos de la superficie terrestre que los representa en forma gráfica, en un plano y a escala”.

Consiste en un conjunto de puntos, líneas, polígonos y otros elementos cartográficos cuya localización está referenciada o es referenciable con un sistema de coordenadas. En otras palabras, la cartografía es el puente que comunica los resultados de las investigaciones territoriales.

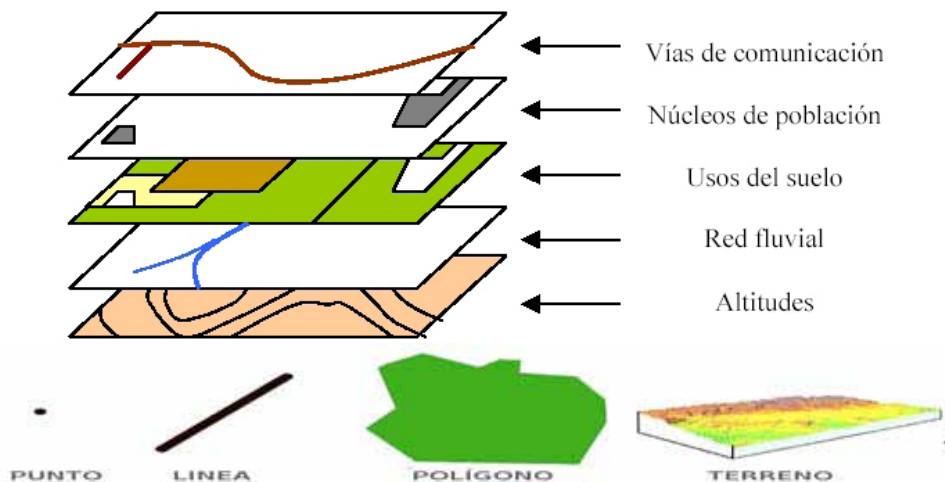
Este dialogo que se establece entre la cartografía y el ordenamiento territorial, se ha visto favorecido en

estos últimos tiempos con las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la primera, especialmente en lo que tienen que ver con la cartografía automatizada y con los Sistemas de Información Geográfica SIG.

La cartografía digital utiliza un computador. Su objetivo es producir mapas de calidad. Con la cartografía digital es posible, por ejemplo, observar donde se produce el cruce de una carretera principal con una secundaria, pero el sistema no tiene conocimiento de ello. La geometría está presente, pero la topología y la conectividad de la red están ausentes. Por otro lado, aunque estos sistemas se pueden conectar a una base de datos, no constituye su parte esencial. Por su parte, un Sistema de Información Geográfica S.I.G. se define como "Un sistema de Hardware, software y procedimientos elaborados para facilitar la obtención, gestión, manipulación, análisis, modelado, representación y salida de datos espacialmente referenciados" (NCGIA. 1990. Introduction to GIS)

Al igual que en la información geográfica que normalmente se estructura en mapas temáticos, un SIG., descompone la realidad en distintos temas, estratos de información de la zona motivo de estudio por ejemplo: vías de comunicación, núcleos de población, usos de suelo, red fluvial, altitudes, etc. Pero, además de relacionar las distintas capas o temas entre sí, es posible analizarlas, ser objeto de peticiones muy simples o muy complejas o combinarlas algebraicamente para producir mapas derivados que representen situaciones reales o hipotéticas. También es un sistema informático utilizado para generar mapas a escalas diversas, con distintas proyecciones y con varios colores.

### EJEMPLO DE ESTRATOS DE INFORMACIÓN A SER ANALIZADOS EN UN SIG



Entre los asuntos que se tratan en un SIG. están:

- Localización ¿qué hay en?
- Condición ¿dónde sucede qué?
- Tendencias ¿qué ha cambiado?
- Rutas ¿Cuál es el camino óptimo?
- Pautas ¿qué patrones existen?
- Modelos ¿qué ocurriría sí?

Para cumplir con las funciones anotadas en la definición, los SIG. operan con datos geográficos constituidos por elementos posicionales, de atributos o valor semántico, de topología y de georeferenciación

## 1. DATOS POSICIONALES:

ELIPSOIDE, es la superficie generada por la rotación de una elipse alrededor de su semieje menor. es deseable que esta se aproxime lo más posible a la forma de la tierra, en ella se hacen los cálculos geodésicos; el GEOIDE, que es la superficie equipotencial del campo gravitatorio terrestre, fijado por el nivel medio del mar y; la PROYECCIÓN CARTOGRÁFICA, determinada por la correspondencia matemática biunívoca entre los puntos de un elipsoide y sus transformados en el plano. El Ecuador utiliza PSAD-56 Provisional South American Datum 1956 y la WGS-84

## 2. ATRIBUTOS O VALOR SEMÁNTICO:

### 2.1 Descrito por variables visuales en un mapa

Azuay: Aptitudes Agrícolas



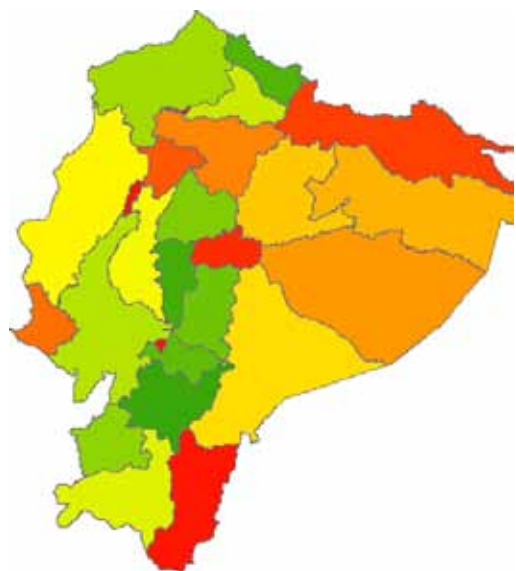
### 2.2. Descrito por identificadores o tablas en un SIG

Cualitativos/cuantitativos

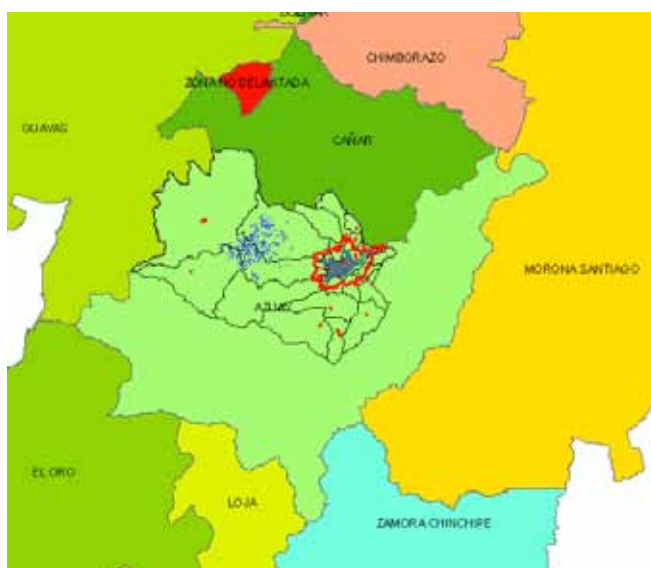
## 3. LA TOPOLOGÍA:

Opera independiente de la escala, del sistema de proyección y de las coordenadas elegidas.

Describe relaciones espaciales: “incluido en”, “pertenece a”, “adyacente a”, etc., como puede observarse en los mapas que siguen



MAPA POLÍTICO DEL ECUADOR



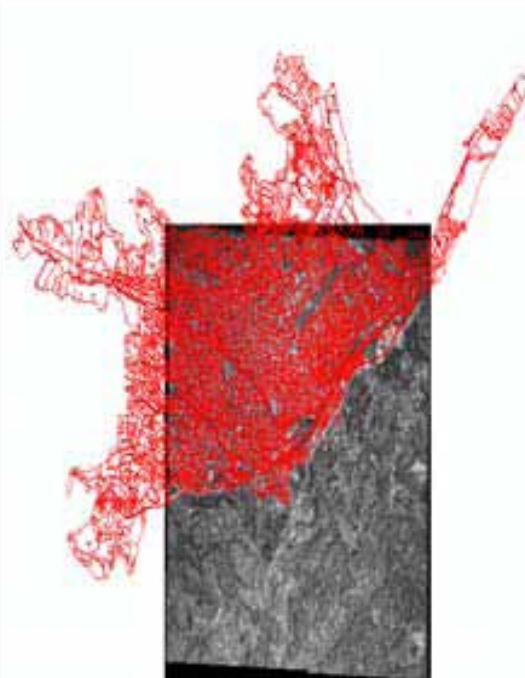
CIUDAD Y CANTÓN CUENCA,  
PROVINCIA DEL AZUAY. ECUADOR

## 4. LA GEOREFERENCIACIÓN

Es la transformación geométrica de todos los planos o mapas para que tengan el mismo sistema de coordenadas.

La georreferenciación se realiza buscando puntos comunes y fácilmente identificables en los mapas y con ellos se calcula la transformación matemática que los relaciona.

Ciudad de Cuenca: Georreferenciación a partir de



Una vez descritas las características esenciales de un Sistema de Información Geográfica SIG, y si a la Ordenación del Territorio se la entiende como una metodología para abordar e identificar problemas relacionados con desequilibrios territoriales y de esta manera proyectarse al futuro, es claro que esta herramienta está en la capacidad de:

- Ayudar en la toma de decisiones respecto a la organización del territorio
- Posibilitar el análisis espacial con un alto grado de precisión
- Procesar grandes volúmenes de información dado su alto poder analítico, lo que reduce la inversión de tiempo y dinero
- Generar alternativas de análisis para la integración vertical y horizontal del territorio.

### **PAPEL DE LOS SIG EN LA FASE DE DIAGNÓSTICO DE LA PROVINCIA DEL AZUAY**

Las siguientes líneas de este trabajo se centrarán en demostrar la utilidad y aplicabilidad de los SIG, para el análisis de algunas variables físicas y humanas concernientes a la fase del diagnóstico territorial de la provincia del Azuay.

El diagnóstico debe llevar a entender asuntos como: ¿qué características posee el medio físico de la provincia del Azuay?, ¿cómo es su poblamiento?, ¿qué conflictos y problemas la afectan? y ¿qué potencialidades dispone?, con el propósito de definir la realidad en que se desenvuelve

**¿QUÉ CARACTERÍSTICAS POSEE EL MEDIO FÍSICO DE LA PROVINCIA DEL AZUAY?**

**3**

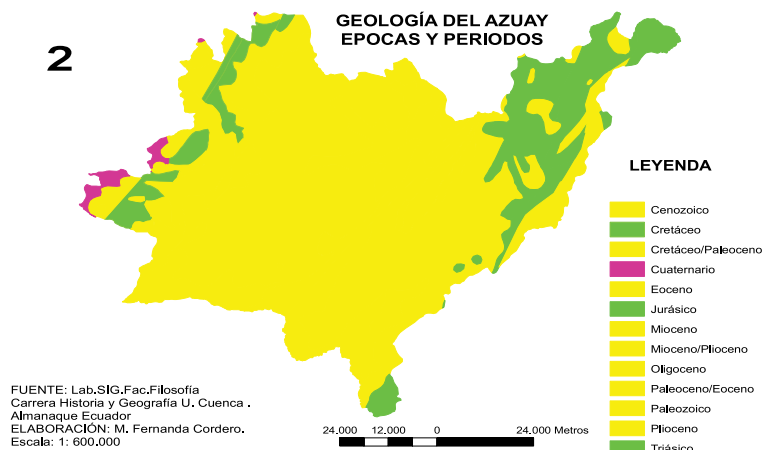


La provincia de El Azuay, creada el 25 de junio de 1824, se ubica en la región geográfica Sierra, al Sur de la república del Ecuador

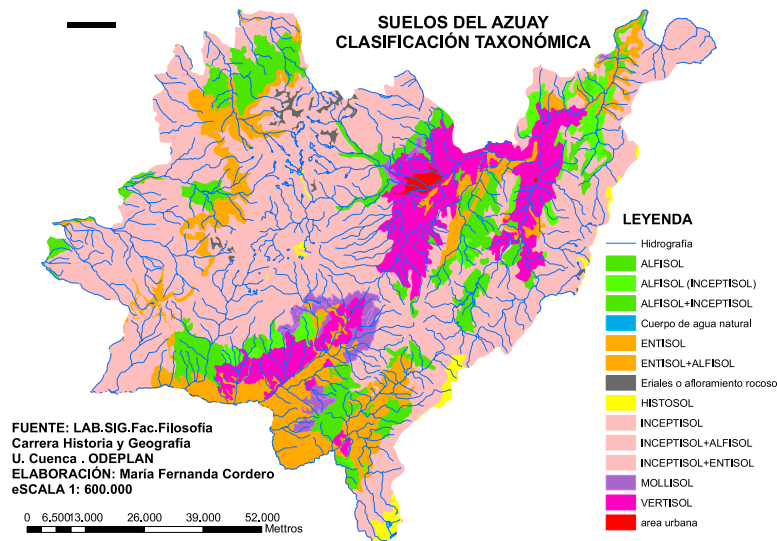


El medio natural se caracteriza por la presencia de la cordillera Oriental y Occidental de los Andes y de la Fosa Andina, La presencia de macizos transversales dio lugar a una individualidad espacial de cuencas rodeadas de montañas llamadas hoyas. La provincia del Azuay participa de la hoyas del Paute y del Jubones. En su interior se encuentran valles altiplanos y páramos, lo que permite la identificación de microambientes diferenciados,

**2**



Desde el punto de vista geológico, casi todo su territorio, esto es el 95,44%, corresponde a la era cenozoica del periodo terciario De la era mesozoica el 16,20 % y del periodo cuaternario 0.86 %. Esta preeminencia de formaciones de origen terciario explica la presencia de suelos pobres, erosionados, como veremos



La exuberante red hidrográfica del Azuay riega en su mayoría suelos INCEPTISOL en una extensión de 4.663,19 km<sup>2</sup> que significa el 58,22% del territorio. Son suelos con un incipiente desarrollo pedogénico.

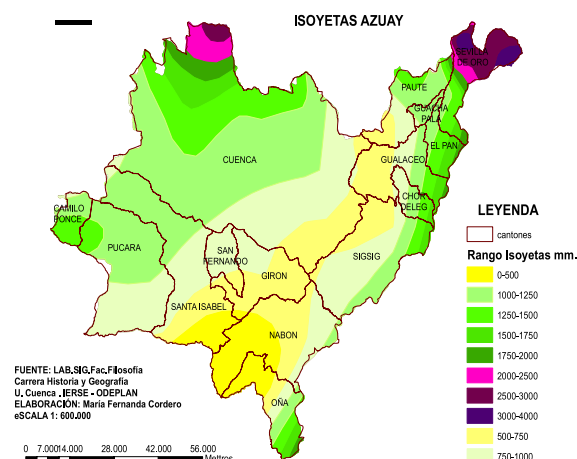
Su uso en las áreas de pendiente que son el paisaje dominante del Azuay, son apropiadas para la reforestación; mientras que, los suelos de depresiones con drenaje artificial puede ser cultivado intensamente.

Los ALFISOL, presente en pequeñas extensiones en toda la provincia, tienen una superficie de 1.141,15 km<sup>2</sup>. -14,24%-, Son suelos recomendados para explotaciones intensivas de cultivos anuales,

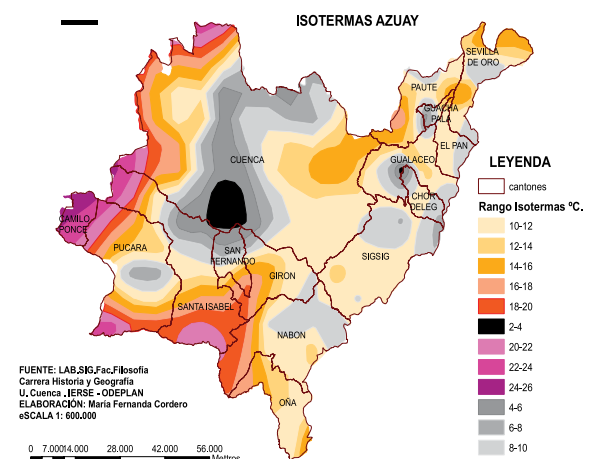
Los vertisoles, 9,78%, los mollisoles, el 2%, los histosoles el 1.12 % y los entisoles el 4,95%.

De otra parte, los mapas de isoyetas y de isotermas dan cuenta sobre la cantidad de precipitación y las temperaturas que tienen las diferentes áreas de la provincia, derivadas precisamente de sus características geomorfológicas. Es necesario considerar que suelo, vegetación y clima forman una tríada que explica las particularidades del paisaje y de las posibilidades para su aprovechamiento económico.

### AZUAY: COBERTURA DE ISOYETAS



### AZUAY: COBERTURA DE ISOTERMAS



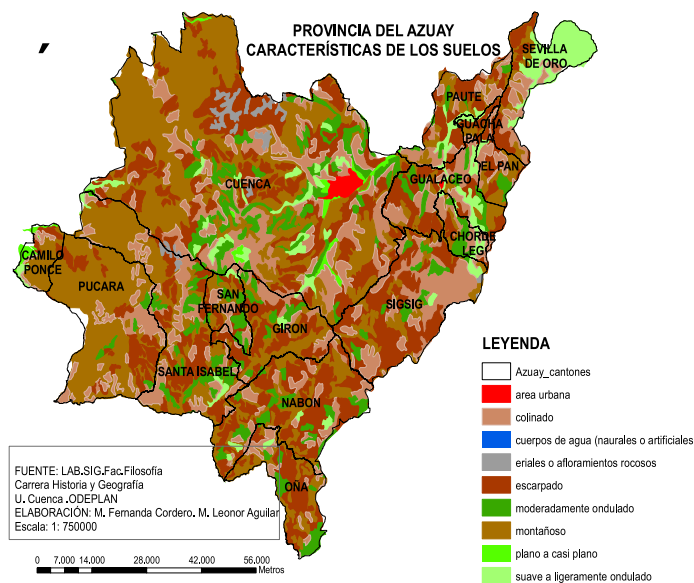
## ¿QUÉ CONFLICTOS Y PROBLEMAS LA AFECTAN?

### FRAGILIDAD DE LOS SUELOS

El panorama geológico, geomorfológico, de tipo de suelos y otras variables por analizar, llevan a explicar el problema de la fragilidad de los suelos en la provincia. En el Azuay habitan 599.546 personas -censo 2001- en un territorio de 8.008,45 Km<sup>2</sup>, lo que da una densidad por kilómetro cuadrado de 75 habitantes, si bien esta cifra no puede considerarse alta, sin embargo y, en términos generales, se observa un desbalance en la relación población-territorio por sobre uso de los recursos: suelo, agua y cubierta vegetal, con excesiva presión demográfica en algunos valles, como es el caso de la ciudad de Cuenca.

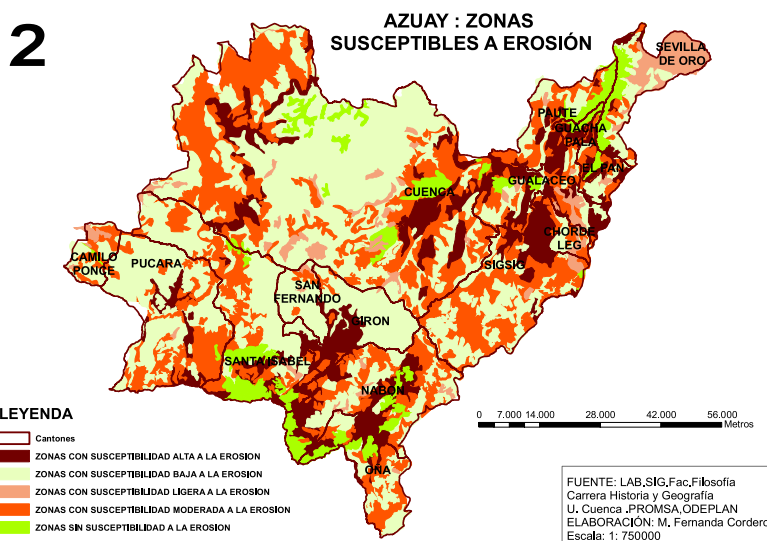
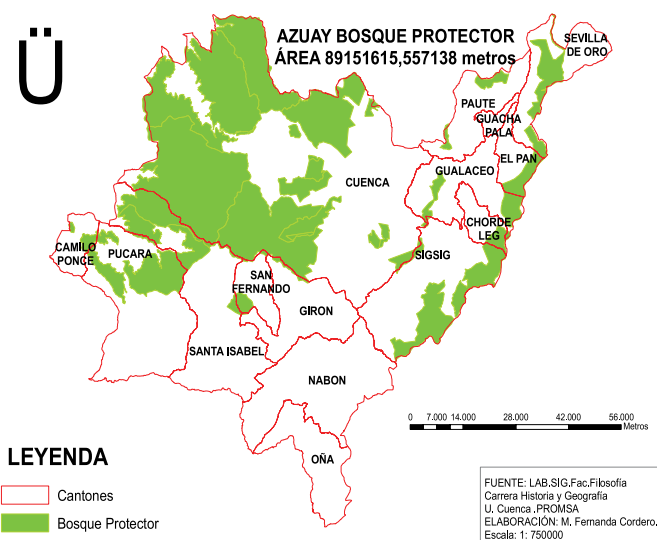
PROVINCIA DEL AZUAY							
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 5 AÑOS Y MÁS DE EDAD, POR SECTORES							
ECONÓMICOS, SEGÚN CANTONES. Censo 2001							
CANTONES	TOTAL		SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO	SECTOR TERCIARIO	NO ESPECIFICADO	TRABAJADOR
	NÚMERO	%					
<b>TOTAL</b>	<b>232.664</b>	<b>100,0</b>	<b>66.486</b>	<b>61.145</b>	<b>98.045</b>	<b>16.171</b>	<b>817</b>
<b>CUENCA</b>	186.031	70,9	19.057	46.798	84.794	13.774	838
<b>PAUTE</b>	8.021	2,2	3.101	715	967	203	15
<b>GUAYACÁN</b>	13.347	5,7	5.141	4.114	3.541	496	55
<b>EL CAJON</b>	8.538	2,4	3.913	656	790	171	8
<b>EL TAMBORA</b>	8.736	3,8	5.173	1.521	1.737	283	22
<b>EL CARMELITO</b>	7.899	3,3	5.561	448	1.313	358	19
<b>EL CARMELITO</b>	1.440	0,6	874	230	294	47	5
<b>EL CARMELITO</b>	8.911	3,0	4.179	844	1.577	299	12
<b>EL CARMELITO</b>	9.033	3,9	4.641	2.879	1.306	188	19
<b>EL CARMELITO</b>	1.243	0,5	803	144	254	40	2
<b>EL CARMELITO</b>	4.293	1,9	1.181	2.417	638	145	12
<b>EL CARMELITO</b>	1.101	0,5	849	98	119	31	4
<b>EL CARMELITO</b>	1.993	0,9	1.241	204	471	74	3
<b>EL CARMELITO</b>	1.178	0,5	772	107	234	62	3
<b>SEVILLA DE ORO</b>							
<b>INDICADOR GENERAL</b>	100,0		24,3	26,3	42,1	7,0	0,4

Pensemos que el sector primario de la economía es el que más población ocupa en la provincia a excepción de la ciudad de Cuenca como puede apreciarse en el cuadro Pero ¿qué pasa con los suelos?





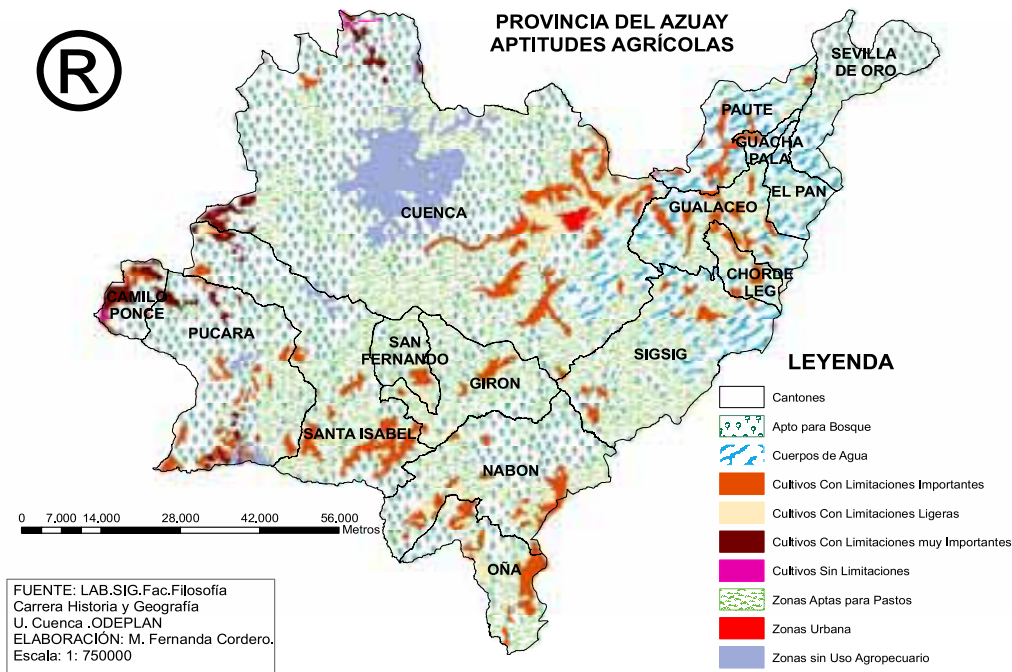
Lo característico de la provincia son sus relieves escarpados, colinados y montañosos que ocupan 5.131,62 de sus 8.008,45 Km<sup>2</sup>, es decir el 64%. la aptitud natural de una gran parte de sus suelos es para la protección con un área de 2.585,39 km., el 32%



De un área de 8.008,45 Km<sup>2</sup> que conforma el territorio provincial, 1.121,80 Km<sup>2</sup> están considerados como zonas con susceptibilidad alta de erosión y, las ya erosionadas suman 490,34 km<sup>2</sup>. Las áreas de susceptibilidad moderada a este fenómeno son de 2.331,44, Km<sup>2</sup>, . El 49,25 del territorio de la provincia evidencia problemas de erosión.

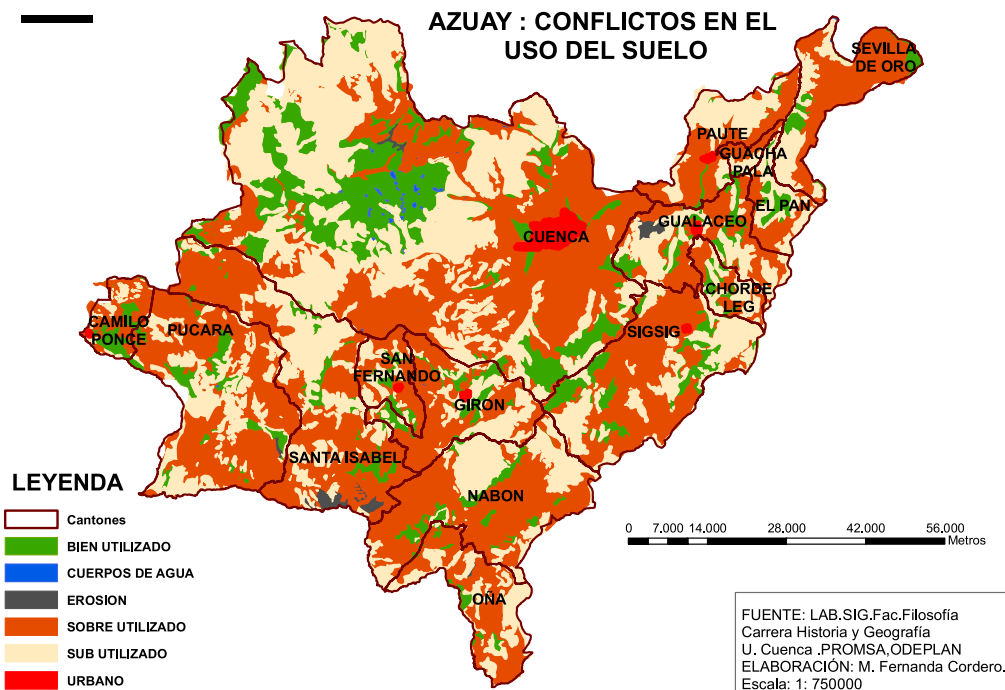
Es común en la provincia que los suelos erosionados sean abandonados y reemplazados por pisos cada vez más altos hasta el páramo, para lo cual se deforesta el poco bosque nativo que aún queda.

Los pobladores rurales consideran estas áreas como zonas de colonización, ejemplos hay muchísimos, se cita Nero, Saucay, áreas pertenecientes a las parroquias de Sayausí, Molleturo, Chaucha, de progresivo peso demográfico. Con sólo dirigirse por la carretera Cuenca-Molleturo- Naranjal, se observa la reconversión de usos en los bosques, donde, los claros en el paisaje, producto de la tarea del desbroce, de la tala rasa y posterior establecimiento de pasturas y/o cultivos, avanzan de forma incontrolada. Estas actividades provocan procesos erosivos que se agravan con el pisoteo del ganado y por las técnicas rudimentarias aplicadas a los cultivos, sobre tierras de baja productividad.



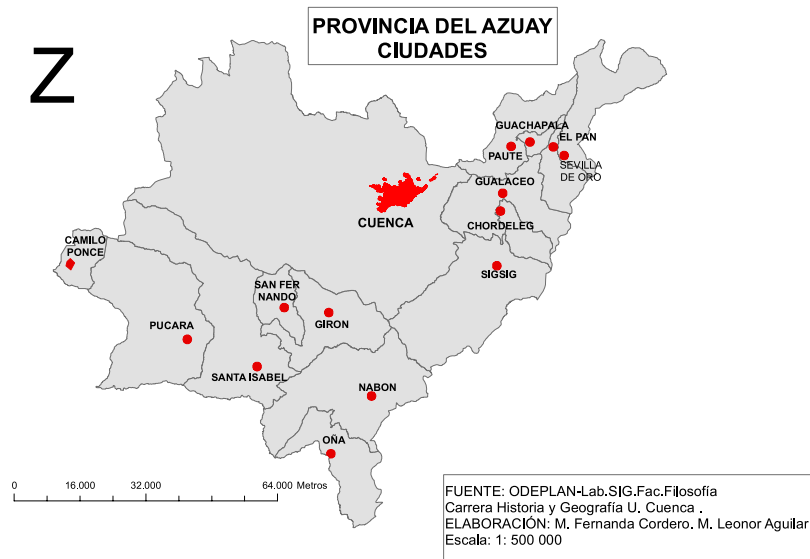
El mapa de aptitudes agrícolas muestra la capacidad de los suelos de la provincia para receptor actividades del sector primario.

Obsérvese que la mayor parte del territorio es apto para bosque y pastos que suman 5.962,31 km<sup>2</sup>, en realidad queda muy poco espacio para los cultivos sin limitaciones, puesto que, el que corresponde a limitaciones ligeras apenas representan un área de 118,03 km<sup>2</sup>, el 1,47%



Por todo ello, los conflictos en el uso del suelo es la tónica de nuestro paisaje. El mapa indica que únicamente el 15,84%, de tierras de la provincia están bien utilizadas y el 49%, constituyen las sobre utilizadas.

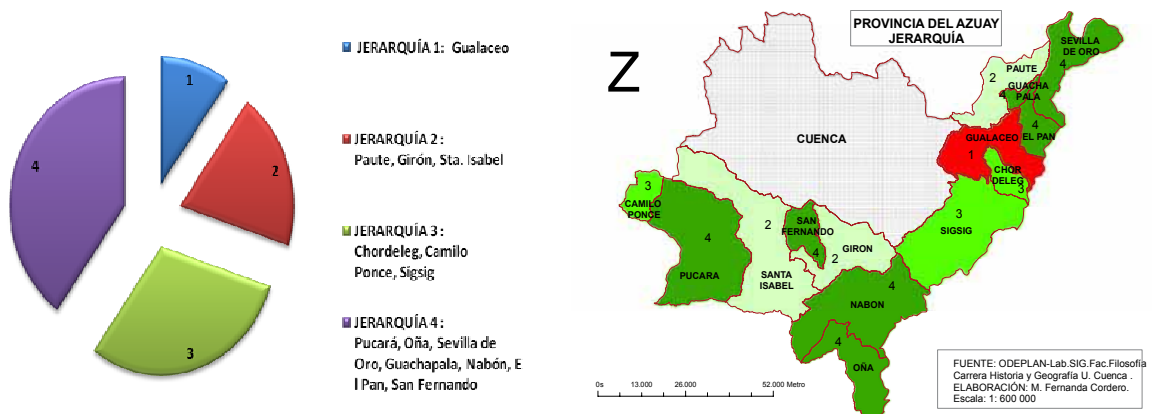
## ¿CÓMO ES SU POBLAMIENTO?



La red urbana está compuesta por 15 centros de dimensiones variables, de entre éstos, la ciudad de Cuenca tiene una influencia enorme en el territorio provincial y fuera de él, Cuenca dentro de la provincia es y actúa como un centro concentrador de actividades y prestador de servicios, constituye en los términos citados por Luis Tapia en su obra "Ciudades, Regiones y Globalización" un polo de crecimiento, configurando una región pivotal y un aglomerado sinérgico.

Es en Cuenca evidente un proceso de acumulación, disponibilidad de infraestructura productiva, existencia de una clase intelectual y empresarial, mano de obra calificada, centros académicos, es portadora de un proyecto político y cultural, con capacidad de generar propuestas de desarrollo.

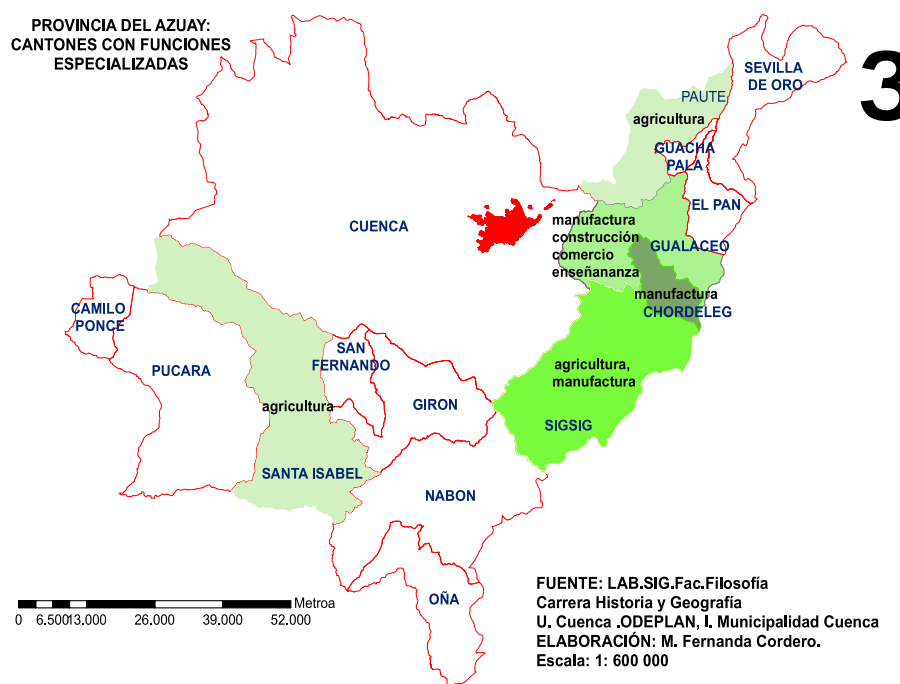
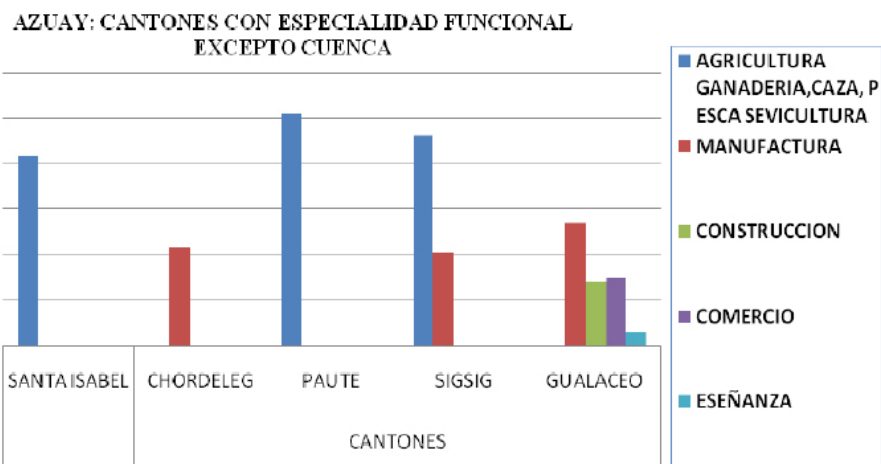
Para iniciar un estudio de poblamiento es necesario un diagnóstico de la situación demográfica-espacial de la provincia. El modelo de rangotamaño ayuda en este sentido. Para su aplicación no se considera a la ciudad de Cuenca, que posee 277.340 habitantes, es 27 veces más grande que Gualaquiza que le sigue en tamaño poblacional con 10.682 habitantes; con sólo este indicador está explicado la fuerte tendencia a la metropolización de Cuenca.



Para el desarrollo del modelo se tomó a Gualaquiza como jerarquía 1. El resultado de su aplicación se detalla en el gráfico y mapa que siguen.

Si este método lo confrontamos y cruzamos con las variables que ofrece el modelo de Nelson de funciones urbanas, es posible tener una mejor imagen de lo que ocurre en el espacio urbano provincial.

Como puede observarse, son sólo cinco los centros urbanos de la provincia, que tienen función especializada: Gualaceo de jerarquía 1, Santa Isabel y Paute de jerarquía 2, y Sigsig y Chordeleg de jerarquía 3.



No aparece con especialización funcional Girón a pesar de tener jerarquía 2 y estar separada de Cuenca por 42 Km. de vía pavimentada de primer orden. Ciudad de larga trayectoria histórica que no ha logrado desarrollar una base productiva sólida, constituye un centro urbano que simplemente sobrevive en el entorno provincial. Desde 1945 en adelante experimentó una serie de desmembraciones territoriales, sus parroquias Sta. Isabel, San Fernando, Oña y Nabón se convirtieron en cantones. No ha podido recuperar la relativa importancia política y económica de antaño. El 61,76% de su PEA cantonal se ocupa en el sector primario, en una agricultura de minifundio, sobre suelos pobres, afectados por una erosión en aumento. Su tasa de crecimiento poblacional es de 0.4 % -censo de 2001- y la migración, aunque no cuantificable por falta de datos exactos, es significativa en el área.

Gualaceo con especialidad en cuatro ramas de actividad, es un centro de desarrollo subregional que sirve y se nutre de una área que involucra a sectores del cantón Paute como Uzhupud, Chicán, del cantón Chordeleg e incluso de ciertas áreas del cantón Sigsig, como también atrae a parte de Cuenca, de la que está separada por 36 km. de vía asfaltada.

Tiene la ventaja de estar unida a los centros anotados por vías de primer orden y muestra una compleja red de relaciones de producción, mercado, finanzas, actividades de cultura y trabajo. Es la única que tiene funciones en educación, construcción y comercio, esta última, con instalaciones que sirven para cubrir las necesidades de bienes, servicios y ocio de todo tipo, no sólo para su entorno urbano-rural sino de los lugares antes mencionados.

El sector de la construcción es dinámico, alimentado por el dinero de los migrantes de zonas aledañas a quienes les interesa tener sus viviendas en el centro urbano que les confiere estatus, así como villas vacacionales de gente que habita en la ciudad de Cuenca y, actualmente, extranjeros jubilados motivados por instalarse en la zona rural del cantón que adquieren terrenos para construir casas de habitación. La subdivisión del suelo es otra de las características de esta área, baste recorrer por la noche los distintos sectores del cantón Gualaceo, para que la luz eléctrica muestre la intensidad de la ocupación del suelo.

En lo referente a educación Gualaceo está muy bien servida con establecimientos preprimarios, primarios, secundarios y un centro de educación superior. El turismo es una actividad que se va robusteciendo, posee un hermoso entorno natural, museo y una variada gastronomía que atrae turistas de todos los rincones de la provincia y fuera de ella. Se ha formado un corredor interesante, conocido como la recta de El Carmen (Bullcay), en cuyos costados existe una cantidad significativa de locales dedicados al comercio de artículos de toda índole y comidas típicas, así como los que ofrecen recreación, ocio y alojamiento. Lo indicado explica su dinámica de desarrollo en el entorno provincial. Un aspecto interesante en el cantón Gualaceo es la distribución equilibrada de la PEA en los sectores económicos, así el 38,51% en el primario, el 30,82% en el secundario y el 26,53% en el terciario, situación que no ocurre en los otros cantones de la provincia.

Chordeleg muestra una especialización funcional en manufactura de cerámica y joyas, esta última trabajada con gran destreza y habilidad orfebre, sobresale la técnica de la filigrana en plata y oro, muy apetecida por turistas nacionales y extranjeros, actividad que lo convierte en un centro dinámico favorecido también por su cercanía a Gualaceo -6 km.- y a Cuenca, de la que dista 42 km. por una vía asfaltada. Igualmente entre Gualaceo y Chordeleg se va estructurando un cordón de crecimiento con casas de habitación y locales que sirven a actividades comerciales y gastronómicas.

La especialización funcional de Paute y Santa Isabel es la gricultura y la de Sígsig, agricultura y manufactura.

En Paute se trata de una actividad frutícola para abastecer el mercado local y de plantaciones de flores destinadas al mercado interno y externo con tecnología de punta, así como la comercialización de plantas ornamentales que ocupa el 59,21 de la PEA. Allí funciona la fábrica de bebidas alcohólicas y no alcohólicas "Zhumir", que es la única industria instalada fuera de la ciudad de Cuenca. Igual de lo que ocurre en la vía que une Cuenca y Gualaceo, en la que va a Paute y específicamente desde el Cabo, se estructura un cordón de crecimiento con locales comerciales, de gastronomía y de venta de plantas ornamentales y frutales que lo torna en una zona atractiva para el turismo y de hecho para la residencia de gente dedicada a estas actividades.

En Sta Isabel son también las plantaciones de flores y la producción agrícola tropical, que explican su especialidad funcional en el sector primario; el valle de Yunguilla es un área dinámica constituida por quintas vacacionales, implantaciones estas que ha incentivado la instalación de una serie de locales comerciales, de gastronomía y otros para el ocio y alojamiento de turistas, favorecido por las condiciones de su clima tropical.

El caso del Sígsig se expresa por la presencia de un alto índice de minifundio, en el que laboran sus dueños, pero se trata de una agricultura de baja productividad y de secano en la que se utilizan métodos tradicionales para la explotación de las tierras y algo de actividad frutícola para la venta. La artesanía en paja toquilla, especialmente sombreros a la que se dedican, sobre todo, mujeres, sobresale a nivel provincial.

Los otros cantones de la provincia no aparecen con especialidad funcional.

Ponce Enríquez, situado al occidente de la provincia del Azuay a una distancia de 190 Km de la ciudad

de Cuenca, posee una interesante producción ganadera y agrícola basada en el cultivo de frutales como maracuyá, papaya, cacao, banano y actividad minera en Bella Rica de carácter artesanal; en realidad este cantón mantiene relaciones de todo orden con poblados de la provincia del Guayas y de El Oro con quienes limita, más que con la ciudad de Cuenca.

San Fernando no ha logrado desarrollar una base productiva sólida, su actividad fundamental se centra en una limitada producción de leche y quesos de carácter artesanal. El Pan, sin actividad económica clara que vive del comercio por su relativa cercanía con el Oriente. Sevilla de Oro, sin otra actividad relevante que la agricultura poco o nada tecnificada y con gente ocupada en ciertas labores que demanda el mantenimiento de la represa hidroeléctrica Paute y actualmente con Mazar, Guachapala, con una agricultura de subsistencia es más bien dependiente de Paute por su cercanía. A Nabón, Oña y Pucará se los puede calificar como zonas deprimidas, alejadas del área de influencia de Cuenca, sobreviven de una agricultura deficiente con muy poco excedente para la comercialización, su población urbana no llega a los 1.000 habitantes.

Estos centros cantonales y sus áreas rurales, carecen de la capacidad de innovar o desarrollar actividades productivas que lleven a fijar población a sustentar un crecimiento poblacional y desarrollar actividades económicas.

## VIALIDAD

La integración del territorio se mide también por la distancia y calidad de las vías que unen los centros, es decir, las posibilidades de accesibilidad para solventar las necesidades de intercambio de bienes y servicios de toda índole. Las vías de comunicación se constituyen en la arteria fundamental que permiten el acceso para la satisfacción de dichas necesidades.



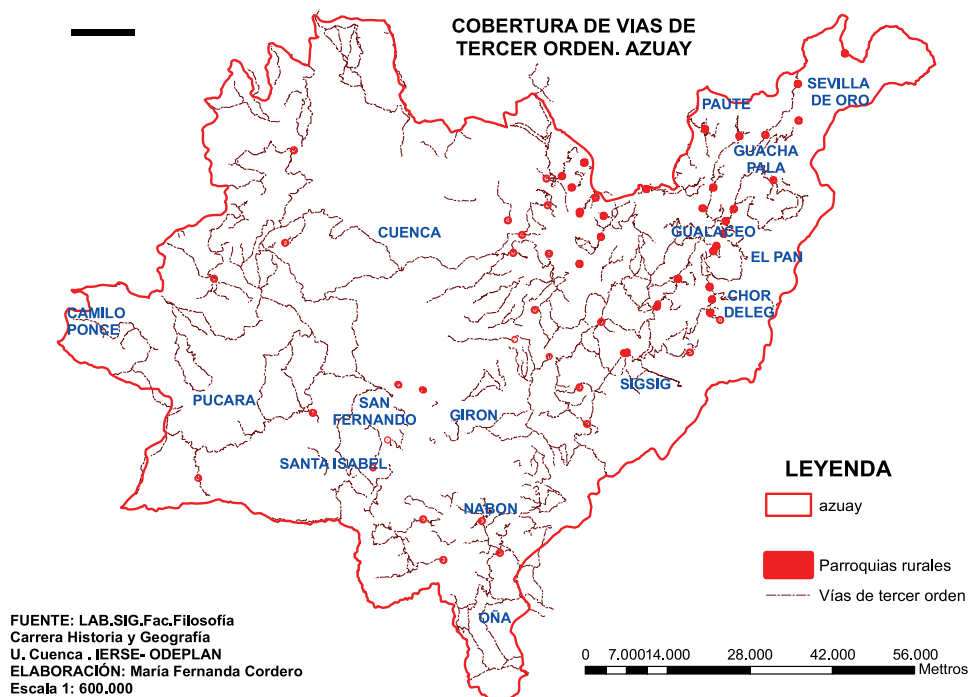
La isocrona de media hora pasa cerca de Gualaceo y Chordeleg, lo que quiere decir que la gente que habita en estos cantones, accede con mayor facilidad a satisfacer sus necesidades en Cuenca y viceversa.

Con la isocrona de una hora se integra Paute, Guachapala, Girón y algunos poblados cercanos a Santa Isabel, considerados como semi-integrados; mientras que con Pucará, Ponce Enríquez, San Fernando, Oña, Nabón, Sevilla de Oro y El Pan la situación es diferente, a más de la distancia, al estar ubicados más allá de la isocrona de una hora, son las condiciones de su infraestructura vial, sobre todo las que llevan a parrquias y anejos lo que dificulta su acceso. Llegar a Pucará, por ejemplo, es un verdadero viacrucis. La situación de Oña y Nabón ha cambiado en este último año por poseer vía pavimentada de primer orden la primera y, la segunda, asfalto en buenas condiciones.

Si cruzamos nuevamente la información de jerarquía con la de funciones y de isocronas entenderemos con claridad el porqué de la debilidad en la integración socioeconómica y cultural de los centros urbanos de jerarquía 4 con relación a la ciudad de Cuenca y, obviamente, entre ellos.



El mapa vial de la provincia muestra que el total de carreteras suman 3.258 Km., de estos, 643 km el 19,73%, corresponde a vías primarias La Red Secundaria, suman 211 Km. 6,49% y, la Red Terciaria, tiene una longitud de 2.404 Km, es decir nuestra red vial está configurada en un 73,78% de caminos de tercer orden.



## ¿QUÉ DEBILIDADES MUESTRA LA PROVINCIA?

- La posición que ocupa la ciudad de Cuenca es hegemónica bajo todo punto de vista y la “atomi- zación” de la provincia del Azuay, producto de las cantonizaciones, no ha resuelto los problemas so- cioeconómicos, culturales y espaciales, por lo que es imprescindible la implementación de políticas de integración de carácter interinstitucional dentro de la provincia que favorezcan la gestión y autogestión de recursos tendientes a mejorar la productividad, masificar el acceso a los servicios y dotar de infra- estructuras que satisfagan las necesidades de la población
- Los suelos, en su mayoría de origen terciario, son frágiles y ofrecen condiciones poco apropiadas para el desarrollo agro-productivo, más de la mitad de su territorio está conformado por Inceptisoles de aptitud para bosques y reforestación. Los Alfisoles, recomendados para explotaciones intensivas, se presentan en forma de manchas reducidas por todo el espacio provincial con sólo 1.140 Km<sup>2</sup>, es decir el 14,24%.
- De un área de 8.008,45 km<sup>2</sup> que conforma la provincia, 1.121,80 Km<sup>2</sup> están considerados como zonas con susceptibilidad alta de erosión y, las ya erosionadas, suman 490,34 km<sup>2</sup>. Las áreas de susceptibilidad moderada a este fenómeno son de 2.331,44Km<sup>2</sup>, es decir, más de la cuarta parte de su territorio.
- Son cinco los centros urbanos de la provincia, que tienen función especializada: Gualaceo, Santa Isabel, Paute, Sigüig y Chordeleg.
- Nueve de las quince ciudades, cabeceras cantonales, tienen una economía deprimida, son áreas expulsoras de población, con tasas de migración internacional fuertes.

Estos centros cantonales y sus áreas rurales, carecen de la capacidad de innovar o desarrollar acti- vidades productivas que lleven a fijar población, a sustentar un crecimiento poblacional y desarrollar actividades económicas.

- Las vías de tercer orden, en su mayoría, son senderos y caminos de herradura, conforman el 73,78 % de la red vial provincial y, para muchísimas parroquias rurales, sobre todo del sector occidental de la provincia, constituyen el único acceso.

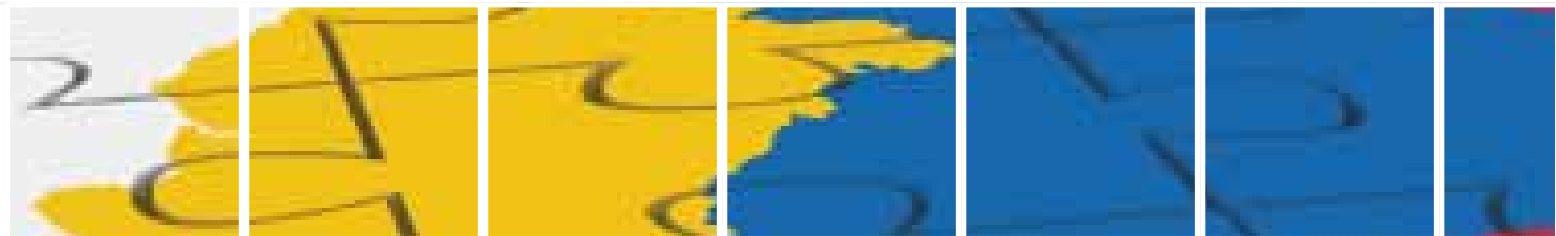
Los suelos del Azuay no tienen vocación agrícola, sin embargo el censo del 2001 indica que la mayoría de la población económicamente activa – PEA-, de la provincia, a excepción de la ciudad de Cuenca, se ocupa en el sector primario especialmente agricultura y ganadería. Entonces ¿qué actividades eco- nómicas son las que deben sustentar a la población?

La respuesta caminaría por la aplicación de un modelo de ordenamiento del territorio que incentive actividades, de forma prioritaria, en nueve de los quince cantones que conforman la provincia a saber: Girón, Ponce Enríquez, San Fernando, El Pan, Sevilla de Oro, Guachapala Nabón, Oña y Pucará, de acuerdo a sus potencialidades y en un proceso de retroalimentación con la ciudad de Cuenca, que está en la capacidad de consumir la producción de esas áreas y pretender así un equilibrio socioeconómico, espacial y pobla- cional que augure mejores días a toda la provincia.



## **¿QUÉ POTENCIALIDADES DISPONE LA PROVINCIA?**

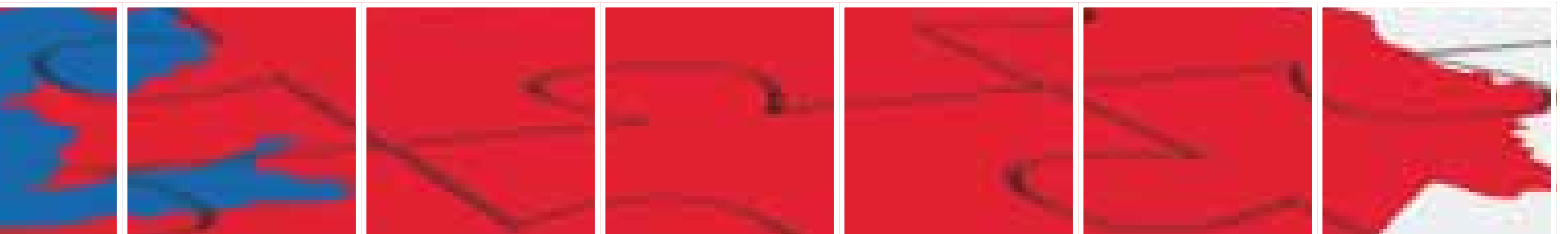
- Manufactura, reconocida a nivel nacional e internacional. El dinamismo que presentan Gualaceo, Chordeleg y el Sígsig se debe, en gran medida, a esta actividad.
- Turismo, apoyado en atributos de clima, paisaje y cultura, que puede ser fomentado en todos los cantones.
- Dinero, proveniente de la migración internacional a ser canalizado en el sector productivo para conseguir un despeje económico.
- Minería, tanto de metales nobles como de áridos.



PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ES UN PROCESO COTIDIANO**

Juana Mariño





## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ES UN PROCESO COTIDIANO

Juana Mariño

Partiré desde una lectura crítica de lo que fue el proceso de ordenamiento territorial en Colombia, a partir de la expedición de la Ley 388, en 1997. Me centraré en aplicación de la Ley más que hacer un análisis de la misma. Mi experiencia como consultora y Directora de Población y Ordenamiento del Ministerio de Ambiente de Colombia me permiten realizar un análisis muy objetivo. Cuando asumí este cargo, empezó el proceso de aplicación de la norma.

En una primera parte de esta ponencia haré una síntesis de lo qué es la Ley, cuál es el contexto en el que se crea, qué plantea y qué pasó en la primera etapa. En la segunda parte, reflexionaré críticamente de cuáles son los temas más importantes que considero tener en cuenta en este momento, tanto en Colombia que estamos en la etapa de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento, como para aquellos países o regiones o municipios que empiezan este proceso.

Lo primero que se plantea en el ordenamiento territorial es que se trata de un proceso cotidiano y nos afecta directamente. Dicto un curso de ordenamiento en la Universidad en dos posgrados, se llama: 'Instrucciones para leer el periódico', ya que básicamente uno tiene que entender el ordenamiento desde la lógica profesional o del funcionario público, pero asimismo, y cada día más, desde la lógica del ciudadano común. Todos somos ciudadanos comunes, nos enfrentamos a temas de ordenamiento todos los días así, no los veamos, y la idea, en parte, es empezar a reconocer el ordenamiento territorial, en situaciones que, aparentemente, no están directamente relacionadas.

Si bien el ordenamiento urbano es muy importante, específicamente desde la óptica de la Arquitectura y el Urbanismo, ya que genera el entorno normativo directo para incidir en un predio, realmente lo que estamos planteando aquí es cómo ese ordenamiento que llega finalmente a afectar el predio, el pedazo específico de terreno en el cual se hace una obra, tiene una referencia hacia un entorno nacional, otro municipal y departamental - en nuestro caso no tenemos provincias, el entorno departamental sería el equivalente a la provincia y en algunas regiones, inclusive en entornos metropolitanos que son sumas de municipios sin alcanzar a ser el tamaño de provincia -; y cómo cada día más estas diferentes escalas de aproximación a los sistemas de ordenamiento territorial están más directamente relacionados y afectados por temas globales. El más evidente y más publicitado, en los últimos tiempos, es el cambio climático, pero hay más como el comercio internacional, la migración, etc. que afectan la forma en que nosotros nos aproximamos al territorio.

Algo muy importante, que no se puede perder de vista, es que independiente de la escala en la cual nos estemos ubicando, las escalas se interrelacionan, pero adicionalmente que todas, especialmente si hablamos del ordenamiento territorial como un proceso que se inserta entre la planificación y la gestión del Estado, tienen que tener como referente obligado, objetivo final o como motivación inicial a la misma población. El territorio que vamos a mirar es en función de la población y en diferentes niveles: en el caso colombiano pongo el nivel regional en 'rojo', ya que el concepto mismo de región no se ha terminado de resolver, a pesar de que existe una entidad territorial que se llama departamento. En el nivel intermedio hay problemas similares: no es ni el país central ni el municipio o el cantón o la parroquia es el que estamos acabando de construir, concibiéndolo como proceso político administrativo.

Reitero: el objetivo final es la población. Tenemos que ser más conscientes que la población no es únicamente el ser humano, cada día nos apartándonos más de esa mirada homocéntrica y ahí discrepo, por ejemplo, de una observación del profesor Domingo Gómez: "El problema no es que no tengamos agua sino que sobra sal". No podemos empezar a quitar el agua del mar y secarla porque el mar es un hábitat para otros seres vivos, para otra población; y el tema de la biodiversidad debe estar presente en nuestras percepciones y decisiones.

Después de este marco general quiero mostrarles cómo ha sido el proceso en Colombia. La Constitución Política establece la necesidad de adoptar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pero aún más en 1997, se adopta la Ley de Desarrollo Territorial. Curiosamente son dos leyes que están mal bautizadas. ¿Por qué? La primera plantea la distribución del territorio; y la segunda, hace énfasis en el ordenamiento. Entonces, realmente la Ley 388 se debería llamar Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es un nombre común a todos los países y al parecer no se va a cambiar. El punto es que en Colombia nos estamos moviendo entre esas dos aproximaciones al concepto del ordenamiento territorial, que legalmente tienen implicaciones diferentes pero son complementarios.

En ambos casos, la Constitución establece los principios rectores para el ordenamiento territorial. Están los objetivos intrínsecos del ordenamiento, la preservación del medio ambiente, la recuperación de las áreas degradadas, la protección contra los riesgos. Sin embargo, me parecen especialmente importantes para el ejercicio administrativo, aquellos que hacen una relación directa con el ordenamiento como proceso administrativo, la prevalencia al interés público sobre el interés particular, el de la función ecológica y social de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios, ya que constituye realmente el marco para hacer gestión territorial en un país unitario, descentralizado y donde se reconoce la propiedad privada. Esos tres principios probablemente no tendrían ninguna aplicación en un país como China, pero en nuestros países son fundamentales. Se reconoce que hay una propiedad privada, pero que tiene una función superior a la del beneficio del mismo propietario; y también que si por decisiones del Estado se afecta sustancialmente el disfrute de la propiedad privada debe darse alguna forma de compensación para repartirse equitativamente los costos y los beneficios que hace el desarrollo sostenible entre la sociedad.

La Constitución colombiana establece así mismo que el órgano administrativo es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuya función básicamente es distribuir el territorio nacional en entidades territoriales político – administrativas, asignar funciones, competencias y presupuestos a esas unidades político – administrativas. Pero, ¿cuál ha sido el proceso en Colombia? Desde 1991 hasta este momento se han presentado 17 proyectos de Ley Orgánica, tanto iniciativas gubernamentales como legislativas. Sin embargo, la conclusión es que hasta la fecha, nuestro país no cuenta con una norma que organice el ordenamiento territorial en términos político – administrativos. Al momento hay un nuevo proyecto ante el Congreso, pero no se sabe cuál será el resultado ya que seguimos manteniendo una estructura de centralización anterior a nuestra propia Constitución Política. Éstas son nuestras entidades territoriales, tenemos departamentos como figura intermedia, tenemos municipios; en Colombia no existen unidades administrativas más pequeñas que el municipio, el municipio contiene todo el territorio municipal, urbano, rural, suburbano; hay municipios que tienen características especiales, se llaman distritos, pero son una forma particular de municipio que no tenemos, que debería haberse definido en estos últimos años a través de la Ley Orgánica; no tenemos regiones como el caso de Ecuador.

La Constitución plantea que debe haber entidades territoriales de mayor dimensión que los del mismo departamento para permitir una planificación que maneje más adecuadamente las interrelaciones territoriales. Y, tampoco tenemos una entidad territorial especial que crea la Carta Política que son las entidades territoriales indígenas. Ambas son las dos figuras de ordenamiento político administrativo con las cuales no contamos actualmente. Contamos sí con una figura llamada CARD: la Constitución y las leyes colombianas generaron esta nueva figura administrativa, no es política, tampoco es una entidad territorial, son las autoridades ambientales regionales o corporaciones autónomas regionales cuya función en el proceso de la descentralización administrativa del Estado es constituir autoridad en lo ambiental para todo el territorio nacional. Ésta es nuestra estructura principal y la que es especialmente crítica para el ordenamiento, ahí se inscriben todos los ministerios y demás instituciones.

¿Cuáles son los instrumentos de articulación? Son los que normalmente plantean las funciones, competencias y recursos, y en principio, el ejercicio de la función pública: los principios de subsidiariedad, complementariedad y lo de la planificación ambiental. En el caso colombiano al existir un sistema nacional ambiental, hay principios rectores para el proceso de ordenamiento. Este esquema además se traduce y se inserta en la Ley 152, del Plan Nacional de Desarrollo, que adopta el Sistema Nacional de Planificación por niveles. Colombia, en el nivel intermedio cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo; en el nivel regional, con planes supra municipales que son los de los departamentos; y planes metropolitanos. Desde lo ambiental, las corporaciones autónomas hacen planes, ordenamiento de

cuencas y planes de gestión ambiental. Todos los primeros inciden en los planes municipales que son de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y de inversión pública. En Colombia manejamos aún, a nivel municipal, dos planes diferentes: el de ordenamiento territorial y el de desarrollo económico, y se deben articular a través de la inversión pública. Éstos a su vez constituyen la base para otros instrumentos de planificación o subproductos, que llegan ya al nivel de detalle de planes específicos, programas y proyectos, los que permiten la ejecución.

Me voy a referir principalmente a los planes de ordenamiento territorial. La Ley que definió la necesidad de tener planes de ordenamiento y manejo de cuencas es posterior a la Ley de Planes y Ordenamiento Territorial, y si bien establece un territorio mayor que el del municipio porque es el de la cuenca, todavía tenemos un proceso muy difícil de articular. Adelantándome a las conclusiones, veremos cómo el proceso está dando luces para que esa articulación pueda hacerse de una manera diferente a como se ha planteado. ¿Cuál es la estructura administrativa que tiene Colombia para esto? En la Ley 388 hay una referencia directa a que el ordenamiento territorial. Cuando se expidió la Ley había dos ministerios: el de Ambiente y el de Desarrollo, actualmente queda uno: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad rectora desde el nivel nacional. Esta cartera debe articular las intervenciones de los demás ministerios en sus lineamientos de ordenamiento territorial, en el nivel regional, en el nivel intermedio las corporaciones autónomas regionales; o sea las autoridades ambientales tienen una competencia además de voz y voto, pueden vetar un plan de ordenamiento, deben revisar y aprobar el componente ambiental de todos los planes de ordenamiento.

Desafortunadamente, las gobernaciones departamentales no tienen ninguna función en el tema. Se ha generado múltiples problemas, ya que la Ley establece en un artículo generar funciones a las gobernaciones y, primero que todo, demanda hacer planes de ordenamiento territorial departamental. La Asociación de Municipios y los municipios demandaron este artículo porque lo consideraron lesivo al principio constitucional de que el uso del suelo es función prioritaria del municipio. El artículo se cayó y lo que les quiero mostrar son las implicaciones que eso ha tenido, algo así como que no hay bien que por mal no venga; y, finalmente, los responsables directos son las administraciones municipales. Es decir, la Ley de Planes y Ordenamiento Territorial lo que obliga es a hacer planes de ordenamiento en el nivel municipal; en las regiones del país, en donde hay áreas metropolitanas conformadas las autoridades metropolitanas, generan unos lineamientos para el ordenamiento de los municipios, pero en última instancia es el alcalde municipal, su grupo, su equipo de trabajo y su población, la que definen el ordenamiento territorial. Nuestra Constitución es fuertemente municipal y la Ley refleja esto.

Entonces, los actores principales están aquí, estos son los actores que en este momento están teniendo el papel protagónico y lo que vamos a ver es cómo el no protagonismo o la ausencia de los otros actores están negando los principales problemas. El Ministerio de Medio Ambiente generó unos lineamientos para el ordenamiento ambiental territorial. Con base a esos lineamientos, cada una de las corporaciones autónomas genera los propios lineamientos para su territorio y con eso los planes de ordenamiento de cada municipio tienen unos referentes, los cuales en este momento están en revisión, ya que fueron muy genéricos e incompletos por la ausencia de los otros actores.

Por tanto, ¿Qué dice la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388, dentro de este marco administrativo y constitucional? Primero, la Ley tiene algo interesante y para ello es muy importante conocer los antecedentes, los procesos, la historia. Como se dijo: uno entiende cómo es y para qué pueda servir la norma, si hay la comprensión de dónde viene y para dónde va. En el caso colombiano, la Ley 388 tiene dos influencias: de la Ley 90 de 1989, que es una reforma urbana que a su vez estaba respondiendo a lo que fue el boom urbano de los años 30 y 60 del siglo pasado, que hacía énfasis en el desarrollo del ordenamiento urbano; e incluye en el concepto de ordenamiento el boom ambiental de la última parte del siglo pasado, que en Colombia se refleja en dos leyes muy importantes: el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993, que conforma el Sistema Nacional Ambiental. En cambio, la Ley 388 plantea que el desarrollo territorial debe ser integral y sostenible, es decir, no vamos a seguir hablando de ordenamiento territorial económico y ordenamiento territorial ambiental, sino que se tiene que mirar la totalidad del municipio, todas las clases de suelo, sus formas de vida, desde la perspectiva de los lineamientos ambientales del país.

En la síntesis, ¿cuáles son las acciones prioritarias del ordenamiento? La zonificación tradicional de usos del suelo como primer ejercicio, y esto es muy claro, porque no es una Ley únicamente de orde-

namiento sino de desarrollo territorial. Además de asignar los usos al suelo, que es un poco el ejercicio más tradicional de ordenamiento que se ha hecho, establece la necesidad de incorporar, adoptar, definir y gestionar los instrumentos con los cuales ese suelo se desarrolle de conformidad con los usos. No es sencillamente un proceso de zonificación de usos del suelo, es gestionar los usos del suelo para que se pueda llegar al resultado del mejoramiento de calidad de vida. Digamos que este es el fin del desarrollo territorial. Domingo Gómez decía que existen tres elementos: ingresos, infraestructura y calidad ambiental, pero sí se puede hablar de calidad de vida, la generación de riqueza, no importa, pero básicamente ese es el famoso triángulo del desarrollo sostenible. ¿Cómo logramos ser mejores, cómo logramos vivir mejor? Repartiendo la riqueza sin acabar con el medio ambiente es el mundo feliz, lo difícil es conseguirlo, porque son tres patas de la mesa que no necesariamente se han generado al tiempo, no tiene la misma altura, no tiene la misma fuerza y la mesa misma que la llegue a articular no está acabada de diseñar.

¿Qué establece la Ley concretamente? En un lapso de 18 meses a partir de su expedición, los mil ciento y pico de municipios del país debían formular y adoptar un instrumento de planificación que conjugará todos estos objetivos, principios, propósitos. Uno de los instrumentos se llama Plan de Ordenamiento, la Ley estableció que había tres tipos de plan dependiendo del tamaño de la población del municipio, la diferencia básicamente está en el alcance de determinados contenidos, especialmente el urbano. Ahí se desencadenó el tema del Plan de Ordenamiento, que es importante con el plan de ordenamiento territorial, que es obligatorio y vinculante, una vez que sea adoptado por el municipio en su conjunto. No solamente es obligatorio hacerlo, sino también cumplirlo. En muchos países de la región hay planes de ordenamiento pero son indicativos, o sea, existe la posibilidad de no cumplirlos, en el caso de Colombia no existe la posibilidad de decir “no cumplo”. Ahí de alguna manera viene como la segunda acepción del concepto mismo de ordenar: ordenar por un lado es organizar, pero una vez que queda de tomar la decisión del ordenamiento es una orden.

¿Cuáles son los componentes del plan? Tiene un componente general, que plantea cual es la visión de futuro, las políticas estratégicas, el querer ser del municipio, las principales políticas y principios; y tiene especialmente la clasificación y asignación de usos del suelo. Y la pregunta del millón sigue siendo: ¿dónde es urbano y dónde no es urbano?, ya que incide fuertemente en el precio de la tierra y en las posibilidades de desarrollo económico. Si es suburbano ¿qué se puede hacer y qué no? Además en el caso específico de la Ley 388 si no hay una clasificación del suelo no se pueden aplicar los otros componentes, es decir, el urbano y el rural. Esta normativa plantea un solo plan con una mirada integral del municipio, articula la relación urbano - rural, la infraestructura general; pero hay un desarrollo específico de cada uno de los componentes, porque obviamente el componente urbano requiere un mayor nivel de especificidad y una mayor escala de manejo: la idea es que tiene además unos plazos, la clasificación del suelo es de largo plazo, las normas reglamentarias son de mediano plazo y los proyectos y planes complementarios dependiendo del plan y del proyecto pueden ser de corto plazo. Pero, ¿qué es un largo plazo? Una vez en una reunión que habían orientales, menciono 10 años y todos discretamente se rieron, porque obviamente una década no es largo plazo, sino 50 ó 100 años; pero en nuestra estructura de planificación ‘cortoplacista’, casi que inmediatista, largo plazo es aquel que toma más de dos o tres períodos administrativos, ya hemos planificado por programas de Gobierno, entonces, hablar de nueve años o 12 años, porque los períodos son de cuatro ya es bastante.

La Ley establece además cuál será el proceso para adoptar el plan y quién participa. Es enfática en el tema de la participación. El plan de ordenamiento es un pacto de la sociedad, entre lo público y lo privado. Su elaboración compete directamente a la administración municipal, la Ley no dice cómo, pero aclara que tiene esa responsabilidad, que debe ejercerla teniendo en cuenta tanto los referentes sociales que le da su propia comunidad como los referentes ambientales de la autoridad. Después hay una etapa de concertación del proyecto con la autoridad ambiental. El plan tiene que ser sostenible: es una especie de evaluación ambiental estratégica ya que garantizará la sostenibilidad; si no se llega a un buen término en esa concertación, si el municipio y la autoridad ambiental no se ponen de acuerdo, el plan pasa a decisión del Ministerio de Ambiente, que decide en los casos de divergencia sobre temas ambientales entre el municipio y la corporación.

Una vez que el plan está aprobado ambientalmente por las autoridades ambientales, pasa a un Consejo Consultivo de Planificación, conformado por representantes de toda la sociedad civil del municipio. Este Consejo verifica que el proceso participativo se incorpore debidamente en el proyecto de plan, y

éste ya con todas las decisiones y aprobaciones, pasa al Consejo Municipal para ser aprobado. Luego el responsable de su ejecución es la administración, pero con la sociedad civil. ¿Qué debe hacer la Administración una vez que tiene el plan aprobado? Desarrollar los diferentes planes que quedan definidos en el plan. Tiene que ejecutar las obras públicas, los proyectos de inversión y además expedir las licencias y permisos para que la sociedad civil pueda dar uso, construir y aprovechar sus propiedades. Aquí hay una diferencia fundamental entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento: el primero es un plan de la administración para la administración; mientras que el segundo es un plan de la administración para todo el municipio, es vinculante para unos y otros.

¿Qué documentos componen el plan? Estos son los subproductos. Hay un documento y cartografía técnica de soporte: el documento técnico es el que justifica qué diagnóstico hicimos, qué encontramos en el municipio, qué podríamos hacer, es todo ese análisis de cómo es el municipio, para dónde podría ir, qué problemas tiene, qué oportunidades, todos los análisis, potencialidades, debilidades, todo debe quedar consignado en un documento, porque es el que soporta las decisiones. Es muy diferente el documento técnico y el documento de decisión. Parte de lo que hemos encontrado en este proceso es que el documento técnico da muchas luces sobre quién hizo el plan y quién fue su director. Hemos encontrado planes de ordenamiento territorial en donde nos llegan todos los documentos, todos son obligatorios y tiene que suministrar la administración para que su plan sea revisado por el Consejo. Hallamos planes de ordenamiento y el documento técnico de soporte es cinco tomos de análisis ambiental con la taxonomía hasta la última mariposa y un articulado inmenso, obviamente el director era un biólogo, esto es interesante porque lo que se ha visto en el documento técnico de soporte es que se hace la articulación interdisciplinaria. Pero después viene una traducción muy necesaria, por así decir, al lenguaje jurídico, ya que este documento técnico de soporte no ordena el control, eso lo hace el acuerdo, a través del cual el plan se vuelve no un documento de análisis sino un documento de decisión y es el vinculado.

Del documento de decisión forma parte la cartografía. Un plan de ordenamiento territorial no se puede aplicar sin cartografía, porque el texto lo dice: en el área demarcada en el plano número X como área de actividad múltiple, 13 podrán aceptarle, si uno no tiene el mapa para identificar cuál es el área de actividad tipo tres, pues no se hace. Esto se ha prestado, desafortunadamente, a que en casos donde los alcaldes no han sido muy honestos y donde ha prevalecido el interés público hay varias cartografías - es que siempre la norma general posibilita su incumplimiento anecdóticamente - y para que esta cartografía pase al Consejo se necesita el concepto favorable de la autoridad ambiental y una vez adoptada ya vienen todos los demás documentos: los decretos reglamentarios, las normas específicas, los planes parciales... pero este el conjunto del proceso para hacer planes de ordenamiento.

En este momento estamos en una etapa de revisión y ajuste porque no todos los planes son buenos, hay muchísimos muy malos, pero el hecho de tener los dos primeros o sea el documento técnico de soporte y el documento síntesis ya es un avance. Hoy el país sabe más cómo es que antes de hacer sus planes de ordenamiento, puede que la decisión final no haya sido la más acertada, puede que hayan faltado elementos, pero al ser vinculante tiene dos implicaciones: la primera, este requisito; y segunda, si no se cumplen los requisitos para utilizar los instrumentos de gestión del suelo, ningún alcalde puede hacer expropiación por vía administrativa, cobrar plusvalía, hacer reajustes de tierras o integración inmobiliaria sino está contemplado en el plan; y por otra parte, sino tiene plan no puede solicitar recursos del Estado, ni acceder a créditos, por ejemplo, para vivienda de interés social, para obra pública, no puede expedir licencias de construcción ni licencias de urbanismo.

La Ley misma contempla una forma de control. Sin embargo, en el proceso de aplicación encontramos que el castigo es relativo: para los municipios de las grandes ciudades el castigo es muy fuerte; mientras que para los municipios pequeños, aislados, nunca se han expedido licencias de construcción, desconocen qué es una licencia de urbanismo y no han podido acceder a ningún recurso del Estado. Ahí empezamos a ver la relatividad. El componente urbano es el que más decisiones tiene. Nuestra Ley es descendiente, una ley de reforma urbana y sigue teniendo un componente urbano muy marcado. Las sanciones son especialmente importantes para los hechos urbanos, pero no son muy determinantes para los rurales.

Lo importante de este proceso es cómo se ha ido aplicando la Ley, desde su expedición. En 1999 se había vencido el plazo de su aplicación, entonces el Congreso de la República lo amplió para no



incurrir en los castigos y seguir haciendo gestión pública territorial, a pesar de no tener Plan de Ordenamiento. Hubo debate y un año después no se había adoptado ningún plan. Sólo un año más tarde, Armenia pone en ejecución un plan, y es el primer municipio en hacerlo, y este hecho es fundamental ya que se trata de una capital y es una ciudad muy dinámica. Lo paradójico es que a los dos días de hacer efectivo este proceso, a Armenia lo destruye un terremoto.

A principios de 1999, en Colombia más de 1.000 municipios no contaban con su propio Plan de Ordenamiento. Y se supone que la Ley era buenísima. Llegaron expertos de todo el mundo, hicimos reuniones en todos los idiomas para explicarnos que pasó con esta norma. De estas discusiones surge una estrategia de apoyo y para el 2002 ya se ven los resultados y varias zonas ya han diseñado sus proyectos. Para el 2005, la tarea casi estaba cumplida. En el 2006 luego de un balance establece los puntos positivos y negativos, concluyendo que había avances, no homogéneos porque las dinámicas son diferentes entre los municipios grandes y pequeños, y además se identificaron dificultades tales como: falta de voluntad política, de recursos, de conocimientos sobre ordenamiento territorial y planificación. Por ejemplo: a un alcalde municipal colombiano, en algunos casos, que ha cursado hasta quinto año de primaria, no se le puede exigir elaborar un plan de ordenamiento territorial; a esto se sumaba la baja capacidad técnica de las consultorías: fue una época de la 'feria del consultor', y hubo de todo, buenos y pésimos. Y otro punto clave: ninguna de las observaciones que hizo el Ministerio del ramo se referían a la calidad del plan, sino a temas administrativos.

Para abarcar el ordenamiento, lo esencial es entender entre las dinámicas de la población y las transformaciones del territorio y lo que eso implicaba en los mapas en los cuales manejamos los procesos tanto de participación como de población como objeto, y principalmente en los procesos del tiempo. Estas son las tres variables que determinan un plan. Y al incorporar las dinámicas de población lo que estamos diciendo básicamente es que a través del esfuerzo público y del privado, del actor privado y el actor público, generamos mejores condiciones de vida, mejor vivir.

En nuestro caso, el primer esfuerzo del Estado, especialmente con la población más desvalida, fue una aproximación a través de subsidios de asistencia. Pero si realmente se busca que el ordenamiento sea más estratégico, lo que tiene que generar son intervenciones en los elementos que mejoren la calidad de vida y sean más productivos. Domingo Gómez decía que lo que hay que generar son ingresos, calidad de vida y crecimiento económico. La pregunta con este esquema es: ¿cómo vamos articular lo público y lo privado? A través del esfuerzo privado, la factibilidad de la intervención, sostenibilidad ambiental, la confianza en el Estado, leyes claras e incentivos fiscales y tributarios, ya que la planificación y la gestión territorial no son independientes de la gestión institucional administrativa, no van a resolver todos los problemas. Es clave generar una serie de inversiones que son estratégicas que van más allá de remediar el problema, para avanzar hacia otros modelos de economía y distribución de riqueza.

Quiero retomar un tema importante, a propósito de la concepción del territorio en las comunidades indígenas del Ecuador, como se ha expuesto. Nosotros tenemos municipios y departamentos que es lo que nos da la Constitución. Aquí varias preguntas: ¿Cómo los resguardos indígenas se vuelven territorios indígenas?, ¿cómo los territorios comunales de comunidades afrodescendientes son parte de todo este proceso?, ¿cómo insertamos realmente dentro de ese esquema de productividad y de desarrollo, los costos y beneficios de la sostenibilidad ambiental y en todas las escalas? El problema no desaparece, al contrario se hace más fuerte. Pongamos un ejemplo: desde la gestión ambiental el reto de las corporaciones es mirar la complejidad de los parques naturales nacionales; y, lo otro, es distinguir entre competitividad y competencia; y la primera competencia es por el territorio, cuando se empieza a montar todos los factores este mapa de tierras, el subsuelo, vías, red de ciudades, se empieza a competir por los recursos, el espacio, por la misma población. Y en el caso de Colombia, es muy crítico el tema de la minería: hay un Código de Minas tremendamente agresivo. Todos los esfuerzos que se hacen en el suelo se desvirtúan por las políticas para el subsuelo. No es una política sectorial de minería lo que necesitamos, sino de población, de suelo y de subsuelo. Esta política de subsuelo no puede ser la del sector minero o del sector energético, incluye agua subterránea, biodiversidad, hasta turismo... El subsuelo para nosotros es la minería, muy grave. Y ni que hablar de los efectos: pérdida de biodiversidad, escasez de agua en cabeceras municipales, contaminación de las fuentes, deforestación de los bosques, no quedan páramos...

Estamos destruyendo el entorno: la ciudad es una montaña transformada; la gravilla, las piedras, el

cemento, el hierro no vienen de Marte. Las políticas para infraestructura son agresivas y los materiales tienen que venir de alguna parte, y no de muy lejos porque se vuelven muy costosos. Entonces seguimos compitiendo por el mismo territorio. Lo que ha pasado normalmente es que la incidencia que es corta en el tiempo y el espacio se maneja a través de la licencia ambiental, pero los efectos acumulados en el territorio debemos manejarlo a través del ordenamiento; pero las consecuencias se ven a cualquier escala: una intervención petrolera, una minera; y puede que la licencia ambiental logre mitigar el impacto directo sobre el agua, sobre el bosque, pero la cantidad de gente que llega a la región, el crecimiento del campamento como ciudad, que muchas veces no crece como una ciudad razonable, ya que no llega la gente que va a vivir sino la oportunidad: llega el burdel. Los alcaldes me decían: “mire doctora, preferible ser pobres pero honrados”. Es que llega lo peor detrás de la minería: el deterioro ambiental, el incremento del valor del suelo, la expulsión de los campesinos... Estos problemas sociales no lo va a controlar la licencia ambiental.

Hemos dicho que la primera prioridad es proteger la vida. La incorporación de la gestión integral de riesgo en el ordenamiento territorial es aún muy débil como para poder vivir bien: los mapas muestran las zonas de inundaciones, deslizamientos, amenazas sísmicas y volcánicas. Esto implica una mejor lectura del territorio, un ejercicio de modestia, pues ¿le damos al territorio lo que nos está diciendo? Si históricamente esa montaña se ha venido abajo y ahora además le quitamos la capa protectora, se va a seguir viniendo abajo; y no pretendamos resolverlo con una obra monumental de ingeniería, no, esta lectura del territorio jamás va a hacer un territorio más amable. Retomamos el dilema entre campo y ciudad: la distribución de condiciones de vida en un territorio. Hemos encontrado que los niveles de atención del Estado en las áreas urbanas son muchísimo más altos, por tanto los habitantes se desplazan a Bogotá, Medellín o Cali y a sus áreas rurales, muchas de las cuales deben ser de protección y es cuando estos grupos humanos y asentamientos son marginados por completo. Nuestro país sigue siendo eminentemente rural, a pesar de que nuestra Ley continúa hablando de áreas protegidas, áreas urbanas y áreas no urbanas.

Nos queda definir cómo manejamos los espacios: lo que no es área protegida de nivel nacional y lo que no es área urbana. En Colombia tenemos múltiples problemas con las áreas suburbanas porque es una categoría intermedia que se ha prestado para cualquier cosa. Definitivamente, todos los procesos de toma de decisiones; el Estado desde la lógica sectorial, territorial, qué tiene que ver con la población: cuántos se concentran en un lugar, cuáles son sus características y cuál su distribución. Tenemos población económicamente activa en donde no hay empleo, y en cambio, donde podría haber empleo no hay población económicamente activa porque toda ha emigrado.

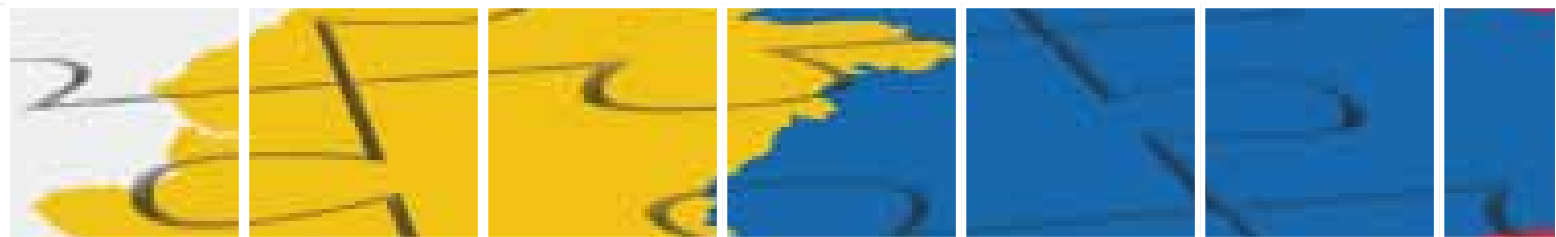
Estas son las preguntas que todavía estamos tratando de responder. Tenemos un proyecto muy interesante con el Fondo de Población. Y en otras escalas aparecen los mismos cuestionamientos: sobre las decisiones específicas de ordenamiento, con cantidades de equipamiento con formas, tipos de empleo para cada grupo de edad - no es lo mismo planificar un municipio que tiene población muy vieja y otro con gran cantidad de población infantil -, tipo de equipamientos, espacios públicos, recreación, entorno. La suma de las partes no es lo mismo que el todo. Ocurrió en Cundinamarca donde hice una consultoría: al ser la Ley municipalista, este departamento no tenía nada que decir, no se averigua por las corporaciones; sin embargo, el principal esfuerzo que se emprendió en esta región y en muchas otras, por solicitud explícita de los municipios, es que les ayudamos a generar esa misión intermedia, porque hay egoísmo municipal y cada municipio se nombra autónomo, lo que ha generado conflictos entre municipios vecinos que toman decisiones propias. Por ejemplo: el Municipio Cuenca Bajo decide que va hacer ecoturístico y tiene que llenar 25 piscinas, en cambio, el Municipio Cuenca Arriba tumba el bosque para tener vacas y al de abajo no le llega agua y no funciona un proyecto ecoturístico; y el de a lado se vuelve industrial: los mismos municipios se están dando cuenta que esa autonomía tiene un costo y el costo es que sus propias visiones pueden verse totalmente desvirtuadas por su contexto inmediato o por el contexto nacional.

Otro tema es la articulación entre niveles. ¿Cómo articulamos los niveles de decisión y éstos a su vez con los sectores de la economía? La articulación debe darse simultáneamente en torno a los procesos sectoriales. Articular territorios es excelente: los efectos de viabilidad, un gran proyecto energético... son elementos que empieza a cambiar la vida de los municipios y en todos los niveles. Hay que ver esto como un proceso y tiene que informarse correctamente. Lo importante con la información es saber cuál se necesita, a qué escala, de dónde se puede conseguir; pero no podemos esperar tener

toda la información. Aquí separo información de conocimiento: un alcalde conseguía cantidades de datos y estadísticas, pero no lograba generar un conocimiento práctico para tomar la decisión, no entendía la información. Por ejemplo, en el caso del derrame del petróleo, no basta tener información estadística, sino la capacidad de generar conocimiento que permita planificar propuestas. Y, en este caso, como estamos en un proceso que no es académico sino político – administrativo, las respuestas deben reflejarse en decisiones. Para que el Plan de Ordenamiento divinamente empastado, con mapas espectaculares funcione tiene que tener acciones, plazos, metas y objetivos: si actualmente tengo una pérdida del 90% de mi cobertura vegetal y quiero ser un municipio ecoturístico, me pregunto: cuánta cobertura vegetal y de qué tipo debo recuperar en cinco años, en 10 años o en 20 y con qué estrategias. Sino hay forma de medir sino tenemos indicadores, nunca sabremos si lo que hicimos era lo que necesitábamos.

La conclusión final general es que somos todavía adolescentes en una cantidad de temas y conceptos que manejamos en todos los discursos, pero no sabemos exactamente qué implican, cómo se instrumentan. Todo el mundo habla del desarrollo sostenible, de la participación e información; pero es necesario ser mucho más rigurosos y entender que este es un proceso y hay un tiempo de aprendizaje. Cuando empezaron a formularse los primeros planes, fueron muchos, pero algunos malísimos en esta primera generación; ya la segunda y tercera generación de planes vienen mejorados. Es aprendizaje. Es un tema complejo que hay que empezar a recorrer a nuestro ritmo, con nuestras propias dificultades y potencialidades y con nuestra propia identidad.

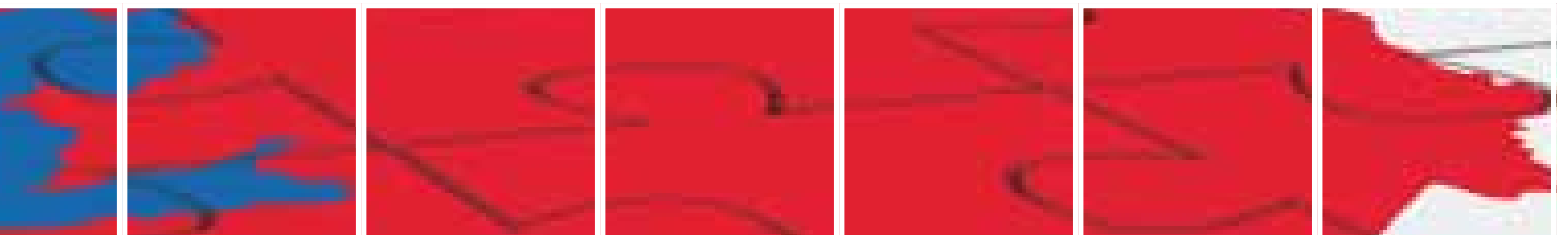
Tenemos que entender primero que el ordenamiento no es un código universal, es un tema cultural. Tenemos que crear nuestros propios códigos. Y superar la adolescencia.



PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## LA EXPERIENCIA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN LA PAZ, EL SALVADOR

Néstor Zapata Retamal  
GTZ El Salvador





## LA EXPERIENCIA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN LA PAZ, EL SALVADOR

Néstor Zapata Retamal  
GTZ El Salvador

### EL PUNTO DE PARTIDA

En marzo de 2005 iniciamos un proceso de asistencia técnica solicitado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) de El Salvador, una solicitud que tuvo su origen en los desastrosos efectos de los terremotos de 2001, hecho que como muchas otras catástrofes que ha sufrido El Salvador desnudó la debilidad del Estado para planificar y sobre todo para hacer cumplir la planificación del territorio. Ésta debilidad era visible en todos sus niveles e instituciones.

Esa solicitud se materializó en un proyecto que vino a iniciar funciones, cuando ya el país había terminado la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) y también el Plan de Nación, una orientación estratégica para las apuestas de desarrollo del país.

Este proyecto nacía en un contexto favorable, porque la temática era reconocida por todos, sin excepción, como necesaria: “El país no puede seguir en este caos, nadie controla y todos hacen lo que mejor les place sin importar las consecuencias para el medio ambiente, para los demás e incluso para ellos mismos, su propia seguridad y propiedad”.<sup>1</sup> Las declaraciones eran muy fuertes y los hechos también, sin distinguir color político, los parlamentarios, alcaldes y autoridades de gobierno nacional se manifestaban urgidos a resolver tan vital problema.

### NUESTRO ENFOQUE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT)

Intentando responder a las condiciones del país, pero también basándonos en numerosas otras experiencias en Latinoamérica y el mundo, propusimos un enfoque de abordaje de Ordenamiento Territorial (OT) que se basa en los siguientes planteamientos:

El territorio es un complejo dinámico, compuesto por el espacio físico, las actividades económicas y las relaciones sociales. Si entendemos así al territorio, no podemos pretender que su gestión sea el resultado de la aplicación de instrumentos rígidos, sectoriales o de carácter vertical. Más bien, es necesario pensar que aunque algunos de los instrumentos de OT deben llegar a ser normativos y de cumplimiento obligatorio, la complejidad de los asuntos que envuelve esta materia, obligan a la diversificación de sus instrumentos, incluyendo algunos de carácter más flexible y, por tanto, orientadores de la toma de decisiones políticas.

Afirmamos, por tanto, que el OT es en esencia un proceso político. Un proceso orientado a la toma de decisiones de todos los actores con incidencia en el territorio. Decisiones que deben responder a los cánones de una democracia efectiva, con participación, transparencia y responsabilidad. Pero que también deben responder a una dinámica del territorio cada vez mayor, donde la oportunidad en las decisiones suele ser más importante que su precisión.

OT debe ser un proceso dinámico, constante y flexible, capaz de captar las señales del entorno y responder a ellas con decisiones oportunas. Pero además, capaz de integrar las diversas facetas del

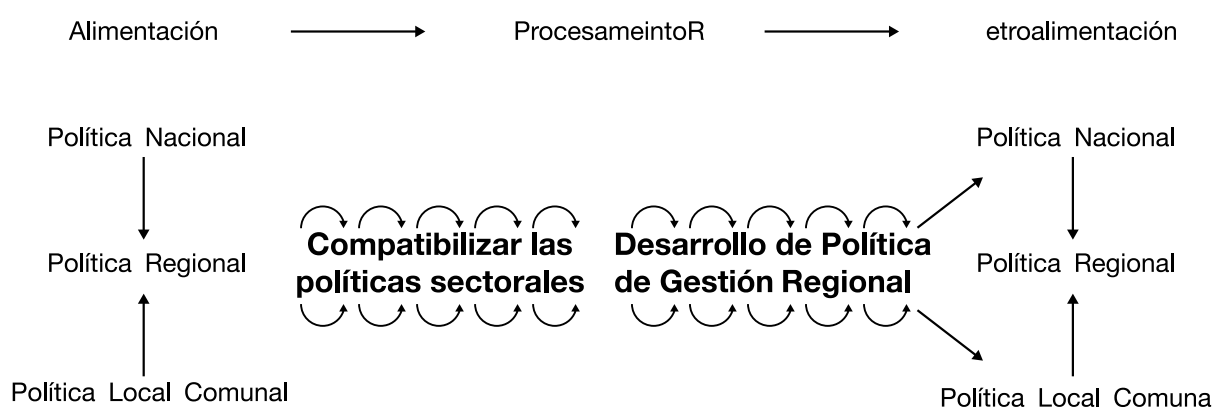
---

<sup>1</sup> Francisco Vega, viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano El Salvador, junio 2005. Nota de prensa Diario de Hoy.

territorio a la planificación y las decisiones de gestión, asumiendo que este es un instrumento al servicio del desarrollo y la obtención de mejores condiciones de vida para los habitantes del territorio. Estamos convencidos que OT es una respuesta adecuada a las inequidades que prevalecen en el territorio, de la misma manera que puede ayudar a optimizar los recursos limitados del Estado, que mediante una actuación sectorial y compartimentada, más bien los despilfarran.

La participación de los ciudadanos, la cooperación entre diversos actores en el territorio y la articulación entre los diferentes niveles de la organización del Estado, son atributos esenciales para que los esfuerzos de OT rindan mejores frutos. Por ello, aplicando el principio extraído de la Política Alemana de Ordenamiento Territorial, llamado 'Principio de Contracorriente' debemos tender a la construcción de visiones de desarrollo de los territorios, a la construcción de políticas públicas nacionales, legítimamente sectoriales, para que se pueda llevar a cabo un proceso de integración.

### Principio de Contracorriente



La aplicación de este principio se basa en la idea que los espacios regionales o intermedios del territorio, son los más idóneos para el desarrollo de ordenamiento territorial, si lo entendemos como lo define la carta europea de OT: "Es la expresión espacial de las políticas del estado en materia ambiental, económica y social".

El proceso seguido para la aplicación de este principio de integración, supone la existencia de políticas públicas nacionales, por una parte, y de planes de desarrollo locales, por otra. Esto explica las dificultades que a menudo encontramos para 'integrar' políticas en el territorio o 'territorializar' las políticas. La explicación es simple: faltan piezas para el puzzle, no es que lo hayamos armado mal.

## LA REGIÓN LA PAZ EN EL SALVADOR

El Proyecto del que les cuento se desarrolló en un territorio promisorio, un territorio con condiciones favorables o más favorables que otros similares en el país para un proceso de gestión territorial moderna. En esta región existía a nuestro arribo, una asociación de municipios de reciente creación pero con mucho ímpetu, una asociación creada como una forma de dar respuesta a los destrozos causados por el terremoto y que poco a poco fue consolidándose como una buena forma de atender otros asuntos de interés de los municipios, sobre la base del valioso, pero a veces olvidado principio: "La unión hace la fuerza".

# La Región La Paz, El Salvador



La GTZ ya cooperaba en ese territorio con los municipios, agrupaciones juveniles y pequeños empresarios, en temas variados, como fomento a la transparencia en la gestión municipal, el desarrollo económico local, la equidad de género, la gestión de desechos sólidos, entre otros. Es decir, allí ya había aportes al desarrollo de capacidades de gestión que era posible aprovechar y con los cuales debíamos hacer sinergia. En este contexto diseñamos un proyecto orientado al ‘fortalecimiento de capacidades’, cuyo fin último es que “los municipios, en el marco de una política territorial aclarada, lideren el proceso de planificación y gestión territorial” .

Nuestros socios y al mismo tiempo destinatarios de la asistencia técnica fueron desde el comienzo el VMVDU y los municipios de la llamada región La Paz, territorio que con ese nombre agrupa a 19 municipios, representados por la Asociación de Los Nonualcos.

A estos actores les ofrecimos asistencia técnica, acompañamiento, asesoría y capacitación, para llevar adelante un proceso innovador de planificación territorial y sentar las bases para una gestión territorial basada en la colaboración entre municipios y gobierno central, entre sector público, privado y sociedad civil.

Constituyó un gran desafío para nosotros el fomentar la cooperación entre estos diversos actores, intentando aplicar lo que nosotros, en un tecnicismo, llamamos ‘enfoque multinivel y multiactores’. Esto significa que la gente colabore, se comunique, aporte a una tarea común como es el desarrollo de este territorio. Y no es que no se comunicaran porque no quisieran hacerlo, sino porque no existía, y tal vez todavía no existe plenamente, la costumbre, el hábito de comunicarse y de colaborar. Las instituciones intentan hacer lo mejor posible su trabajo, eso no está en duda, pero los resultados muestran a las claras que el esfuerzo individual, desconectado del resto, descoordinado, no rinde frutos y desgasta las pocas energías y recursos disponibles. Por eso pusimos y seguiremos poniendo tanto énfasis en la cooperación y el diálogo como piezas clave de la gestión territorial.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Objetivo principal del proyecto PROA.



El proyecto PROA organizó su trabajo en tres ámbitos: el de la planificación participativa; el de desarrollo institucional y el de promoción al nivel nacional. En cada uno debimos aplicar instrumentos diferentes, pero todos orientados al desarrollo de capacidades; porque no había experiencia y conocimiento suficientes a nivel local para formular un Plan de Desarrollo Territorial, ni mucho menos para hacerlo de manera colaborativa entre 19 municipios. Esto supuso un esfuerzo grande de capacitación de funcionarios municipales, generación de redes sociales o fortalecimiento de las existentes y también mucho diálogo político, porque el rol de los alcaldes es clave, pero también ellos están o estaban - debo decir con satisfacción - acostumbrados a arrear agua para su molino, exclusivamente. Si había costumbre de colaborar lo era a nivel gremial o partidario, pero no para la planificación y gestión del territorio.

En el nivel nacional, la cosa no era diferente, porque si bien encontramos buenas capacidades técnicas de planificación, también hallamos hábitos centralistas y sectoriales de gestión. Cambiar estos hábitos ha sido la tarea más dura, por supuesto inconclusa, pero necesaria para nuestros afanes. Entonces, el fortalecimiento de capacidades al que debíamos avocarnos también incluyó a los equipos del VMVDU y de otras entidades nacionales.

El nuevo enfoque de gestión territorial, requiere de nuevas instituciones o, mejor aún, de instituciones renovadas, es decir, con nuevas capacidades y hábitos de gestión, más colaborativos, mejor coordinados y abiertos a la participación. Sin esto, es sólo discurso.

Entendiendo que los avances en La Paz eran promisorios, pero insuficientes en un marco de política pública tan difuso, nos dedicamos también a colaborar en la formulación de ese marco nacional político y legal. Apoyamos la formulación de una política nacional de ODT y también la promoción del diálogo en torno a la idea de una ley de ODT. Lamentablemente en este último ámbito no ha habido resultados definitivos, y sobre todo, nos preocupa que la discusión se haya desviado hacia la estructura institucional exclusivamente, frenando toda posibilidad de generar acuerdos sobre el fondo del asunto.

Como suele ocurrir, ante una política pública de tanta importancia, la discusión no gira en torno a 'qué' debe resolver esta ley y 'cómo', sino que las energías se concentran en aclarar 'quién' debe hacerlo y sobretodo quién manda a quién. Esta discusión sobre la 'forma' y sobre el reparto de poder nos hace prever magros resultados, pues se ha olvidado el fondo de la ley.

## LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES

Nuestra evaluación como cooperantes al desarrollo es que el proceso vivido en la Región La Paz, en torno al ordenamiento territorial, ha sido una experiencia productiva y beneficiosa desde el punto de vista del desarrollo de capacidades y condiciones para una mejor gestión territorial. Existen hoy unas mejores condiciones para favorecer un desarrollo del territorio más equilibrado, sostenible y acelerado. Pero estas son un recurso a disposición de los actores y depende de ellos poner en práctica estos nuevos hábitos y usar estos nuevos conocimientos.

Para favorecer que los resultados sean exitosos, deben darse ciertas condiciones que quisiera enumerar a manera de recomendaciones:

- La cooperación entre el nivel nacional del estado, los gobiernos locales y sus asociaciones o mancomunidades, debe establecerse como una norma de conducta en la gestión pública. La territorialización de la política pública no equivale a tener más mapas ni sistemas de información geográfica, la territorialización es una forma de conducta de diálogo permanente entre los actores locales, con sus demandas y propuestas, y entre estos y los actores nacionales. Se trata de un nivel alto de cooperación, no de asistencia del gobierno nacional al territorio local.
- Hacen falta políticas públicas, sin apellidos. Políticas públicas que en sí mismas significan objetivos de largo plazo, enfoque integrador y compromisos de gestión. No son políticas públicas un programa o una medida específica, sino una orientación clara que permite hacer previsible y comprensible el accionar del Estado en una determinada materia. Eso, en materia de ordenamiento territorial, ha estado ausente. Todos coinciden en lo necesario de contar con una política y una ley, pero los hechos no confirman esa voluntad.

- No debemos confundir el desarrollo y fortalecimiento institucional, con la creación de nuevas instituciones. Si bien esto es posible, no es lo más recomendable en nuestra situación, siempre apretada de recursos y ya bastante enmarañada. Es muy frecuente entre nosotros que ante la constatación de que las cosas no andan bien, cambiemos las instituciones, las reemplacemos por otras o peor aún, creemos otras en paralelo a las ya existentes. Esto se salta pasos tan necesarios como evaluar las capacidades existentes y fortalecerlas o mejorarlas. El dilema en torno a la Ley de ODT de El Salvador es precisamente ese, se ha desgastado una larga discusión en torno a la institucionalidad, pero hablando de crear nuevas instituciones, sin haber agotado el análisis de 'para qué' queremos esta ley. Ordenamiento territorial no son comités nacionales regionales, subregionales, microregionales, locales, sub locales. Ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación, indicativos y normativos, la política de suelo, el tributo al suelo, el impuesto predial, las competencias reguladoras, los castigos al incumplimiento, pero también y sobre todo los incentivos al desarrollo, las medidas compensatorias o mitigadoras, la gestión del riesgo. De todo eso se discute muy poco, lamentablemente.

- El país debe aprender de sus propias experiencias y valorarlas, y esa es nuestra principal preocupación, que lo que el país hace, en el nivel nacional o local, sea utilizado para el beneficio del propio país, no importa si lo hice yo o si lo hiciste tú. Hay tanto de lo que debemos aprender, pero de nuestra propia realidad. La gestión del conocimiento es una tarea ausente de la gestión del Estado y de vital importancia para la mejora continua que debe aplicarse a las políticas de desarrollo. Hay tanto conocimiento interno ya generado, pero siempre estamos mirando hacia el horizonte en busca de respuestas o conocimiento.

- Hay que fortalecer el rol de los municipios para la gestión del territorio, pero ello implica todo el trabajo del municipio, porque lo que en esencia hace un municipio es gestionar su territorio, lo cual incluye todos los temas y áreas de su competencia. Esta es una pieza clave del armado de una política de ordenamiento territorial y a ella debe prestarse especial atención.

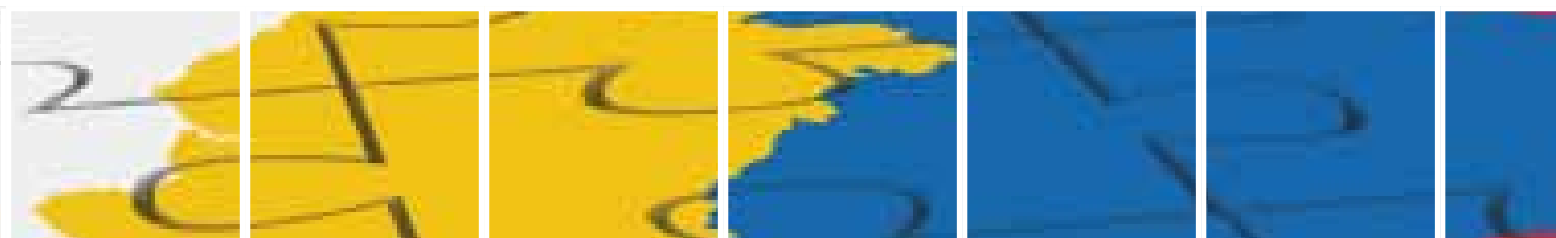
## CONCLUSIONES

La experiencia vivida en este territorio centroamericano es un intento por aplicar nuestro enfoque de OT. Sin embargo, debimos adaptarnos a un entorno carente del marco legal y normativo adecuado y con una institucionalidad aún muy débil. Sin embargo, la cooperación entre los municipios y el empuje desde abajo para fomentar el desarrollo de ese marco normativo e institucional, son avances valiosos y una muestra que no todo proceso de OT debe partir de una norma nacional.

El valor, sin embargo, de ese marco normativo e institucional aclarado sigue siendo muy alto. Y el riesgo de que experiencias como la de la Región La Paz se debiliten en el mediano plazo es alto, si acaso no se adoptan decisiones de política de manera ágil. Esto refuerza la idea que los procesos de ordenamiento territorial se pueden emprender en ausencia de un marco legal aclarado, pero serán poco sostenibles si este marco legal no se genera pronto. Igualmente, estas experiencias locales pueden ser un buen insumo a la construcción de políticas y leyes, de manera de hacerlas más fácilmente adaptables y adoptables por los territorios locales.

Una ley no asegura ordenamiento territorial, son los procesos de implementación los que generan el cambio necesario.

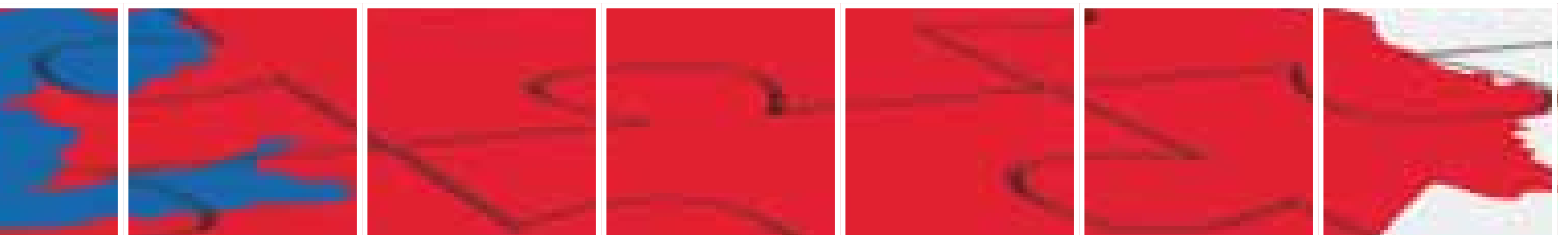




PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **PROPUESTAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DEBATE CON LOS ACTORES SOCIALES**

Fernando Buendía  
ECUADOR DIALOGA





# PROPUESTAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DEBATE CON LOS ACTORES SOCIALES

Fernando Buendía  
ECUADOR DIALOGA

## DESAFÍOS DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En primer lugar debo felicitar y agradecer a los organizadores por este evento que tiene una enorme relevancia y pertinencia respecto del momento político que atraviesa el país en su proceso de reinstucionalización estatal, con la vigencia de la nueva Constitución.

En la presente ponencia trataré de hacer un paneo general sobre el modelo de organización territorial que se estableció en la Constitución de Montecristi con el propósito de profundizar el proceso de descentralización y con miras a alcanzar la mayor autonomía posible de los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de la unidad nacional.

## ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La formación de los gobiernos autónomos descentralizados viene de un proceso histórico: la organización territorial municipal surge de los cabildos españoles creados antes de la República bajo una lógica de control político - militar en los territorios conquistados y cuyas autoridades tenían competencia sobre amplios aspectos de la cotidianidad, incluida la justicia y la defensa, de manera que tiene más de 500 años de historia. Con el advenimiento de la República, es decir, tres siglos más tarde se incorporan las provincias en la organización territorial como unidades de gobierno del Estado y se crean en base a las regiones naturales: la Costa con el centro en Guayaquil; la Sierra, que se divide en dos provincias con sedes en Quito y Cuenca y la Amazonia. Es decir que las provincias tienen alrededor de 200 años de historia. Finalmente las parroquias que durante la Colonia fueron territorios eclesiales, desde 1948, se convierten en unidades mínimas de gestión política mediante la creación de las tenencias políticas y en la Constitución de 1998 se las reconoce como las entidades mínimas de organización territorial. Adicionalmente, la Constitución de Montecristi agrega a las regiones como unidades territoriales intermedias, que se conformarán mediante la decisión voluntaria de dos o más provincias contiguas.

De acuerdo a esta primera aproximación podemos constatar que la organización territorial reconocida en la Constitución responde a razones de índole político - administrativa históricamente determinadas antes que a alguna otra racionalidad de carácter económico, cultural, ambiental o a una racionalidad planificadora. Sin embargo, a lo largo de los años las organizaciones territoriales establecidas se han convertido en referentes de identidad de sus poblaciones en correspondencia con los circuitos económicos, sociales, políticos, que se han generado en torno a su institucionalidad.

Es decir, que a partir de la organización territorial constituida se han construido referentes de economía como los circuitos productivos, comerciales, financieros, etc.; referentes de dinámicas políticas como estructuras de relación entre representantes y representados, formas de gestión gubernamental, características de las élites y organizaciones políticas, etc., y; además mitologías propias, con sus símbolos, fiestas, costumbres, valores, etc. Este conjunto de relaciones constituidas en el marco de los escenarios territoriales locales, que configuran a las sociedades locales a su vez reconfiguran a sus respectivos gobiernos locales.

Podríamos afirmar entonces que las organizaciones territoriales tienen un peso específico en el espíritu de las localidades sobre el cual adquieren la legitimidad y el reconocimiento político que se refleja en el reconocimiento jurídico de la Constitución, así como también en sus competencias y demás características específicas.

Otro elemento de contexto que es importante resaltar es el proceso de subdivisión y fragmentación territorial que históricamente ha experimentado la organización político administrativa nacional, al punto que sumadas las provincias, cantones y parroquias se llega a más de 1.000 gobiernos seccionales, lo cual genera una fuerte dificultad respecto a la escala territorial, económica, y poblacional, para poder emprender en acciones que sean sustentables por parte de los gobiernos autónomos y, además, genera enormes dificultades para la coordinación tanto entre gobiernos locales como con el nivel de Gobierno central.

Un tercer elemento que debe tenerse en consideración es la enorme heterogeneidad respecto al tamaño económico y poblacional de los gobiernos seccionales, lo cual establece diferentes y dispares capacidades técnicas, financieras y administrativas para la gestión de sus competencias. A pesar de que la Constitución prevé un modelo obligatorio y por paquetes para la transferencia de competencias del Gobierno central a los niveles seccionales, será muy difícil operar este proceso por la enorme disparidad de capacidades que existen entre provincias, cantones y parroquias, grandes, intermedios y los pequeños que suman la mayoría .

Un cuarto aspecto contextual que debemos anotar es la extrema polarización existente entre los gobiernos descentralizados, respecto a la provisión de los servicios básicos a sus habitantes y a las oportunidades de acceso a recursos financieros, técnicos, administrativos, etc. Esto tiene una explicación histórica que nos refiere a las relaciones de explotación económica que se han producido entre el centro y las periferias territoriales, que provocaron crónicas transferencias de riqueza desde las localidades hacia los centros económicos y políticos del país, tanto de capital, como de talento humano, pues, el profesional que se forma en el interior, se educa con la expectativa de llegar a la capital en algún momento.

Un elemento clave respecto a la descentralización ha sido la ausencia del nivel intermedio en el ordenamiento territorial, con capacidades y escala apropiadas para asumir mayores competencias descentralizables del Gobierno central, pues, los gobiernos seccionales existentes han estado más referidos al ejercicio de competencias de corte local. El vacío se siente, incluso con cierto resentimiento, bajo la denominación de “centralismo” pues, ante la ausencia de gobierno intermedio, el gobierno central ha asumido a través de la desconcentración la totalidad de sus atribuciones delegables, generando telarañas burocráticas desapegadas de los territorios y poco eficientes.

Pero además tampoco han existido espacios de articulación entre unos y otros niveles de gobierno, generándose una atomización de la gestión pública, la superposición de competencias, la despoticación y desperdicio de recursos, la preeminencia de la competición y el enfrentamiento en lugar de la colaboración entre los niveles de gobierno y a la postre la disminución del sistema de garantías de los derechos de las personas.

## **PROPUESTA DE LA CONSTITUCIÓN Y DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)**

Durante el período que se mantuvo en funciones, la Asamblea Nacional Constituyente, y en el período inmediato posterior, la Asamblea Nacional Legislativa, encararon la realidad de la organización territorial a través de un intenso y largo debate en el que han intervenido todos los actores interesados, empezando por los gremios corporativos de los gobiernos autónomos, además de los diversos sectores de la sociedad y del ejecutivo, de tal forma que el producto final, la Ley Código de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) es el resultado de los acuerdos alcanzados entre los actores involucrados en este tema.

Tanto la Constitución como el COOTAD mantienen los niveles históricos preexistentes de las provincias, cantones y parroquias, pero en ellos se procura definir con más claridad sus roles, competencias su articulación interinstitucional y homogeneizar sus sistemas de funcionamiento. El punto es que se ha reconocido la fuerza política de cada nivel de gobierno y que se ha arribado a un acuerdo político que propicia una mejor integración técnica y de planificación, entre los niveles de gobierno. Además se agrega un cuarto nivel de gobierno descentralizado que son las regiones, las mismas que provendrían de la fusión voluntaria de al menos dos provincias contiguas.

Merece una reflexión aparte la manera como la Constitución y el COOTAD resuelven el problema de la articulación intergubernamental en el ámbito provincial con los municipios y parroquias, a través de la integración del Consejo Provincial con los alcaldes y los representantes de las Juntas Parroquiales, propiciando con ello que pueda lograrse una mejor integración y planificación territorial. En el ámbito municipal, la integración rural urbana, a través de la elección de concejales por distrito rural, parece que ha tenido un efecto menor para mejorar la atención de las autoridades a las poblaciones del campo.

El COOTAD establece límites a la creación de los gobiernos autónomos descentralizados para evitar que continúe su multiplicación y dispersión y promueve su fusión e integración a través de las mancomunidades. Entonces, establece requisitos y procedimientos para la creación de nuevos gobiernos autónomos, tanto de población como de extensión territorial, sobre todo en las regiones y en las provincias, e incorpora un requisito básico que es el de la consulta a la ciudadanía.

La Constitución y el Código de Organización Territorial prevén también la conformación de regímenes especiales que por razones de población, étnico culturales y ambientales deban constituirse, estos son los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos y la conformación de un territorio especial ambiental en la Amazonia, pero sin un gobierno propio y regido por su Ley. Para favorecer la conformación de las circunscripciones étnicas, el Código disminuye los requisitos para su creación estableciendo para la Amazonia 2.000 habitantes como requisito y en la serranía, 5.000 habitantes.

La Constitución redefine sin exclusivizar los roles y las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a sus niveles:

- Los municipios recibieron nuevas competencias que se agregan a las que tradicionalmente tenían para convertirse principalmente en garantes de los derechos constitucionales vinculados a la residencia y el hábitat de los pobladores;
- Las provincias se convierten en espacios de coordinación de los municipios y las parroquias en torno principalmente al desarrollo productivo agropecuario y principalmente rural;
- Las parroquias aunque se afincan como gobiernos autónomos descentralizados tienen un rol principalmente complementario, es decir de colaboración con provincias y municipios, de control de la obra pública que se ejecuta en su localidad, de promoción de la participación ciudadana y también de gestión de la infraestructura parroquial.
- Las regiones y los distritos metropolitanos de acuerdo al marco constitucional y legal estarían concebidas como el nivel de gobierno intermedio desde donde se impulsaría el desarrollo integral de los territorios regionales, para lo cual recibiría la mayor cantidad de competencias del Gobierno central, no solamente de las exclusivas constitucionales, sino también de otras adicionales de los diferentes sectores descentralizables del Gobierno nacional.
- Las regiones tendrían una escala económica que sustentaría un crecimiento económico sostenido que favorezca una financiación propia de sus recursos; a nivel ambiental abarcaría las cuencas hídricas para poder hacer una gestión ambiental coherente; a nivel social tendría la población mínima para realizar inversiones de servicios de escala como por ejemplo las unidades hospitalarias de tercer nivel; y a nivel institucional se esperaría que tenga la fortaleza para asumir con eficiencia el rol de gobierno intermedio.

Un elemento que es clave en la Constitución y luego también en el Código de Organización Territorial



es el establecimiento del principio de la autonomía política administrativa y financiera para el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Por ejemplo, que la Prefectura Provincial de Azuay, el Municipio de Cuenca o la Junta Parroquial de la Concepción tienen la facultad de rectoría, la capacidad para determinar normas generales respecto a sus competencias exclusivas y en su respectiva circunscripción, compartiendo esta facultad con el nivel central de gobierno.

A su vez, el sistema competencial que establecen la Constitución y el COOTAD propone que a través del modelo de descentralización se pueda llegar a la mayor autonomía posible de cada gobierno descentralizado para que pueda impulsar su propio desarrollo. De forma que el nivel de autonomía al que se aspira llegar es el máximo nivel de autonomía posible dentro de la unidad nacional y del sistema nacional de competencias y de solidaridad territorial.

La Constitución y el Código prevén la integración entre los niveles de gobierno y de los gobiernos autónomos descentralizados mediante la formación de mancomunidades y consorcios como entidades de derecho público para efectuar acciones que demanden mayor escala de inversión o de beneficiarios, o que requieran también la integración territorial como es el caso de la gestión de las cuencas hídricas.

## LÍMITES DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Qué límites vemos al proceso de organización territorial y descentralización que se desarrollará en los próximos tiempos, pues, siendo muy reciente la vigencia del Código de Organización Territorial, la mayor parte de dificultades apenas se podrán ver en algunos años.

Hemos observado en primer lugar, que existe una significativa resistencia a la conformación de las regiones, es decir que, con la excepción de la Amazonia, no hay elementos suficientes de identidad que estimulen a la población a impulsar la conformación de regiones. Por ello algún analista ha dicho que las regiones no tienen alma ni tienen corazón, es decir que tienen un espíritu identitario bastante débil en comparación con los otros niveles de gobierno y, por ello, hemos evidenciado que no existe la voluntad suficiente de los gobiernos provinciales para la conformación de las regiones.

Cabe considerar el riesgo que encierran planteamientos como los que han surgido alrededor de la región amazónica, que proponen en el borrador del estatuto regional que los recursos naturales existentes deban ser exclusivamente para la región, además de que proponen integrar un territorio que significaría más del 40% del territorio nacional. Esto, además de inconstitucional respecto a los recursos naturales que son privativos del Estado central, fue causa para que en el veto presidencial se plantee un límite en la extensión de una región de no más que el 20% del territorio nacional.

Hay problemas también en la equipotencia económica que se busca desarrollar mediante las regiones, pues, existe una resistencia de las provincias de mayor desarrollo a integrarse con provincias vecinas de menor desarrollo. Nadie quiere juntarse con determinadas provincias por su pequeñez territorial, poblacional o económica.

En los consejos provinciales se ha presentado un problema a nivel de la gobernabilidad con el nuevo diseño de sus funciones ejecutiva y legislativa, pues, los prefectos tienen dificultad para asumir el rol coordinador en las competencias que les corresponden con los Consejos Provinciales integrados por los alcaldes y por las juntas parroquiales rurales; por tanto, hay una disputa competencial fuerte al interior, que afecta la gobernabilidad de las instituciones provinciales;

Otro límite es la existencia de una significativa debilidad en la mayor parte de los gobiernos descentralizados, sobre todo los de menor escala, de 50.000 habitantes y menos, para asumir las competencias planteadas en el marco constitucional, lo cual demanda un proceso de fortalecimiento que no solamente capacite sino que principalmente contribuya a la acumulación de medios materiales y financieros para responsabilizarse de las nuevas competencias. Para algunas competencias inclusive debería considerarse un modelo de gestión en mancomunidad, pues, la población servida resultaría insuficiente. Tal es el caso del agua potable, de la depuración de basuras, del saneamiento, entre otras competencias.

En el corto tiempo de gestión de la nueva organización territorial ha sido notorio también que existe una renuencia de los ministerios y de otras entidades nacionales para entregar las nuevas compe-

tencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados. En mayor medida se presenta esta resistencia en las entidades desconcentradas del Gobierno central en los territorios, tales como las subsecretarías y las direcciones provinciales, las mismas que se inhiben de coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y aún entre ellos mismos, es decir que aún los espacios como el gabinete territorial son endebletes todavía.

También hemos constatado que los gobiernos autónomos descentralizados presentan significativas resistencias al ejercicio del derecho a la participación ciudadana, es decir que no se aplican las normas previstas en la Ley Orgánica de Participación respecto al proceso de formulación de la política pública, particularmente en los temas de presupuesto participativo, de planificación participativa y en la aplicación de los mecanismos de participación como las audiencias.

Respecto a la conformación de circunscripciones territoriales, la fragmentación existente en el territorio de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, es decir, la presencia de poblaciones étnico nacionales que se encuentran repartidas en varias parroquias, cantones y provincias, dificulta su conformación. Por ejemplo, tal es el caso de la cuenca del Mira, donde la integración de la Circunscripción afroecuatoriana se presenta con dificultades, pues en esta zona se concentran tres provincias, cinco cantones y un sinnúmero de parroquias.

## CONCLUSIONES

Cuáles son las conclusiones a partir de esta rápida revisión de la realidad de la propuesta normativa y de los límites que se presentan; en primer lugar, que hay que entender el proceso de organización territorial y descentralización como una dinámica progresiva que al enfrentar estructuras institucionales preconfiguradas, estas presentarán resistencias a los cambios. Por ello, es necesario entender a la propuesta constitucional y al Código de Organización Territorial como instrumentos que debe aplicarse de manera flexible, adaptándose a los ritmos y a las necesidades territoriales.

Las regiones solo llegarán a conformarse sobre la base de una práctica permanente de vinculación de las provincias, de manera consciente y voluntaria en torno a sus necesidades y desafíos comunes y por ello parece a mi saludable empezar por la conformación de las comunidades, en el caso por ejemplo de las provincias del sur del país.

Por otra parte, considero importante dar paso a algo que ya se cae de maduro, que es la conformación y consolidación de los distritos metropolitanos, tanto de Quito como de Guayaquil ya deben servir como referentes de la descentralización respecto a las competencias nuevas que podrían asumir, como niveles intermedios.

De todas maneras, en el caso de que no logren cuajar las regiones habría que pensar en un plan “b” pues, es evidente que resultaría muy conflictivo para la estabilidad política del país que por decreto se vayan a configurar las regiones territoriales luego de los ocho años previstos en la Constitución. Por ello habría que pensar en alternativas, por ejemplo, que los consejos provinciales que ahora están conectados con cantones y provincias pudieran asumir este desafío.

Un elemento que es clave desde el punto de vista de la sociedad es que no se puede pensar en la organización territorial por fuera de los pactos sociales territoriales. Para ello debe propenderse a que la planificación estratégica y el ordenamiento territorial se construyan desde un enfoque de pacto social territorial, no desde el enfoque tecnocrático o planificador; de tal forma que se llegue con todos los actores existentes en el territorio a estructurar acuerdos en torno al uso del territorio y a los enfoques locales del desarrollo.

Para mejorar las oportunidades de la organización territorial, debe impulsarse el mancomunamiento para los emprendimientos que requieran mayor tamaño o también para la gestión común de territorios. Las experiencias que están funcionando en el país, que suman más de una docena nos muestra que existe una predisposición de los gobiernos autónomos a adentrarse por este mecanismo de coordinación, al cuál habría que potenciarlo.

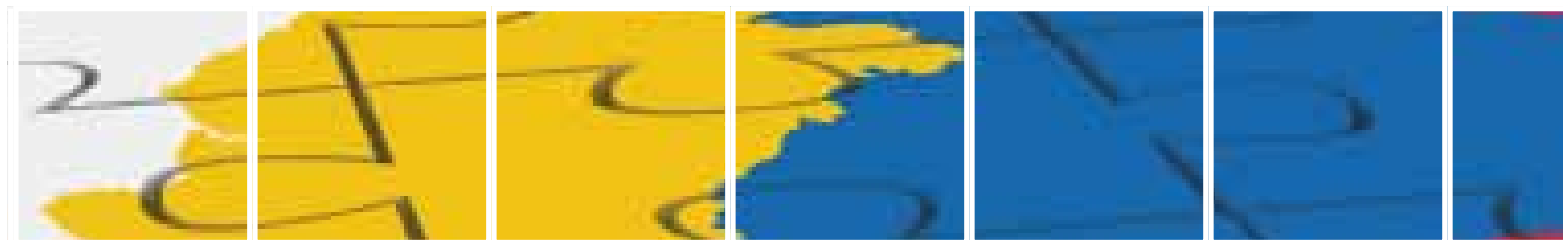
Otro elemento que tiene una importancia determinante para el éxito del modelo de organización territorial es la conformación del Consejo Nacional de Competencias, pues, como han planteado varias autoridades locales se requiere con urgencia de este espacio que es la máxima instancia resolutoria respecto a la descentralización y al proceso de transferencia competencial para resolver los diferendos que se empiezan a presentar, para definir la planificación nacional de la descentralización y para enfrentar a las autoridades que sean renuentes a la cesión de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

Para cimentar la nueva organización territorial dentro de la perspectiva que marca la Constitución y el COOTAD, es importante fortalecer la participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública de cada nivel de organización territorial. Tanto desde las entidades nacionales encargadas de promover la participación ciudadana, como desde cada gobierno local es fundamental involucrar a la ciudadanía en la gestión del gobierno local para unificar y cohesionar al territorio, mejorar la transparencia y eficiencia de su gestión y para dinamizar el proceso de descentralización y reconstituir de manera armónica el territorio nacional.

Respecto de las Juntas Parroquiales es necesario que las provincias y cantones coordinen y deleguen facultades y competencias en los gobiernos parroquiales quienes en aplicación del principio de subsidiaridad constituyen el nivel más cercano a la población y, por ello, será más eficiente y tendrá mayor de control social.

Igualmente hay que resolver la situación de varias parroquias urbanas que están actualmente consideradas como rurales en varias provincias y cantones, pues, esto desnaturaliza el carácter de las juntas parroquiales rurales y produce un desmedro de los recursos que deben llegar a los territorios que son efectivamente rurales.

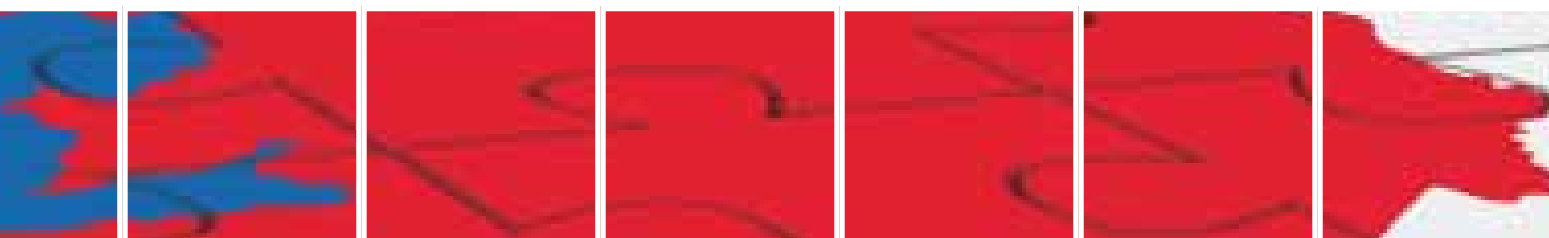
Finalmente, es muy importante promover la conformación de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, desde la iniciativa central de las organizaciones comunitarias y étnicas locales, pero con un apoyo fuerte de las entidades públicas, para dar pasos significativos en la conformación del Estado plurinacional e intercultural.



PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## LA RECOMPOSICIÓN TERRITORIAL

Ing. Paúl Carrasco  
Gobierno Provincial del Azuay





## LA RECOMPOSICIÓN TERRITORIAL

Ing. Paúl Carrasco  
Gobierno Provincial del Azuay

Hablaré sobre la mancomunidad del sur y lo que nosotros llamamos recomposición territorial, que iniciamos desde el 2006 con la prefectura de El Oro. Desde entonces hemos venido trabajando en una propuesta de integración territorial. Hay tres aspectos que quiero desarrollar: las implicaciones del Estado como tal; su relación con los procesos de desarrollo, administración y de gestión del territorio, y en esta mismo enfoque, la desintegración de los territorios y el contexto en el que se ha desarrollado el desarrollo territorial en el país; y el tercer: las propuestas e iniciativas que se han desarrollado desde el sur y desde las provincias del sur del Ecuador.

Sobre el Estado no podemos dar por hecho lo que sabemos de él y, peor aún, no debemos pensar en retomar modelos antiguos de su funcionamiento para colocarnos en el presente. Conocemos perfectamente que incluso, al margen de las ideologías neoliberales, los estados no fueron eficaces hasta ahora para resolver los grandes problemas nacionales y tampoco los territoriales o subnacionales. Creemos que es necesario cuestionarnos: ¿cuál es el rol del Estado respecto al desarrollo del país?, pero sobre todo, ¿cuál es su forma de actuar para resolver los grandes problemas nacionales y cuál debería ser el concepto a utilizar desde el Estado para resolver las grandes demandas y necesidades territoriales?

Por lo tanto, es necesario que definamos cuál debe ser la relación entre el Estado central o el Estado como un todo y lo local y cuál es la relación del Estado con lo regional y con las otras esferas territoriales o más bien con los diferentes aglomerados sociales que habitan el territorio estatal. Estoy convencido que hasta el momento en Latinoamérica, salvando ciertas excepciones, los Estados centrales, sus ejecutivos o sus administraciones han diseñado más bien ejes homogenizadores del desarrollo: se diseña una propuesta de desarrollo, se dan ciertos puntos y se implementa a nivel nacional. Ese es el punto de desencuentro con lo territorial que tiene otras realidades y dinámicas e incluso otros conflictos de poder político y económico.

La tesis central, que muchos sostienen y la comparto, es que en la época actual es imposible resolver la tarea de reconstruir el Estado y la nación solo desde arriba. Hay que hacerlo desde abajo también, como un mecanismo o un proceso de ida y vuelta, lo que implica una línea explícita de fortalecimiento de las realidades subnacionales, de los territorios locales y regionales y de las mancomunidades. Ningún Estado ha desarrollado procesos de cambio reconociendo las dinámicas locales y territoriales; al contrario, han diseñado una propuesta homogenizadora que no reconoce las realidades territoriales. Este desconocimiento de lo territorial desde el Estado ha provocado que históricamente existan enfrentamientos.

Las grandes crisis mundiales han surgido en muchos países, incluso últimamente en Europa, en las décadas de los 80 y 90, por el enfrentamiento entre lo regional o local, por sus identidades y, obviamente, entre lo local, lo regional y lo nacional. Las demandas permanentes de lo territorial frente a Estados homogenizadores han desarrollado conflictos hasta armados, porque no reconocen ni la diversidad cultural ni las demandas y necesidades locales con respecto a programas y proyecto concretos y a requerimientos de mejoramiento de la calidad de vida.

Aquí viene una pregunta a la que no le hallo respuesta: ¿Por qué si es que hay este conflicto permanente, sino logramos empatar una propuesta nacional con lo local, existe la representación política territorial? O mejor, ¿por qué los poderes políticos y económicos tienen la necesidad permanente de representarse territorialmente? Esto atrae los conflictos. Creo que son importantes los procesos de democracia, pero es real que siempre los espacios políticos, los poderes políticos y económicos, plantean la representación local, que al final choca con los intereses nacionales.

La respuesta está en lograr entender la exacta combinación entre los poderes políticos nacionales y los locales; o, para decirlo de otra manera, entre los derechos del Estado y las demandas territoriales. Lo ideal es buscar el punto de equilibrio de los intereses del Estado central y el las demandas del territorio.

Este es un conflicto permanente en nuestra experiencia como autoridad. Muchas veces las gente no entiende y dice: pero por qué no hace esto; claro, cómo voy a hacerlo sin recursos. También se piensa que la producción es de la competencia de la Prefectura, y hay razón, pero nadie me ha dado el dinero para ejecutarla. Y hay otra cosa: cuando quiero ejecutar, me encuentro con que desde arriba no sueltan el poder tampoco -este es un problema de poderes-, ya que supuestamente la rectoría en términos de producción es del Estado central; y también, desde abajo se sigue ejecutando, dándose un cruce de funciones, en el que el de menor poder pierde. Y ese soy yo, el Prefecto. La verdad: más peso tiene un Subsecretario regional en el actual modelo, que un prefecto electo por votación popular.

Entonces, en el modelo anterior he tenido tres gobiernos. Fui reelegido para mi segunda administración. Con la experiencia uno va entendiendo que no hay que conflictuar sino lograr ese equilibrio entre el poder nacional y los poderes locales o territoriales. Es un proceso de negociación. Encontrando ese punto de equilibrio entre lo nacional y lo local y los poderes políticos nacionales y locales, se podrá construir trama social - nacional. Cuando un Estado o un Gobierno desarrolla un propuesta homogenizadora sin reconocer las diversidades - o a lo mejor ni siquiera desarrollan propuestas - existe un desconocimiento tácito de la estructura interna del país, en lo social, en lo cultural y en lo político. Provocando enfrentamientos que no construyen red social del Estado como tal y, peor aún, se logrará constituir una Nación.

El equilibrio es punto central. Estoy convencido que todavía no somos nación, porque no hemos logrado, como primer punto el acuerdo, el gran acuerdo político, por el cual la diversidad territorial, la diversidad que da este territorio a los conceptos de vida, se logren implementar en objetivos comunes. Esto sucede incluso también, a nivel mundial, por tanto este equilibrio es necesario entre lo local, lo nacional y lo mundial. No solo pretendemos desarrollar fenómenos locales ni de desarrollo local ni tampoco entregarse totalmente a procesos de la mundialización, creo que ninguno de los dos puede resolver los grandes conflictos de la humanidad. Requerimos entonces pensar y actuar globalmente y que esto implica al mismo tiempo pensar y actuar localmente.

Esto es importante siempre en que en la mitad, entre lo local y lo global, exista un Estado. Ese en cambio debe ser el criterio de quienes estamos en lo local, en el territorio: definitivamente hay procesos nacionales que tienen que ser mediados por los Estados, lo que implica una doble dinámica, desigual y combinada. ¿Qué quiere decir? Si bien reconocemos desde lo local que existe un proceso mundial y que hay que actuar - pensar globalmente para actuar localmente - en el medio hay un Estado que administra los procesos nacionales. La dinámica desigual se expresa porque existen territorios más ricos y otros más pobres. Entonces, indudablemente, no es lo mismo actuar desde el Azuay que actuar desde Guayas o desde la Amazonia. Por ello, pensar globalmente para actuar localmente o pensar localmente para actuar globalmente, no es un concepto que se interpreta igual en Macas o en Guayaquil. Esa es la verdad. Además de que la economía mundial la hacen los grandes centros económicos.

La dinámica combinada - como la llamamos nosotros - tiene que ver con el desarrollo mundial, dependiente de las economías regionales. Es decir, las economías nacional y mundial terminan al final subeditadas a procesos territoriales definidos que marcan o determinan su competitividad: el Ecuador - indudablemente - está enmarcado en procesos territoriales específicos, depende de lo que sucede en Guayas y en Guayaquil, en términos económicos, para definir a nivel mundial su competitividad. Por lo tanto, en cualquiera de las dos dinámicas, es definitivo procesar y fortalecer dinámicas subnacionales. Fortaleciendo las dinámicas subnacionales se viabiliza el trabajo en lo subnacional. La conformación de Estados nacionales se viabiliza política y económicamente.

Estas reflexiones las hemos venido desarrollando desde hace tiempo con los compañeros El Oro, ahora con los de Cañar, Morona Santiago, Zamora Chinchipe. El tema fundamental es luchar por un proceso, ya no de descentralización, nosotros ya no estamos en esto, por lo menos, en el Azuay. Creemos necesario instaurar y fortalecer las dinámicas subnacionales en este país. Incorporar un modelo de

autonomía solidaria. ¿Qué implica? Primero, la descentralización política del país, es decir, permitir a los gobiernos locales tomar decisiones reales con respecto a las competencias, que bajo una rectoría, ejecutemos y programemos propuestas reales en las competencias que nos corresponde. Segundo: la autonomía financiera sustentada en las capacidades económicas del territorio y no en las bondades paternalistas y distributivas del Estado central.

Por ejemplo, con el Código de Ordenamiento Territorial - creo que es un buen Código, pero definitivamente no cambia la lógica del país - seguimos pensando como hace 50 años: el Estado recauda, arma una fórmula, la que sea, y se espera que distribuya de acuerdo a ciertos criterios, cuando lo que deberíamos hacer en términos reales de empoderamiento ciudadano y territorial es que cada territorio genere recursos económicos en base a sus potencialidades y, obviamente, en ese marco, diseñar una propuesta de recaudación, recolección de potencialización de esos recursos. Nadie es el salvador del mundo. Finalmente, un tercer criterio para la autonomía solidaria. Debemos llegar al equilibrio territorial subnacional: hay territorios que tienen potencialidades mucho más fuertes que otros (dinámica desigual), pero indudablemente, eso debe equilibrarse. ¿Cómo? Juntando territorios y dándoles equilibrio político y económico frente a otros.

Estos son los tres elementos de este modelo de autonomía solidaria, que permitirían viabilizar al Estado en lo económico y en lo político. Además, algo fundamental que ningún Gobierno se da cuenta: el fortalecimiento y la profundización de la democracia. Y para contrarrestar esta falencia formamos la mancomunidad. Este modelo permite acercar al Estado como tal a la ciudadanía y fortalecer la democracia, profundizarla. Por ejemplo: si tuviésemos Ejecutivos que reconozcan que los gobiernos locales son parte del Estado y que dejemos de lado los intereses políticos y de poder, alguien decidido a soltar un 'trocito' de poder, se podría diseñar tranquilamente una política en los gobiernos autónomos descentralizados, que corresponda a una administración pública deliberante. El Estado podría diseñar esta política para que cada gobierno autónómico la aplique.

¿Qué es una administración pública deliberante? Nosotros hemos tratado de aplicarla desde hace 5 años. Es acercar la política a la cotidianidad ciudadana. Los gobiernos locales e intermedios tienen la posibilidad de conversar directamente con la gente todo el tiempo y que ésta delibere con el gobierno local. Éste a su vez, desde una perspectiva política, conoce lo que sucede, las demandas y necesidades de los ciudadanos. No es fácil lo que estoy planteando, pero hemos hecho intentos y diseñado algunas formas. Nos han criticado, llamándonos clientelares. Pero me mantengo: lo que estamos tratando de organizar es un proceso de diálogo y de construcción colectiva del desarrollo. Dejemos de ser políticos que todo lo sabemos y estandarizar las políticas públicas y pasemos, de una vez por todas, a la construcción colectiva de las políticas públicas desde la ciudadanía. En esto andamos y si eso implica que de los 10.000 hombres y mujeres con los que conversamos, 8.000 plantean que su necesidad es la infraestructura básica, el carretero, etc., con ellos resolveremos cómo diseñar una política que cubra esta demanda común.

Este proceso de análisis del Estado nos lleva a entender esa realidad nacional de desintegración y atomización que ha vivido el país desde la creación de la República, donde se formaron territorios de la periferia, los que se mantienen lejos del poder político y de las finanzas públicas,; y no tanto por la distancia: en la misma provincia de Pichincha existen territorios que están lejos del control político, el manejo de las finanzas, etc. Estos territorios periféricos sufrieron una serie de debilidades, y creo que en su mayoría se reúnen en el sur. Por ejemplo: se dieron insuficientes inversiones para infraestructura a gran escala; son territorios que se dedican a las funciones primarias y secundarias, es decir, somos productores primarios, no tenemos ningún valor agregado ni cadena de valor. Esta realidad se ha evidenciado en el sur, algo en Cuenca. Los procesos políticos están concentrados en su mayoría en Quito y Guayaquil, y los actores políticos locales, obedecemos. No nos consultan, decimos 'sí' a una política nacional, que muchas veces es pensada nacionalmente, pero no responde a los intereses locales territoriales.

Por eso es necesario cambiar la dinámica del modelo de gestión político - administrativa del país, para que cambie también la dinámica política, la política electoral partidaria. Como ya les decía, en el análisis global, la desintegración de los territorios y la creación de los territorios periféricos ha generado problemas que tienen que ver con la ausencia de la producción primaria, el débil control político sobre sus procesos, insuficientes inversiones en infraestructura o a gran escala y la superposición de



funciones, el régimen dependiente. Esa ha sido la lógica, la tónica en el país.

Desde esa perspectiva decidimos que en el sur era necesario tomar algunas medidas. Conversamos entre varias provincias - de las seis del sur, cinco estamos en una mancomunidad - y nos planteamos los siguientes elementos: primero, parar la fragmentación territorial, generando un proceso entre las autoridades locales; segundo, buscar la manera de construir un poder político y económico con contrapeso fuerte; tercero, lograr la integración territorial que nos permita ser competitivos frente a los dos polos de desarrollo que son Quito y Guayaquil. Sobre estos objetivos, nos pusimos metas concretas que se orientan a alcanzar la equidad social de un modelo de economía solidaria, mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento de la pluriculturalidad. Buscamos que en vez de seguir dividiendo, construyamos un territorio unido, que se vuelva competitivo con niveles de eficacia, conceptos de desarrollo alternativo.

En esta perspectiva, lo que hemos hecho es pensar en la recomposición territorial de escala. No se trata de unir un montón de provincias y hacernos 'grandotes' en términos de territorio, mientras más grande más poderosos somos. No. Estamos buscando ser más unidos pero eficientes y generar así una integración territorial que impacte el nivel de desarrollo nacional. Dicho de otra manera, en base a nuestras capacidades, fortalezas y debilidades, sepamos qué procesos nacionales de impacto podemos generar para que la calidad de vida real del Ecuador, no solo de la región, cambie. Esa ha sido la visión con la que hemos estado trabajando.

Hemos visto la necesidad de unirnos a estas seis provincias del sur, porque al compararnos y analizarlos con otras provincias y regiones del país, definitivamente no somos competitivos. Algunos puntos: en peso demográfico, los seis podríamos ser el 16% de la población y 22% de la superficie. Lo cual ya nos da un peso específico en oro. En peso político tendríamos 16 asambleístas. Ustedes conocen que la política se mueve en la Asamblea Nacional, y actualmente con cinco asambleístas provinciales, que además son controlados políticamente, no hacemos nada. Lo que necesitamos es aumentar ese número de representantes y, además, que respondan a las políticas del territorio. Voy a hablar de mi provincia: Azuay representa el 5% del Producto Interno Bruto Nacional (PIB), es decir, económicamente no pesamos nada. Entonces tenemos que buscar procesos de fortalecimiento en el sur.

Esa es nuestra propuesta: por un lado, el fortalecimiento económico, a través de proyectos grandes; y por otro, el fortalecimiento demográfico para alcanzar mayor peso político. Imagínense ustedes: tendríamos alrededor de 205 juntas parroquiales, 57 alcaldes, autoridades que en definitiva generan liderazgos y los liderazgos mueven masas y las masas ponen presidentes, desarrollan exigencias y ponen sus demandas y necesidades en perspectiva de ser cumplidas. Esa es la verdad.

Para ello hemos diseñado el marco legal, basándonos en el Art. 242 de la Constitución de la República, que plantea la organización territorial del país; y en el Art. 243, donde se menciona ya de que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias pueden formar mancomunidad. El objetivo de la mancomunidad del sur, la primera del Ecuador, es integrar los territorios. Actualmente se están desarrollando algunas mancomunidades a nivel nacional, pero la de provincias, la nuestra es la primera. La meta es la integración a gran escala de los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias del Azuay, Cañar, El Oro, Chinchipe (los que al momento estamos unidos).

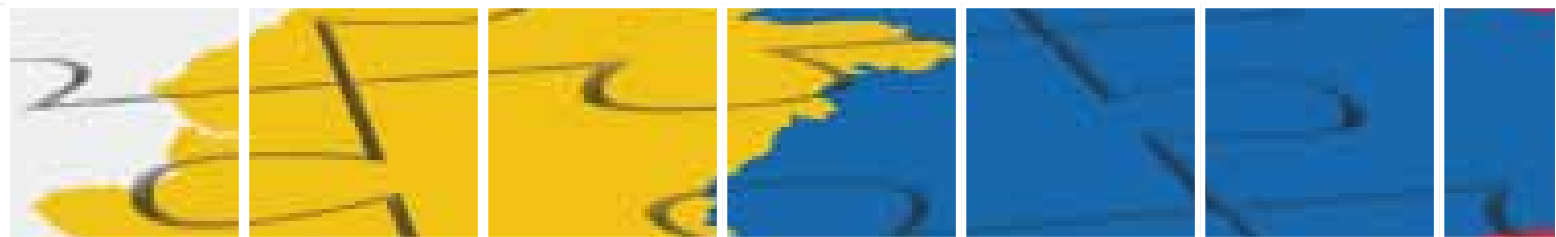
Los lineamientos políticos los tenemos claros: uno, desarrollar a todo nivel gobiernos de cercanía con la administración pública deliberante, es decir, de fuerte participación ciudadana; dos, convertir a la mancomunidad en una instancia de mediación interna y externa, de mediación de conflictos al interior, pero también desde la mancomunidad, desde el sur, con lo nacional, y buscar soluciones. Y, tres, hacer de la mancomunidad una mesa de diálogo donde estén los actores políticos, pero también los públicos y privados de la región.

Esos son los tres lineamientos políticos sobre los cuales nos desarrollamos. Y las estrategias de la mancomunidad parten básicamente de las demandas territoriales. Tenemos un listado de 35 proyectos, de ellos, 18 son los fundamentales. También aparecen los conflictos: la minería, ya que esta actividad en la mancomunidad va a generar unos 250 mil millones de dólares, pues contamos con la reserva de cobre más grande de Latinoamérica. Y hay quienes estamos de acuerdo en la extracción, con un modelo distinto; y otros no. Estamos concientes que urgimos de acuerdos, fundamentalmente

en algunos programas y proyectos que se han establecido, tanto en el área de desarrollo económico como es el minero y el aprovechamiento del agua.

Hemos declarado a la mancomunidad territorio pluricultural y del agua. Pues estos son los elementos que tenemos que conservar y resolver. Y los otros temas, por supuesto: gestión ambiental, investigación ciencia y tecnología, pluriculturalidad, interculturalidad y gobernalidad. Tenemos una serie de programas y proyectos que responden a una necesidad fundamental y estamos convencidos que la mancomunidad puede apoyar a crear un modelo de autonomía solidaria a nivel nacional y que con este modelo vamos a desarrollar impactos en la calidad de vida, no del territorio exclusivamente, sino a nivel del país. Solo miremos como el territorio, dentro de la mancomunidad del sur se fortalece. Y podría cambiar la lógica política del país, al ser una tercera vía frente al peso político de Quito y Guayaquil. Se decía que Cuenca ha sido el tercer polo de desarrollo, pero no creo que es así: si bien hemos intentado superar las taras nacionales centralistas, no pesamos frente a un modelo político bipolar que maneja el país: Quito y Guayaquil.

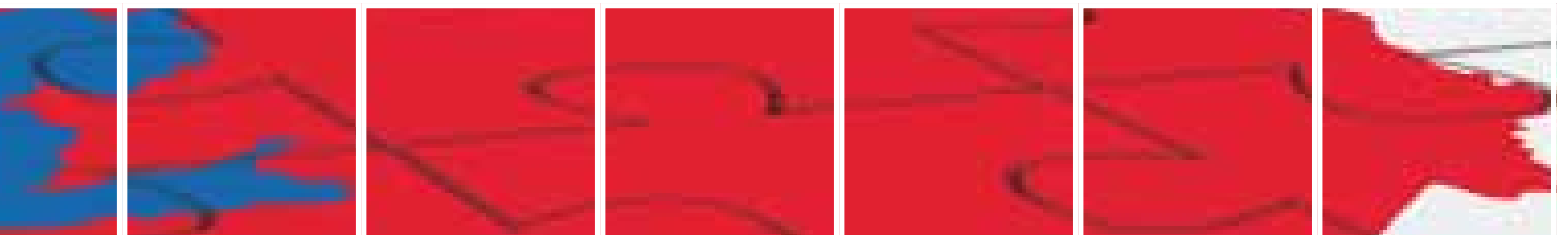




PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## **EL SIGTIERRAS: SU ALCANCE, OBJETIVOS, INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA ORIENTADO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

SIGTierras





# EL SIGTIERRAS: SU ALCANCE, OBJETIVOS, INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA ORIENTADO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SIGTIERRAS

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional del Ecuador, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, desarrolló el Programa Piloto de Regularización y Administración de Tierras Rurales PRAT, con el fin de probar un modelo que permita una solución integral a los problemas relacionados con el catastro rural y la tenencia de la tierra. Este Programa cumplió con los siguientes objetivos: (i) establecer un sistema de información moderno, confiable y de actualización continua para asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra; y, (ii) mejorar el sistema de traspaso de tierra pública a los productores.

El éxito alcanzado por el Programa, la demanda manifiesta de un amplio número de municipios y organizaciones comunitarias, así como lo establecido en la Ley Equidad Tributaria, en lo referido al impuesto a las tierras rurales Art. 177.- Base del gravamen.- Para el cálculo del impuesto se considerará como base imponible el área del inmueble determinada en el catastro que para el efecto elaborará el Servicio de Rentas Internas con la información anual que le proporcionarán los Municipios del país y el Ministerio de Agricultura y Ganadería; y su Reglamento que en lo pertinente a las tierras rurales dice: Art. 3.- BASE IMPONIBLE.- Para el cálculo del impuesto se considerará como base imponible el área del inmueble determinada en el catastro que para el efecto elaborará el Servicio de Rentas Internas con la información anual que le proporcionarán los municipios del país y el Ministerio de Agricultura y Ganadería quien definirá la metodología a seguir a nivel nacional..... permite plantear la metodología desarrollada y ajustada conforme a la experiencia como la base para el cumplimiento de lo establecido en la referida ley.

La metodología que a continuación se presenta, es el resultado de más de ocho años de trabajo y más de 90 reuniones y talleres en los cuales se socializó y consensuó metodologías e instrumentos, con la participación de las instituciones vinculadas a la temática: MAGAP, INDA, DINAC, AME, IGM, CLIR-SEN, MAE, CONAMU, Consejo Nacional de la Judicatura, Municipios y Registros de la Propiedad (de los cantones en los que intervino el Programa), otros municipios invitados, instituciones educativas, ONGs, gremios profesionales, entre otros, y que de acuerdo a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, considera que el mencionado Programa se enmarca dentro de los objetivos de desarrollo del Gobierno Nacional, tendientes a facilitar el desarrollo rural sustentable del país, mediante oficio No. SENPLADES-SIP-DAP-2008-122 de 4 de agosto de 2008, dirigido al Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca -MAGAP- califica como prioritario al “Programa Sistema Nacional de Gestión e Información de Tierras Rurales – SIGTIERRAS”.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. OBJETIVO GENERAL

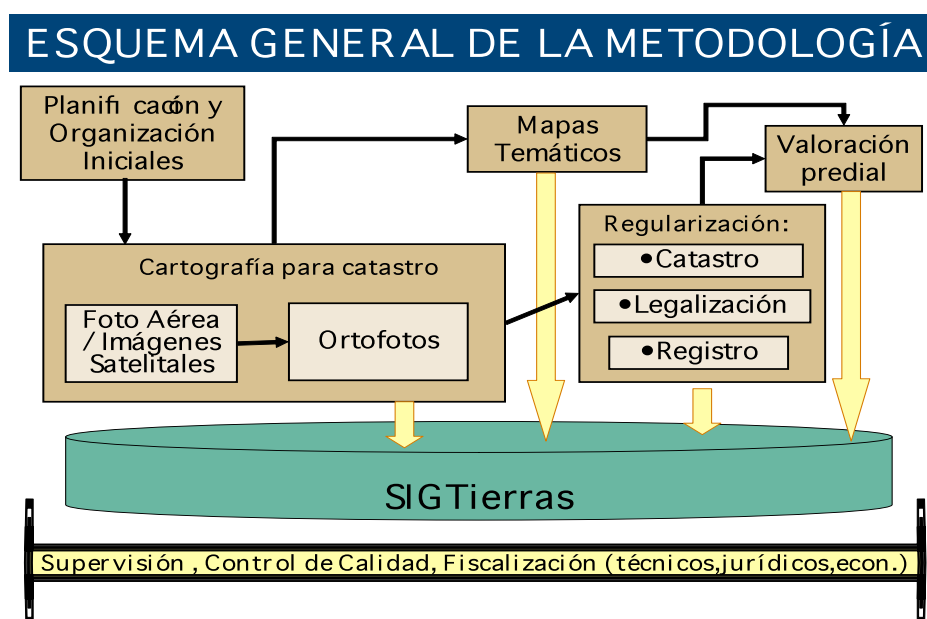
El objetivo del Programa SIGTIERRAS es implementar en todo el país, un sistema catastral RURAL eficiente, confiable, moderno y de actualización continua, para asegurar los derechos de la propiedad sobre la tierra, mediante la realización de campañas integradas y sistemáticas de formación de catastro y legalización de la tenencia de la tierra para predios tanto del Estado como Privados, vinculando el sistema catastral al registro de la propiedad inmobiliaria, permitiendo la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas; así como proporcionar información biofísica y socioeconómica que le permitirá a la I. Municipalidad generar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que faciliten llegar a la toma de decisiones estratégicas que coadyuven al desarrollo integral del área rural.

## 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Obtener la fotografía aérea a color, escala aproximada 1:30.000 o mayor, en formato digital, de toda la superficie del cantón, o, imágenes satelitarias en las zonas en las que por causas de fuerza mayor no sea factible la toma;
- Elaborar ortofotos u ortoimágenes a color, escala 1:5.000, en formato analógico y digital, con los respectivos Modelos Digitales del Terreno (MDT) y el control geodésico y de apoyo utilizados en su elaboración para que los cantones cuenten como base cartográfica para las campañas de barrido predial;
- Infraestructura geodésica cantonal consistente en un punto GPS control geodésico, con su respectiva marca azimuth, con una precisión de  $\pm 4$  cm., los cuales constituirán los puntos de partida para la formación y mantenimiento catastral;
- Cartografía básica del cantón (red hidrográfica, red vial y centros poblados), obtenida en base a interpretación sobre la ortofoto digital a escala 1:5.000 según la normativa establecida en la infraestructura de datos espaciales para el país,
- Ejecutar campañas integradas y sistemáticas para la formación del catastro y legalización de la tenencia de la tierra en el área rural de cada cantón.
- Cartografía temática generada por SIGAGRO y las instituciones competentes, a escala 1:25.000 y que incluye entre otros temas: clasificación de suelos y pendientes, aptitud agrológica y forestal, uso actual y cobertura vegetal, mapas climáticos, de riesgos naturales y áreas MAE. Esta cartografía será utilizada para la ordenación del territorio a nivel nacional, planificación local y valoración predial rural;
- Obtener la valoración predial en base de la metodología desarrollada, la misma que servirá de soporte para la elaboración de las tablas de precios y los correspondientes títulos de créditos;
- Implementar el Sistema de Información Geográfica de Tierras (SIGTierras) en las oficinas de catastro del I. Municipio y del Registro de la Propiedad de cada cantón participante y generar un banco de datos a nivel nacional.
- Incorporar al SIGTierras los catastros urbanos existentes o que se generen en cada uno de los cantones.

## 3. METODOLOGÍA

Se consideran como actividades principales las señaladas a continuación:



### 3.1. PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN INICIALES

Se refiere a todas las actividades que se desarrollan a nivel nacional de planificación, organización y coordinación institucional así como de generación de información básica, por parte de las entidades competentes como insumos para la intervención en cada uno de los cantones.

Entre las actividades se destacan:

- Coordinación institucional

Considera el establecimiento de convenios, acuerdos interinstitucionales y otros mecanismos de coordinación con todas las entidades del gobierno central, seccionales y privados vinculadas a la ejecución del Programa: MAGAP, SENPLADES; AME; BEDE; ex INDA; IGM; CLIRSEN; MAE; Consejo Nacional de la Judicatura; INPC; Registro Civil; Municipios locales; Registros de la Propiedad de cada cantón; Notarías locales; Colegios de Notarios y Registradores; Organismos no Gubernamentales y Proyectos con actividades relacionadas al tema. En el siguiente gráfico se muestra el esquema de coordinación a nivel nacional y local.



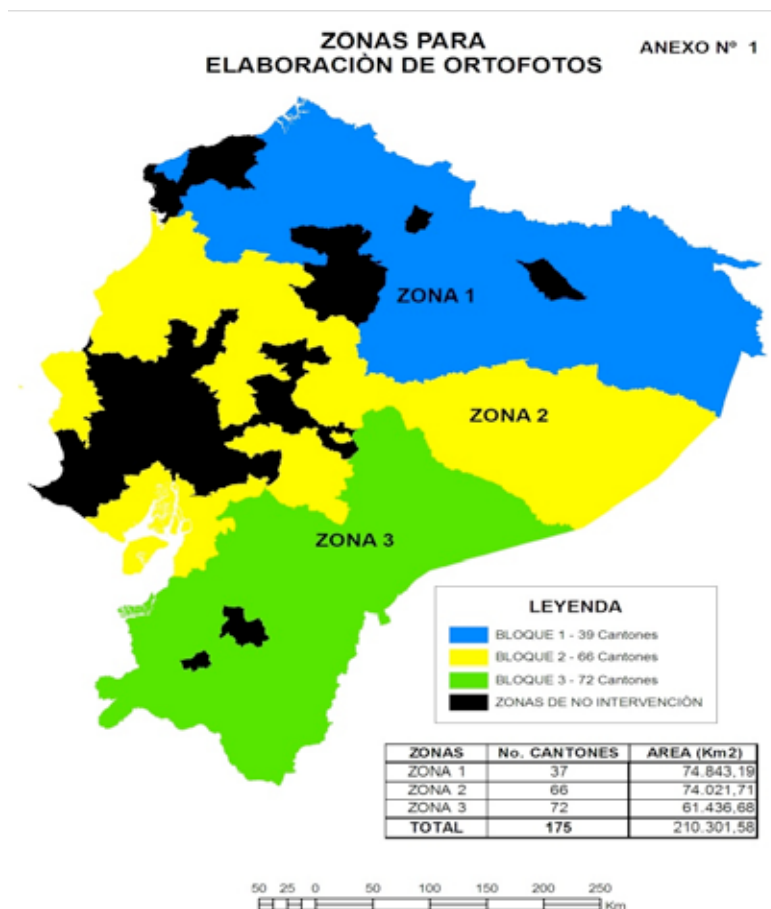
### 3.2. TOMA DE FOTOGRAFÍA AÉREA Y ELABORACIÓN DE ORTOFOTOS

En octubre del año 2009, La Unidad Ejecutora MAGAP-PRAT, responsable de la ejecución del Programa: Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales “SIGTIERRAS”, convoca a personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras o asociaciones de éstas a un proceso de Licitación de Bienes y Servicios, a que presenten sus ofertas para la “TOMA DE FOTOGRAFÍA AÉREA DIGITAL Y ELABORACIÓN DE ORTOFOTOS A ESCALA 1:5000 A NIVEL NACIONAL”, para una o más Zonas indicadas en el Cuadro 1,; el día 11 de marzo de 2010, se suscribieron los Contratos con las empresas TECSULT INTERNATIONAL LIMITÉE y el Consorcio STEREOCARTO S.L - AEROMAPA como contratistas y la Unidad Ejecutora MAGAP – PRAT como contratante, para la Zona 2 y Zona 1 – Zona 3, respectivamente de todo el territorio nacional.

El alcance de los contratos implica realizar la toma de fotografía aérea a color, en formato digital y generar las ortofotos, escala 1:5.000, de todo el país exceptuando aquellas zonas que ya disponen de cobertura fotográfica y las respectivas ortofotos, según se observa en la figura. Para



el proceso de contratación, el área a ser intervenida ha sido subdividida en las tres (3) Zonas indicadas, cuyas superficies aproximadas son:



CUADRO No.1: ZONIFICACIÓN DEL AREA A INTERVENIR

ZONAS	No. CANTONES	AREA (Km <sup>2</sup> )
ZONA 1	37	74.843,19
ZONA 2	66	74.021,71
ZONA 3	72	61.436,68
<b>TOTAL</b>	<b>175</b>	<b>210.301,58</b>

Las empresas contratistas para satisfacer apropiadamente los requerimientos de la contratante asumirán responsabilidad en las siguientes actividades:

- Realizar la toma de fotografía aérea a color digital de las tres (3) Zonas seleccionadas por el Programa;
- Establecer el control geodésico básico, así como los puntos de control necesarios para la elaboración de las ortofotos;
- Elaborar las ortofotos a color, escala 1:5000 y en formato digital.
- Obtener imágenes de satélite o radar, para aquellos sectores en los que por la eventualidad de condiciones meteorológicas adversas (nubosidad), no sea posible la obtención de las fotografías aéreas.

### **3.3. CAMPAÑAS INTEGRADAS PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

Las campañas de regularización de la tenencia de la tierra rural (catastro, legalización y registro de la propiedad) serán realizadas en forma: integrada, proactiva, participativa, sistemática y descentralizada por una empresa que mediante concurso público de consultoría ejecutará la campaña integrada de barrido predial en la zona rural de los cantones a efectos de actualizar y modernizar sus sistema de información predial, para lo cual se realiza las siguientes actividades principales:

- Establecer Hitos GPS del cantón a partir de la red Geodésica Básica Nacional establecida por el IGM.
- Efectuar la investigación técnica y jurídica en cada uno de los predios rurales del cantón, conforme estipula el contenido de la ficha predial.
- Efectuar el relevamiento predial rural, determinando: los límites de cada uno de los predios, límites de cobertura vegetal y construcciones.
- Generar la base de datos, gráfica y alfanumérica con la información investigada en cada uno de los predios rurales, según las especificaciones establecidas por el Programa; y su respectiva integración al “SIGTierras”;
- Validar, georeferenciar e integrar al “SIGTierras” la información gráfica y alfanumérica del catastro urbano disponible en el Municipio del cantón.

#### **3.3.1. ACTIVIDADES PRE-CAMPO**

Consiste en la programación del barrido predial, selección y capacitación del personal para las brigadas de campo, planificación y ejecución de la difusión, preparación de materiales para la Campaña de Barrido Predial, planificación de la determinación de los Hitos GPS en el cantón.

#### **3.3.2. ACTIVIDADES DE CAMPO**

Las actividades a desarrollarse en esta etapa están orientadas hacia el levantamiento en el predio de la información para la regularización de la tenencia de la tierra, en el área rural de cada cantón, es decir: Ejecución de las campañas locales de difusión; de ser necesario, visitas a los beneficiarios con las autoridades cantonales, asignación de zonas (polígonos), investigación predial, delimitación predial, investigación de la información para la ficha predial (FPR), entrega del certificado de investigación predial, identificación y solución de conflictos durante la investigación predial; recopilación, en el predio de información para la legalización, determinación de los Hitos Geodésicos en el cantón

#### **3.3.3. ACTIVIDADES POST CAMPO**

Concluida la recopilación de información tanto gráfica como alfanumérica resultante de la investigación de campo, se proseguirá con las siguientes actividades: Digitación de la ficha predial rural y control de calidad; digitalización de los predios delimitados con el apoyo de las ortofotos; control de calidad, conformación preliminar de las bases de datos, supervisión y verificación de resultados, entrega de resultados al Grupo Técnico Cantonal –GTC-, exposiciones públicas de resultados, rectificación y complementación de la información, identificación de la situación legal de la tenencia de la tierra y orientación del proceso a seguir;

#### **3.3.4. INCORPORACIÓN DE LOS CATASTROS URBANOS EXISTENTES EN CADA UNO DE LOS CANTONES**

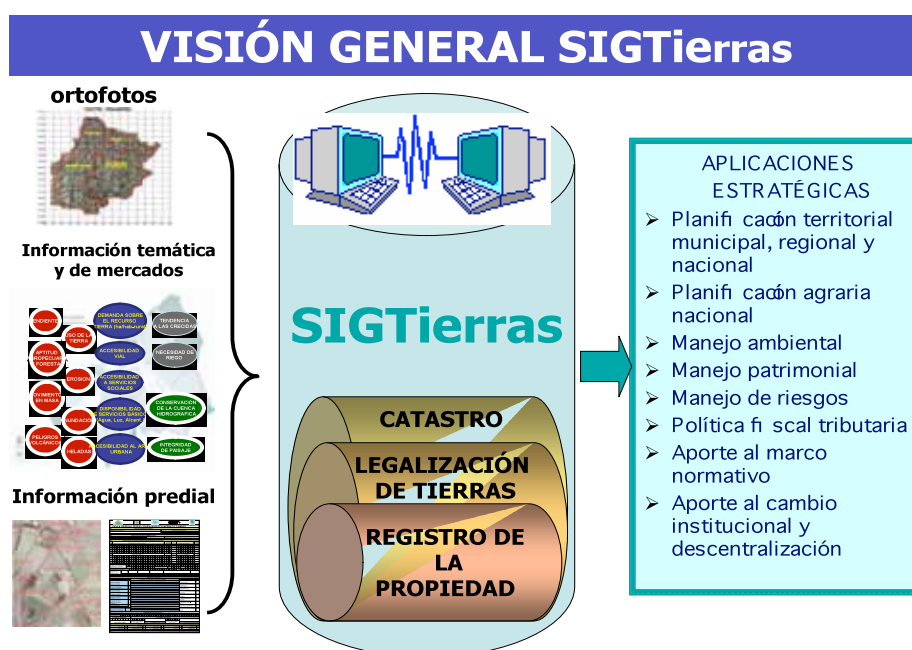
A partir de la información existente de los catastros urbanos en cada uno de los municipios o la que se genere durante la ejecución del programa en el cantón, se integrará al SIGTierras los datos gráficos y alfanuméricos sobre predios urbanos.

### 3.3.5. IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA, SIGTIERRAS

Durante la etapa piloto ejecutada por el MAGAP, se desarrolló todo un sistema de información geográfica, el mismo que incorpora la información cartográfica, temática y predial en sus componentes gráficos y alfanuméricos; y a través de módulos especializados se generan las aplicaciones necesarias para catastro, legalización de tierras y registro de la propiedad. Así mismo, permite como herramienta SIG generar consultas y aplicaciones específicas.

Por esta razón, el MAGAP pone a disposición de los municipios e instituciones nacionales este sistema. Además, con el objeto de establecer un banco de datos a nivel nacional se prevé conformar un equipo de recursos técnicos y humanos que: continúen con el mantenimiento y desarrollo de nuevas aplicaciones; generen salidas específicas para el uso de la información en aplicaciones estratégicas, se realice la difusión vía web de los resultados y contenidos del sistema, se estudie la utilización de software libre y se de el soporte técnico a los diferentes usuarios. De conformidad a los lineamientos del CONAGE se definirán las políticas para la transferencia de información entre los municipios, registros de la propiedad y banco de datos nacional desde donde se distribuirá a las entidades nacionales usuarias de la información.

El esquema general del sistema se indica en el siguiente gráfico:



Para implementar el SIGTierras en las oficinas de catastros y en el Registro de la Propiedad de cada cantón se realizarán las siguientes actividades:

- Adquirir el Software y Hardware necesarios para la Implantación del SIGTierras:  
Se adquirirá para el cantón, la tecnología (hardware y software) necesaria para el funcionamiento del SIGTierras, incluyendo la intercomunicación tanto local como nacional.
- Capacitación a los usuarios del Sistema, en el manejo del SIGTierras:  
Mediante talleres de capacitación en diferentes niveles y fases, se capacitará, entre otros usuarios, al personal de las instituciones coEjecutoras, en el uso de tecnologías y componentes clave del sistema que comprenden el SIGTierras.

### 3.3.6. MAPAS TEMÁTICOS PARA VALORACIÓN DE TIERRAS

Se preparará cartografía básica y temática a escala 1:25.000 que incluye, entre otras áreas: vías, hidrografía, infraestructura, mapa político administrativo, clasificación de suelos y pendientes, mapa de aptitud agrícola

y forestal, uso actual y cobertura vegetal, mapas climáticos, de riesgos naturales (erosión, inundaciones, peligros volcánicos, deslizamientos. Paralelamente, el MAE apoyará y supervisará los mapas que involucren sus áreas de influencia. Para la elaboración de esta información entre otros se utilizará las ortofotos cantonales, modelos digitales de terreno generados para la elaboración de las ortofotos y trabajos de campo. Su interpretación se lo hará a escala 1:25.000 y ajustado sus límites de las unidades a escala 1:5.000

La Metodología de Valoración de Tierras Rurales tiene como objetivo determinar el valor de mercado del recurso tierra. Para cumplir con este objetivo se ha realizado una revisión exhaustiva de una serie de procedimientos y metodologías de clasificación de tierras, catastros y de valoración rural existentes, con el objeto de mejorar y enriquecer el desarrollo de una sola propuesta metodológica nacional.

La propuesta metodológica de valoración de tierras planteada, se basa en elementos conceptuales, análisis de variables determinantes en el valor de la tierra y su integración. En el proceso de valoración de tierras se emplean fundamentalmente: i) Sistemas de Información Geográfica, ii) Investigaciones dedicadas a determinar el precio y el sistema de producción de la tierra a nivel cantonal.

Para el desarrollo de la Valoración Masiva se plantean las siguientes fases generales:

- Determinación de Variables de Valoración a nivel cantonal (Escala 1:25.000)
- Definición de Zonas Homogéneas: Biogeoestructurales, Hidroestructurales, Ambientales, Básicas y Tecnoestructurales
- Definición de Zonas Homogéneas Económicas
- Definición de Zonas de Valoración

El Esquema de la Figura 1, muestra en forma sintética el procedimiento metodológico para la Valoración Masiva de Tierras Rurales, el mismo que inicialmente plantea el análisis de cuatro unidades estructurales y el estudio de precios de la tierra como los elementos principales de la valoración. A continuación se determinan los factores modificadores del precio de la tierra, los mismos que aplicados permiten determinar las Zonas de Valoración de Tierras Rurales.

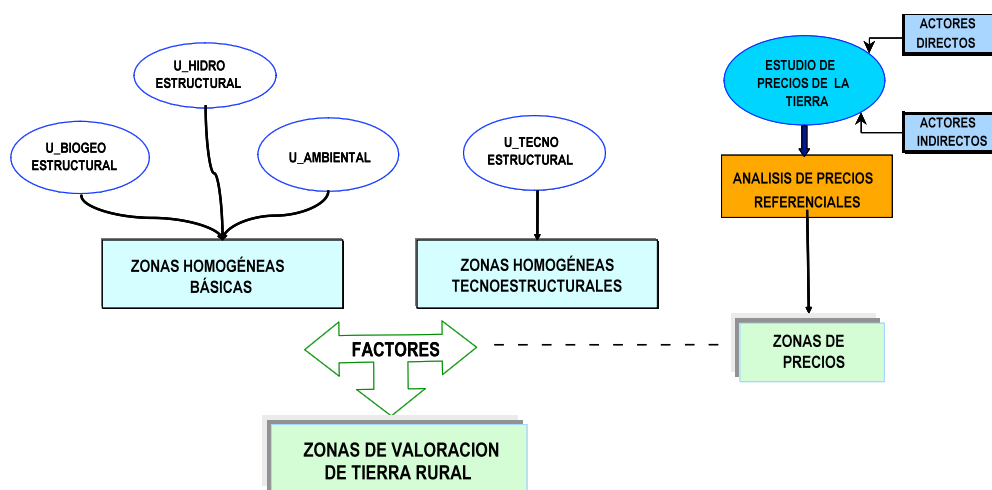


Figura.1 Esquema Metodológico para la Valoración Masiva de Tierras Rurales

### 3.3.7. VALORACIÓN DE PREDIOS

Mediante la aplicación de la metodología desarrollada y probada, se desarrollarán los estudios de valoración predial en cada cantón, la misma que servirá de soporte para la elaboración de las tablas de precios y para la emisión de los correspondientes títulos de crédito.

### 3.3.8. SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad prevé el mantenimiento y asesoría a partir de la intervención en cada cantón, para lo cual se actualizará licencias del software, mantenimiento de equipos, apoyo técnico necesario, entrenamiento en las nuevas versiones del sistema a través de un centro de capacitación que se implementará para el efecto.

Se proveerá de un equipo GPS para que los Municipios continúen con la actualización y el mantenimiento catastral.

Por otro lado, se mantendrá durante un año después de culminado las campañas de barrido predial el apoyo en asesoría legal a fin de que los trámites que no concluyeron durante la intervención puedan culminar con el correspondiente perfeccionamiento legal.

### 3.3.9. SUPERVISIÓN Y CONTROL DE CALIDAD

Esta actividad se considera en forma transversal y se aplica a cada una de las actividades operativas indicadas en la presente metodología. Para el efecto, se prevé una supervisión y control de calidad con base en la experiencia y la metodología generada por el MAGAP durante el proyecto piloto.

Cabe resaltar que un elemento fundamental de esta metodología es la utilización de procedimientos y métodos estadísticos (muestreo, niveles de calidad aceptables, criterios de aceptación y rechazo, categorización de errores) en la planificación, recogida de datos y análisis de los mismos; de tal forma que las decisiones y resultados no se sustenten en meras conjeturas.

Cabe resaltar que el elemento fundamental en esta metodología es la utilización de procedimientos y métodos estadísticos, en la planificación, recogida de datos y análisis de los mismos, de tal forma que las decisiones y los resultados no se sustenten en meras conjeturas.

La metodología para supervisión y control de calidad, se basa en la metodología generada por el MAGAP en el proyecto piloto, enriquecida con las experiencias y las lecciones aprendidas del mismo. Adicionalmente, los procedimientos establecidos para control de calidad, están en conformidad con la Norma Internacional ISO 2859-1:1999, procedimientos de muestreo para la inspección por atributos.

Bajo estas condiciones esta metodología tiene los siguientes alcances:

– Monitoreo y evaluación del avance de los trabajos, en las diferentes fases del proceso, de acuerdo con la programación en los planes operativos. Se controlará el porcentaje de avance periódico y los tiempos de ejecución a las siguientes actividades:

- Elaboración de la cartografía para catastro rural: toma de fotografía aérea; control geodésico de campo; y, generación de ortofotos.
- Campaña de barrido predial: difusión; levantamientos catastrales; digitalización de información gráfica y alfanumérica; exposiciones públicas de resultados; y, edición definitiva.
- Legalización de predios.
- Elaboración de mapas temáticos y valoración de tierras.
- Implementación del SIG: instalación de hardware y software; implantación del sistema; integración de las bases de datos; capacitación a usuarios; y, funcionalidad.

– Control de calidad a las siguientes actividades:

- Cartografía para catastro rural: se observará el cumplimiento de especificaciones técnicas y precisiones establecidas para la toma de fotografía aérea, el control geodésico de campo, y la generación de ortofotos.

- Campaña de barrido predial: se verificará el cumplimiento de lineamientos, normas y métodos para la difusión, los levantamientos catastrales, la digitalización gráfica y alfanumérica y las exposiciones públicas de resultados.
  - Legalización de predios: se verificará el cumplimiento de lineamientos normas y métodos para la implementación de expedientes de titulación.
  - Implementación del SIG.
- Control de calidad de los siguientes productos:
- Ortofotos: en lo referente al cumplimiento de especificaciones técnicas y precisiones establecidas.
  - Información predial: en lo referente a la veracidad de la información levantada en el campo.
  - Mapas prediales y digitalización de linderos: en lo referente a la veracidad de la información levantada en campo.
  - Expedientes de titulación: en lo referente al cumplimiento de los requerimientos establecidos y consensuados con las instituciones competentes.
  - Bases de datos gráficas y alfanuméricas: en lo referente a la debida correlación de la información, la topología, y la consistencia e integridad de los datos digitales almacenados.
  - Mapas temáticos y resultados de la valoración predial: se controlará la estructuración digital de la información, de tal forma que se encuentren topológicamente bien estructurados para ser incorporados en el SIG, es decir que la información esté debidamente correlacionada, sin excesos ni deficiencias, que los polígonos se encuentren debidamente cerrados, que no existan polígonos irrelevantes o no cerrados. En cuanto a los resultados de la valoración se revisará la veracidad de los resultados para definir los criterios y factores de emisión de los correspondientes catastros fiscales.

## 4. PRODUCTOS A SER ENTREGADOS

Como resultado de la ejecución del proyecto en cada cantón se espera disponer de los siguientes productos.

### 4.1. DURANTE LA CAMPAÑA DE BARRIDO PREDIAL

Cuando el Ejecutor haya culminado con las correcciones pertinentes a una exposición pública de resultados de un sector, suministrará la siguiente información al GTC, para su revisión y aprobación:

- I. Archivos digitales de la información gráfica y alfanumérica debidamente estructurada conforme a los requerimientos del SIGTierras.
- II. Archivos digitales de la información gráfica y alfanumérica de las zonas urbanas digitalizadas., en caso de cumplirse el requisito de precisión establecido previamente
- III. Informes individuales de los casos de predios que requirieron solución de conflictos, en los que se incluya las actas de acuerdos conciliatorios, así como también de los casos de predios en que no se solucionaron los conflictos
- IV. Una carpeta de cada uno de los pre-expedientes de adjudicación por parte del INDA o MAE.
- V. Informe de observaciones GPS con la información digital de las mediciones, procesos y ajustes de puntos geodésicos y puntos de delimitaciones prediales. Se adjuntará también libretas de campo o archivos electrónicos usados para topografía convencional con sus resultados.

VI. Registros digitales de las observaciones GPS de la red geodésica cantonal

VII. Listados de coordenadas y monografías

#### **4.2. AL FINAL DE LA CAMPAÑA DE BARRIDO PREDIAL**

Al culminar la campaña de Barrido Predial en el cantón el Ejecutor entregará la siguiente información:

- Mapas prediales en archivos digitales a nivel parroquial y cantonal de:
  - a) Predios catastrados
  - b) Predios en los que se solucionaron conflictos por acción de las brigadas de campo
  - c) Predios en los cuales no se lograron solucionar los conflictos
  - e) Predios que se encuentran dentro de áreas de competencia del MAE.
- Archivos digitales de los predios digitalizados de las zonas urbanas,
- Reporte de informes individuales de los casos de predios que requirieron solución de conflictos, así como también de los casos de predios en que no se solucionaron los conflictos

#### **4.3. INFORMES**

Original y copia del Informe de la Campaña de Barrido Predial y la Memoria Técnica, aprobado por el MAGAP, que incluya entre otros las actividades desarrolladas y sus procesos;

## **5. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA, SIGTierras**

Durante la etapa piloto ejecutada por el MAGAP, se desarrolló todo un sistema de información geográfica, el mismo que incorpora la información cartográfica, temática y predial en sus componentes gráficos y alfanuméricos; y a través de módulos especializados se generan las aplicaciones necesarias para catastro, legalización de tierras y registro de la propiedad. Así mismo, permite como herramienta SIG generar consultas y aplicaciones específicas.

Por esta razón, el MAGAP pone a disposición de los municipios e instituciones nacionales este sistema. Además, con el objeto de establecer un banco de datos a nivel nacional se prevé conformar un equipo de recursos técnicos y humanos que: continúen con el mantenimiento y desarrollo de nuevas aplicaciones; generen salidas específicas para el uso de la información en aplicaciones estratégicas, se realice la difusión vía web de los resultados y contenidos del sistema, se estudie la utilización de software libre y se dé el soporte técnico a los diferentes usuarios.

De conformidad a los lineamientos del CONAGE se definirán las políticas para la transferencia de información entre los municipios, registros de la propiedad y banco de datos nacional desde donde se distribuirá a las entidades nacionales usuarias de la información.

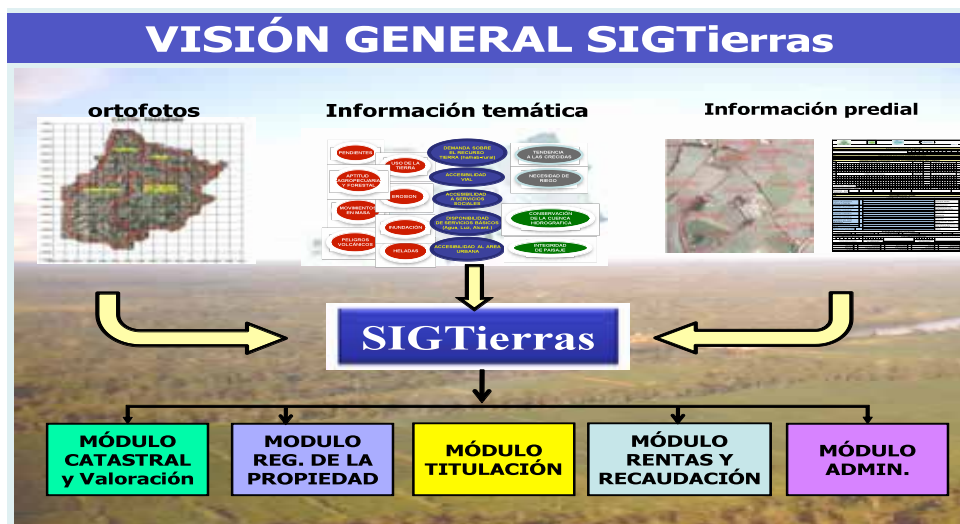
#### **5.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SOFTWARE SIGTierras**

El sistema SIGTierras, en la actualidad es único en su género y cubre y supera las expectativas de sus usuarios que son los Municipios y Registros de la Propiedad, ya que los pone en red y funcionan en línea; las transacciones que van realizando día a día los propietarios, poseedores e interesados de los predios rurales, dinamizando los procesos de trámites entre estas entidades. Los datos están seguros almacenados en medios magnéticos como el disco duro

del servidor y cintas de respaldos que se guardan en el interior del Municipio y fuera de este, la información del Catastro y del Registro de la Propiedad, puede ser enviada por internet u otros medios, desde el municipio, hasta el Centro de Administración de Datos del MAGAP, para este fin se utilizará una red VPN.

## 5.2. ALCANCE Y FUNCIONALIDAD DEL SIGTierras

El sistema SIGTIERRAS, está diseñado para ser una herramienta de uso multifuncional, es decir que cubre varios temas tales como Catastro, Rentas y Recaudación, Registro de la Propiedad, Valoración de tierras rurales, y como Herramienta SIG puede utilizarse para Planificación, para el Ordenamiento Territorial y aplicaciones estratégicas.



El sistema funciona en línea entre el Municipio y el Registro de la Propiedad con el fin de que el mantenimiento y actualización catastral sea automatizado y en tiempo real. De esta forma se garantiza la existencia una base de datos única de la propiedad inmobiliaria en el cantón.

El sistema en cada uno de sus módulos, presenta las siguientes funcionalidades:

### 5.2.1. EN CATASTRO:

- Manejo por capas temáticas (ortofotos, predios, mapa base, mapas temáticos, imágenes satelitales, etc.).
- Edición personalizada de elementos gráficos.
- Integración de bases de datos del catastro rural y urbano.
- Importación y exportación de información gráfica y alfanumérica en diferentes formatos.
- Búsqueda de información por varios criterios.
- Generación y salidas de información gráfica a nivel predial, poligonal, parroquial y cantonal.
- Mantenimiento catastral urbano y rural (bases gráfica y alfanumérica) a través de la red Lan y Man.
- Creación y Emisión de certificados y otros documentos, hechos a la medida (ad-hoc).
- Búsqueda y localización de propietarios (por nombres, cédula, código catastral, código de barra).
- Módulo para la valoración predial rural.
- Transacciones en línea Municipio – Registro de la Propiedad.

### 5.2.2. EN RENTAS Y RECAUDACIÓN:

- Simulación y cálculo del impuesto predial rural, aplicadas al cantón o por zonas, considerando uno o varios factores.
- Emisión del catastro general para el año especificado, (parroquial, cantonal).



- Emisión de títulos de crédito, con criterios selectivos.
- Búsqueda y localización de contribuyentes (por nombres, cédula, código catastral, código de barra).
- Generación de mapas temáticos por información valorizable del catastro.
- Mantenimiento y actualización de exenciones al predio y al propietario.

### **5.2.3. EN REGISTRO DE LA PROPIEDAD:**

- Administración de parámetros de configuración (tasas por celebraciones, IVA, datos del registrador, juzgados, notarías, libros, plantillas y otros)
- Ingreso de libros índices antes del sistema.
- Transacciones registrales, a través de folio real.
- Generación automática y registro del histórico de transferencia de dominio.
- Salidas de libro repertorio, libros índices, libros de registro por celebración de diferentes temas, certificados, etc.
- Emisión y control de facturas.
- Transacciones en línea Registro de la Propiedad-Municipio

### **5.2.4. EN ADMINISTRACIÓN:**

- Manejo de grupos y usuarios.
- Configuración de parámetros del sistema para catastro (nombres de las bases de datos, valores de descuentos y recargos, IVA, tasas, servicios administrativos, funcionarios responsables, moneda etc.)
- Estructuración y programación de respaldos automatizados.
- Manejo y ejecución de tareas programadas.
- Mantenimiento de tablas del sistema.
- Creación de consultas personalizadas, mediante un asistente de script SQL.

### **5.2.5. COMO HERRAMIENTA DE GIS PARA APLICACIONES ESTRATÉGICAS:**

- Construcción de consultas especializadas.
- Generación de listados de las Consultas especializadas y exportación a distintos formatos.
- Generación de mapas temáticos, resultantes de las consultas especializadas.
- Ingreso de información específica (caminos, canales, áreas de influencia, de afectación, etc.) a través y capas y en diferentes formatos, para estudios y simulaciones.
- Otras.

## **5.3. ESTABLECIMIENTO DEL BANCO DE DATOS A NIVEL NACIONAL**

Pensando que la información generada a nivel cantonal, debe ser integrada en un banco de datos, a fin de que sea utilizada por instituciones nacionales, se requiere establecer un banco de datos a nivel nacional.

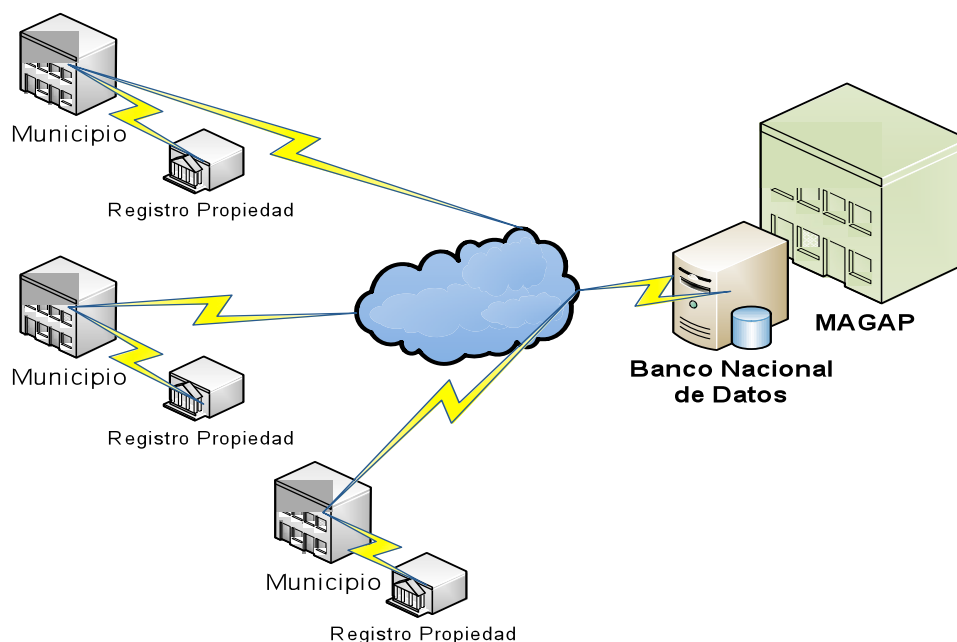
La Unidad Ejecutora MAGAP-PRAT a través del Programa SIGTIERRAS, en su planificación en el último trimestre del año 2010 y primero del 2011 implementará un Datacenter el mismo que contempla el diseño, migración y desarrollo de :

- Un Banco de Datos Nacional de Tierras Rurales
- Sistema para gestión de transacciones de bienes inmuebles Municipio-Registro de la Propiedad.
- Sistema Tributario para la administración de la cartera y recaudación de impuestos prediales rurales
- Herramientas GIS, para la planificación del Gobierno local, provincial y nacional
- Infraestructura de comunicaciones de desde cada Municipio intervenido.
- Una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE)

El proyecto para la implementación del Datacenter para la Unidad Ejecutora, se encuentra aprobado por la Subsecretaría de Nacional de Informática y está en proceso para subirlo al portal de Compras Públicas para su adquisición.

### 5.3.1. INFRAESTRUCTURA DE COMUNICACIONES

Con la finalidad de mantener un enlace de información permanente desde el cantón hacia el Centro de Administración de Datos, se implementa con una infraestructura de comunicaciones a través de los cuales se pueden realizar estas transmisiones vía telefónica y si posee el municipio Internet mucho mejor, ésta una de las ventajas de la red WAN, ya que para la conformación del sistema nacional se requiere tener acceso remoto a los servidores de cada cantón.



### 5.3.2. FUNCIONALIDAD DEL IDE SIGTIERRAS

Esta IDE SIGTierras, funcionará bajo las normas y estándares internacionales, como es la ISO, además de la política institucional, que permitirán alta transferencia de información geoespacial para gestionar (Catálogos, mapas temáticos, ortofotos, imágenes de satélite, imágenes de radar, etc.); además de servicios WMS, WFC, CSW entre otros, que pondrán a disposición de las entidades Públicas que la requieran, reduciendo notablemente los esfuerzos, recursos y duplicidad de tareas a través de la reutilización de la información geográfica de un proyecto a otro.

Siendo una política gubernamental y a nivel mundial orientar el desarrollo y uso de software open source, los sistemas dentro de la IDE SIGTIERRAS, estarán desarrollados dentro de esta línea en los plazos propuestos.

Cabe señalar que la Unidad Ejecutora realizó una contratación para el estudio sustentado de herramientas GIS, Lenguajes de desarrollo y aplicativos para comunicaciones, todo bajo open source, conforme las características requeridas del sistema SIGTierras, actualmente desarrollado con software de propietario.

## 6. SOSTENIBILIDAD

### 6.1. A NIVEL CANTONAL

La sostenibilidad del sistema SIGTierras empieza por el compromiso del empleado Municipal y Registral con su entidad u organización toda vez que este lo capacita para que sea un usuario fijo, de allí que es necesario al momento de selección de personas que serán formadas para manipular el sistema como usuarios en los diferentes módulos, se efectúe un contrato de estabilidad laboral por un lapso de por lo menos 3 años y que entre sus obligaciones sea el de formar otras personas para que los reemplacen, para cuando tenga que ausentarse por diversas razones. El MAGAP, creará el Centro

de Capacitación Continua del SIGTierras para las nuevas versiones.

Se prevé que el sistema en su ciclo de vida demandará gastos por varios rubros como son: insumos para plotter, impresoras, tintas, tóner, mantenimiento de equipos y pago anual de licencias de software, para cubrir estos valores, estratégicamente se deberá crear una ordenanza que fije un costo por venta de planos de predios catastrados con el fondo de la ortofoto, dependiendo de la escala y especificando que todos estos valores son exclusivos para la sostenibilidad del sistema.

Durante la etapa de intervención predial (que durará aproximadamente 1 año) está contemplado apoyar el perfeccionamiento legal a los predios privados, por tal motivo una vez que se culmine la intervención existirá una cantidad de trámites que no hayan sido culminados, por lo que se ha contemplado continuar apoyando por 1 año más con el asesoramiento legal totalmente gratuito.

## **6.2. A NIVEL DEL BANCO DE DATOS A NIVEL NACIONAL**

El Centro de Administración de Datos del MAGAP, conformará un equipo de técnicos en varias disciplinas para que realicen las mejoras al sistema SIGTierras durante su ciclo de vida, lo cual permitirá dar soporte técnico y por ende la sostenibilidad al mismo.

Todas las soluciones que cubre el sistema crearán nuevos requerimientos los mismos que deben ir siendo cubiertos poco a poco a lo largo de las nuevas versiones. Para ello, debe darse una capacitación a nivel de la arquitectura del sistema y a nivel de detalle del desarrollo del SIGTierras a las personas seleccionadas para este fin.

Para realizar el mantenimiento y actualización del sistema, se utilizará en lo posible acceso remoto vía internet y VPN.

En razón de que la capacitación es muy importante para la sostenibilidad del sistema, está previsto crear un centro de capacitación continua.

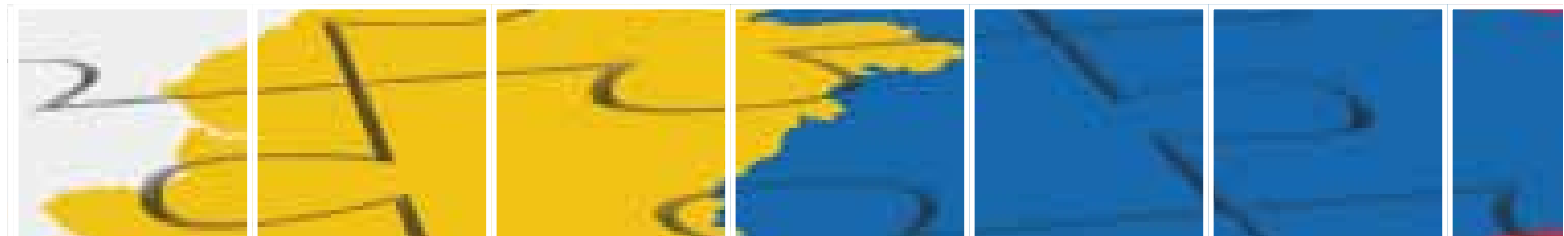
## **7. BENEFICIOS**

El establecer compromisos, de orden técnico y económico, necesarios para la ejecución de las actividades contempladas dentro del Programa Sistema de Información y Gestión de Tierras Rurales –“SIGTIERRAS”- enmarcados dentro del ámbito de competencias tanto del MAGAP como de la I. Municipalidad van orientados a obtener un sinnúmero de beneficios que se sintetizan a continuación:

- Seguridad en la tenencia de las tierras.
- Reducción de conflictos de tierras
- Uniformidad y actualidad de la información predial
- Modernización de procesos.
- Fortalecimiento de las instituciones involucradas.
- Mejoramiento de sistemas de información a nivel municipal.
- Estandarización de la metodología de valoración predial rural
- Posibilidades de desarrollo local y territorial.
- Equidad en la tributación.
- Mayor posibilidad del productor rural para acceder al crédito.

- Información para la planificación de la producción agropecuaria
- Información de base para la planificación del desarrollo.
- Posibilidad de realizar de una manera técnica los estudios de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel parroquial y cantonal.

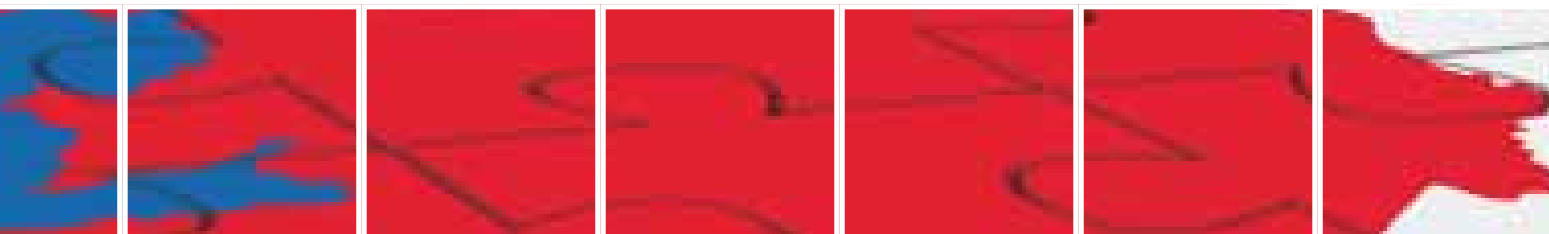




EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## **ORDENACIÓN TERRITORIAL UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR**

Fernando Pauta Calle  
Facultad de Arquitectura – Universidad de Cuenca





# ORDENACIÓN TERRITORIAL UN CAMINO PARA SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR

Fernando Pauta Calle<sup>1</sup>  
Facultad de Arquitectura – Universidad de Cuenca

## INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El Ecuador bajo el control económico y político de un modelo dominante de desarrollo capitalista, de un modelo oligárquico dependiente, no experimentó sino intentos fracasados por ir a una fase de neoliberalismo pleno en los últimos quince años, intentos que en cambio si desarmaron y debilitaron al Estado, convirtiéndole en una instancia pública irresponsable y deliberadamente cómplice de las enormes desigualdades económico sociales y en consecuencia de la dura realidad que hoy vive cerca de la mitad de ecuatorianos.

Pero a más de los lacerantes problemas económico-sociales, este estilo o modelo de desarrollo ha generado y consolidado un sistema territorial nacional con grandes desequilibrios e inequidades, degradaciones y despilfarro de recursos naturales, ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades, mezcla y superposición de usos incompatibles, falta de accesibilidad para la explotación de los recursos naturales y de zonas potencialmente productivas, así como de la población a los lugares de trabajo, dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos, conflictos entre actividades y sectores económicos, superposición de competencias; y, falta de coordinación entre entidades del sector público.

Frente a escenarios similares como el descrito, el mundo más desarrollado e incluso algunos países vecinos, se han adelantado tanto en el debate de la problemática vinculada directamente al territorio en sus diferentes niveles y componentes, como en la búsqueda de nuevas herramientas para enfrentarla de un modo eficiente. Se trata entonces de sociedades que responsablemente han buscado contar con medios que lleven o conduzcan al enfoque planificado frente a la “libre evolución del territorio” regida por las leyes del libre mercado y la influencia y enfrentamiento de los grupos de interés que actúan sobre él y que, por tanto, toman decisiones ausentes incluso de elementales dimensiones de racionalidad y sostenibilidad.

Así, frente a la realidad que vive el Ecuador de hoy y a los desafíos que plantea el Siglo XXI, no queda sino la alternativa de aprovechar en serio esta disciplina científica técnica administrativa, esta política, a fin de alcanzar un desarrollo incluyente desde el punto de vista social, territorialmente equilibrado y que efectivamente mejore la calidad de vida de la colectividad; pero para que este anhelado progreso sea sostenible es necesaria una gestión responsable de los recursos naturales, el aprovechamiento racional del territorio y en general la protección del ambiente.

Lo expuesto alcanza más asidero cuando la ciudadanía ecuatoriana en Referéndum aprobó la Constitución 2008: “Dejemos el pasado atrás”, la misma que entre otras determinaciones vinculadas con la temática de este trabajo establece en su Título V la Organización Territorial del Estado. Pero sobre todo es destacable el hecho que esta nueva carta magna eleva a la Ordenación Territorial a la categoría de norma constitucional, debiendo ser asumida por los gobiernos autónomos descentralizados.

Es entonces a este enorme desafío del Ecuador de hoy al cual quiere apoyar este trabajo, que forma parte de uno de mayor aliento en el que se halla empeñado su autor en el marco del Programa de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. Sin embargo,

<sup>1</sup> El autor es Arquitecto, Máster en Gestión ambiental y los Recursos Naturales por la Universidad Politécnica de Madrid. Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca y Director del Centro de Postgrados de la misma Facultad.

<sup>2</sup> Las ideas expuestas en este trabajo son de responsabilidad de su autor y no comprometen a la Universidad de Cuenca ni a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo.



se ha estimado una invaluable oportunidad para difundirlo parcialmente a propósito del Séptimo Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Su estructura es la siguiente:

- La Parte I, con el nombre de “La Ordenación Territorial del Ecuador en la Constitución 2008”, estudia centralmente el tratamiento competencial que esta novísima ley fundamental del Estado le da a esta materia y sus implicaciones y relaciones con otras competencias otorgadas a los distintos niveles de gobierno. Para ello se sitúa en primera instancia a la planificación del desarrollo en el marco constitucional, pues de su consideración se desprenden importantísimas consecuencias para el devenir de la ordenación territorial en tanto componente de ella. Luego se analiza la distribución de las competencias exclusivas globales u horizontales “planificar el desarrollo” y “formular planes de ordenamiento territorial” y después las relaciones de las competencias exclusivas sectoriales o verticales con la ordenación territorial, con énfasis en los contenidos de las determinaciones de las figuras o planes a formular, en tanto elementos o componentes de lo que en este trabajo se ha dado en llamar Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral.

- La Parte II, enfrenta afanosamente y en el marco del respeto absoluto a los textos constitucionales, la tarea más difícil, la “Construcción del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral del Ecuador”. Con este propósito, se trabaja en la aplicación del concepto de sistema territorial al espacio ecuatoriano, la identificación y caracterización de los elementos que han de conformarlo y por fin en la formulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial regional, provincial, cantonal y parroquial rural, incluyendo el proceso a seguir para la integración de las dimensiones territoriales de los planes sectoriales que permitirán el ejercicio pleno de las competencias exclusivas dadas por la Constitución al Estado central.

No se pretende con este trabajo, sino contribuir -como se dijo al comienzo-, modesta pero seriamente, al debate de esta asignatura aún pendiente en el Ecuador: la ordenación territorial.

## PARTE UNO

# LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR EN LA CONSTITUCIÓN

## 1.- LA PLANIFICACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

A diferencia de la anterior, la Constitución vigente desde el 2008 recupera a la planificación y le otorga un papel decisivo en relación a temas directamente involucrados con el desarrollo humano en el Ecuador. Efectivamente, la Constitución en su Título VI Régimen de Desarrollo, Capítulo primero, Principios generales, Artículo 275, dice: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”; por lo que sin el ánimo de agotar la reflexión, este texto constitucional suscita al menos los siguientes comentarios:

a) Que el desarrollo humano deberá ser motivo de planificación. Asunto aparentemente obvio desde una perspectiva científica y técnica, pero que no lo es cuando se ha podido constatar en el Ecuador que para determinadas visiones e ideologías, la planificación en la perspectiva de enfrentar con la mayor prioridad los grandes problemas económicos, sociales, políticos y ecológicos, es un estorbo.

b) Que la planificación del desarrollo humano es ante todo una responsabilidad del Estado, una manifestación de su función organizadora y que por lo tanto también debe ser entendida -completando la idea-, como un proceso de alta responsabilidad pública. Cuestión también obvia, pero que por lo dicho anteriormente nunca ha dejado de ser discrecional en las distintas esferas del sector público.

c) Que la planificación del desarrollo humano debe apuntar estratégicamente a materializar “el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución”. Gran desafío si se toma en cuenta que entre los primeros están derechos como los del buen vivir, los de las personas y grupos de atención prioritaria; entre los segundos, objetivos como los relacionados con la calidad y esperanza de vida de los ecuatorianos y sus capacidades y potencialidades, el sistema económico, la participación y el control social y la naturaleza y el ambiente; y, entre los terceros, los principios fundamentales, los de aplicación de los derechos, de participación y los de la organización territorial del Estado.

d) Que la planificación será el medio para ablandar las enormes desigualdades sociales y los grandes desequilibrios territoriales que hoy vive el Ecuador, como producto de la vigencia de un modelo concentrador de la riqueza producida socialmente, que ha impuesto para mantenerse y reproducirse la concentración territorial del desarrollo y la vigencia de un Estado centralista.

e) Que la planificación deberá ser “participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”, esto es, que se obligará a alcanzar atributos no conocidos hasta hoy en el Ecuador, en el limitado desarrollo que ella apenas ha alcanzado ciertamente.

f) Finalmente, el mismo Artículo 275 también señala que: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”, lo cual implica el uso de la planificación del desarrollo humano para alcanzar tales características de organización, sostenibilidad y dinamismo y anteponerse entonces de esta manera a la libre evolución de tales sistemas.

Por otra parte y vista la alusión al “buen vivir”, la Constitución en su Título VII efectivamente norma de forma muy amplia el régimen del buen vivir -se trata de los Artículos 340 al 415-, pero es en el Artículo 277 en el cual, de manera similar al régimen de desarrollo, también establece una relación directa con la planificación, cuando dice: “Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

“2.- Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo”

Así la planificación del desarrollo humano encuentra una conexión directa con el régimen del buen vivir, apareciendo nuevamente como una responsabilidad del Estado, una manifestación de su función organizadora.

## 2.- PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Si se aborda la ordenación territorial en este marco, vale destacar que la Constitución la consagra por primera vez en la historia ecuatoriana a nivel de la ley fundamental del Estado y lo hace al establecer los principios generales de la Organización Territorial del Estado en el Título V y del Régimen de Desarrollo en el Título VI. Efectivamente, al señalar los principios de la Organización Territorial del Estado, en el Artículo 241 la Constitución dispone que “La Planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”, lo que implica:

a) Que la ordenación territorial, formará parte sustancial e ineludible de la planificación del desarrollo humano. En este sentido es plenamente lícito ampliar a la ordenación del territorio ecuatoriano las tareas establecidas para la planificación en general.

b) Que no cabe sino esperar que el orden constitucional imbuya y condicione la organización y acción del poder público en materia de ordenación del territorio. Así, si la Constitución establece un sistema económico social, los principios, objetivos específicos e instrumentos de la ordenación del territorio dependerán estrechamente de los términos de tal sistema.

c) Que la obligatoriedad de la ordenación territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica la concepción de que la ordenación territorial es una función o tarea del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material ya señalados; pero nótese, que la norma no alude al Estado central y asalta al menos la duda, si no la certeza, de que el constituyente le excluyó de cualquier competencia en relación a esta materia al Estado central.

Por otra parte, al precisar los objetivos del régimen de desarrollo ya comentados, la Constitución le otorga también a este y a la ordenación territorial enormes desafíos cuando en el Numeral 6 del Artículo 276 dice: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”, norma que suscita al menos suscita los siguientes tres comentarios:

a) La ordenación territorial como disciplina científica, técnica administrativa y una política, tiene como a uno de sus objetivos justamente la conformación de regiones o territorios equilibrados y equitativos, frente a la existencia de territorios que muestran una situación contraria como es el ecuatoriano; esto es, concentrador y excluyente. Por esto mismo, la redacción del objetivo que se comenta no es feliz, pues la ordenación territorial lleva implícitos el equilibrio y la equidad territoriales.

b) La necesidad de que la ordenación territorial integre y articule las actividades humanas en general, dicho de otra manera que integre y articule todo tipo de actuaciones en el territorio, tanto las públicas como las privadas y comunitarias. Resulta en extremo importante este propósito dado el hecho que se pretende enfrentar la intervención sectorial aislada en el territorio y que constituye el reflejo en el espacio de la forma como finalmente se gestiona el desarrollo.

c) De esta manera a los objetivos supremos de la ordenación territorial en el Ecuador se incorpora este de carácter más específico, pero igualmente constitucional: promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. Ver Gráfico N° 1.

**GRÁFICO N° 1.** Objetivos de la Ordenación Territorial del Ecuador.



Fuente y Elaboración: Propia

### 3.- DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS “PLANIFICAR EL DESARROLLO” Y “FORMULAR PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL”, EN LA CONSTITUCIÓN.

Es necesario explicitar previamente que para la Constitución el territorio se convierte en un elemento clave para todo el reparto competencial entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. En el Título V, Organización Territorial del Estado y en su Capítulo cuarto, Régimen de competencias, el Artículo 242 dice que:

“El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

“Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”.

Y así, el territorio se emplea reiteradamente en la Constitución para darle la dimensión espacial a varias de sus normas, pero en especial en aquellas que fijan los ámbitos de las autonomías. Apuntando al objeto de tratamiento vale recordar que los Artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución, atribuyen a los denominados gobiernos autónomos descentralizados las competencias de planificar el desarrollo y la ordenación territorial con el carácter de exclusivas. A su vez revisado el Artículo 261 en el que constan las competencias exclusivas del Estado central, el mismo identifica como a una de ellas a la planificación nacional.

Estos textos constitucionales en los términos expuestos, motivan en lógica consecuencia los siguientes comentarios:

a) Que el sistema de planificación del desarrollo humano se halla estructurado en dos grandes elementos estructurales: i) por una parte el que fija las directrices económicas, políticas, sociales y ambientales que orientan el desarrollo en los niveles nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial -vale decir el que “planifica el desarrollo”-; y, ii) por otra, el que localiza esas directrices en los territorios -esto es, el que “formula los correspondientes planes de ordenamiento territorial”-.

b) Que la ordenación del territorio constituye una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados. Así, parece que el constituyente ha querido apuntar a una función necesaria y precisa de estos niveles de gobierno, con plena distinción de otras y que ha de ser desempeñada, se supone, en los términos de las previsiones organizativas del Estado ecuatoriano definido por la Constitución.

c) Si bien de las competencias exclusivas asignadas al Estado central en el Artículo 261 la más cercana a la materia ordenación territorial es la que consta en su Numeral 4: “La Planificación nacional”, esta por su generalidad no lleva a pensar que abarca a aquella en relación al nivel nacional.

d) Pero tanto “planificar el desarrollo”, como “formular planes de ordenamiento territorial”, constituyen competencias/ funciones establecidas para garantizar el ejercicio de los derechos y la consecución de los principios consagrados en la Constitución, así como de los objetivos de régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir. Por lo tanto estas competencias/ funciones serviciales a tales propósitos, no son iguales a las que resultan de la distribución del poder entre las distintas instancias territoriales y la división del trabajo en el seno de cada una de ellas y que constan en los ya mencionados Artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución. Son por ello competencias horizontales o globales, a las que -por la fuerza misma de los principios que las sustentan- les incumbe el rol de organización de las competencias sectoriales o verticales.

No obstante, revisadas las competencias otorgadas a los distintos niveles de gobierno, se encuentran otras que por las consideraciones hechas en torno a la formulación de los planes de ordenación territorial, también tienen el carácter de horizontales o globales e incluso mantienen una íntima relación con estos. Son las siguientes:

a) De la asignada a los gobiernos provinciales en el Artículo 263, Numeral 4: “La gestión ambiental provincial.” La cual mantiene una estrecha relación con la ordenación territorial, en la medida que todo objetivo, propósito, política o estrategia en materia de gestión ambiental, tiene a ella como el instrumento primario para su consecución.

b) De las asignadas a los gobiernos municipales en el Artículo 263, Numeral 1: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial,..., con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y, Numeral 2: “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”

Se trata de dos competencias intrínsecamente relacionadas con el aspecto básico de la ordenación territorial, pues la regulación y control del uso y la ocupación del suelo, supone la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio.

## 4.- COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES VINCULADAS CON LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Como se ha dicho ya, las competencias exclusivas, por ahora únicamente de orden constitucional, constan en los Artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución y de su consideración es posible desde la perspectiva de la ordenación territorial, formular las siguientes reflexiones excluyendo a aquellas ya mencionadas como competencias/ funciones horizontales:

a) Todas las competencias exclusivas de carácter sectorial otorgadas a todos los niveles de gobierno tienen una dimensión territorial de mayor o menor intensidad, pero de hecho se trata de considerar aquellas que muestran implicaciones directas en los elementos y procesos del sistema territorial nacional ecuatoriano. Ellas luego del estudio respectivo constan en el Cuadro N° 1.

**CUADRO N° 1.** Reparto de las Competencias Exclusivas Sectoriales establecidas por la Constitución para el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y con fuertes incidencias en el Sistema Territorial Ecuatoriano.

NIVEL DE GOBIERNO	CONSTITUCIÓN	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON FUERTES INCIDENCIAS TERRITORIALES
Estado Central	Artículo 261	<p>"1. La defensa nacional, protección interna y orden público."</p> <p>"7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales."</p> <p>"8. El manejo de desastres naturales."</p> <p>"10. ...puertos y aeropuertos."</p> <p>"11. Los recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales."</p>
Gobiernos Regionales	Artículo 262	<p>"2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley."</p> <p>"3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades."</p> <p>"4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional."</p> <p>"7. Fomentar las actividades productivas regionales."</p> <p>"8. Fomentar la seguridad alimentaria regional."</p>
Gobiernos Provinciales	Artículo 263	<p>"2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas."</p> <p>"3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas."</p> <p>"5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego."</p> <p>"6. Fomentar la actividad agropecuaria."</p> <p>"7. Fomentar las actividades productivas provinciales."</p>
Gobiernos Municipales	Artículo 264	<p>"3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana."</p> <p>"4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley."</p> <p>"6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal."</p> <p>"7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley."</p> <p>"8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines."</p> <p>"10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley."</p> <p>"11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas."</p> <p>"12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras."</p> <p>"13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios."</p>
Gobiernos Parroquiales Rurales	Artículo 267	<p>"2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales."</p> <p>"3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural."</p> <p>"4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente."</p>

Fuente y elaboración: Propia

b) Estas competencias seleccionadas se llamarán competencias sectoriales o verticales, porque resultan “cortadas” por las competencias horizontales o globales y como se observará existe un reparto que responde a distintos criterios, con una notable complejidad.

c) De hecho, escapa al presente trabajo el análisis sobre la pertinencia de la asignación de tal o cual competencia a determinado nivel de gobierno, pero cabe esperar que esta división competencial cumpla los principios de “coherencia” y “subsidiariedad”.

d) Resulta importante destacar que varias competencias exclusivas otorgadas al Estado central, tienen significativas dimensiones territoriales como las relativas a la “defensa nacional”, las “áreas naturales protegidas y los recursos naturales”, al “manejo de desastres naturales”, “puertos y aeropuertos” y a los “recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”; dicho de otro modo, se trata de competencias cuya incidencia en el territorio no puede desconocerse.

e) Pero también los Gobiernos Autónomos Descentralizados ostentan competencias de estas características, es decir de fuertes implicaciones territoriales, como la vialidad regional, provincial o urbana; el fomento de actividades productivas regionales y provinciales; el ordenamiento de cuencas hidrográficas; la gestión ambiental provincial; la planificación, regulación y control del tránsito y transporte público regional y cantonal; las infraestructuras y servicios públicos de todo orden, la localización de equipamientos públicos, entre otros.

## 5.- CONCLUSIONES

De lo expuesto es posible formular las siguientes conclusiones:

a) La exclusividad podría ser concebida como el monopolio de una competencia, en este caso de la ordenación territorial en manos de los gobiernos autónomos descentralizados y por tanto, la exclusión de la competencia del Estado central.

b) Por el motivo expuesto él -el Estado central-, no puede ejercer facultades legislativas en esta materia, no obstante el ya referido Artículo 260 le otorga en cambio varias competencias exclusivas con fuertes implicaciones territoriales.

c) Así, un primer balance de la distribución de competencias exclusivas dispuestas por la Constitución, muestra un resultado ciertamente paradójico, pues mientras por una parte los gobiernos autónomos descentralizados tienen la totalidad de las competencias para ordenar el territorio -legislativas y ejecutivas-; por otra, el Estado central, tiene competencias para regular materias que son aspectos sectoriales de la ordenación del territorio.

d) Se puede entonces desprender que la destacada competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados en materia de ordenación territorial no es esencialmente cierta; es decir, no hay correspondencia entre el significado de la expresión y el contenido real de la misma.

e) Pero lo dicho en cuanto al conjunto de los gobiernos autónomos descentralizados en relación al Estado central, se extiende a cada uno de ellos con respecto a los demás y en mayor proporción, puesto que a más de que a cada nivel de gobierno se le ha atribuido como competencia exclusiva la ordenación de sus circunscripciones territoriales -las que a su vez contienen o se hallan contenidas en otras-, simultáneamente tiene también competencias para regular materias que son componentes sectoriales de la ordenación del territorio y que se hallan establecidos en los ya mencionados Artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución.

f) En conclusión y en una suerte de segundo balance, si en líneas anteriores se decía que en relación al Estado central la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados en materia de ordenación territorial no era intrínsecamente cierta, que no había consecuencia entre la expresión formal y su contenido real, esta incoherencia se acentúa más todavía entre los gobiernos autónomos descentralizados.

Se pone así en el tapete uno de los desafíos más complejos que debe enfrentar la ordenación territorial en el Ecuador: ordenar justamente el ejercicio de esta competencia exclusiva entre los gobiernos autónomos descentralizados evitando una colisión competencial que no llevaría sino a la superposición de competencias, el desprestigio de la propia ordenación territorial como instrumento y política pública, con el consiguiente desperdicio de recursos de todo orden. En suma se trata también de construir una división del trabajo de los gobiernos autónomos descentralizados en materia de ordenación territorial.

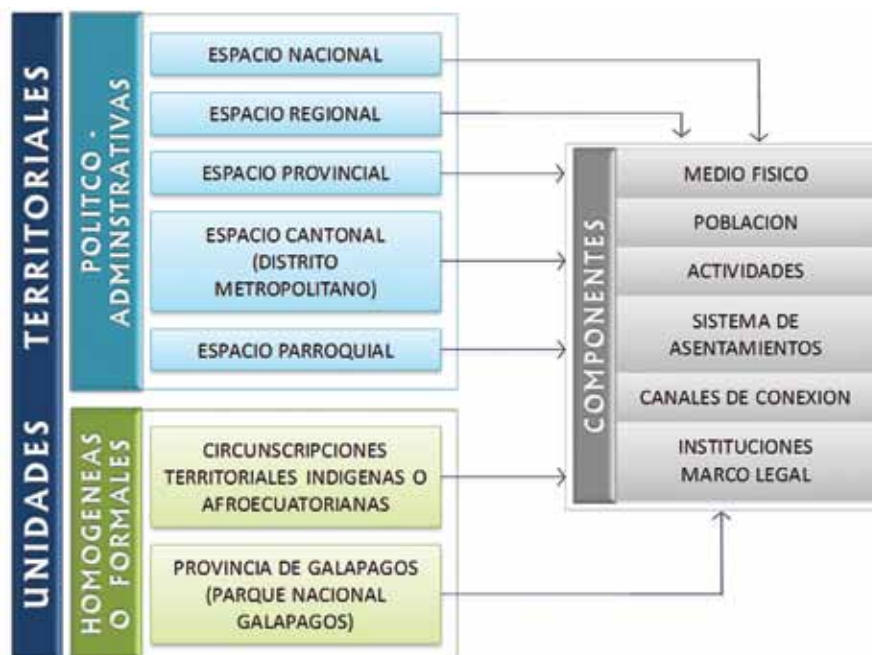
## PARTE DOS

# CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR

## 1.- LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE SISTEMA TERRITORIAL AL ESPACIO ECUATORIANO

Para el caso del presente trabajo interesa la aplicación del concepto de sistema territorial a los espacios político-administrativos relacionados con la organización territorial del Ecuador prevista en la Constitución (1); se trata entonces de las regiones, provincias, distritos metropolitanos, cantones y parroquias rurales y cuya integración conformarían el sistema territorial nacional, tal como muestra el Gráfico N° 1.

**GRAFICO N° 1.** Ecuador: Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral de conformidad con la Organización Territorial establecida en la Constitución.



Fuente y Elaboración: Propia

A la fecha todavía no se han dado mayores pasos en relación a la regionalización del territorio ecuatoriano. Luego de este nivel, aparecen las 24 provincias, seguidas de 221 cantones y 779 parroquias rurales. Finalmente, formarán también el sistema territorial en calidad de espacios homogéneos o formales, por una parte, las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, particularmente los de la Amazonía, así como, por otra, la provincia de Galápagos, definida en atención a la protección de áreas naturales como Parque Nacional.

## 2.- LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL Y SU ARTICULACIÓN

Toca ahora estructurar el Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral en base a las figuras previstas en la Constitución. Para ello se supone que se han formulado el Plan Nacional de Desarrollo por el Estado central y los Planes de Desarrollo Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como los Planes Sectoriales correspondientes a las competencias exclusivas sectoriales con fuertes implicaciones territoriales y que fueron identificadas en la Parte Uno de este trabajo.

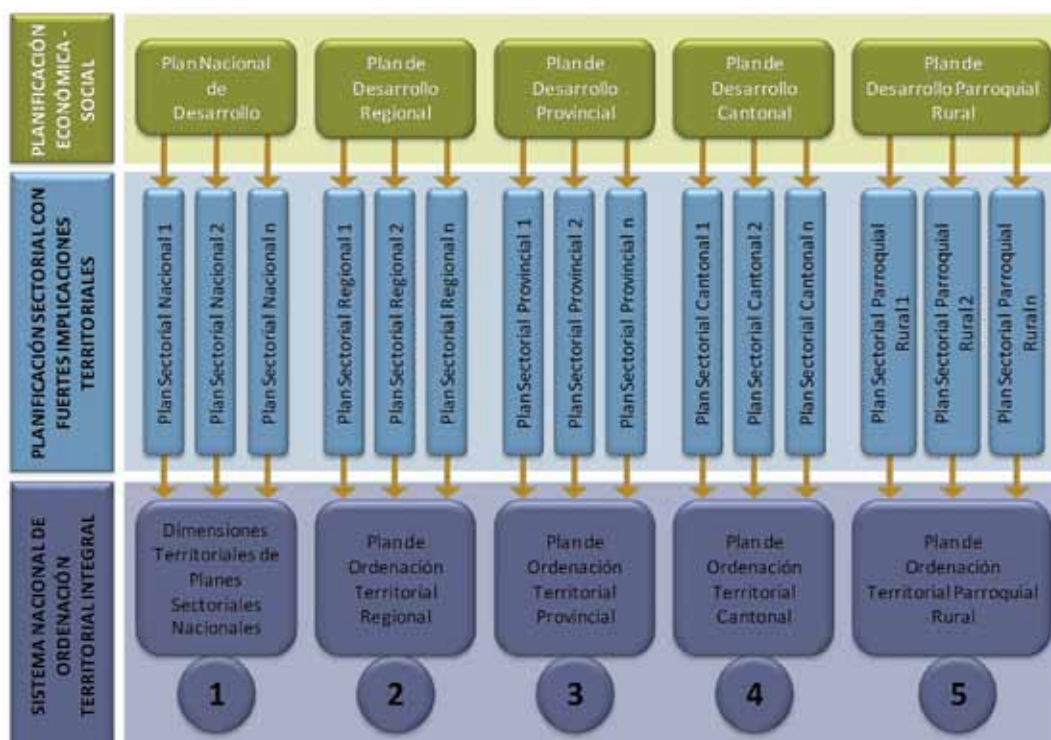
Con sustento en estos “insumos”, si las dimensiones territoriales de las competencias exclusivas sectoriales antes precisadas y contenidas en los respectivos planes sectoriales, son motivo de regulaciones, estas constituyen ni más ni menos que las determinaciones de los llamados planes de ordenación territorial y entonces el sistema que se pretende construir tendrá como elementos a los planes previstos en la Constitución, estos son:

- Planes de Ordenación Territorial Regional
- Planes de Ordenación Territorial Provincial
- Planes de Ordenación Territorial Cantonal
- Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural

Así, cada una de estas figuras aglutinará a todas las regulaciones de las dimensiones territoriales de importancia de las competencias exclusivas sectoriales otorgadas al correspondiente gobierno autónomo descentralizado.

En vista de que el Estado central no tiene competencia exclusiva alguna para ordenar el territorio, es necesario que el sistema cuente también con un mecanismo para lograr la integración de las dimensiones territoriales de los planes sectoriales correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo. En el Gráfico N° 2 se identifica el proceso de formación de los planes de ordenación que estructurarán el Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral.

**GRAFICO N° 2. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR: Formación de los Planes de Ordenación Territorial.**



Fuente y Elaboración: Propia



En esta línea de reflexión llega el momento en que amerita considerar a la competencia exclusiva horizontal o global que ostentan los gobiernos municipales y a la cual ya se hizo referencia en líneas anteriores; se trata de la regulación del uso y ocupación del suelo del territorio cantonal. Esta competencia que se complementa con la relativa al control del uso y ocupación del suelo y por tanto a la fase de gestión territorial, lleva a reconocer que dicho gobierno autónomo descentralizado tiene sobre los demás, en materia de ordenación territorial, una ventaja sustancial: el cuasi monopolio completo sobre el aspecto básico de la ordenación territorial, pues la regulación y control del uso y la ocupación del suelo, supone la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio.

Por esta condición superlativa que ostentan los gobiernos municipales, los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, están llamados a cumplir el rol principal de articuladores, y coordinadores de la formulación de las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los otros niveles de gobierno.

### **3.- DETERMINACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL**

Es conocido que la formulación y ejecución de los planes de ordenación territorial incluye la denominada “Fase de Planificación” (2), que es la que interesa aquí, en la medida que ella supone la redacción de las determinaciones del plan -o “propuestas” más sencillamente-, en términos de los siguientes componentes:

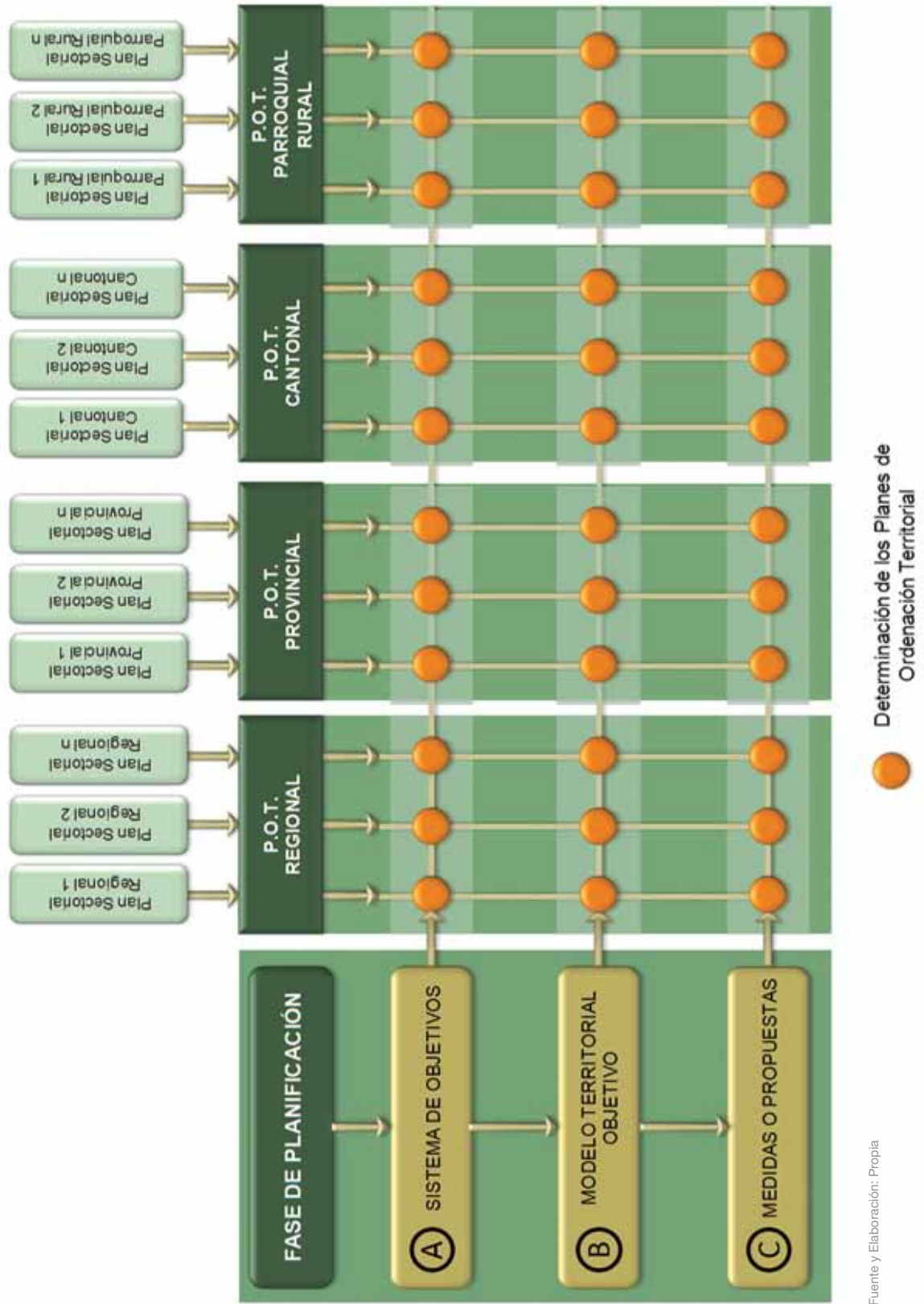
- A. Sistema de Objetivos
- B. Modelo Territorial Objetivo
- C. Medidas o Propuestas:
  - C1. Normativa Reguladora del Uso del suelo, Aprovechamientos y Comportamientos
  - C2. Programa de Actuaciones Positivas
  - C3. Medidas para la Gestión del Plan

Pues bien, estos componentes son los que debe desarrollar el Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral que se propone, a través de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, pero obviamente cada uno de estos -por lo dicho en líneas anteriores-, con respecto a las regulaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de las competencias exclusivas sectoriales otorgadas a los correspondientes niveles de gobierno, de manera tal que por una parte no existirán superposiciones de tales regulaciones y por otra que si estas se elaboran en el marco de las ya mencionada coordinación y cooperación, no cabe sino esperar su complementación e integración en el territorio. Lo señalado se pretende expresar en el Gráfico N° 3.

#### **A.- SISTEMA DE OBJETIVOS**

Este sistema de objetivos constituirá la articulación del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral, con los objetivos establecidos directa o indirectamente por la Constitución para la ordenación territorial y con los objetivos y determinaciones de los planes de desarrollo y planes sectoriales de los distintos gobiernos autónomos descentralizados. En consecuencia, los contenidos de las determinaciones del conjunto de Objetivos del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral, serán los que constan en el Cuadro N° 1.

**GRAFICO N° 3. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR:** Identificación de las Determinaciones de Ordenación Territorial por Planes y según Componente de la Fase de Planificación, en relación a las Competencias Exclusivas Sectoriales.



Fuente y Elaboración: Propia

**CUADRO N° 1. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR: Contenidos de las Determinaciones Vinculadas a la Construcción del Sistema de Objetivos.**

A.1.- EN LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL REGIONAL	
Formulación de un sistema compatibilizado de objetivos específicos que apunte a los siguientes propósitos, desde la perspectiva, por un lado, de la ordenación territorial regional establecida como competencia exclusiva global de los gobiernos regionales en el Artículo 262 de la Constitución, Numeral 1 y por otro, de las determinaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de sus competencias exclusivas sectoriales constantes en el mismo artículo de la Constitución, Números 2, 3, 4, 7 y 8 y previstas en los respectivos planes sectoriales:	<p>a) Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución; propiciar la equidad social y territorial; y, como parte de los deberes del Estado en el ámbito de la planificación, para la consecución del buen vivir.</p> <p>b) Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado; y,</p> <p>c) Materializar los objetivos y determinaciones del Plan de Desarrollo Regional.</p>
A.2.- EN LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL PROVINCIAL	
Formulación de un sistema compatibilizado de objetivos específicos que apunte a los siguientes propósitos, desde la perspectiva, por un lado, de la ordenación territorial provincial establecida como competencia exclusiva global de los gobiernos provinciales en el Artículo 263 de la Constitución, Numeral 1 y por otro, de las determinaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de sus competencias exclusivas sectoriales constantes en el mismo artículo de la Constitución, Números 2, 3, 5, 6 y 7 y previstas en los respectivos planes sectoriales:	<p>a) Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución; propiciar la equidad social y territorial; y, como parte de los deberes del Estado en el ámbito de la planificación, para la consecución del buen vivir.</p> <p>b) Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado; y,</p> <p>c) Materializar los objetivos y determinaciones del Plan de Desarrollo Provincial.</p>
A.3.- EN LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL CANTONAL	
Formulación de un sistema compatibilizado de objetivos específicos que apunte a los siguientes propósitos, desde la perspectiva, por un lado, de la ordenación territorial cantonal establecida como competencia exclusiva global de los gobiernos municipales en el Artículo 264 de la Constitución, Numeral 1 -"con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural"- y por otro, de las determinaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de sus competencias exclusivas sectoriales constantes en el mismo artículo de la Constitución, Números 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12 y 13 y previstas en los respectivos planes sectoriales:	<p>a) Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución; propiciar la equidad social y territorial; y, como parte de los deberes del Estado en el ámbito de la planificación, para la consecución del buen vivir.</p> <p>b) Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado; y,</p> <p>c) Materializar los objetivos y determinaciones del Plan de Desarrollo Cantonal.</p>
A.4.- EN LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL	
Formulación de un sistema compatibilizado de objetivos específicos que apunte a los siguientes propósitos, desde la perspectiva, por un lado, de la ordenación territorial parroquial rural establecida como competencia exclusiva global de los gobiernos parroquiales rurales en el Artículo 267 de la Constitución, Numeral 1 y por otro, de las determinaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de sus competencias exclusivas sectoriales constantes en el mismo artículo de la Constitución, Números 2, 3, y 4 y previstas en los respectivos planes sectoriales:	<p>a) Garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución; propiciar la equidad social y territorial; y, como parte de los deberes del Estado en el ámbito de la planificación, para la consecución del buen vivir.</p> <p>b) Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado; y,</p> <p>c) Materializar los objetivos y determinaciones del Plan de Desarrollo Parroquial Rural.</p>

Fuente y Elaboración: Propia

## **B.- MODELO TERRITORIAL OBJETIVO**

El modelo territorial objetivo corresponderá al diseño del sistema territorial ecuatoriano que se pretenda alcanzar en el horizonte de un determinado período de planificación y constituirá la base para el desarrollo de las medidas o propuestas normativas y de inversión, así como para el control de su aplicación. En este sentido se estima que la definición de los contenidos de las determinaciones que permitan la construcción de este modelo, debe observar, entre otros, las principales dimensiones territoriales de las competencias exclusivas sectoriales calificadas como de fuerte incidencia territorial y que deben configurar este modelo. Tales dimensiones pueden ser por lo menos de los siguientes tipos: i) delimitación de territorios, ii) localización, relocalización y ampliación o mejora de equipamientos, instalaciones u obras civiles, iii) emplazamiento de redes de infraestructura; y, iv) localización de actividades.

Por otra parte, la necesidad de que el planeamiento urbano -el urbanismo- y la ordenación territorial se integren a fin de alcanzar una gestión más idónea del territorio ecuatoriano, para lo cual el primer paso es sin duda establecer, en el marco de una misma visión, los contenidos de las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural.

Así, se estima válido que la descripción de estos contenidos metodológicamente se inicie abordando los correspondientes a las determinaciones de los Planes Ordenación Territorial Cantonal. En consecuencia, los contenidos de las determinaciones del Modelo Territorial Objetivo del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral, serán los que constan en el Cuadro N° 2.

**CUADRO N° 2. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR: Contenidos de las Determinaciones Vinculadas a la Construcción del Modelo Territorial Objetivo.**

<b>B.1.- EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL</b>	
	<p>a) Ordenación del medio físico, en términos de la definición de áreas según categorías de ordenación o vocaciones del territorio y los condicionantes que se superpongan a ellas en relación a los tipos de riesgo. Su determinación se la realizará básicamente a partir de las unidades territoriales que constituyan la expresión de los elementos y procesos del medio físico y de la capacidad de acogida de tales unidades para las actividades existentes y potenciales. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>b) Niveles de uso en el medio físico. Establecimiento de zonas de conservación, explotación y expansión, considerando las categorías de ordenación asignadas a las distintas unidades territoriales. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>c) Determinación y delimitación en el área rural cantonal, de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón, observando las zonas de conservación establecidas en la ordenación del medio físico. La delimitación de estos territorios se la efectuará con independencia de los que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 8).</p> <p>d) Delimitación en el territorio rural cantonal, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, considerando igualmente las zonas de conservación establecidas en la ordenación del medio físico. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 10).</p> <p>e) Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar, así como de las canteras, observando las zonas de explotación establecidas en la ordenación del medio físico y diferenciando su aprovechamiento en explotaciones mineras en activo y de reserva minera. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 12).</p> <p>Formulación de matriz de asignación de usos de suelo propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos pero sometidos a estudio de impacto ambiental o estudio de impacto territorial y usos de suelo prohibidos, para las áreas resultantes de la asignación de las categorías de ordenación territorial a las unidades territoriales del medio físico y de la consideración obligatoria de los condicionantes superpuestos en relación a los tipos de riesgo. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>a) Estructuración del sistema de asentamientos urbano-parroquiales rurales del cantón, articulado a su asentamiento o asentamientos urbanos, observando cómo área de influencia al espacio parroquial rural, en tanto componente de la organización territorial del Estado establecida por la Constitución y sin perjuicio de la agregación de parroquias rurales para la conformación de nuevas áreas de influencia, en base a su potencial de desarrollo y situación socioeconómica. Para este nivel de centros poblados se establecerán roles y funciones jerarquizados en relación a los del asentamiento o asentamientos urbanos a fin de alcanzar en el funcionamiento del sistema de centros poblados de la región, un proceso de agregación desde los últimos niveles hacia el primero.</p> <p>Esta estructuración tendrá en cuenta las zonas de conservación, explotación y expansión establecidas en la ordenación del medio físico por este Plan, así como las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial y Parroquial Rural en relación a las actividades productivas. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>b) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental; al control del tránsito y el transporte público; a la salud, educación y para los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de alcance cantonal; y, a los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; así como:</p> <p>i) La definición en cada caso del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en el cantón para la localización de aquellos para los cuales se prevé su ubicación en estas unidades territoriales, estableciendo adicionalmente las determinaciones específicas para la localización de cada equipamiento o instalación y que deberán ser observadas por el respectivo Plan de Ordenación Urbana o Plan de Ordenación Urbana-Parroquial Rural.</p> <p>ii) La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella, observando las determinaciones de este Plan para la o las correspondientes unidades territoriales del medio físico y garantizando su integración; y,</p> <p>iii) De ser el caso, esta ordenación incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Constitución. Artículo 264. Números 1, 4, 6, 7 y 13).</p> <p>c) La ordenación de las redes fundamentales de provisión de agua potable y alcantarillado, en términos de su trazado y características y que deban emplazarse en el área rural. Esta ordenación observará las determinaciones de este Plan, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico afectadas por ella y asegurará su integración. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 4).</p> <p>d) Determinación e inventario de los conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales y que se encuentren en uno y otro caso, fuera de los asentamientos o núcleos de población del cantón. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 8).</p> <p>e) Ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, incluyendo de ser el caso el mejoramiento de la red ya existente. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 11).</p> <p>f) Localización en el territorio rural cantonal de los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional determinados en los correspondientes Planes Sectoriales Nacionales, así como de los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance regional, provincial y parroquial rural establecidos en los respectivos Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial y Parroquial Rural y que en uno y otro caso han dispuesto tal emplazamiento.</p> <p>La localización deberá observar tanto las determinaciones de este Plan para la o las correspondientes unidades territoriales del medio físico, así como las determinaciones específicas establecidas al respecto para cada equipamiento o instalación por uno de los planes antes mencionados y garantizar su integración. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p>
B.1.1.- Medio Físico	
B.1.2.- Población y Actividades	
B.1.3.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	

<b>B.2.- EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL REGIONAL</b>	
B.2.1.- Medio Físico	<p>a) Delimitación de las cuencas, sub-cuencas y microcuencas hidrográficas que se hallen en el territorio regional (Constitución, Artículo 262. Numerales 1 y 2).</p> <p>b) Delimitación de las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de las actividades productivas primarias de alcance regional y de la seguridad alimentaria regional, observando las zonas de explotación y expansión establecidas en la ordenación del medio físico por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal. (Constitución, Artículo 262. Numerales 1, 7 y 8).</p>
B.2.2.- Población y Actividades	<p>Asignación detallada de usos de suelo para las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de la producción primaria de alcance regional y de la seguridad alimentaria regional, observando los establecidos por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan. (Constitución, Artículo 262. Numerales 1, 7 y 8).</p>
B.2.3.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	<p>a) Estructuración del sistema de asentamientos urbanos de la región por niveles, considerando como áreas de influencia los espacios regional, provincial y cantonal, en tanto componentes de la organización territorial del Estado establecida por la Constitución y sin perjuicio de la agregación de cantones para la conformación de nuevas áreas de influencia, en base a su potencial de desarrollo y situación socioeconómica. Para los distintos niveles de centros poblados se establecerán roles y funciones jerarquizados a fin de alcanzar en el funcionamiento del sistema un proceso de agregación desde los últimos niveles hacia el primero.</p> <p>Esta estructuración tendrá en cuenta las zonas de conservación, explotación y expansión establecidas en la ordenación del medio físico por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, así como las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Provincial, Parroquial Rural y de este Plan en relación a las actividades productivas. (Constitución, Artículo 262. Numeral 1).</p> <p>b) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones destinadas al control del tránsito y el transporte regional, así como al fomento de las actividades productivas y de la seguridad alimentaria regionales y definición del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en la región para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio del señalamiento del territorio rural cantonal igualmente más conveniente para el emplazamiento de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse fuera de tales asentamientos.</p> <p>Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso de Ordenación Urbana o Urbana-Parroquial Rural.</p> <p>Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Constitución, Artículo 262. Numerales 1, 3, 7 y 8).</p>
B.3.- EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL	<p>c) La ordenación de la red vial de carácter regional o interprovincial en términos de su trazado y características y del enlace a otras redes viales, en particular a las de las regiones vecinas y cuando proceda a las de los asentamientos urbanos y urbano-parroquiales rurales de la región, considerando la red existente y de ser el caso su mejoramiento, así como la recuperación de espacios degradados debidos a su construcción. Esta ordenación observará las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico afectadas por ella y si fuere el caso de los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural, correspondientes a los ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de dicha red vial y asegurará su integración. (Constitución, Artículo 262. Numerales 1 y 4).</p> <p>d) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance regional, como los destinados a la educación, salud y abastecimiento y definición del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en la región para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio del señalamiento del territorio rural cantonal igualmente más conveniente para el emplazamiento de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse fuera de tales asentamientos.</p> <p>Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el correspondiente Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso de Ordenación Urbana o Urbana-Parroquial Rural.</p> <p>Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Adicional para regular la localización de estos equipamientos o instalaciones de alcance regional).</p>
B.3.1.- Medio Físico	<p>Delimitación de las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de las actividades productivas agropecuarias y en general de las actividades productivas primarias de alcance provincial, observando las zonas de explotación y expansión establecidas en los Planes de Ordenación Territorial Cantonal. (Constitución, Artículo 263. Numerales 1, 6 y 7).</p>
B.3.2.- Población y Actividades	<p>Asignación detallada de usos de suelo para las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de la producción agropecuaria y en general de la producción primaria de alcance provincial, observando los establecidos por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan. (Constitución, Artículo 263. Numerales 1, 6 y 7).</p>
B.3.3.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	<p>a) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones destinadas a la dotación o mejoramiento de los sistemas de riego, así como al fomento de las actividades productivas agropecuarias y en general de las actividades productivas de alcance provincial y definición del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en la provincia para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio del señalamiento del territorio rural cantonal igualmente más conveniente para el emplazamiento de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse fuera de tales asentamientos.</p> <p>Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso de Ordenación Urbana o Urbana-Parroquial Rural.</p>

	<p>Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 6 y 7).</p> <p>b) La ordenación de las redes viales tanto de carácter provincial o inter-cantonal, como la cantonal o inter-parroquial rural, en términos de sus trazados y características y del enlace a otras redes viales y en particular cuando proceda a las de los asentamientos urbanos y urbano-parroquiales rurales de la provincia, considerando los sistemas de asentamientos establecidos por los Planes de Ordenación Territorial Regional y Cantonal, así como la red existente y de ser el caso su mejoramiento y la recuperación de espacios degradados debidos a su construcción.</p> <p>Esta ordenación observará las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico afectadas por tales redes y si fuere el caso de los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural, correspondientes a los ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de aquellas y garantizará su integración. (Constitución. Artículo 263. Numerales 1 y 2).</p> <p>c) Dimensionamiento y localización de las obras a ejecutarse en coordinación con el gobierno regional, en cuencas, sub-cuencas y micro cuencas. Esta localización observará las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, en especial de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico impactadas por ella y si fuere el caso de los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural, con incidencia en los ámbitos espaciales claramente afectados por la ubicación de tales obras y asegurará su integración. (Constitución. Artículo 263. Numerales 1 y 3).</p> <p>d) La ordenación de la red de riego, considerando la infraestructura existente y de ser el caso, su mejoramiento y la recuperación de espacios degradados debidos a su construcción. Esta ordenación observará las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico afectadas por ella y si fuere el caso de los Planes de Ordenación de Urbana y Urbana-Parroquial Rural, correspondientes a los ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de dichos sistemas y garantizará su integración. (Constitución. Artículo 263. Numerales 1 y 5).</p> <p>e) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance provincial, como los destinados a la educación, salud, recreación, abastecimiento, asistencia social y cultura y definición del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en la provincia para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio del señalamiento del territorio rural cantonal igualmente más conveniente para el emplazamiento de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse fuera de tales asentamientos.</p> <p>Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el correspondiente Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso de Ordenación Urbana o Urbana-Parroquial Rural.</p> <p>Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Adicional para regular la localización de estos equipamientos o instalaciones de alcance provincial).</p>
<b>B.4.- EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL</b>	
B.4.1.- Medio Físico	<p>Delimitación de las unidades territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, observando las zonas de conservación, explotación y expansión establecidas en el Plan de Ordenación Territorial Cantonal. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4).</p>
B.4.2.- Población y Actividades	<p>Asignación detallada de usos de suelo para las unidades territoriales seleccionadas para incentivar las actividades productivas comunitarias de carácter primario y la preservación de la biodiversidad, observando los establecidos por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4).</p>
B.4.3.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	<p>a) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones y espacios públicos previstos en el Plan de Desarrollo Parroquial Rural, así como para las destinadas a incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias y definición del asentamiento más adecuado en la parroquia para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio de la identificación de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en el área rural parroquial.</p> <p>Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el Plan de Ordenación Territorial Cantonal o por los Planes de Ordenación Urbana-Parroquial Rural.</p> <p>Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, 2 y 4).</p> <p>b) La ordenación de la red vial parroquial rural o inter-anejos/recintos, en términos de su trazado y características y del enlace a otras redes viales y en particular a las de los asentamientos urbano-parroquiales rurales, considerando la red existente y de ser el caso su mejoramiento, así como la recuperación de espacios degradados debidos a la construcción de esta. Esta ordenación observará las determinaciones del Plan de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico natural afectadas por ella y si fuere el caso de los Planes de Ordenación Urbana-Parroquial Rural, correspondientes a los ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de dicha red vial y asegurará su integración. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 3).</p>
<b>B.5.- EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA</b>	
B.5.1.- Medio Físico	<p>a) Definición del límite urbano. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>b) Determinación y delimitación en el asentamiento urbano, de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón. (Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 8).</p> <p>c) Delimitación en el asentamiento urbano de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. (Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 10).</p>

<p>B.5.2.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.</p>	<p>a) Ordenación de la red vial urbana en términos de su trazado y características y del enlace a las redes viales parroquial rural y cantonal y cuando proceda a las vialidades provincial y regional, considerando la red existente y de ser el caso su mejoramiento, así como la recuperación de espacios degradados debidos a su construcción. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 3).</p> <p>b) Dimensionamiento y localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones destinadas a la prestación a la población del asentamiento urbano y de las parroquias y barrios que la conforman, los servicios públicos de salud, educación, para los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo y para los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; ya sea directamente o a través de los Planes Parciales y Especiales de Urbanismo que lo desarrollen. Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Constitución. Artículo 264. Números 1, 7 y 13).</p> <p>c) Determinación, delimitación e inventario de los conjuntos urbano arquitectónicos que constituyan patrimonio cultural del cantón, así como la determinación e inventario de las estructuras aisladas que presenten esta misma condición, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales y que se encuentren en uno y otro caso, en el asentamiento urbano. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 8).</p> <p>d) Localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional determinados en los correspondientes Planes Sectoriales Nacionales, así como de los equipamientos o instalaciones de alcance regional, provincial y cantonal, establecidos en los respectivos Planes de Ordenación Territorial y que en uno y otro caso han dispuesto su emplazamiento en el asentamiento urbano motivo de ordenación. La localización deberá observar tanto las determinaciones de este Plan, así como las determinaciones específicas establecidas al respecto para cada equipamiento o instalación por uno de los planes antes mencionados y garantizar su integración. (Constitución. Artículo 264. Números 1, 4, 6, 7 y 13).</p> <p>e) Ordenación en el asentamiento urbano de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, incluyendo de ser el caso el mejoramiento de la red ya existente. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 11).</p>
<p><b>B.6.- EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA-PARROQUIAL RURAL</b></p>	
<p>B.6.1.- Medio Físico</p>	<p>a) Definición del límite urbano-parroquial rural. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>b) Determinación y delimitación en el asentamiento urbano-parroquial rural, de las áreas que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 8).</p> <p>c) Delimitación en el asentamiento urbano-parroquial rural, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 10).</p> <p>a) Ordenación de la red vial urbano-parroquial rural en términos de su trazado y características y del enlace a las redes viales parroquial rural y cantonal y cuando proceda a las vialidades provincial y regional, considerando la red existente y de ser el caso su mejoramiento, así como la recuperación de espacios degradados debidos a su construcción. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 3).</p>
<p>B.6.2.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.</p>	<p>b) Dimensionamiento y localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos y los espacios públicos previstos en el Plan de Desarrollo Parroquial Rural y destinados a la población del asentamiento urbano-parroquial rural y de los barrios que la conforman; ya sea directamente o a través de los Planes Parciales y Especiales de Urbanismo que lo desarrollen. Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>c) Determinación, delimitación e inventario de los conjuntos urbano arquitectónicos que constituyan patrimonio cultural del cantón, así como la determinación e inventario de las estructuras aisladas que presenten esta misma condición, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales y que se encuentren en uno y otro caso, en el asentamiento urbano-parroquial rural. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 8).</p> <p>d) Localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional determinados en los correspondientes Planes Sectoriales Nacionales, así como de los equipamientos o instalaciones de alcance regional, provincial, cantonal y parroquial, establecidos en los respectivos Planes de Ordenación Territorial y que en uno y otro caso han dispuesto su emplazamiento en el asentamiento urbano-parroquial rural motivo de ordenación. La localización deberá observar tanto las determinaciones de este Plan, así como las determinaciones específicas establecidas al respecto para cada equipamiento o instalación por uno de los planes antes mencionados y garantizar su integración. (Constitución. Artículo 264. Números 1, 4, 6, 7 y 13).</p> <p>e) Ordenación en el asentamiento urbano-parroquial rural de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, incluyendo de ser el caso el mejoramiento de la red ya existente. (Constitución. Artículo 264. Números 1 y 11).</p>
<p><b>B.7.- DIMENSIONES TERRITORIALES DE LOS PLANES SECTORIALES NACIONALES CORRESPONDIENTES A LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO CENTRAL</b></p>	
<p>B.7.1. PLAN PARA EL APROVECHAMIENTO, PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS: MINERALES, HIDROCARBUROS, HIDRÓGENO, BIODIVERSIDAD Y FORESTALES. B.7.1.1.- Medio Físico</p>	<p>Delimitación de áreas con recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hídricos y forestales y sus territorios de influencia inmediata, observando las zonas de explotación y expansión, establecidas en la ordenación del medio físico natural por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal. (Constitución. Artículo 261. Numeral 1).</p>
<p>B.7.1.2.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.</p>	<p>a) Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones destinadas al aprovechamiento de los recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y forestales y definición del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en el territorio nacional para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio del señalamiento del territorio rural cantonal igualmente más conveniente para el emplazamiento de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse fuera de tales asentamientos. Esta ordenación, de ser el caso, incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes.</p>



	<p>Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso de Ordenación Urbana o Urbana-Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 261. Numeral 1).</p> <p>b) Localización de las nuevas infraestructuras lineales de carácter especial destinadas al aprovechamiento de los recursos energéticos minerales, hidrocarburos e hídricos, incluyendo, de ser el caso, la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de las existentes. Esta ordenación observará las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal, particularmente de las referidas a la o las unidades territoriales del medio físico natural afectadas por ellas y si fuere el caso de los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural, correspondientes a los ámbitos espaciales directamente influenciados por el emplazamiento de dichas infraestructuras, a fin de garantizar su integración. (Constitución. Artículo 261. Numeral 11).</p>
<p><b>B.7.2.- PLAN NACIONAL DE PUERTOS Y AEROPUERTOS</b></p>	
<p>Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.</p>	<p>Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos puertos y aeropuertos y definición del territorio rural cantonal más conveniente para el emplazamiento de tales equipamientos o instalaciones, incluyendo, de ser el caso, la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los puertos y aeropuertos existentes. Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o de ser necesario por los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 261. Numeral 10).</p>
<p><b>B.7.3.- PLAN PARA LA DEFENSA NACIONAL, PROTECCIÓN INTERNA Y ORDEN PÚBLICO</b></p>	
<p>B.7.3.1.- Medio Físico</p>	<p>Delimitación de las áreas con limitaciones en su uso y ocupación por seguridad y defensa. (Constitución. Artículo 261. Numeral 1).</p>
<p>B.7.3.2.- Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.</p>	<p>Dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones destinados a la defensa nacional y definición del asentamiento urbano o urbano-parroquial rural más adecuado en el territorio nacional para la localización de cada uno de ellos, sin perjuicio del señalamiento del territorio rural cantonal igualmente más conveniente para el emplazamiento de los equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse fuera de tales asentamientos. Esta ordenación incluirá, de ser el caso, la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes. Este Plan establecerá adicionalmente las determinaciones específicas que deberá cumplir la localización de cada equipamiento o instalación y que serán observadas por el respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal o en su caso de Ordenación Urbana o Urbana-Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 261. Numeral 1)</p>
<p><b>B.7.4.- PLAN PARA LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN, RECUPERACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS</b></p>	
<p>Medio Físico</p>	<p>En relación al medio físico efectuará la delimitación de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como las formaciones físicas, biológicas y geológicas, cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico, exige su protección, conservación, recuperación y promoción, incluyendo los territorios de influencia inmediata y observando las zonas de conservación establecidas en la ordenación del medio físico por los respectivos Planes de Ordenación Territorial Cantonal. (Constitución. Artículo 261. Numeral 7).</p>

Fuente y Elaboración: Propia.

## **C.- MEDIDAS O PROPUESTAS**

A su vez, este componente de la fase de planificación del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral corresponde a la búsqueda y formulación de medidas dirigidas a conseguir el sistema de objetivos y el modelo territorial objetivo antes planteados. Por tanto es necesario avanzar en la formulación de: i) Normativa Reguladora del Uso del Suelo, Aprovechamientos y Comportamientos, ii) Programa de Actuaciones Positivas; y, iii) Medidas para la Gestión del Plan

### **C1.- NORMATIVA REGULADORA DEL USO DEL SUELO, APROVECHAMIENTOS Y COMPORTAMIENTOS**

En este caso los contenidos de las determinaciones se referirán a dos tipos de normas en atención a su cobertura territorial: generales y particulares y también a las normas de gestión. De hecho, asimismo estas normas pueden ser no vinculantes o recomendaciones y vinculantes o de cumplimiento obligatorio. Metodológicamente y de modo similar al caso del modelo territorial objetivo, los contenidos de estas determinaciones también se estructuran considerando al medio físico, a la población y sus actividades y a los asentamientos humanos y las infraestructuras o canales de relación, como elementos del sistema territorial.

Así, los contenidos de las determinaciones de la Normativa Reguladora del Uso del Suelo, Aprovechamientos y Comportamientos, del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral, serán las que constan en el Cuadro N° 3 y a ella deberá sumarse una normativa de carácter nacional vinculante sobre: i) la ordenación del territorio y destinadas a la mejora de la calidad de vida de los ecuatorianos, ii) criterios de ordenación para impulsar y materializar un desarrollo sostenible del territorio ecuatoriano; y, iii) la dotación de infraestructuras y servicios públicos y equipamientos e instalaciones comunitarias.

### **C2.- PROGRAMA DE ACTUACIONES POSITIVAS: PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN**

Se trata como se ha dicho de las actuaciones que requieren inversión y gestión para alcanzar el modelo territorial objetivo y aunque en la práctica pueden ser diversas en cuanto a su alcance: planes, programas, proyectos y acciones, en este trabajo se quiere destacar por haber sido aludidos reiterativamente a los planes sectoriales. Efectivamente, el “programa de actuaciones positivas o propuestas de intervención” constituye la instancia de formulación definitiva de tales planes sectoriales, una vez que se ha producido el proceso descrito; por lo que es de esperar que su ejecución en estas condiciones supere la crítica situación actual caracterizada por las múltiples pero aisladas actuaciones sectoriales en el territorio, con graves problemas para su estructuración. En el Cuadro N° 4, se describen los planes sectoriales correspondientes a las competencias exclusivas sectoriales de los distintos niveles de gobierno y que configurarán el Programa de Actuaciones: Propuestas de Intervención del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral.

**CUADRO N° 3. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR: Contenidos de las Determinaciones Vinculadas a la Construcción de la Normativa Reguladora del Uso del Suelo, Aprovechamientos y Comportamientos.**

<b>C1.1.- EN EL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL CANTONAL</b>	
	<p>a) Normas Generales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa vinculante para la protección del suelo, la vegetación, la fauna, los complejos fluviales, los acuíferos subterráneos, los embalses, el espacio costero y medio marino, el paisaje y el patrimonio geológico, entre otros. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</li> <li>- Normativa no vinculante o recomendaciones, en términos de medidas para la mejora paisajística de territorios degradados del cantón, especialmente de los existentes en las periferias de los asentamientos urbanos y urbano-parroquiales rurales y en su conurbaciones, así como para la restauración o rehabilitación paisajística de ámbitos con un elevado grado de deterioro o con una alta incidencia en la percepción del territorio. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</li> </ul> <p>b) Normas Particulares</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa vinculante para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por las categorías de ordenación, tales como: i) zona de conservación: áreas de conservación estricta, de conservación activa y de regeneración y mejora, entre otras; ii) zona de explotación: áreas de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, de uso agrícola intensivo, de uso agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero y áreas con potencial de esparcimiento, entre otras; y, iii) zona de expansión: áreas sin vocación de uso definido. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</li> <li>- Normativa vinculante para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos, tales como las vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, con riesgos de erosión o deslizamiento, las inundables, las vulnerables frente a riesgos de tipo costero, con riesgos de incendio, entre otras. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</li> </ul> <p>En relación a la competencia exclusiva constante en el Artículo 264 Numeral 10 de la Constitución, estas normas incluirán en forma específica y con el carácter igualmente de vinculantes, las relativas al uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.</p>
C1.1.1.- Normas Generales y Particulares en relación al Medio Físico	
C1.1.2.- Normas Generales en relación a la Población y Actividades	<p>Normativa vinculante que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades objeto de regulación y que se referirán entre otras a: i) las actividades extractivas, industriales, agrarias y turísticas y recreativas; ii) los vertidos líquidos; iii) los equipamientos o instalaciones y las infraestructuras y servicios públicos; y, iv) la expansión e implantación de los asentamientos urbanos y urbano-parroquiales rurales. (Constitución. 264. Numeral 1).</p> <p>En relación a la competencia exclusiva constante en el Artículo 264 Numeral 12 de la Constitución, estas normas incluirán en forma específica y con el carácter de vinculantes, las concernientes a la regulación de la explotación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar, así como en canteras.</p> <p>a) Normativa vinculante que se formulará también desde la óptica del medio físico, en relación a la ocupación del suelo rural por las actividades objeto de regulación: tamaños de parcelas, características de las edificaciones e instalaciones y otros. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).</p> <p>b) Normativa no vinculante o recomendaciones, que se formulará desde la óptica del medio físico en términos de criterios territoriales locales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El planeamiento de los asentamientos urbanos y urbano-parroquiales rurales.</li> <li>- La dotación de las infraestructuras y servicios básicos de: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas servidas, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental, energía eléctrica, alumbrado público; así como otros servicios públicos que pudieran crearse en el cantón.</li> <li>- La construcción o mejora en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</li> <li>- La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal. (Constitución. Artículo 264. Numerales 1, 4, 6 y 11).</li> </ul>
C1.1.3.- Normas Generales en relación al Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	
<b>C1.2.- EN EL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL REGIONAL</b>	
C1.2.1.- Normas Particulares en relación al Medio Físico	<p>Normativa vinculante destinada a la conservación, recuperación y manejo integral de las cuencas y microcuencas hidrográficas de la región y a la regulación de toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua y el equilibrio de los sistemas. (Constitución. Artículo 262. Numerales 1, y 2).</p>
C1.2.2.- Normas Generales en relación a la Población y Actividades	<p>Normativa no vinculante que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de la producción primaria de alcance regional y de la seguridad alimentaria regional. (Constitución. Artículo 262. Numerales 1, 7 y 8).</p>
C1.2.3.- Normas Generales en relación al Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	<p>a) La construcción o mejora de la red vial de carácter regional o interprovincial.</p> <p>b) La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público regional. (Constitución. Artículo 262. Numerales 1, 3 y 4).</p>
<b>C1.3.- EN EL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL PROVINCIAL</b>	
C1.3.1.- Normas Generales en relación a la Población y Actividades	<p>Normativa no vinculante que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de la producción agropecuaria y en general de la producción primaria de alcance provincial. (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 6 y 7).</p>
C1.3.2.- Normas Generales en relación al Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	<p>Normativa no vinculante o recomendaciones, que se formulará desde la óptica del medio físico en términos de criterios territoriales locales para:</p> <p>a) La construcción o mejora de las redes viales de carácter provincial o inter-cantonal y cantonal o inter-parroquial rural.</p>

	<p>b) La ejecución de obras en coordinación con el gobierno regional, en cuencas y micro cuencas.</p> <p>c) La construcción o mejora de la red provincial de riego. (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 2, 3 y 5).</p>
<b>C1.4.- EN EL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL</b>	
a) Normativa no vinculante que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades seleccionadas para el fomento de las actividades productivas comunitarias de carácter primario. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, y 4).	
b) Normativa no vinculante que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades permitidas en las unidades territoriales seleccionadas para incentivar la preservación de la biodiversidad. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, y 4).	
C1.4.2.- Normas Generales en relación al Sistema de Asentamientos e Infraestructuras o Canales de Relación.	<p>Normativa no vinculante o recomendaciones, que se formulará desde la óptica del medio físico en términos de criterios territoriales locales para:</p> <p>a) La construcción o mejora de la red vial parroquial rural o inter-anejos/recintos.</p> <p>b) La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público parroquial rural. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, y 3).</p>
<b>C1.5.- EN EL PLAN DE ORDENACIÓN URBANA</b>	
a) Normativa vinculante en términos de usos principales, complementarios y compatibles, para cada unidad territorial en las que con fines de planificación se divide el asentamiento urbano, de conformidad con los roles y funciones asignados a este por el Plan de Ordenación Territorial Regional. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1). En relación a la competencia exclusiva constante en el Artículo 264 Numeral 10 de la Constitución, estas normas incluirán en forma específica y con el carácter igualmente de vinculantes, las relativas al uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.	
b) Normativa vinculante en relación a las características de ocupación del suelo urbano: densidades poblacionales; tamaños y frentes de lotes; tipos de implantación, alturas y retiros de las edificaciones; coeficientes de ocupación y utilización del suelo y otras, para cada una de las unidades territoriales que conforman el asentamiento urbano. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).	
c) Normativa no vinculante o recomendaciones, que se formulará en términos de criterios territoriales locales para	
- La dotación de las infraestructuras y servicios básicos de: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas servidas, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental, energía eléctrica, alumbrado público; así como otros servicios públicos que pudieran crearse en el cantón.	
- La construcción o mejora de la red vial urbana.	
- La construcción o mejora en el asentamiento urbano de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	
- La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público urbano. (Constitución. Artículo 264. Numerales 1,4, 6 y 11).	
<b>C1.6.- EN EL PLAN DE ORDENACIÓN URBANA-PARROQUIAL RURAL</b>	
a) Normativa vinculante en términos de usos principales, complementarios y compatibles, para cada unidad territorial en las que con fines de planificación se divide al área urbano-parroquial rural, de conformidad con los roles y funciones asignados a este por el Plan de Ordenación Territorial Cantonal. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1). En relación a la competencia exclusiva constante en el Artículo 264 Numeral 10 de la Constitución, estas normas incluirán en forma específica y con el carácter igualmente de vinculantes, las relativas al uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.	
b) Normativa vinculante en relación a la ocupación del suelo urbano-parroquial rural: densidades poblacionales; tamaños y frentes de lotes; tipos de implantación, alturas y retiros de las edificaciones, coeficientes de ocupación y utilización del suelo y otras, para cada una de las unidades territoriales que conforman el asentamiento urbano-parroquial rural. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).	
c) Normativa no vinculante o recomendaciones, que se formulará en términos de criterios territoriales locales para:	
- La dotación de las infraestructuras y servicios básicos de: agua potable, alcantarillado, depuración de aguas servidas, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental, energía eléctrica, alumbrado público; así como otros servicios públicos que pudieran crearse en el cantón.	
- La construcción o mejora de la red vial urbano-parroquial rural.	
- La construcción o mejora en el asentamiento urbano-parroquial rural de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	
- La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público urbano-parroquial rural. (Constitución. Artículo 264. Numerales 1, 4, 6 y 11).	

Fuente y Elaboración: Propia

**CUADRO N° 4. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACION TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR: Contenidos de las Determinaciones Vinculadas a la Construcción del Programa de Actuaciones Positivas: Propuestas de Intervención.**

<b>C2.1.- EN EL MARCO DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL CANTONAL</b>	
Formulación definitiva de los planes, programas y proyectos sectoriales en relación a las competencias exclusivas constitucionales de los gobiernos municipales, entre otros:	a) Planes Maestros Cantonales de Dotación de Agua Potable, Alcantarillado, Depuración de Aguas Residuales y de Manejo de Desechos Sólidos. (Constitución. Artículo 264. Numeral 4).
	b) Plan de Tránsito y Transporte Público Cantonal. (Constitución. Artículo 264. Numeral 6).
	c) Plan de Equipamiento Comunitario Cantonal. (Constitución. Artículo 264. Numeral 7).
	d) Plan Cantonal de Preservación, Mantenimiento y Difusión del Patrimonio Arquitectónico Cultural y que incluirá la construcción de los espacios públicos para el efecto. (Constitución. Artículo 264. Numeral 8).
	e) Plan de Preservación, Mantenimiento y Difusión de los Espacios Naturales de Especial Interés Cantonal, que incluirá a los que constituyan patrimonio cantonal y que determinará los espacios públicos que se deben construir para el efecto. (Constitución. Artículo 264. Numeral 8).
	f) Plan Cantonal de Explotación de Materiales Áridos y Pétreos. (Constitución. Artículo 264. Numeral 12).
	g) Plan Vial Rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. (Constitución. Artículo 264. Numeral 11).
<b>C2.2.- EN EL MARCO DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL REGIONAL</b>	
Formulación definitiva de planes, programas y proyectos sectoriales en relación a las competencias exclusivas constitucionales de los gobiernos regionales, entre otros:	a) Plan de Tránsito y Transporte Público Regional. (Constitución. Artículo 262. Numeral 3).
	b) Plan Vial Regional. (Constitución. Artículo 262. Numeral 4).
	c) Plan de Fomento de las Actividades Productivas Regionales. (Constitución. Artículo 262. Numeral 7).
	d) Plan de Fomento de la Seguridad Alimentaria Regional. (Constitución. Artículo 262. Numeral 8).
<b>C2.3.- EN EL MARCO DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL PROVINCIAL</b>	
Formulación definitiva de planes, programas y proyectos sectoriales en relación a las competencias exclusivas constitucionales de los gobiernos provinciales, entre otros:	a) Plan Vial Provincial. (Constitución. Artículo 263. Numeral 2). Que incluye las redes viales: provincial o intercantonal, cantonales o inter-parroquiales rurales y las parroquiales rurales.
	b) Plan de Obras en Cuencas y Microcuencas. (Constitución. Artículo 263. Numeral 3).
	c) Plan Provincial de Riego. (Constitución. Artículo 263. Numeral 5).
	d) Plan Provincial de Fomento de las Actividades Agropecuarias. (Constitución. Artículo 263. Numeral 6).
	e) Plan de Fomento de las Actividades Productivas Provinciales. (Constitución. Artículo 263. Numeral 7).
<b>C2.4.- EN EL MARCO DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACION TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL</b>	
Formulación definitiva de planes, programas y proyectos sectoriales en relación a las competencias exclusivas constitucionales de los gobiernos parroquiales rurales, entre otros:	a) Plan de Equipamiento Comunitario Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 267. Numeral 2).
	b) Plan de Mantenimiento de la Vialidad Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 267. Numeral 3).
	c) Plan de Desarrollo de las Actividades Productivas Comunitarias. (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).
	d) Plan de Incentivos para la Preservación de la Biodiversidad y la Protección del Ambiente. (Constitución. Artículo 267. Numeral 4).
<b>C2.5.- EN EL MARCO DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACION URBANA</b>	
Formulación de los planes, programas y proyectos sectoriales en relación a las competencias exclusivas constitucionales de los gobiernos municipales, entre otros:	a) Plan de Vialidad Urbana. (Constitución. Artículo 264. Numeral 3).
	b) Plan de Equipamiento Comunitario Urbano. (Constitución. Artículo 264. Numeral 7).
	c) Plan de Tránsito y Transporte Público Urbano. (Constitución. Artículo 264. Numeral 6).
	d) Plan Vial Urbano de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. (Constitución. Artículo 264. Numeral 11).
<b>C2.6.- EN EL MARCO DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENACION URBANA-PARROQUIAL RURAL</b>	
Formulación de los planes, programas y proyectos sectoriales en relación a las competencias exclusivas constitucionales de los gobiernos municipales, entre otros:	a) Plan de Vialidad Urbana-Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 264. Numeral 3).
	b) Plan de Equipamiento Comunitario Urbano-Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 267. Numeral 2).
	c) Plan de Tránsito y Transporte Público Urbano-Parroquial Rural. (Constitución. Artículo 264. Numeral 6).
	d) Plan Vial Urbano-Parroquial Rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. (Constitución. Artículo 264. Numeral 11).

Fuente y Elaboración: Propia

### **C3.- MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL**

Estas medidas constituyen el último componente de la fase de planificación del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral y si bien no dejan de ser importantes cada una de ellas, interesa aquí centrar la atención en relación al “sistema de gestión” y aún en este ámbito lo pertinente a la construcción del modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso del suelo, aprovechamientos y comportamientos, que sin lugar a dudas configuran, especialmente el primero -como se habrá observado, por lo hasta aquí expuesto-, una compleja red de interdependencias en la formulación de las determinaciones de los distintos planes de ordenación territorial.

En este contexto a continuación se definen, en forma preliminar, algunas de las medidas del sistema de gestión para la construcción del modelo territorial objetivo y la elaboración de la normativa reguladora del uso del suelo, aprovechamientos y comportamientos:

#### **C3.1.- Responsabilidad en la formulación de los planes**

Es necesario ante todo volver a precisar las instancias públicas responsables de la formulación de los planes de ordenación territorial y de los planes de ordenación urbana y urbana-parroquial rural:

a) Gobierno regional: Plan de Ordenación Territorial Regional, que deberá ser aprobado mediante la expedición de normas regionales.

b) Gobierno provincial: Plan de Ordenación Territorial Provincial, a aprobarse por medio de la expedición de ordenanzas provinciales

c) Gobierno municipal: Plan de Ordenación Territorial Cantonal, Plan de Ordenación Urbana y Planes de Ordenación Urbana-Parroquial Rural, cuyas aprobaciones se producirán mediante la expedición de ordenanzas cantonales; y,

d) Gobierno parroquial rural: Plan de Ordenación Territorial Parroquial, que deberá ser sancionado mediante uno de los actos decisorios otorgados por la Constitución a este nivel de gobierno.

Como se observará, en los gobiernos municipales recae buena parte de las tareas destinadas a la formulación del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral, situación a la cual debe sumarse el hecho que tales gobiernos ostentan la competencia exclusiva global de regular el uso y la ocupación del suelo tanto urbano como rural y por tanto generadora, de la mayor parte de interdependencias entre las figuras de ordenación territorial y urbanística.

#### **C3.2.- El gobierno municipal: gestor principal de la coordinación y cooperación a través del Plan de Ordenación Territorial Cantonal, del modelo territorial objetivo y de la normativa reguladora del uso del suelo, aprovechamientos y comportamientos**

Por lo dicho en el punto anterior, al gobierno municipal le corresponde este rol, el mismo que le vuelve al Plan de Ordenación Territorial Cantonal en el centro de apoyo para la construcción a su vez de una política territorial de coordinación y cooperación para la formulación y en su caso reformulación de la mayoría de las determinaciones de los planes de los otros niveles y que supone también incluso la evaluación y en su caso igualmente la revisión de sus propias determinaciones. Esta misma reflexión ameritan los Planes de Ordenación Urbana y Urbana-Parroquial Rural.

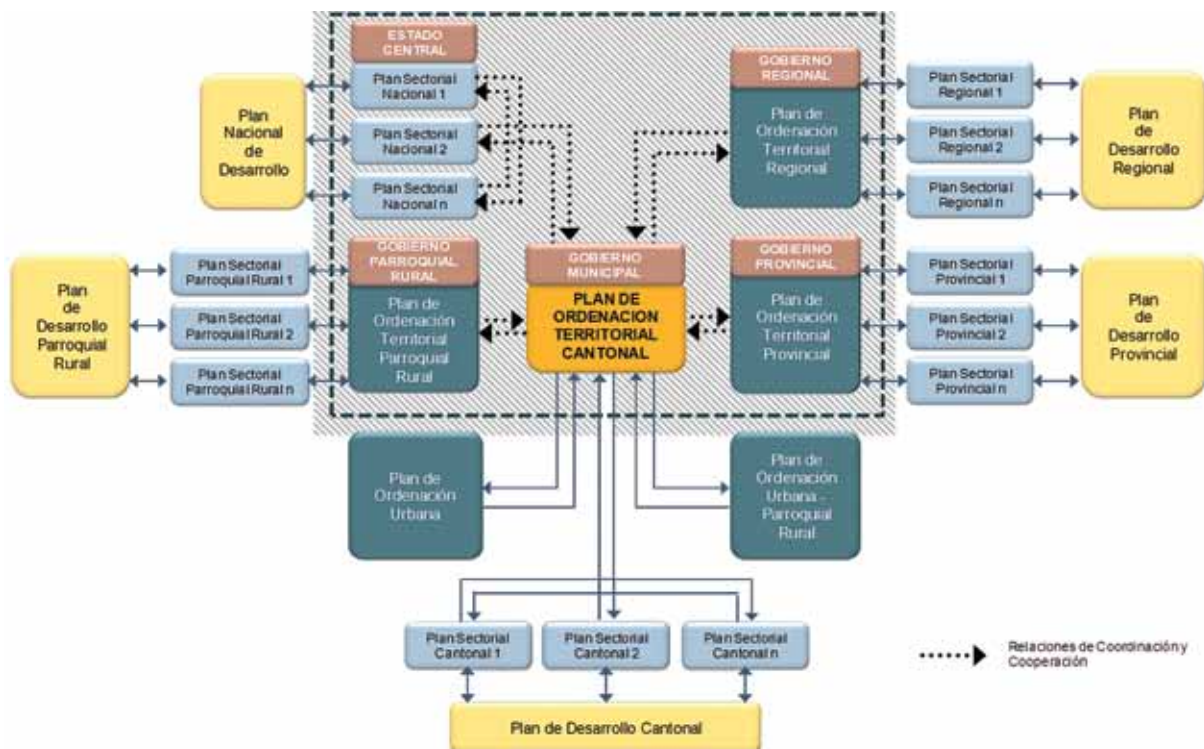
Así, el gobierno municipal se convierte en el administrador protagonista del territorio y entonces ha de arrogarse además un papel de autoridad que registra las determinaciones de los otros planes, las discute y las asume; teniendo también a su cargo la tarea de restablecer en el Plan de Ordenación Territorial Cantonal, la coherencia de todas las determinaciones, incluyendo las propias. Ver Gráfico N° 4.

### C3.3.- Unidad territorial de gestión predominante: el espacio cantonal

De lo dicho, se desprende que la construcción de la imagen objetivo del Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral tendrá predominantemente como unidad territorial de gestión al espacio cantonal; es decir su resultado, será en gran medida el esfuerzo que se haga en cada uno de los 221 espacios cantonales por trabajar en los términos de coordinación y cooperación ante aludidos.

Obviamente, lo expuesto para el nivel nacional, es pertinente también para el espacio regional y provincial en relación a la mayoría de las determinaciones que contendrán sus respectivos planes de ordenación territorial.

**GRAFICO N° 4. SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL DEL ECUADOR: Principales Relaciones de Coordinación y Cooperación Territoriales entre los Niveles de Gobierno.**



Fuente y Elaboración: Propia

### C3.4.- Establecimiento de pautas procedimentales en relación a la construcción del modelo territorial objetivo.

En la perspectiva anterior se estiman pertinentes estos instrumentos de relación entre gobiernos autónomos descentralizados y de estos con el Estado central, con el propósito de ir a la elaboración de decisiones válidas para todos -se refiere a los gobiernos comprometidos en el debate de una determinación territorial-, como son los acuerdos, que incluso podrían asimilarse a los "pareceres vinculantes". Desde esta óptica y pensando en la construcción del modelo territorial objetivo, en el marco de "decisiones válidas para todos", será muy útil establecer prioridades en la definición de las determinaciones.

### C3.5.- Combinar las pautas procedimentales con la acción de organismos mixtos o consultivos

Se trata de otra forma organizativa que se puede combinar con las pautas procedimentales, esto es, de organismos conformados con representantes de dos gobiernos autónomos descentralizados que debaten una determinación de ordenación territorial o entre representantes de uno de estos y del Estado central y alcanzar la coordinación y cooperación. En este sentido parece muy interesante recordar el papel que podrían jugar organismos mixtos o consultivos conformados por miembros de

los llamados “consejos de planificación” que prevé la Constitución en su Artículo 279. Pero incluso se abre otra oportunidad importante para avanzar en la ansiada coordinación y cooperación territoriales, es la de los “consejos ciudadanos” que también establece el ya mencionado artículo, para otorgarle la dimensión participativa a la planificación del desarrollo.

### **C3-9- Los planes de ordenación territorial: un proceso**

Por último no queda sino que señalar que la gestión del sistema que se propone debe huir de los esquemas rígidos, del modelo de planes acabados o de difícil revisión. El Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral y por tanto sus elementos, los planes de ordenación territorial regional, provincial, cantonal, parroquial rural, han de ser sobre todo un proceso, unas instancias de coherencia en permanente evolución y actualización. Pues se trata de que las actuaciones sectoriales se produzcan en el territorio en un marco de formalidad, abierto, de procedimientos afines a la discusión, al debate, de crecientes coincidencias; por tanto ajenas a cualquier criterio más o menos arbitrario, de planteamientos unidireccionales o al enfrentamiento de propuestas rígidas.

¿El Ecuador de hoy está listo para asumir este desafío constitucional: la ordenación territorial?

Cuenca, octubre de 2010.

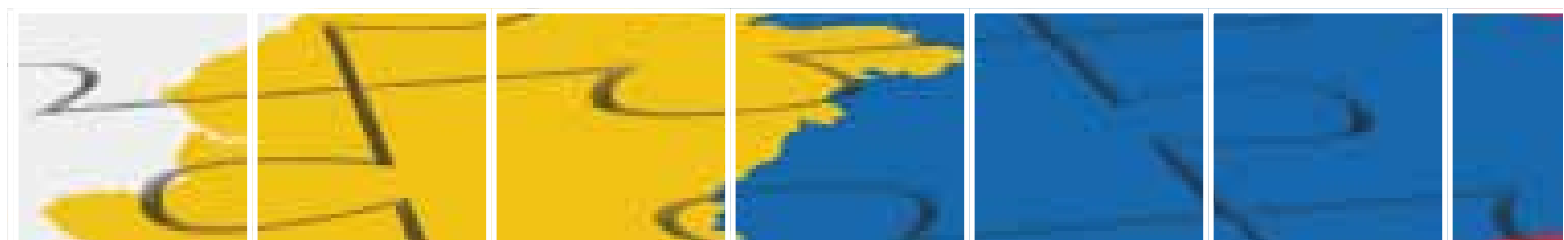
## **CITAS:**

1) GÓMEZ OREA, DOMINGO.2002. “Ordenación Territorial”. Ed. Agrícola Española s.a. Madrid, pág. 182.

(2) Ibid., Pág. 108.



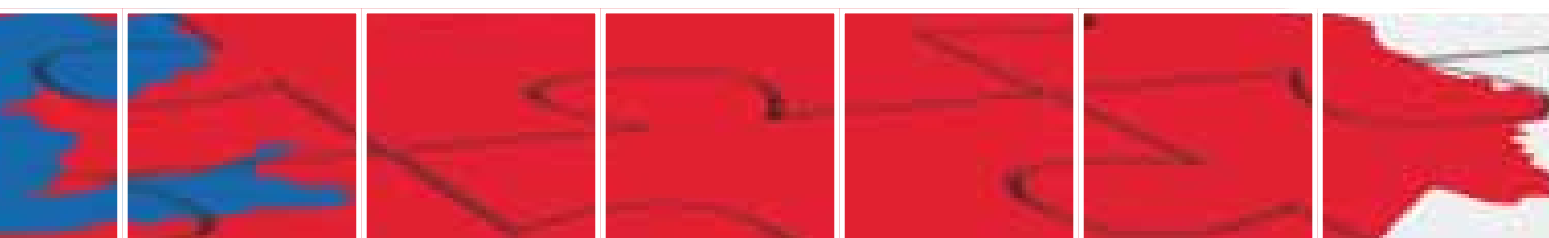




EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## **VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN DESAFÍO CONSTITUCIONAL**

Virgilio Hernández E .  
Asamblea Nacional





# VII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN DESAFÍO CONSTITUCIONAL

Virgilio Hernández E .<sup>1</sup>  
Asamblea Nacional

Quiero sumarme a la felicitación que se ha realizado durante toda la jornada por la materialización de este simposio, a los organizadores, en particular a la Universidad de Cuenca, es importante reconocer su involucramiento en la discusión y debate de la problemática nacional y regional.

## I. ANTECEDENTES

Ecuador presenta una realidad de profunda iniquidad en su desarrollo territorial. El índice de Gini (indicador de desigualdad en los ingresos) por necesidades básicas insatisfechas, a escala cantonal, es superior al cero punto nueve. Esta situación, pone en evidencia la permanente transferencia de la riqueza social desde la periferia de los territorios nacionales hacia los centros económicos. Cuando en el debate político y académico se defiende que determinados territorios puedan apropiarse de lo que se genera por tributos o explotación de recursos naturales, se omite reflexionar que la potencialidad de dichos espacios geográficos condensa un esfuerzo que va más allá de esos territorios. Así por ejemplo, los tributos con que aportan Guayas o Pichincha, en primer lugar, reflejan una composición histórica de distribución de recursos y poder; y, en segundo lugar, en estas circunscripciones, por operar como centros administrativos, se recauda lo que se genera en distintas latitudes del Ecuador.

En los cuadros siguientes, información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), podemos apreciar las consecuencias de este sistema, pero sobre todo, es evidente que las regiones menos atendidas corresponden a las del callejón interandino central, la Amazonia o las provincias que menos factores de poder económico o político han tenido para presionar por un reparto más equitativo en las leyes que asignaban recursos provenientes del presupuesto general del estado, por rentas o recursos extrapresupuestarios.

Los mapas nos determinan con claridad la situación de la que partimos, fruto precisamente del modelo descrito y, de alguna manera, del desarrollo territorial que se ha impulsado en el Ecuador.

Desde el origen, Ecuador se construyó en función del circuito del capital provocando una constante tensión entre el desarrollo de los polos y el resto de Ecuador. Lo cual, a su vez, muestra la ausencia de un proyecto de desarrollo nacional.

Podríamos establecer una breve síntesis de los modelos de organización territorial que se han presentado en el Ecuador y que explican su configuración actual, sin dejar de mencionar que, con la excepción del período precolonial, han estado marcados por una fuerte dependencia de la economía internacional.

El Ecuador, al igual que el resto de América, estuvo habitado por pueblos originarios que desarrollaron importantes avances en la ciencia, el arte, la agricultura endógena y autosustentable, inclusive desarrollaron relaciones entre pueblos de distintas regiones. A partir del siglo XV, el imperio inca, con asiento en el actual Perú, emprendió un proceso de expansión, construyendo diferentes centros de poder localizados sobre todo en el callejón interandino. Se presenta un primer momento de homogenización, aunque con distintos focos de resistencia, en la región con los cañaris.

---

<sup>1</sup> Intervención en el VII Simposio Nacional, Ordenamiento Territorial, un desafío constitucional. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ex Asambleísta Constituyente en 2007- 2008. Actual Asambleísta por la provincia de Pichincha, en representación del Movimiento Político Alianza PAIS, Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial

Con el advenimiento de la conquista y la colonia se desarrolla un segundo modelo, que privilegia los centros urbanos en torno a las fuentes principales de explotación latifundista y aprovechamiento de la riqueza. Empieza el desarrollo de Guayaquil y el fortalecimiento de Quito como centro administrativo, aunque también tienen importancia otros territorios como Riobamba, Cuenca, Zaruma, entre otras.

Al inicio de la República, encontramos un tercer momento, en el que se han consolidado tres centros de poder que son Guayaquil, Quito y Cuenca, aunque con una serie de intereses y conflictos contrapuestos, que se expresan en las campañas de independencia que se presentan en las primeras décadas del siglo XIX y en el surgimiento mismo de la república. El modelo de organización gira en torno al dominio oligárquico terrateniente y la explotación salvaje de la fuerza de trabajo de indígenas y afroecuatorianos. Una característica en esta etapa, es que la Constitución de la República de 1830 permitió acuerdos frágiles entre los grupos oligárquicos que se van a ver reflejados en el alto grado de exclusión que se evidencia en los marcos normativos que se expiden durante ese siglo. Además la formación de la República del Ecuador se realizó, marginando e institucionalizando la explotación del componente nacional, es decir, de los pueblos y comunidades indígenas.

Una cuarta etapa es la que podríamos sintetizar como un esfuerzo de integración que tuvo un primer intento conservador en los gobiernos de García Moreno y posteriormente con la revolución liberal de Eloy Alfaro. La construcción del ferrocarril no solo permitió una comunicación efectiva entre Quito y Guayaquil sino que dinamizó el mercado interno y facilitó un mecanismo real y material de la existencia del Estado. Se inicia un proceso de institucionalización del Estado que se profundizará dos décadas más tarde con la revolución juliana.

Un quinto momento tiene que ver con el llamado boom petrolero y la “sustitución de importaciones”, que por un lado permite el crecimiento de Quito y Guayaquil, el desplazamiento y la migración interna debido a la implantación de industrias y fabricas en estas ciudades, así como los aportes estatales para el impulso al aparato productivo. Al mismo tiempo, la explotación petrolera, que inicia en la Amazonia sin mayores controles, provoca contaminación y agravamiento de la situación de marginación, sobre todo del nororiente ecuatoriano. Además en este momento se produce una reforma agraria incipiente y parcial, que en la Sierra distribuye parcialmente las tierras y provoca la colonización agresiva de la Amazonia, lo que incluso reconfigura el mapa político y administrativo de la región. En la Costa la tenencia de la tierra se mantiene prácticamente intocada, consolidándose el esquema de concentración de las mejores tierras para la agroexportación.

El sexto momento, que arranca desde inicios de los años 80, está relacionado con la perspectiva de integración que empujaron las élites políticas al mercado mundial, con lo cual se consolida un modelo de economía primaria, que privilegia la agroexportación desplazando la producción interna para el mercado local y múltiples formas de economía agraria, ganadera, artesanal y manufacturera; ello conlleva a un proceso de descampesinización y la consiguiente migración del campo a la ciudad y sobre todo al exterior. Se provoca un crecimiento acelerado y no planificado de las grandes ciudades y otras intermedias, al margen de la acción del estado e incluso en convivencia con élites políticas locales, se incentivan invasiones generando una estructuración caótica de las ciudades y los sectores periurbanos. Al mismo tiempo, la crisis del sector productivo, impulsada por el privilegio del capital financiero especulativo, ocasiona el cierre de industrias y el crecimiento de la economía informal. Surgen propuestas de descentralización y autonomías bajo el argumento del fracaso e ineficiencia del Estado, por lo cual se pretendió trasladar roles y funciones básicas al sector privado y a los gobiernos seccionales. Los planteamientos de autonomía y descentralización se desarrollan en las zonas consideradas ricas y básicamente pretenden la apropiación y manejo de los recursos tributarios o naturales que se generan en dichas regiones. En el año 2000, se efectuaron seis consultas populares provinciales, que ganan ampliamente, con dichos argumentos.

En síntesis, en estas primeras etapas o momentos, la organización espacial se construye en función del circuito del capital, por eso se puede encontrar unas zonas fuertemente desarrolladas y contradictoriamente una periferia desconectada de esos centros. Esta tensión nunca fue canalizada de manera institucional, provocando conflictivas dinámicas regionalistas o centralistas que han ahondado las diferencias y desconfianzas mutuas entre las regiones y el nivel central, así como también desorden, dispersión y duplicación de las acciones estatales en los territorios.

A estas consideraciones hay que sumar las de orden geopolítico, hace un poco más de cincuenta años, el ex Presidente Galo Plaza Lasso sostuvo que “el oriente ecuatoriano era un mito”, descartándose de esta forma de la responsabilidad del estado sobre la mitad del territorio ecuatoriano y reduciendo su preocupación al tema fronterizo. De la misma manera, la histórica conflictividad con el Perú que tenía el país hasta 1997, ocasionó el abandono de la región austral con el argumento de la seguridad nacional y de no facilitar vías de acceso para una probable invasión por vía terrestre.

Conviene decir, como lo hacía Alberto Flores Galindo, historiador peruano, que es muy difícil que exista una región sin regionalismo. Por lo tanto, lo natural en un país, a pesar de su tamaño, son las diferencias. Entonces, ¿qué es lo complicado? Que lo diferente se convierte en desigual y esto, transformado en política institucional, se torna en una situación trágica para el país. No es casual, por ejemplo, que las provincias que menos asignación presupuestaria de recursos han recibido históricamente son las del callejón interandino central (alta concentración de población indígena) y Esmeraldas (afroecuatorianos). Es decir, las diferencias regionales son lógicas pero si se exacerban como política institucional dan como resultado un país, que al mismo tiempo, son varios. Construyen un estado en que la polarización es construida también desde los mecanismos de exclusión estatal.

En este aspecto, recojo lo que decían en otro panel, tan peligroso como el centralismo puede ser ese autonomismo que se desvincula del conjunto del país. Apenas hace diez años, en el Ecuador, se realizaron seis consultas populares en diferentes provincias que ganaron con más del setenta por ciento de los votos. El contenido central de esas consultas era, que lo que se genere de recursos en esas regiones, se quede fundamentalmente en las mismas. De la misma forma, la famosa frase de que “se hace autonomía al andar” nos reflejaba la ausencia de un proyecto global, no existía ni importaba un modelo de descentralización para el Ecuador, sino una forma de que las provincias o regiones con mayores recursos obtengan rentas y recursos sin importar el desarrollo armónico del resto del territorio.

En los últimos años, el Ecuador intenta ensayar un nuevo modelo, cuya primera síntesis se encuentran esbozada en la Constitución del 2008, con la que se recupera algunos roles básicos del estado como por ejemplo de planificación, regulación, redistribución. Así mismo, establece coordenadas fundamentales para construir un país desconcentrado, descentralizado y con regiones equipotentes y equilibradas.

## II. RECUPERACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Un aspecto que se ha abordado en el marco de este simposio, es el relacionado con la recuperación del Estado. No puede olvidarse que arrastramos dos décadas en las que se desvirtuó con fuerza el rol del Estado como planificador, regulador y redistribuidor.

No se puede ignorar que hasta el 2007 la Secretaría Nacional de Planificación del Estado, (Senplades) era una institución débil que servía para calificar la prioridad de los proyectos, igual analizaba la realización de aceras y bordillos en cualquier cantón del país, que la construcción de una gran represa o central hidroeléctrica. La planificación era un procedimiento burocrático antes que una perspectiva estratégica y de largo plazo.

Incluso en la perspectiva liberal se acepta que el Estado no puede dejar de cumplir un papel regulador, que no obstante, antes del 2008 era débil. Por lo tanto, plantearse el reto del ordenamiento territorial, del desarrollo regional, solo puede hacerse recuperando algunos roles fundamentales del Estado, como actor, planificador, redistribuidor y regulador. Cuando se habla de la dimensión del territorio no solo se hace referencia a ideas rectoras, si no a recortes espaciales de la diversidad de lugares y comunidades, en el marco de la atención entre lo global y local.

Ahora, una precisión importante es que la sola inversión en infraestructura no garantiza el desarrollo, si no está vinculada con la construcción de diversas formas de capital social. Cuando se hace referencia a la infraestructura hay que dejar de concebirla únicamente como la obra física sino como mecanismo de cohesión que permite mejorar la calidad de vida, la vecindad, la identidad, en definitiva la relación con la sociedad.

Hay elementos que tienen que ser recuperados desde la perspectiva legal; pensar en la dotación de infraestructura, como acceso a la producción; a mercados, como motor de la inversión social y económica; es decir, la construcción de infraestructuras y servicios como soporte del desarrollo. Luego, es fundamental recuperar la planificación como herramienta de gobierno, superando la planificación estratégica pero carente de estrategia. La planificación es un proceso socio-territorial, si no hay perspectiva de cambio y transformación, no hay planificación. Lo peor que se puede hacer es convertir a la planificación en una metodología. Ahora, con el nuevo marco jurídico, la planificación es obligatoria y tiene que realizarse en relación directa con la participación.

### III. EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

La nueva Constitución de 2008 establece algunas consideraciones sobre el territorio y sienta las bases jurídico políticas para avanzar en la descentralización y en la construcción de equidad territorial. Revisemos las disposiciones más importantes, en este sentido:

1. El artículo 1 de la Constitución de la República (CR) dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

2. El título V de la CR (arts. 238-274) trata todo lo relacionado a la “Organización Territorial del Estado”. En el capítulo primero de este título se establecen los principios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). El capítulo segundo trata lo relacionado con la división político territorial, en la que se incorporan las regiones a las parroquias rurales, los cantones y provincias. En el capítulo tercero se desarrolla todo lo referente a los gobiernos autónomos descentralizados que existen en cada uno de los territorios, así como los regímenes especiales que pueden establecerse. El capítulo cuarto conoce sobre lo referido al sistema nacional de competencias y finalmente en el capítulo quinto se establecen las normas y principios básicos sobre los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados.

3. El tema de la autonomía regional ha sido sin duda uno de los más relevantes, en los últimos años, tanto en Ecuador como el resto de la región; por ello, en la Constitución se fijan tres elementos interdependientes: a) Se garantiza que los “gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”, b) Se establecen como principios de cada uno de estos gobiernos la solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; y, c) Se prescribe claramente, que de ninguna manera, el ejercicio de la autonomía constitucional permitirá la secesión del territorio nacional (Art. 238).

4. Se determinan las bases para un nuevo sistema de descentralización que supere las deficiencias ocasionadas por la “descentralización a la carta o modelo uno a uno”. La nueva Constitución estipula que el proceso operará a través de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo. Señala claramente que el estado deberá definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. (Art. 239) De igual forma, constituye un avance que en la nueva Constitución se establezcan las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno (Arts. 261, 262, 263, 264 y 267).

5. En la CR se determina como obligatoria la planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, la misma que tiene que garantizar el ordenamiento territorial. (Art. 241). Adicionalmente, para desarrollar el Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa, se estructura un Consejo Nacional de Planificación integrado por los distintos niveles de gobierno y con participación ciudadana. Se instituyen los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, que a su vez, estarán presididos por sus máximos representantes. (Art. 279). De igual forma, la CR, en su artículo 100, manda que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la

calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. También se instituye que las sesiones de los GAD serán públicas y con derecho a la participación de la ciudadanía (Art. 101).

6. Una condición de la construcción democrática del ordenamiento territorial es la diferenciación de las diversidades existentes y la potencialización de los territorios excluidos, por ello la Constitución establece determinaciones especiales para la Amazonia (Art.250), así como para las zonas de frontera (Art. 249) y para las Islas Galápagos (Art. 258). Se sientan las bases jurídicas para la conformación de regiones como espacios intermedios de gobierno (Arts. 244-246; 251). La constitución de Montecristi no solo reconoce la existencia de distritos metropolitanos sino que prevé la posibilidad de su formación en todos aquellos cantones que por sí mismos o de forma contigua sobrepasen el millón de habitantes (Art. 247). De igual forma, por vez primera se consideran disposiciones, que permiten la construcción de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de la división política administrativa del estado (Art. 257).

7. La CR, siguiendo las orientaciones de organismos de derechos humanos, reconoce a las personas el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Art. 31).

8. La Constitución de 2008 contiene disposiciones para avanzar en la equidad en la asignación de recursos. Establece que los presupuestos deberán sujetarse a sus propios planes y deberán estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo. (Art. 293). De la misma forma, contempla que los recursos que se transfieran del presupuesto general del estado deberán ser directos, predecibles, oportunos y automáticos; y al menos, serán del quince por ciento de los ingresos permanentes y cinco por ciento de los no permanentes (Art. 271). En el artículo 272 se establecen los criterios con los cuales se deberán asignar estos recursos: Tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; y, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. Además, en el texto constitucional se hace constar la obligación de que todos los niveles de gobiernos conducirán sus finanzas públicas de forma sostenible, transparente y responsable (Art. 286).

9. En el texto constitucional también se manda que la inversión tanto pública como privada, nacional e internacional buscará incentivar la generación de equilibrios regionales y sectoriales (Art 339); así como el establecimiento de políticas demográficas que contribuyan al desarrollo territorial e intergeneracional (Art.391).

10. La Constitución de 2008 propende a la asociatividad de los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 243 dice que: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”. Esta disposición permitió que posteriormente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) se establezcan tanto las mancomunidades como los consorcios para los territorios no contiguos, como formas que permitan la colaboración y el trabajo conjunto para superar los problemas comunes. Así mismo, la CR señala de forma precisa que “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (Art. 260).



## IV. COMPETENCIAS Y CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN <sup>2</sup>

Enfoque conceptual de la organización territorial, descentralización y autonomía, en el marco de la reforma democrática del Estado

A lo largo de las últimas dos décadas, el Estado ecuatoriano ha visto sustancialmente afectados sus roles de planificación, regulación y control democrático de los procesos sociales, productivos, financieros, etc. Las reformas aplicadas en esos años intentaron liberalizar y flexibilizar las esferas económicas, comerciales, laborales, etc.; para dejar en manos del mercado la orientación e impulso de las dinámicas de desarrollo nacional.

En este contexto, los gobiernos seccionales promovieron una descentralización orientada a sustentar, en la medida de sus posibilidades, los espacios abandonados por el Gobierno Nacional. La agenda de descentralización y autonomía planteada en los años noventa conjugaba una doble faceta: la de una dinámica de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, en la modalidad de uno a uno y la de favorecer una inserción en el escenario de la globalización, aplicando estrategias locales de desarrollo exógeno.

Ante los negativos resultados de la aplicación de este modelo en el campo económico, social, político y en el desarrollo territorial equitativo, el Ecuador ha emprendido una recuperación de los roles efectivos estatales, necesarios para impulsar el desarrollo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos. El tipo de descentralización y autonomía correspondiente con este proceso de reforma del Estado está íntimamente ligado al modo de desarrollo, es decir, a los roles y relaciones que se les atribuye al Estado, a la sociedad, al mercado y a la naturaleza.

Asimismo, el proceso de reforma del Estado incluye una agenda sustantiva para democratizar el sistema político y racionalizar la acción de la institucionalidad pública. Por ello, para acercar el Estado al ciudadano e impulsar la efectividad de las acciones de gobierno, son ejes fundamentales de la reforma estatal el impulso a los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana. En ese sentido, constituye un imperativo democratizar toda la institucionalidad estatal, en especial de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante la incorporación de efectivos y amplios mecanismos de participación y control social.

Es preciso abandonar la falsa dicotomía que plantea que la autonomía y la descentralización suponen necesariamente un debilitamiento y una desarticulación del Estado y, de que, a la vez, el fortalecimiento de un aparato estatal eficaz, inteligente y articulado, implica de manera ineludible menores niveles de autonomía y descentralización.

El fortalecimiento de la autonomía y la descentralización debe implicar per se una consolidación de los poderes y de la institucionalidad estatal seccional, debidamente articulada a un sólido y efectivo gobierno central desconcentrado. Aquello se combina con la necesidad de generar en todos los niveles de gobierno un estado eficaz y democrático donde los gobiernos locales gocen del mayor grado de autonomía y descentralización política, administrativa y financiera. Cabe afirmar que a mayor descentralización se requiere una mayor capacidad de coordinar y articular las acciones y políticas estatales.

Esta descentralización y autonomía efectiva suponen un esquema ordenado de asignación de competencias, con base en el cual cada uno de los niveles de gobierno, debidamente articulados y engranados en conjunto, impulse un modelo de Estado integrado, encaminado a lograr el bienestar colectivo. Es imprescindible vincular el proceso de descentralización y autonomía a la dinámica de desarrollo local y nacional como las dos caras de una misma moneda, para lograr un desarrollo territorial equilibrado, que, mediante la gestión coordinada de todos los niveles de gobierno, consolide distintos polos territoriales de impulso al desarrollo del país.

---

<sup>2</sup> Algunas de las reflexiones contenidas en este apartado son recogidas de la exposición de motivos del Cootad.

Un decidido aliento a la autonomía y a la descentralización debe enmarcarse en los principios de igualdad y solidaridad, atendiendo las demandas y reivindicaciones de los territorios con menores capacidades y oportunidades, en particular del sector rural y urbano marginal.

El proceso de descentralización y autonomía debe conjugarse en una amplia e integral visión de una reforma democrática del Estado que articule:

## **PRINCIPIOS GENERALES**

En este marco conceptual y constitucional, el Cootad desarrolla los conceptos que definen la autonomía política, administrativa y financiera para su pleno reconocimiento; y establece claros impedimentos y límites a las funciones del Estado o cualquier autoridad extraña, necesarios para garantizar la autonomía a los gobiernos autónomos descentralizados y se definen los siguientes principios:

**Unidad.**- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.

La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, así como la equidad de género, generacional.

**Solidaridad.**- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las iniquidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

**Coordinación y corresponsabilidad.**- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentiva a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias y ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

**Subsidiariedad.**- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el Cootad dispone que el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Se admite el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

**Complementariedad.**- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del

buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

**Equidad interterritorial.-** La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos deberán garantizar el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

**Participación ciudadana.-** Se concibe la participación como un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

**Sustentabilidad del desarrollo.-** Se prevé que los gobiernos autónomos descentralizados prioricen las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, buscando generar el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.

## **FINES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

Se establecen como fines de los gobiernos autónomos descentralizados, en sus respectivas circunscripciones territoriales, los siguientes:

- a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;
- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;
- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;
- e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;
- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir;
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

## **DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS**

La Constitución de 1998 establecía un esquema de descentralización, basado en la voluntad de los entonces llamados gobiernos seccionales, según la cual, a excepción de la defensa, política exterior y política económica del Estado, cualquier competencia podía ser descentralizada. Cuando una entidad seccional solicitaba y tenía la capacidad operativa para asumirla, el gobierno central obligatoriamente debía transferir las competencias solicitadas.

Tras diez años de vigencia del modelo de transferencia de competencias conocido como “uno a uno”,

el país avanzó poco en términos de descentralización. En la práctica, los gobiernos locales de las ciudades más grandes del país y algunos municipios pequeños, que contaron con gran apoyo de la cooperación internacional, recibieron competencias adicionales, mientras la gran mayoría de municipios del país continuaron desempeñando sus roles tradicionales.

Ahora, con la nueva ley se pretende que el proceso de descentralización sea progresivo, obligatorio y general, por tanto, lo que se traslade a un gobierno autónomo descentralizado tiene que trasladarse a todos del mismo nivel de gobierno. Ahora, efectivamente esta transferencia no puede ser a la misma velocidad, de hecho habrá gobiernos autónomos que pueden descentralizar de forma inmediata, mientras otros tendrán necesariamente que desarrollar un proceso.

A diferencia del modelo discrecional de descentralización, el Cootad regula, de conformidad con la Constitución, un sistema nacional de competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que de forma gradual deben ser obligatoriamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central.

De esta manera, no solamente el gobierno central tiene el deber de transferir las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, sino que éstos deberán asumir progresivamente un conjunto de competencias propias de su nivel. En consecuencia, el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los gobiernos autónomos descentralizados la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional de cara a asumir sus roles.

Para la aplicación de este esquema de descentralización, el Cootad:

- Establece las características específicas del carácter progresivo e integral de la descentralización; de tal manera que se pueda clarificar qué hace cada nivel de gobierno en el territorio, al mismo tiempo, permite articular las acciones y competencias de cada gobierno autónomo descentralizado.
- Define los conceptos de sistema nacional de competencias, sistemas sectoriales, sectores privados, estratégicos y comunes. El Sistema Nacional de Competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. En tanto que se define a los Sectores como las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Se clasifican en sectores privados, aquellos en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables. Sectores estratégicos aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con el Cootad. En tanto que sectores comunes son todos los demás de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.
- Precisa los conceptos de competencias, exclusivas y concurrentes. Competencias son las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias. Competencias exclusivas, aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Competencias concurrentes, cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. El ejercicio de estas competencias se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

- Determina con precisión las facultades que tienen los distintos niveles de gobierno. Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno y son: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Esta rectoría será nacional, en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privados y estratégicos; y, los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional. La planificación es definida como la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno. La regulación es la potestad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente. El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico. Por último, la gestión se define como la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

- Crea y define las funciones del Consejo Nacional de Competencias, como el organismo establecido en la Constitución para regular la transferencia obligatoria y progresiva de las competencias, la gestión de competencias concurrentes, la asignación de las competencias adicionales y de las residuales y la resolución de los conflictos relacionados con el ejercicio de competencias; así mismo, especifica la normativa para las comisiones técnicas de costeo de competencias.

- Regula el proceso de fortalecimiento institucional para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman sus competencias, en los plazos y condicionamientos que determine el Consejo Nacional Electoral.

- Detalla el proceso de intervención en la gestión de competencias.

## **RECURSOS ECONÓMICOS**

En relación a los recursos para los gobiernos descentralizados autónomos, la nueva Carta Magna también presenta avances significativos, al mismo tiempo que ratifica aspectos importantes definidos en 1998. Mientras en la Constitución de 1998 solamente se establecía que la descentralización de competencias debía estar acompañada con los recursos necesarios, la actual Constitución establece los principios, la participación en el presupuesto general del Estado, y los mecanismos para costear las competencias que serán transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

El Código compila y actualiza las normas que existían en las leyes anteriores de los gobiernos seccionales relacionadas con sus ingresos propios y otros, tributarios y no tributarios.

El Cootad estableció un nuevo modelo denominado A+B, que consiste en una fórmula de reparto del monto de las transferencias, que divide la distribución en dos tramos:

- 1.- Tomando como base el año 2010, se repartirá un tramo igual al entregado a los gobiernos autónomos en este año, el mismo que comprenderá todas las leyes generales y especiales existentes a favor de los gobiernos descentralizados.

- 2.- El monto excedente se repartirá utilizando la fórmula de aplicación de cada uno de los criterios constitucionales y de acuerdo a una ponderación, que se modificará para el año 2013, con la actuali-

zación de la información originada en el censo de población y vivienda 2010 y con la información que deberán entregar los organismos pertinentes.

El modelo que norma el crecimiento anual de las transferencias a los gobiernos autónomos en dos velocidades, la una para los gobiernos autónomos descentralizados con mejores condiciones de desarrollo territorial y la otra para los gobiernos con menores condiciones de desarrollo territorial. La aplicación de esta lógica, a través de los años, producirá la provisión de una canasta de bienes y servicios públicos, independientemente de la localización de las personas.

El desarrollo de la fórmula de distribución de estos recursos se hace con estricto apego a las disposiciones constitucionales y al principio de equidad territorial en la asignación de los recursos, descritos en el artículo 272 de la Constitución de la República, sin embargo, para los primeros años se pondera de manera privilegiada las necesidades básicas insatisfechas (50%) y de densidad poblacional (15%), con lo cual se busca avanzar en la equidad y justicia territorial.

Por otra parte, se desarrollan de manera clara las otras dos fuentes de financiamiento dispuestas por la Constitución: (i) la generación de recursos propios y (ii) el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Para lo primero, se busca optimizar la recaudación de ingresos propios por parte de los distintos niveles de gobierno autónomos, mediante el traslado y la determinación de potestades tributarias específicas para cada uno de los niveles, de lo cual se exceptúa a las juntas parroquiales rurales. La aplicación de los ingresos propios, deberá basarse en el principio de redistribución, además, los respectivos consejos podrán exonerar o reducir tasas y contribuciones especiales de mejoras y deberán valorar las aportaciones realizadas por la comunidad con el trabajo colectivo.

En cuanto a lo segundo, se busca garantizar la sostenibilidad del endeudamiento por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, estableciendo los límites de endeudamiento público que consideren el ahorro primario, determinando también, los mecanismos y condiciones para que el Estado otorgue garantías a los gobiernos subnacionales para endeudamiento externo; y, principalmente, se elimina la subrogación de deuda de los gobiernos autónomos por parte del Estado central que era, junto con las asignaciones sectoriales discrecionales, de los principales mecanismos que generaban las iniquidades territoriales.

De igual forma, se mantienen de forma clara y explícita los recursos provenientes de las leyes 010 y 047.

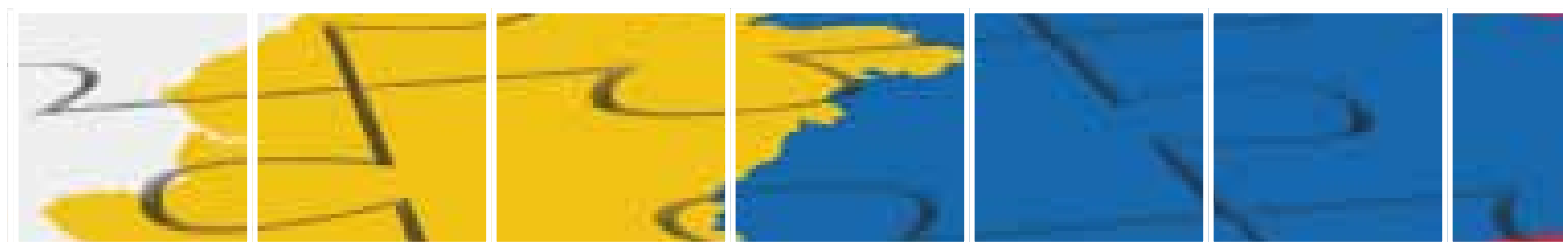
El Cootad establece un conjunto de normas comunes para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo la homologación e integración administrativa, la complementación y la compatibilidad entre los diversos niveles de gobierno.

Los distintos aspectos sobre este nuevo esquema de descentralización, autonomía y organización territorial del Estado ecuatoriano contenidos en el Cootad, constituyen un desafío trascendental para la agenda de transformación social, económica, democrática y de recomposición institucional del Estado ecuatoriano. La agenda de la descentralización y de la autonomía no puede estar reservada a planteamientos de un Estado mínimo o a reivindicaciones políticas exclusivas de sectores que tienden a la conservación del status quo.

Por el contrario, es necesario transformar el sentido igualitario de los procesos de descentralización, en la perspectiva de construir estados democráticos en procura de la igualdad, así como un desarrollo equilibrado y solidario. Una autonomía y descentralización efectivas, que no están encaminadas a desmantelar el Estado sino a potenciar su capacidad de acción coordinada entre sus distintos niveles de gobierno, en busca de la solidaridad, la equidad territorial y la democracia. La descentralización y la autonomía tienen el desafío de democratizar la gestión de los gobiernos autónomos

## V. RETOS FINALES

Finalmente, quisiera plantear cinco retos: El primero tiene que ver con la construcción de regiones, que solo se justifica si hay capacidad de volver a la idea inicial de la justicia territorial y la equidad interregional. El segundo, garantizar la gestión democrática del territorio, propiciando su sostenibilidad. Un tercer desafío es mejorar el nivel de desarrollo de las vías comunicacionales, no solo las terrestres o carreteras; pensemos, por ejemplo que en el país apenas un doce por ciento de población está conectada al Internet. Cuarto, el incremento y la racionalización de la infraestructura en la perspectiva abordada en este simposio. Quinto, promover las zonas más rezagadas y menos dinámicas. Ahí están unos retos planteados que tienen que ser motivo de discusión y debate. Gracias.

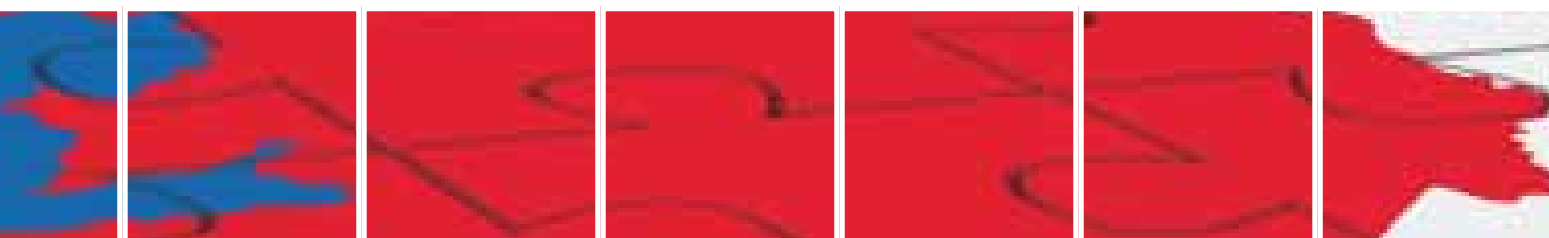




EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL FRENTE A LAS DEMANDAS SECTORIALES Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS O CONCURRENTES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO**

José María Egas  
Gobierno Provincial del Azuay





# EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL FRENTE A LAS DEMANDAS SECTORIALES Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS O CONCURRENTES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

José María Egas  
Gobierno Provincial del Azuay

Consideramos pertinente ubicar el tema ‘El Ordenamiento Territorial frente a las demandas sectoriales y las competencias exclusivas o concurrentes de los diferentes niveles de gobierno’ y, específicamente, sobre las competencias y su articulación en un sistema nacional, como parte del proceso de reforma del Estado y el establecimiento de un sistema administrativo descentralizado.

Recordemos que las tres últimas Constituciones (1978, 1998 y la vigente) incluyen como una de las características del Estado ecuatoriano el ser descentralizado; y que, a lo largo de los últimos 25 años, diferentes gobiernos impulsaron procesos destinados a cumplir la normativa establecida. A pesar de aquello, los resultados referidos a la descentralización de competencias y a su ejercicio han sido mínimos, aunque dichos esfuerzos implicaron el establecimiento de estructuras burocráticas ad-hoc y la inversión de fondos provenientes de la cooperación internacional.

Esta situación que caracterizó el convivir institucional hasta el 2007, se constituyó en un antecedente deficitario para las iniciativas planteadas en el proceso legislativo que dio origen a la nueva Carta Política, desde septiembre de 2008.

Toda vez que hemos sido actores a título personal o en representación institucional, en los procesos de formulación de la Constitución o las leyes secundarias, nuestra opinión no tiene un carácter neutro. Pretende desde una mirada crítica, observar algunos aspectos deficitarios que pueden incidir negativamente en la aplicación de la normativa que busca la construcción del nuevo Estado.

La Constitución en el Art. 239 establece “un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo”, el cual defina las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”. Dictamina a su vez, que una normativa específica, el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), desarrolle el régimen de competencias. Hoy luego de dos años de aprobada la Constitución, el Código ha entrado en vigencia y está publicado en el Registro Oficial.

## CONTRADICCIONES REFERIDAS AL OBJETO DE LAS COMPETENCIAS

El Art. 114 del COOTAD, define como competencias exclusivas, aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno aún cuando su gestión pueda realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

De la misma manera, el Art. 115 establece que son competencias concurrentes, aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Sin embargo de aquello, la Constitución contradice sus propios principios cuando al referirse a la gestión vial, dictamina para un mismo objeto de intervención la competencia de dos o más niveles de gobierno. Así, es responsabilidad del gobierno regional, planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; y del gobierno provincial, planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

El COOTAD complica la situación cuando establece que al nivel central le corresponde las facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización. El problema radica en que las troncales nacionales, y las vías arteriales de los sistemas viales regional y provincial corresponde en su gran mayoría de casos a las mismas vías. Contradicciones en la definición de facultades para los diferentes niveles de gobierno

La Constitución dictamina el carácter de rectoría del Estado Central en todos los ámbitos de las políticas públicas y, el esquema de descentralización obligatoria de todas aquellas facultades que no estén expresamente prohibidas en la norma suprema.

Sin embargo el COOTAD, a la vez que ratifica la facultad de rectoría, normativa y planificación en la gestión vial nacional; establece complementariamente que al nivel central le corresponde la facultad de ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización, situación contradictoria con la norma constitucional.

La misma situación confusa se presenta en el COOTAD cuando, a pesar de ser responsabilidad de los gobiernos provinciales las facultades de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas; define que corresponde a los gobiernos municipales, las facultades de planificar, construir y mantener la vialidad en las cabeceras parroquiales rurales, en coordinación con los gobiernos parroquiales rurales. El conflicto surge por definiciones conceptuales que constituyen a las áreas centrales de las parroquias rurales en circunscripciones urbanas.

## **CONTRADICCIONES REFERIDAS A LA PARCELACIÓN DE SECTORES QUE REQUIEREN TRATAMIENTO INTEGRAL**

El COOTAD determina el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, mediante la articulación de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, el cual, tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional.

Este principio de concurrencia es una ratificación de lo establecido en la Constitución cuando reconoce entre los principios ambientales que la gestión ambiental se aplicará de manera transversal y será de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles (Art. 395).

En este marco el carácter de exclusividad de la competencia de gestión ambiental, hacia los gobiernos provinciales, resulta inconsistente.

Lo dicho introduce posibilidades de conflicto si además de la rectoría nacional en la gestión ambiental, se responsabiliza a este nivel de las áreas protegidas y los recursos naturales y a los gobiernos parroquiales rurales del incentivo en la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

Las mismas situaciones conflictivas de parcelación de la integralidad se presentan al responsabilizar a los gobiernos regionales de la gestión del ordenamiento de las cuencas hidrográficas y al gobierno provincial de la ejecución de las obras en cuencas y micro cuencas hidrográficas. Lo mismo acontece cuando hace referencia a la responsabilidad concurrente en la gestión de los recursos hídricos y sus diferentes usos.

La dependencia con el centro maquillada, en la operatividad de sistemas nacionales

La nueva época democrática instaura la posibilidad del ejercicio pleno de la autonomía responsable de los diferentes niveles de gobierno, bajo lineamientos rectores de política nacional.

Resulta en este marco, aceptable una regulación nacional que garantice el funcionamiento articulado de un sistema de gestión ambiental; sin embargo no es aceptable que la responsabilidad asignada a los

gobiernos provinciales como titulares o municipales de manera concurrente, esté condicionada a calificaciones y reconocimientos desde el centro, con respecto a su capacidad operativa descentralizada.

Los gobiernos descentralizados deben asumir obligatoriamente el ejercicio de las competencias establecidas por ley; de no cumplirlo adecuadamente bajo indicadores y parámetros técnicos definidos, éstos podrán ser observados e impugnados hasta que garanticen su ejercicio. A nuestro entender no caben calificaciones previas.

## **CONTRADICCIONES ENTRE LA TITULARIDAD DE UNA COMPETENCIA Y SU GESTIÓN OPERATIVA**

Uno de los aspectos más conflictivos en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, tiene que ver con la aceptación de la titularidad asignada por la Constitución a uno de aquellos y la obligación de implementar mecanismos operativos por otros.

En este sentido, se establecen relaciones conflictivas entre los gobiernos provinciales cuando deben asumir las competencias exclusivas en gestión ambiental o promoción de actividades agropecuarias, situación que implica su titularidad y, por otra parte las prácticas de los gobiernos municipales o parroquiales quienes históricamente han desarrollado proyectos en estos campos.

Resulta ambiguo entonces el ejercicio de la titularidad de una competencia y la existencia de una cultura que no reconoce la necesidad de rectorías o coordinaciones locales, priorizando la acción operativa con un sentido de competencia y no como complementariedad.

## **LA AMBIGÜEDAD REFERIDA AL FOMENTO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y AGROPECUARIAS**

La Constitución establece la competencia de fomento de actividades productivas a los gobiernos regionales y provinciales; la promoción de la actividad agropecuaria a los gobiernos provinciales; y a los gobiernos parroquiales rurales, la promoción de actividades productivas comunitarias.

Resulta complicado para las realidades territoriales históricamente constituidas, la diferenciación entre lo productivo, lo productivo agropecuario y lo productivo comunitario; más aún cuando las estrategias de complementariedad económica en las familias y comunidades son parte de culturas milenarias.

El COOTAD establece que para el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias que la Constitución asigna a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales, éstas se ejecutarán de manera coordinada y compartida.

Si bien es cierto que el Código, fortalece la función de rectoría nacional en materia productiva y agropecuaria; no queda definido el hecho de que en una etapa nacional de redefinición del modelo de desarrollo, la citada rectoría pueda ejercerse al margen de la ejecución emanada desde instancias del nivel central.

La realidad cuestiona los principios legales vigentes, cuando la Agenda Productiva y más aún las nuevas leyes secundarias en proceso de formulación permiten la ejecución centralizada de actividades al margen de los gobiernos autónomos titulares de dichas competencias.

La normativa tampoco soluciona el tema de las relaciones entre competencias referidas a la promoción productiva con otras competencias o procesos económicos complementarios como la seguridad alimentaria, comercialización, precios o seguridad jurídica.

Los ejemplos citados ponen de manifiesto las complicaciones que tendremos que enfrentar como país, en un proceso de discusión y construcción de un Estado descentralizado.

El ejercicio constituyente de los años 2007 y 2008 demostró que la capacidad legislativa, está supeditada a la voluntad política por definir derroteros a largo plazo.

Dejando de lado las múltiples justificaciones que puedan formularse desde los actores involucrados, debemos afirmar que los esfuerzos tendentes a la reforma del Estado y la consecuente descentralización efectiva de competencias, serán inviables, si no construimos condiciones concretas, que demuestren la existencia de una sólida cultura política o por lo menos la madurez democrática de líderes y ciudadanos, tanto en los territorios subnacionales como en todo el territorio nacional.

Cinco lustros, han demostrado que en el Ecuador, no hemos podido establecer perspectivas consensuadas territoriales o nacionales y, poner en marcha mecanismos efectivos de democratización del poder, como base de cualquier intento de descentralización.

Requerimos una profunda autocrítica que nos re-direccione hacia los nuevos senderos establecidos por la Constitución del 2008 y por las demandas insoslayables que requiere el Ecuador de hoy.

No podremos construir un Estado descentralizado y por lo mismo transferir competencias si:

a) Los decisores políticos y técnicos relativizamos la existencia de un Estado centralista, dependiendo de su ubicación coyuntural en los espacios de poder.

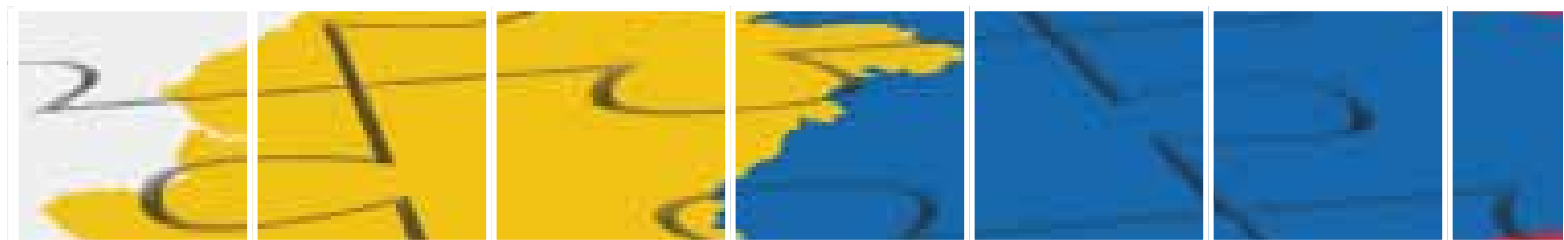
b) Identificamos el Estado como el Gobierno central y excluimos a todas las estructuras estatales descentralizadas y autónomas de su condición de estatalidad.

c) Las prácticas de control del 'poder' se superponen a la eficiencia en la gestión pública dirigida a garantizar el bienestar colectivo.

d) Perennizamos la cultura clientelar de los protagonismos efímeros, mientras se mantiene el estado de mendicidad como práctica social válida.

e) Las reivindicaciones coyunturales eliminan la construcción de procesos a mediano y largo plazo.

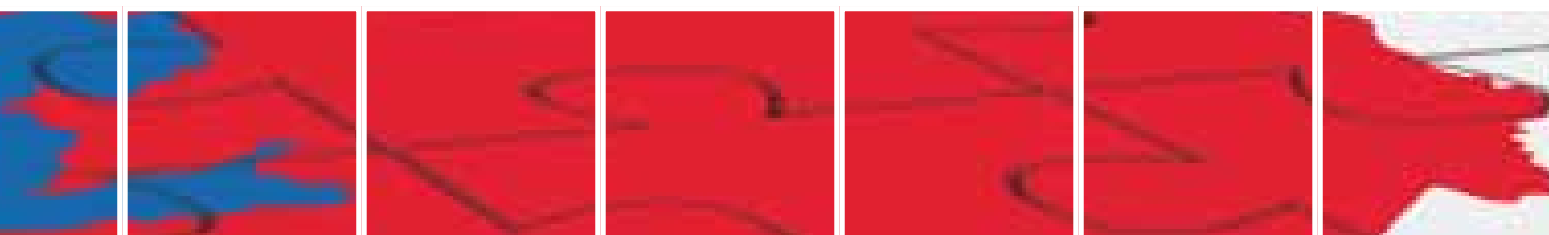
f) Se prioricen las prebendas gremiales por sobre los derechos y la equidad democrática colectiva.



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE EL ORO

Pedro Zeas  
Fundación HABITIERRA

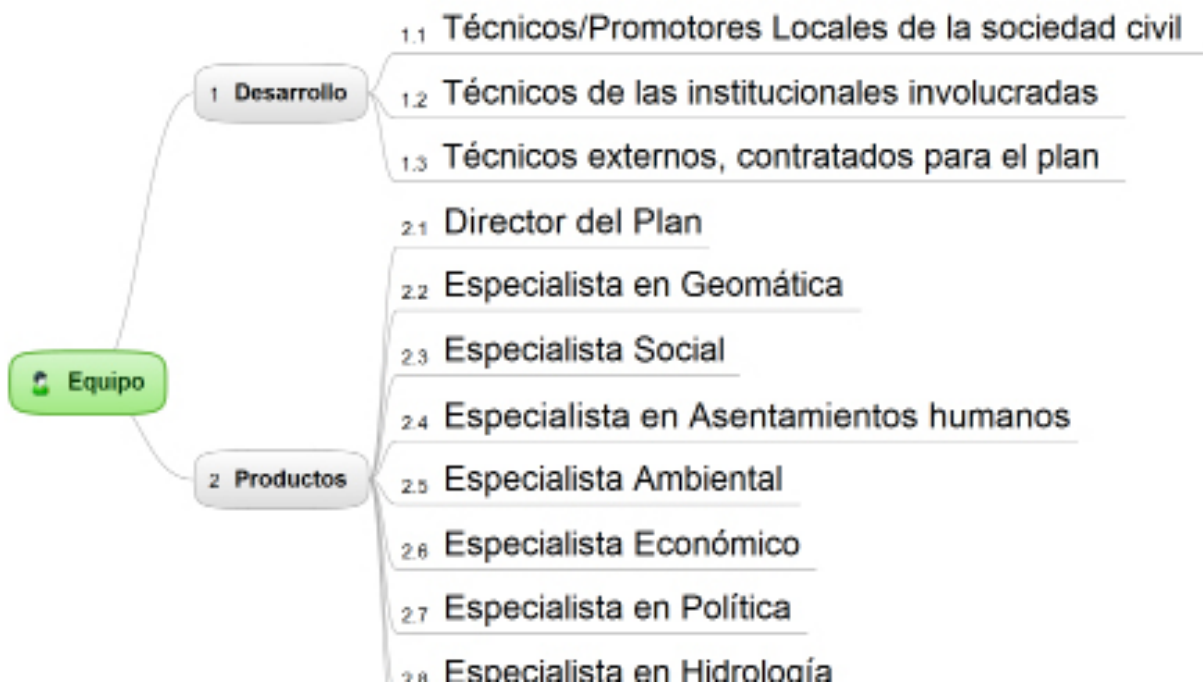




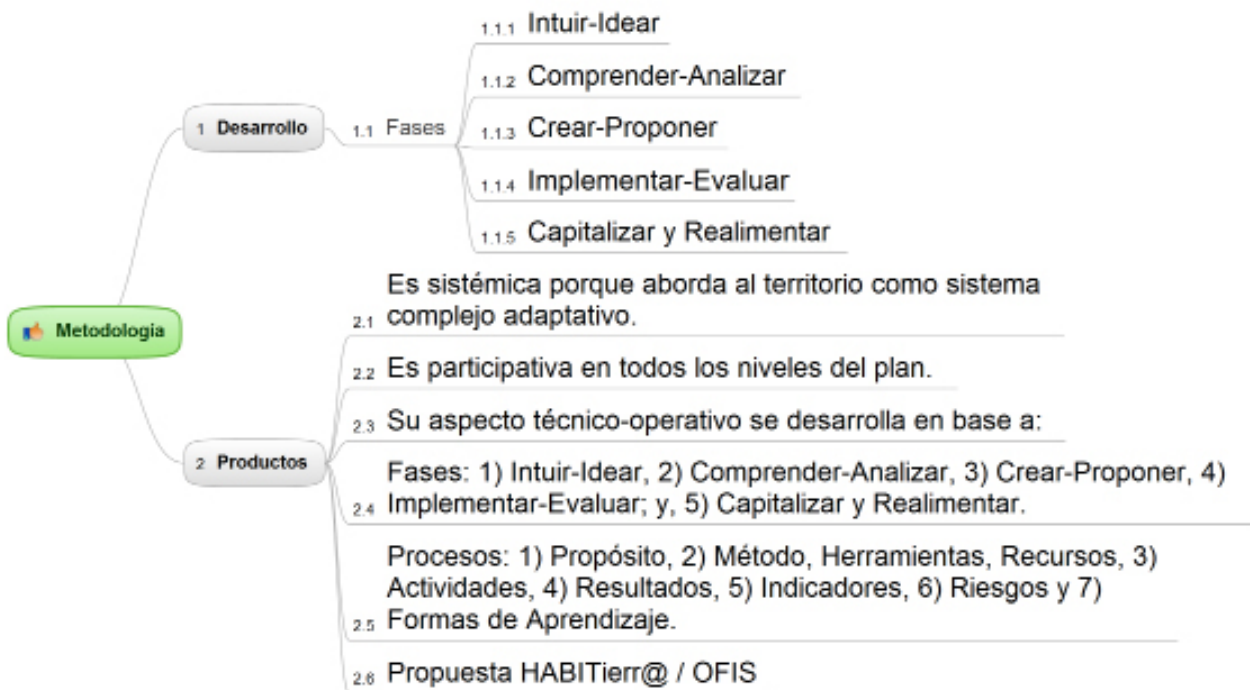
# PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE EL ORO

Pedro Zeas  
Fundación HABITIERRA

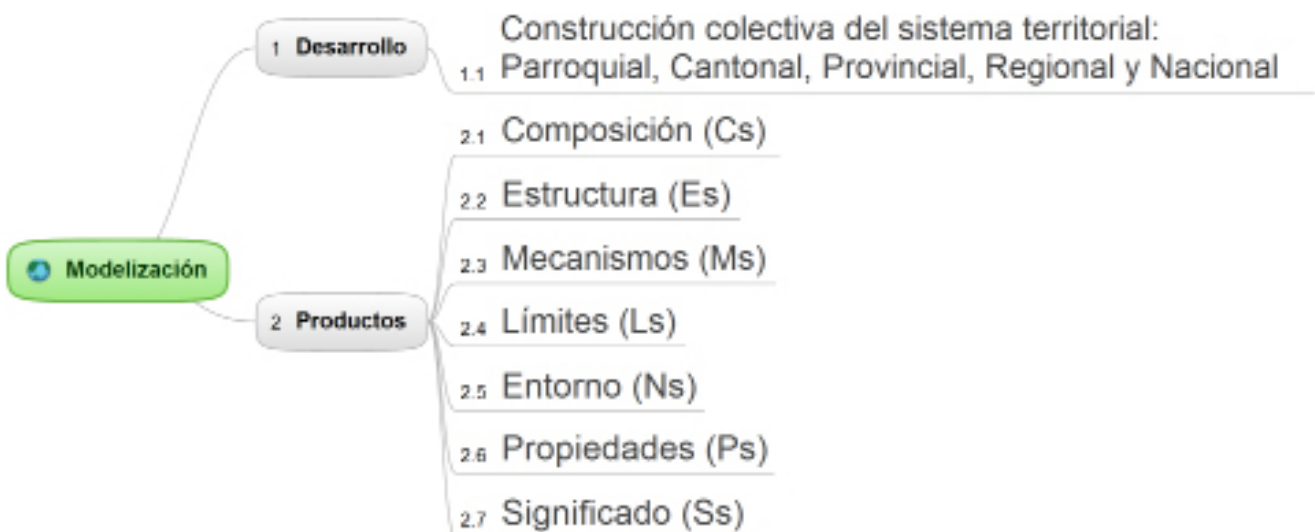
## PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL de la Provincia de El Oro

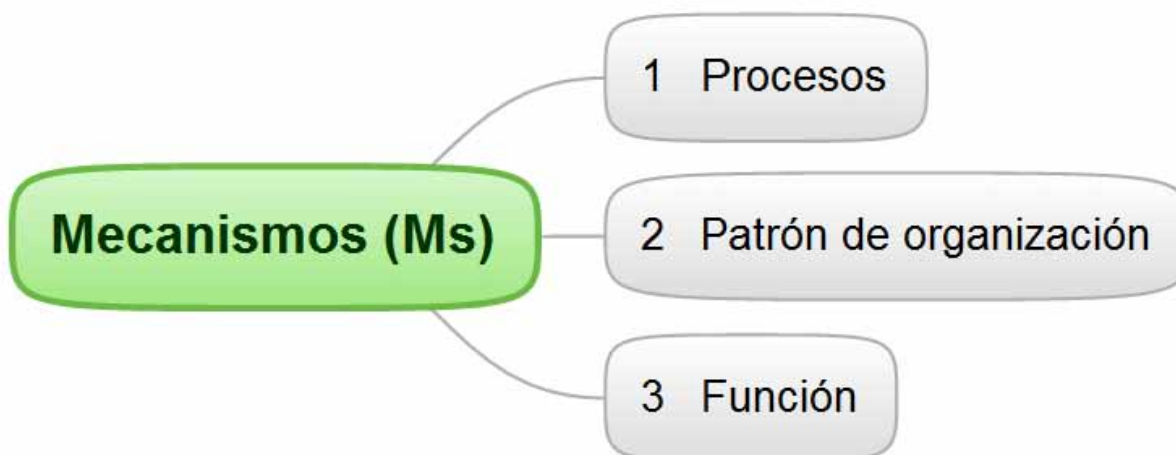
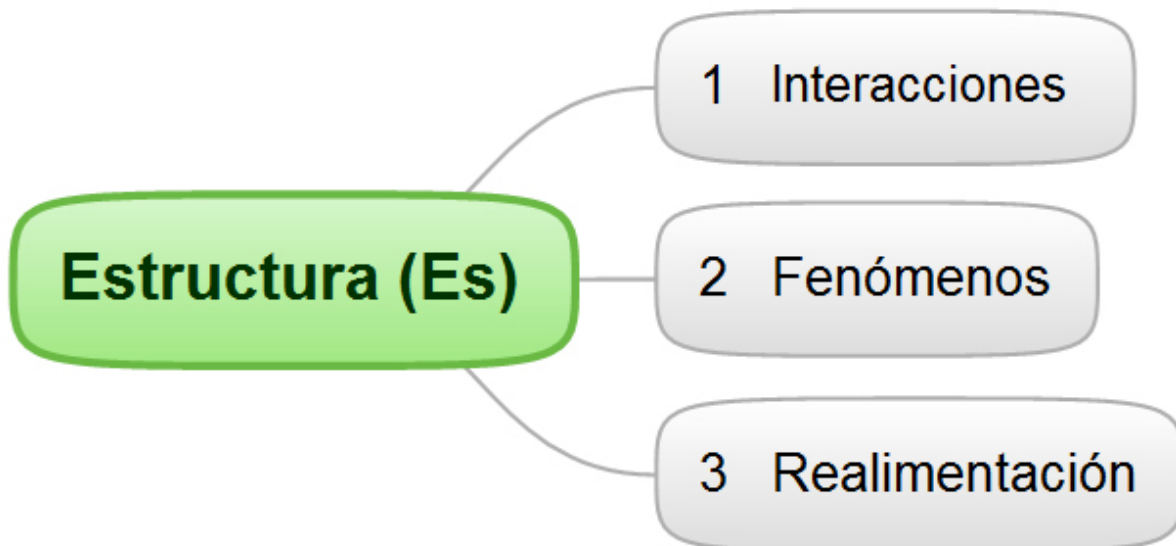
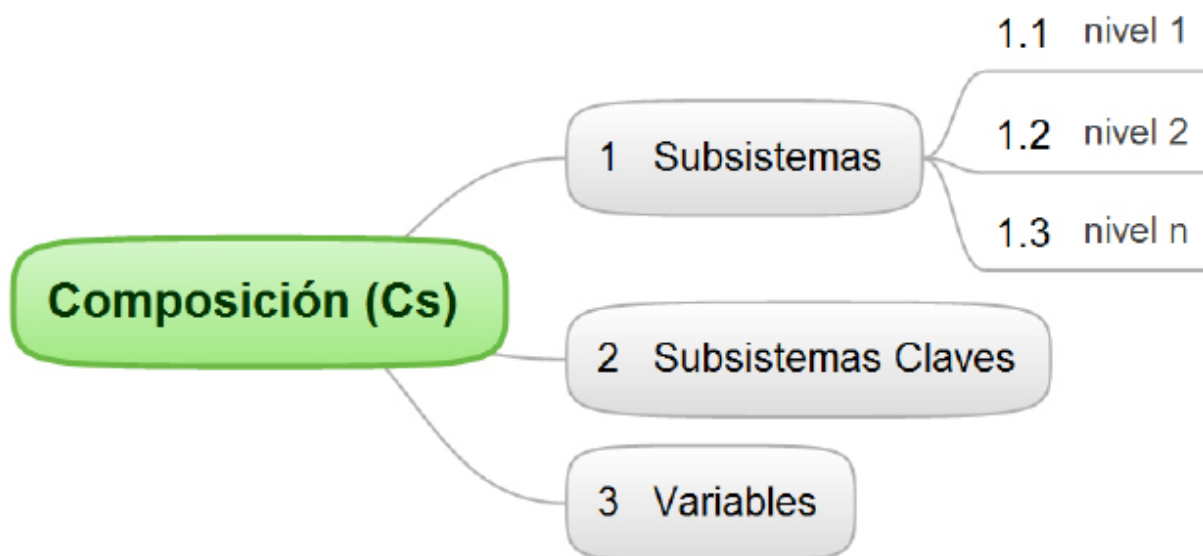


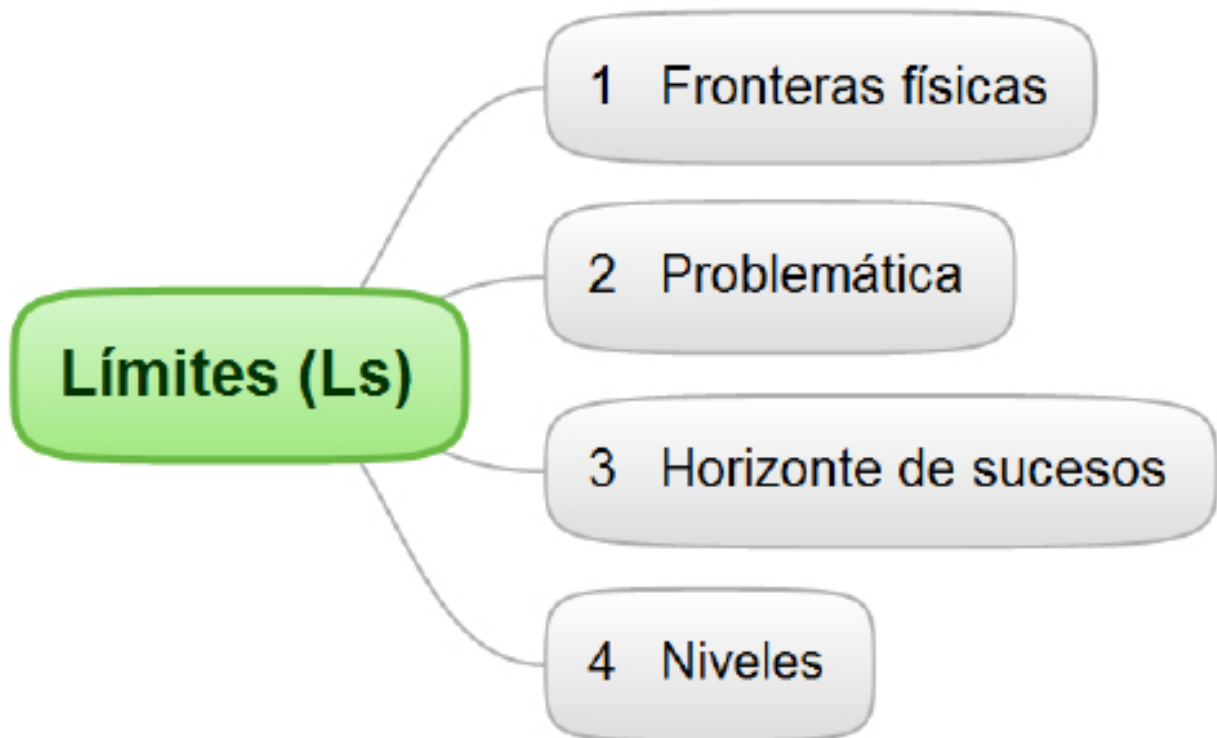




U(s) = { C(s), E(s), M(s), L(s), N(s), P(s), S(s) }



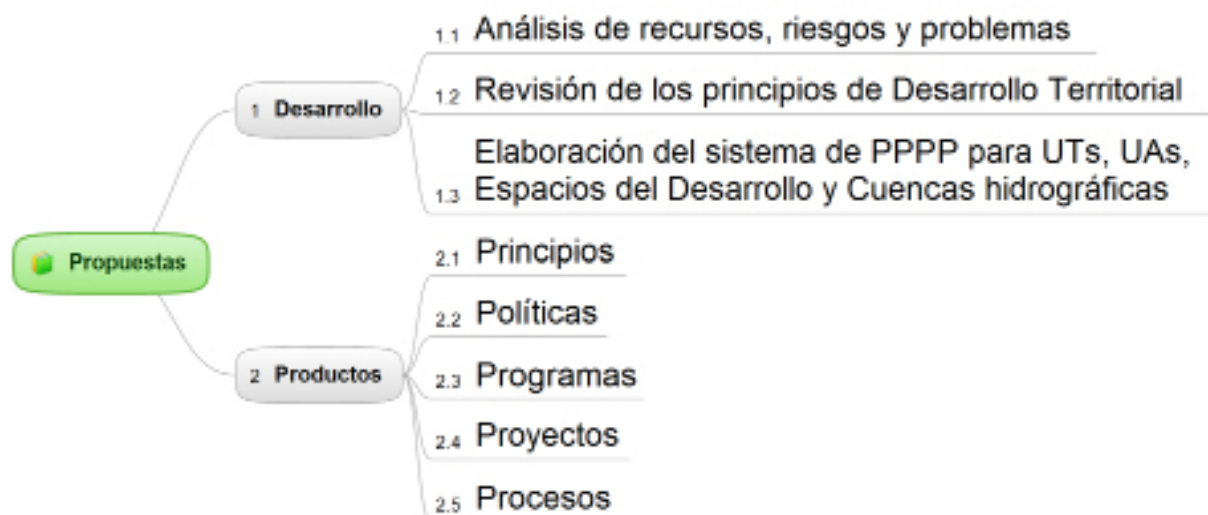
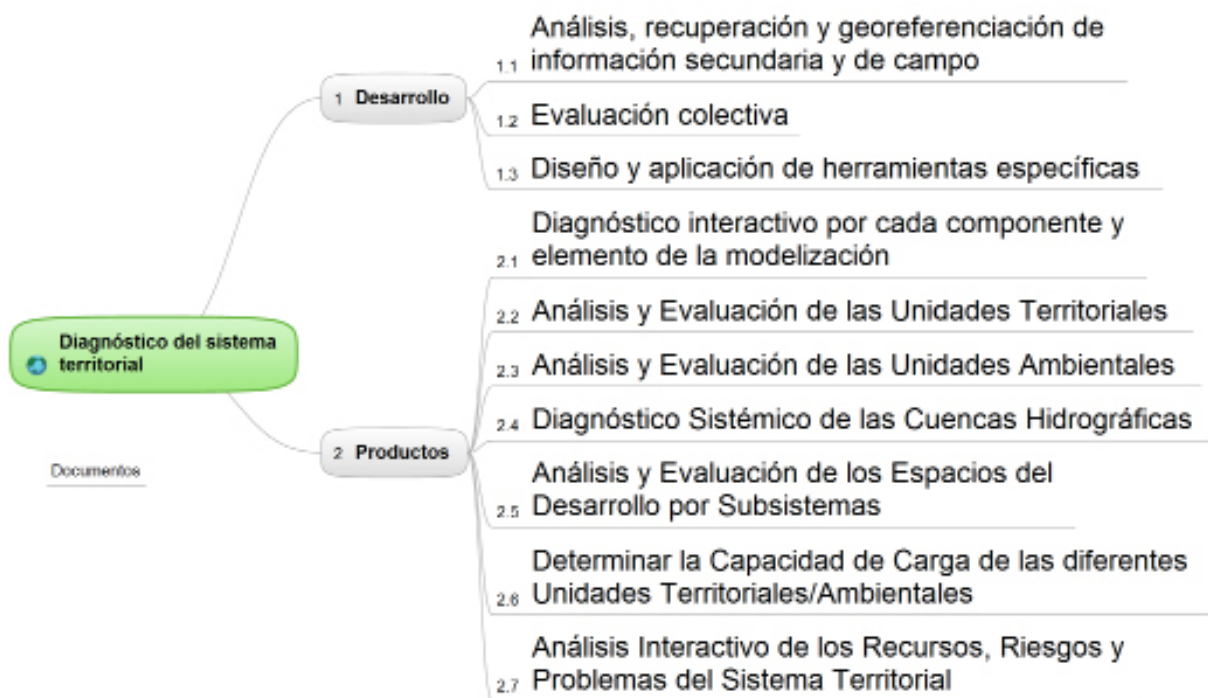


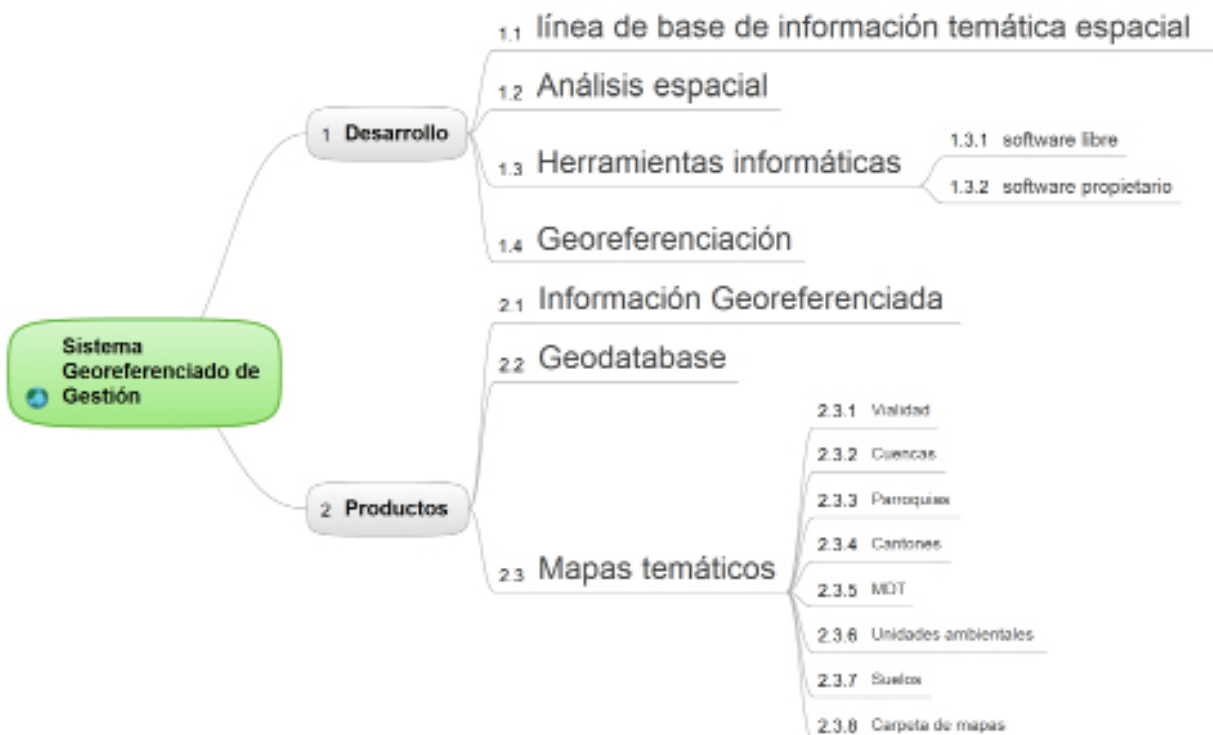
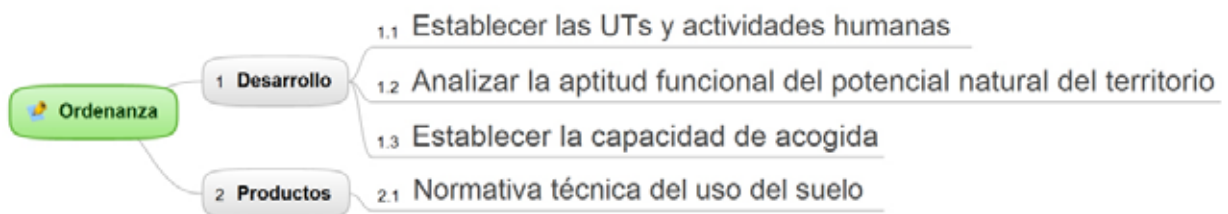
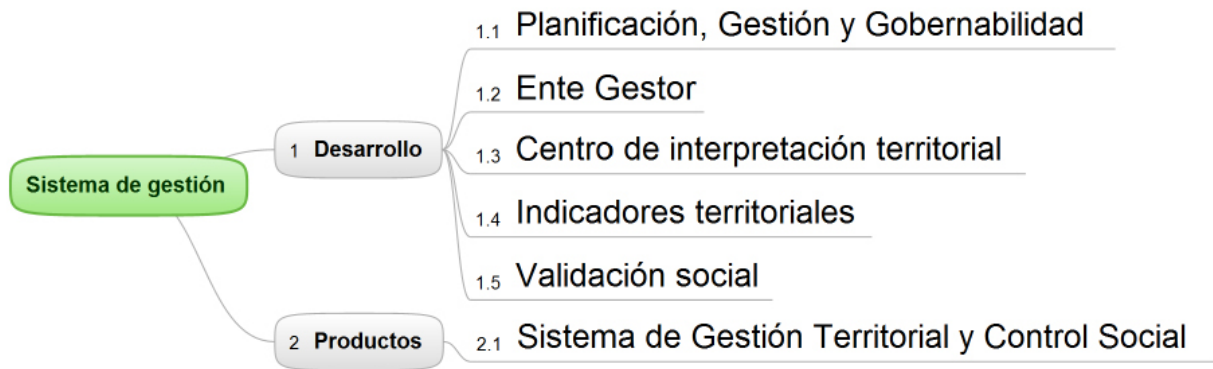


## Geopolíticos



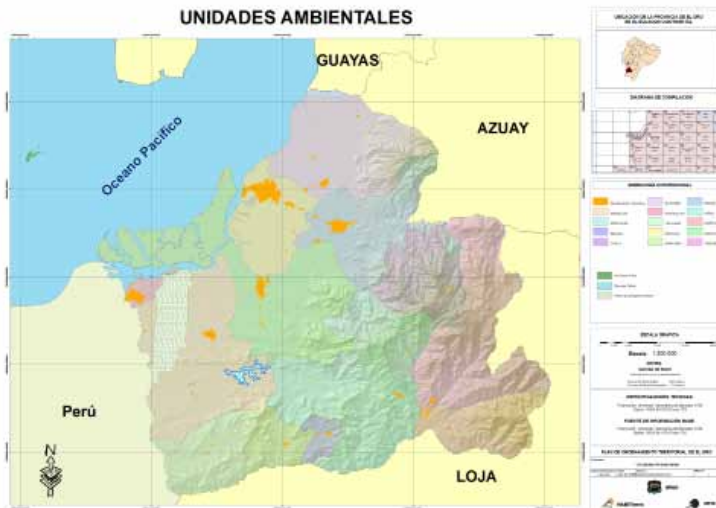








Unidades ambientales



Suelos

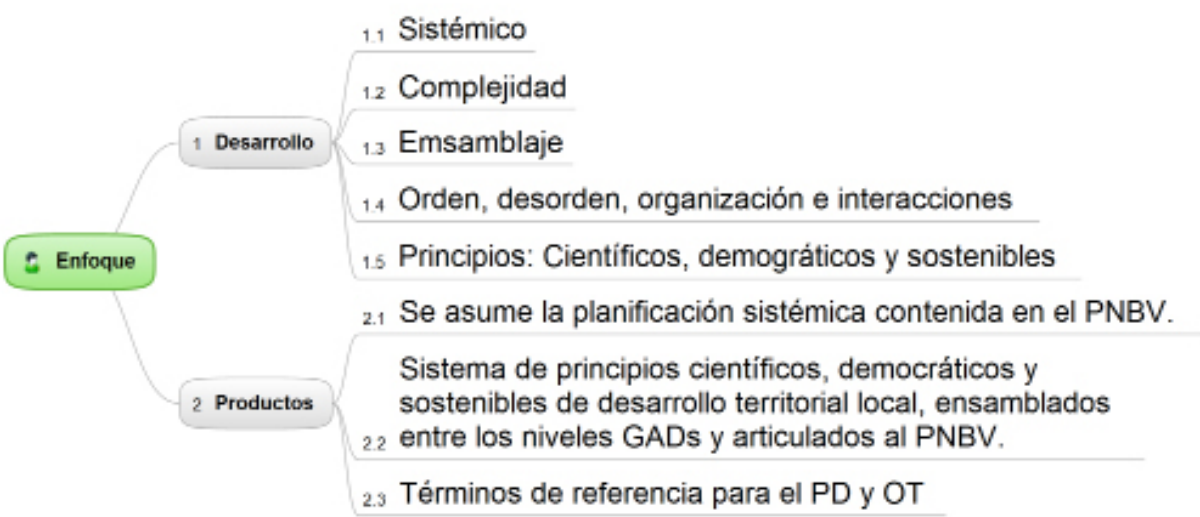
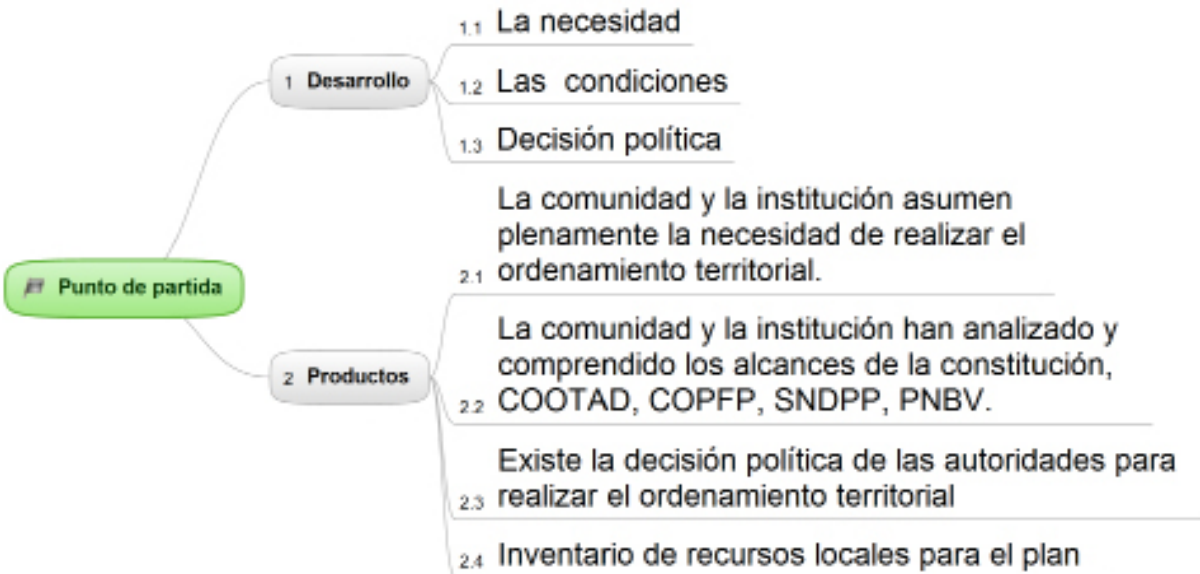


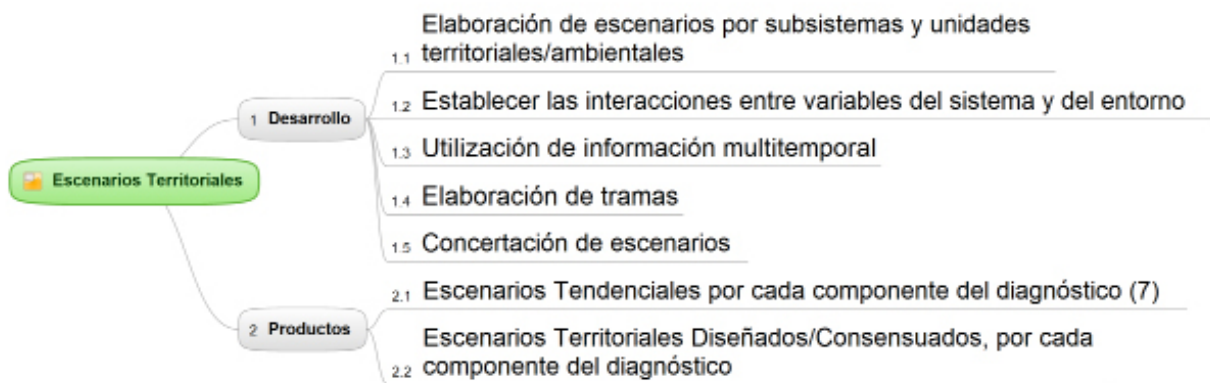
Vialidad



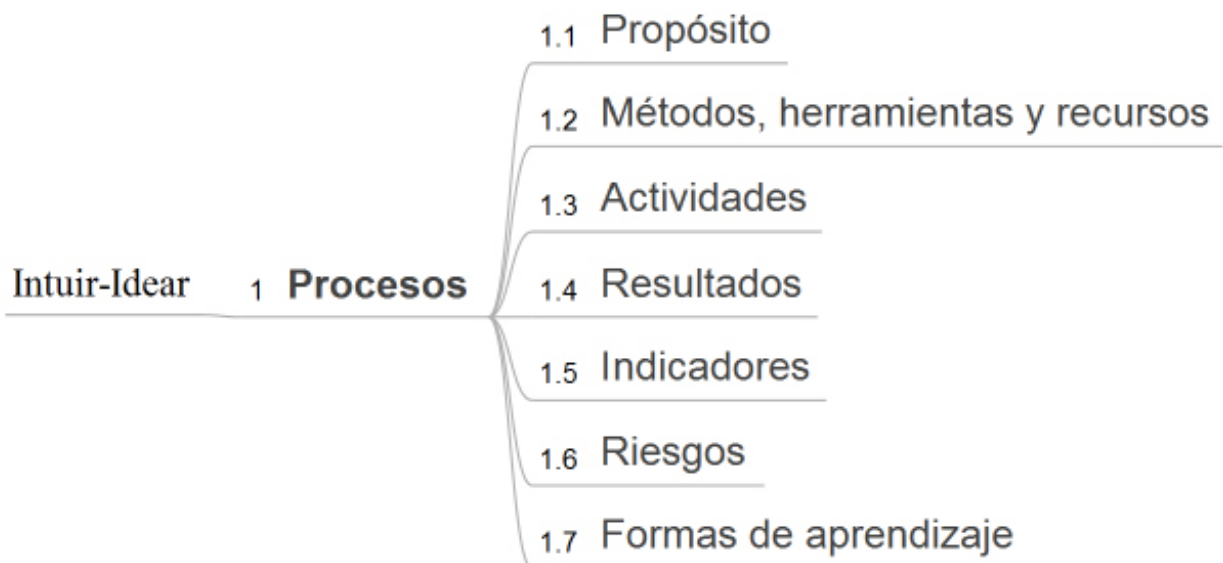


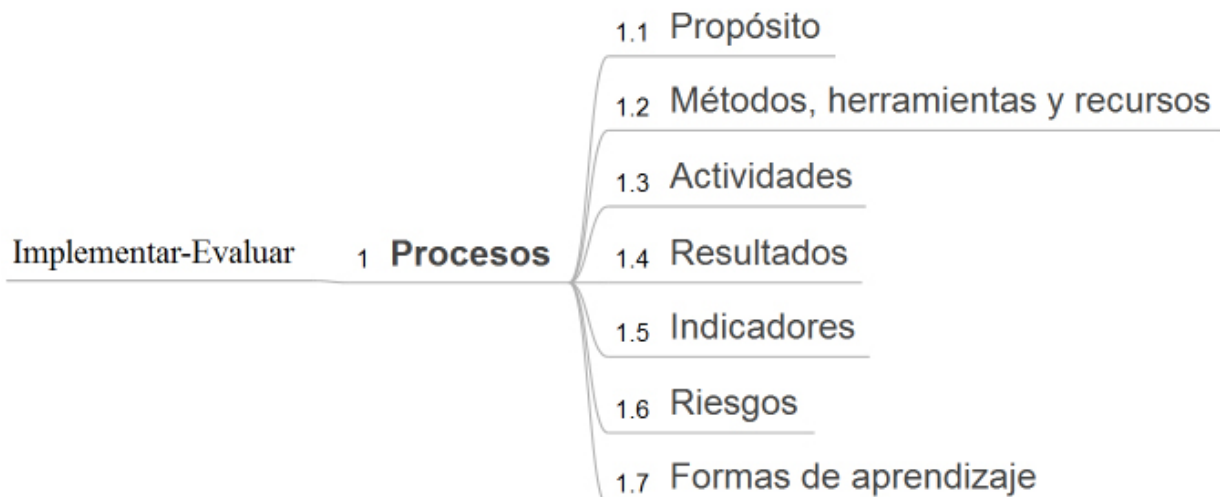
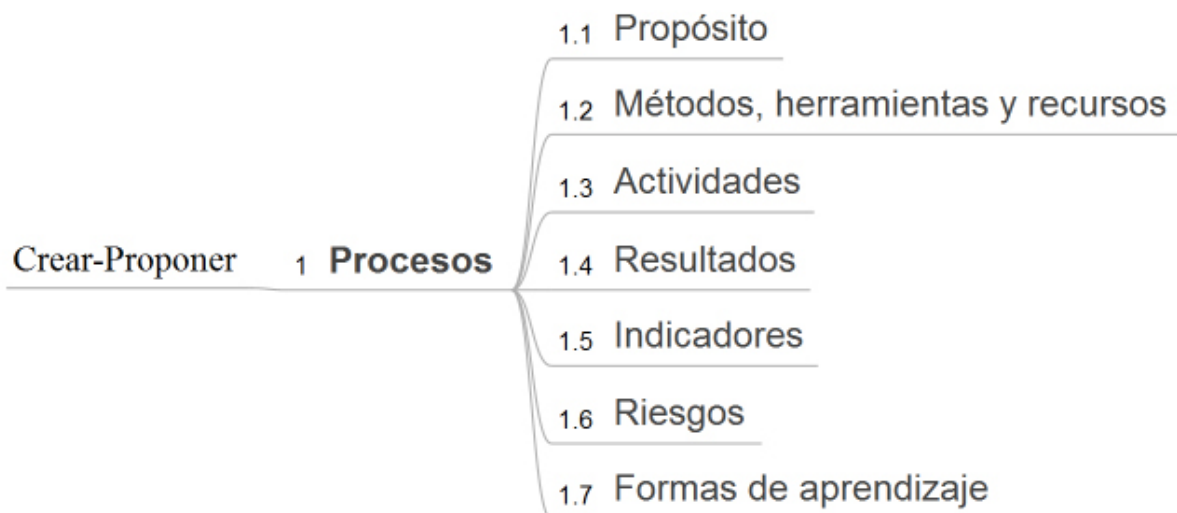
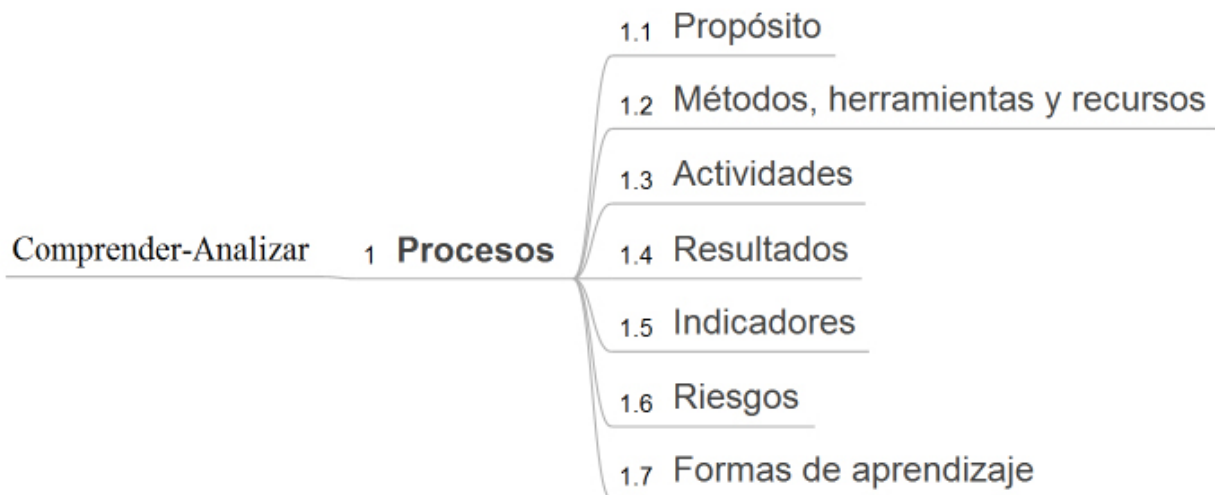
**Cuencas**

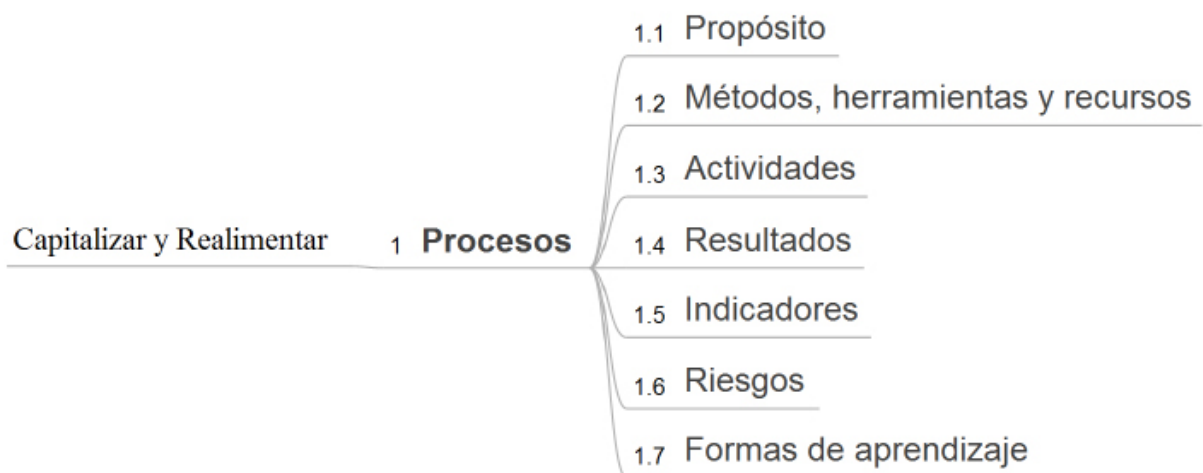




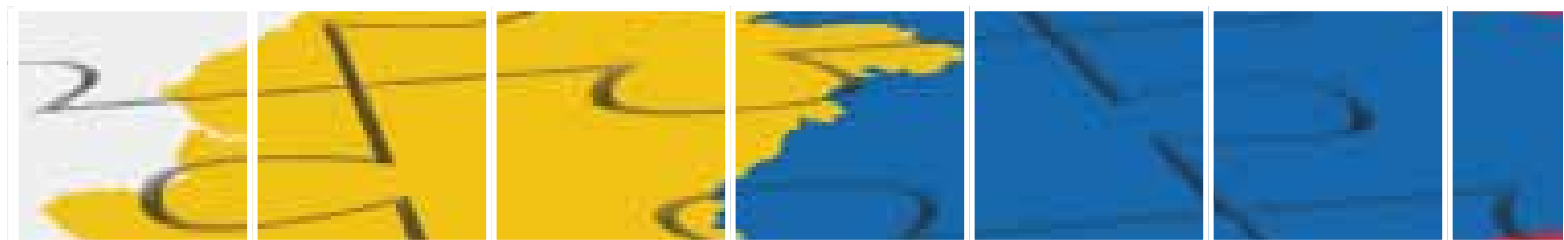
## PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL de la Provincia de El Oro







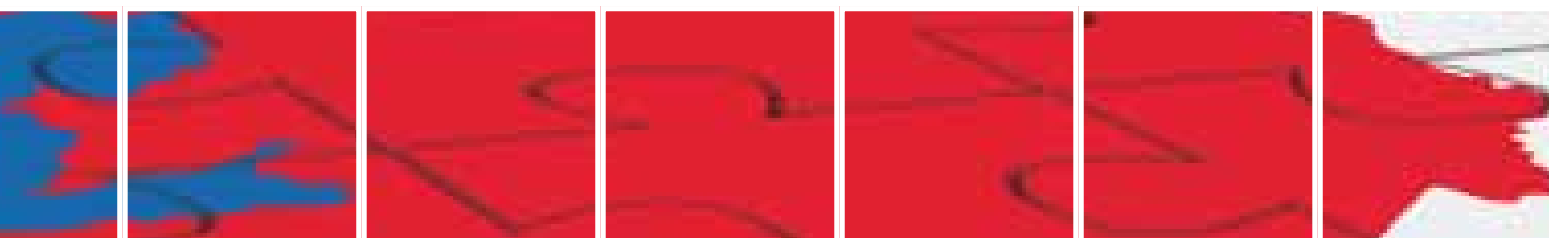




EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## **PROVINCIA DE SANTA ELENA ALGUNOS RETOS PARA SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Pablo Velasco Andrade  
Viviana González Calderón  
Joel Koupermann Kuperman  
Gobierno Provincial de Santa Elena





# PROVINCIA DE SANTA ELENA ALGUNOS RETOS PARA SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Pablo Velasco Andrade  
Viviana González Calderón  
Joel Koupermann Kuperman  
Gobierno Provincial de Santa Elena

## INTRODUCCIÓN

El pueblo santaelenense, desde hace mucho tiempo atrás, fue desatendido en sus múltiples necesidades. Ante la carencia de servicios y la elevada insatisfacción de sus demandas básicas, optó por constituirse en una nueva provincia. Lo que se buscaba es que cientos de miles de ciudadanos peninsulares tengan la atención que se merecen. A partir del 7 de noviembre de 2007 con la publicación del Decreto de Creación de la Provincia de Santa Elena, según Registro oficial # 206, ha empezado un nuevo momento para la población urbana y rural de Santa Elena.

La nueva provincia se conformó con los cantones Salinas, La Libertad y Santa Elena, los mismos que contienen 3 parroquias urbanas y 9 parroquias rurales. En el cantón Santa Elena se desarrollan actividades industriales, agropecuarias, pesqueras, artesanales, turísticas y mineras entre las más importantes, a pesar de que en esta jurisdicción se presentan también los mayores niveles de pobreza. Se estima que la superficie atribuida al Régimen Comunal en este cantón, representa más del 90% del territorio de la provincia. En el cantón La Libertad se realizan actividades comerciales y de servicios por lo que es considerado el motor comercial de la nueva provincia. Mientras que el cantón Salinas es conocido por su actividad pesquera y turística, esta última reconocida a nivel nacional, motivo por el cual su cabecera cantonal es considerada como el principal balneario del país.

**Mapa 1: División Político - Administrativo Provincia de Santa Elena**





## ANTECEDENTES

El gobierno provincial consciente que se debe realizar un ordenamiento territorial inminente, se encuentra actualmente en el proceso de formulación de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El equipo que está realizando las funciones del Área de Planificación considera que este evento es una oportunidad para dar a conocer cuáles son los retos más significativos que tiene la provincia en el marco del PDOT, mediante la formulación de las tesis que el gobierno provincial considera relevantes para conseguir el desarrollo que todos deseamos y merecemos en busca del tan anhelado buen vivir.

## ANÁLISIS DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS CLAVES

### EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL

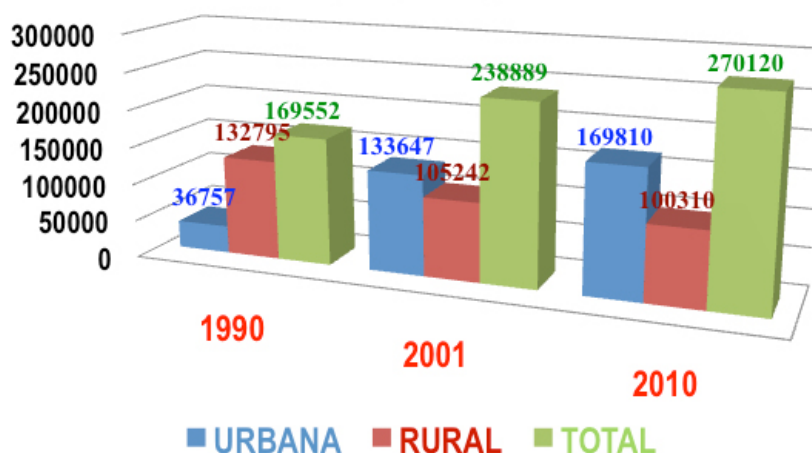
El crecimiento de la población de la península de Santa Elena ha sido de la siguiente forma:

Entre 1990 y 2010, la población urbana en general pasa de 36.752 a 169.810 habitantes, poniendo en evidencia un incremento del 460 %. En cambio, en ese mismo período, la población rural baja de 132.295 a 100.310 habitantes, mostrando un decremento de 132 %. La población total, se incrementa de 169.552 a 270.120 habitantes, expresando un incremento del 159 %.

En 20 años, mucha gente del área rural ha migrado hacia los principales centros urbanos. Actualmente, el 63 % de la población es urbana y se encuentra concentrada en el 1,1% del territorio, es decir en las ciudades de Salinas, La Libertad y Santa Elena, frente al 37 % de la población rural, la cual se encuentra dispersa en el 98,9% del territorio aproximadamente.

La población ha evolucionado de forma desigual en el área urbana y rural, fenómeno que puede ser explicado debido a la falta de atención y políticas que impulsen al sector rural, lo que ha generado una alta emigración de la población a las áreas urbanas, en busca de servicios, carentes en sus lugares de origen y principalmente en busca de empleo, lo que ha producido una saturación en las zonas urbanas, las cuales no brindan garantías de un desarrollo económico y productivo que respalden y sostengan este crecimiento poblacional.

Gráfico 1: Evolución de la población urbana y rural  
PROVINCIA DE SANTA ELENA

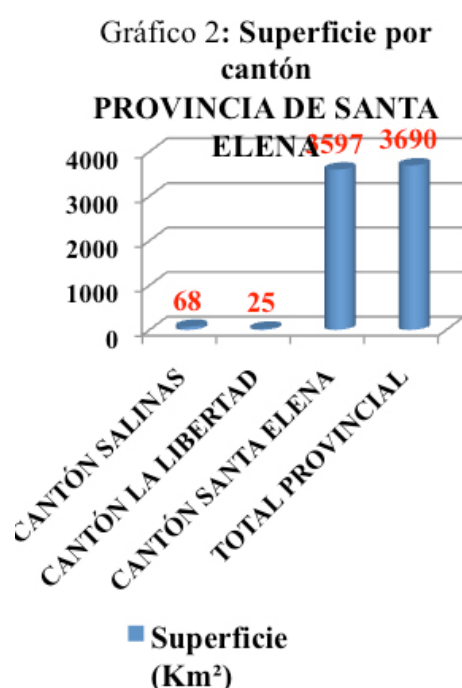


## DENSIDAD POBLACIONAL POR CANTONES

El crecimiento poblacional desigual ha tenido incidencias en el territorio cantonal dándonos los siguientes resultados:

El Cantón Santa Elena tiene una superficie de 3.597 Km<sup>2</sup> y una densidad poblacional de apenas 35 habitantes por Km<sup>2</sup>. En contraste, el Cantón La Libertad cuenta con una superficie de 25 Km<sup>2</sup> y una densidad poblacional de 3.514 habitantes por Km<sup>2</sup>. En un nivel intermedio se encuentra el Cantón Salinas, que dispone de 68 Km<sup>2</sup> y tiene una densidad de 822 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Estos resultados son otra prueba del movimiento migratorio del área rural al área urbana que se ha producido en estos últimos años, consecuencia de una falta de políticas claras que por ejemplo motiven la producción agrícola en la península, ya que la mayor parte del territorio rural es una zona con potencial agrícola.

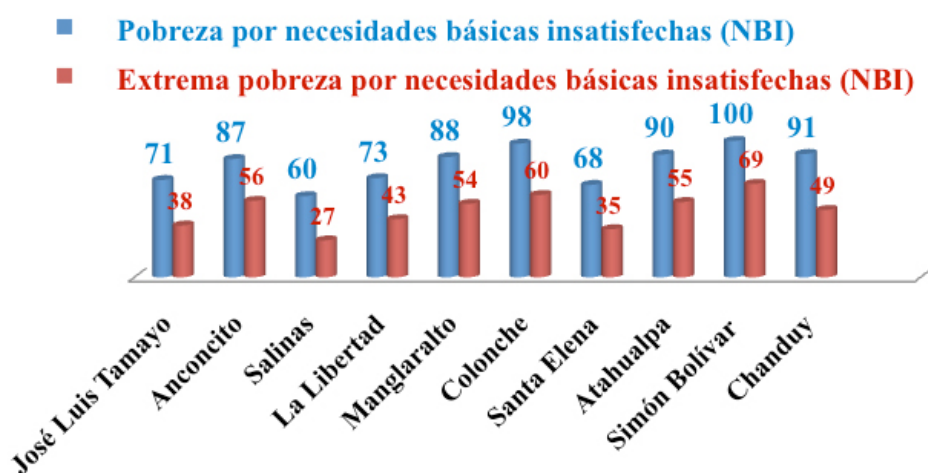


## POBREZA Y EXTREMA POBREZA (NBI) POR PARROQUIAS

Analizando los índices de pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), tenemos que en el extremo inferior se encuentra la Parroquia rural Simón Bolívar (Julio Moreno), con porcentajes reales de 100 % y 69 % respectivamente. En el extremo superior se encuentra la Parroquia urbana Salinas con 60 % y 27 %, respectivamente. En las parroquias rurales Simón Bolívar, Chanduy, Colonche, Atahualpa, Manglaralto y Anconcito, los indicadores de pobreza son de los más altos del país.

El nivel de pobreza de la Parroquia Salinas, si bien es cierto es el menor en relación con los otros cantones de la provincia, no deja de ser un alto porcentaje en relación con otros cantones a nivel nacional, lo que refleja que los gobiernos seccionales tienen mucho por hacer en materia de desarrollo, del mismo modo que en los otros cantones.

Gráfico 4: Pobreza y Extrema Pobreza (NBI) por parroquias (%)  
**PROVINCIA DE SANTA ELENA**



## ANÁLISIS DE VARIABLES DE INFRAESTRUCTURA

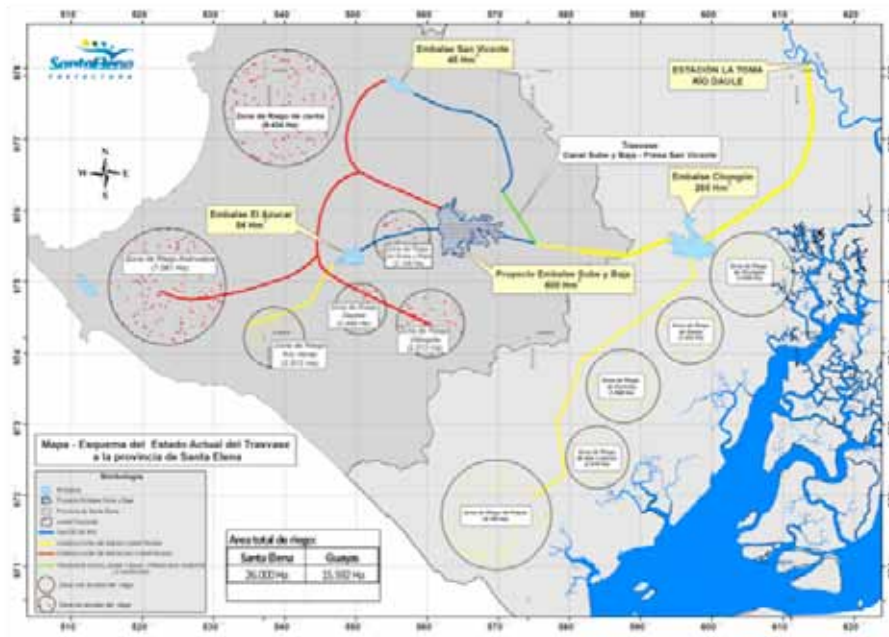
### INFRAESTRUCTURA HÍDRICA

Hace tiempo atrás, en la península se ejecutó un proyecto hídrico que en sus inicios tenía como finalidad beneficiar a varios sectores de la zona, sin embargo el trasvase a Santa Elena (PHASE), por razones inexplicadas no se lo implementó según su diseño y estudios originales, quedando inconcluso y no teniendo la funcionalidad que debería ya que todas las obras que componen este proyecto no fueron construidas.

La obra más importante -la Presa Sube y Baja- fue concebida para el desarrollo agropecuario en vastas zonas de lo que hoy es la Provincia de Santa Elena, sin embargo su ejecución está prácticamente echada al olvido; la capacidad de embalsamiento de Sube y Baja permitiría la entrega de agua para un 80% del territorio provincial, la misma que serviría para diversos fines.

Apenas se construyó el Canal Azúcar - Río Verde, el mismo que ha servido fundamentalmente para provisión de agua potable para las zonas urbanas. La construcción de la Presa Sube y Baja y otras obras del PHASE son la base material para la formulación del Plan Hídrico Provincial.

De completarse el proyecto PHASE, se podría contar con una superficie bajo riego cercana a las 30.000 Ha. que vendrían a constituir un incentivo para la reactivación de la actividad agrícola de la provincia. Se tomarían todas las provisiones pertinentes que garantizarían una acción reguladora del recurso hídrico que haga posible una real autonomía provincial.



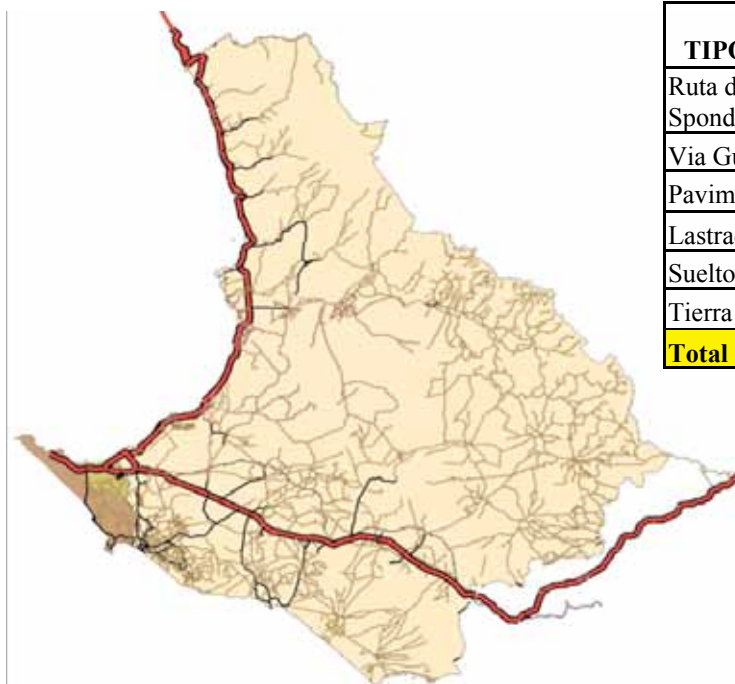
Mapa 2: Esquema del estado actual del Trasvase a la Provincia de Santa Elena

## VIALIDAD

Como ocurre en todo el territorio nacional, la infraestructura vial en la península se limita a las zonas más concurridas, es decir a las zonas urbanas o las zonas turísticas, resultando que las vías de primer orden -asfalto u hormigón- no llegan al 10% del total provincial, del mismo modo las vías lastradas representan apenas un 2.5 %. En cambio, las vías con material suelto o ligero, representan un 72,8 % del total de vías.

Este indicador confirma la necesidad de disminuir la inequidad en la inversión pública, favoreciendo también a las zonas rurales, que en caso de Santa Elena representa la mayoría de su territorio.

Las políticas y la inversión deben favorecer tanto a las zonas urbanas como a las zonas rurales y a los diversos grupos de la población, bajo la visión y el principio de complementariedad.



TIPO DE VÍA	Longitud (Km)	%
Ruta de la Spondylus	112,8	1,7
Vía Guayaquil	97,8	1,5
Pavimento	444,8	6,7
Lastrada	167,2	2,5
Suelto /Ligero	4816,8	72,8
Tierra	975,7	14,7
<b>Total</b>	<b>6615,3</b>	<b>100</b>

Mapa 2: Estado vial de la Provincia de Santa Elena.

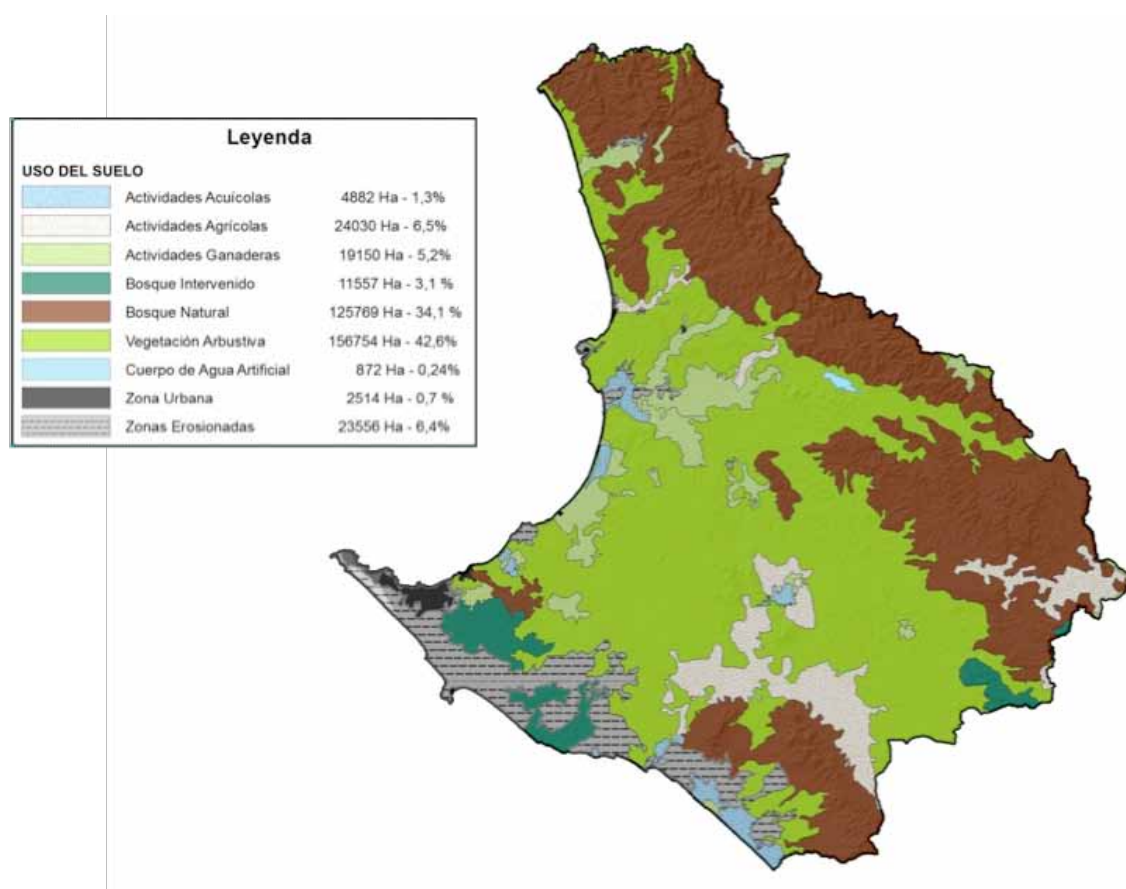
# ANÁLISIS DE VARIABLES AMBIENTALES

## USO DEL SUELO

Las actividades agrícolas, ganaderas y acuícolas utilizan alrededor de un 13 % del suelo; se deduce que se trata de sistemas extensivos de supervivencia, de baja inversión y tecnología campesina, en su mayor parte.

Entre vegetación arbustiva y bosque intervenido se usa un 45% del territorio provincial, lo que muestra la potencialidad de los sistemas agroforestales y silvopastoriles.

Un significativo 34 % del territorio está ocupado actualmente por bosque natural, el mismo que debería ser conservado e incluso ampliado por los múltiples beneficios ecológicos que aporta.

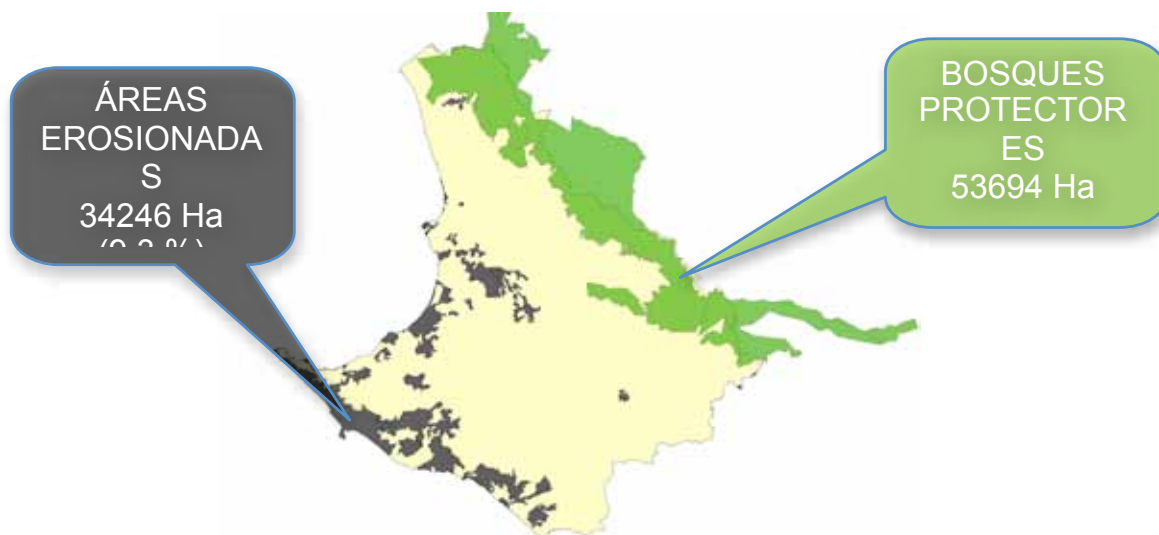


Mapa 3: Uso del Suelo Provincia de Santa Elena

## EROSIÓN Y BOSQUES PROTECTORES

Las áreas erosionadas de la provincia se ubican hacia la zona centro - sur - occidental, aunque también aparecen hacia el norte, cerca del Bosque Protector Chongón – Colonche. Es importante mencionar que según información del MAGAP, 2002, existen 34.246 ha erosionadas en la Provincia, lo cual representa aproximadamente el 9,3% del territorio provincial.

Los Bosques Protectores se ubican en sentido centro - norte – oriental de la provincia, compartiendo la responsabilidad de conservar los bosques con las provincias de Manabí y Guayas. Dentro de la provincia de Santa Elena se encuentran 53.693,7 ha, que forman parte de las 98.943,8 ha de los Bosques Protectores antes mencionados. Cabe resaltar que los Bosques protectores generan varios beneficios ambientales, tales como captación y conservación de agua, albergue de biodiversidad, belleza escénica y paisajística.



Mapa 4: Bosques Protectores y Áreas Erosionadas, Provincia de Santa Elena.

## ANÁLISIS DE VARIABLES SOCIO-CULTURALES

### SUPERFICIE BAJO RÉGIMEN COMUNAL

En el tema de régimen comunal existen diferentes fuentes de información, tales como NATURA, CEDEGE y MAGAP.

Según datos proporcionados por CEDEGE, existirían 63 comunas en la Provincia de Santa Elena. La sumatoria de áreas bajo régimen comunal sería de 341.172 Ha, equivalentes al 92,5 % del territorio de la provincia, no obstante existen evidencias de que muchos lotes que figuran como comunales, por diversas causas, están en manos particulares.

Por esto, se vuelve imprescindible clarificar la tenencia de la tierra mediante la elaboración de un catastro rural que permita emprender procesos de planificación territorial, preservando los derechos colectivos de las comunas.



Mapa 5: Mapa referencial del Régimen Comunal, Provincia de Santa Elena.

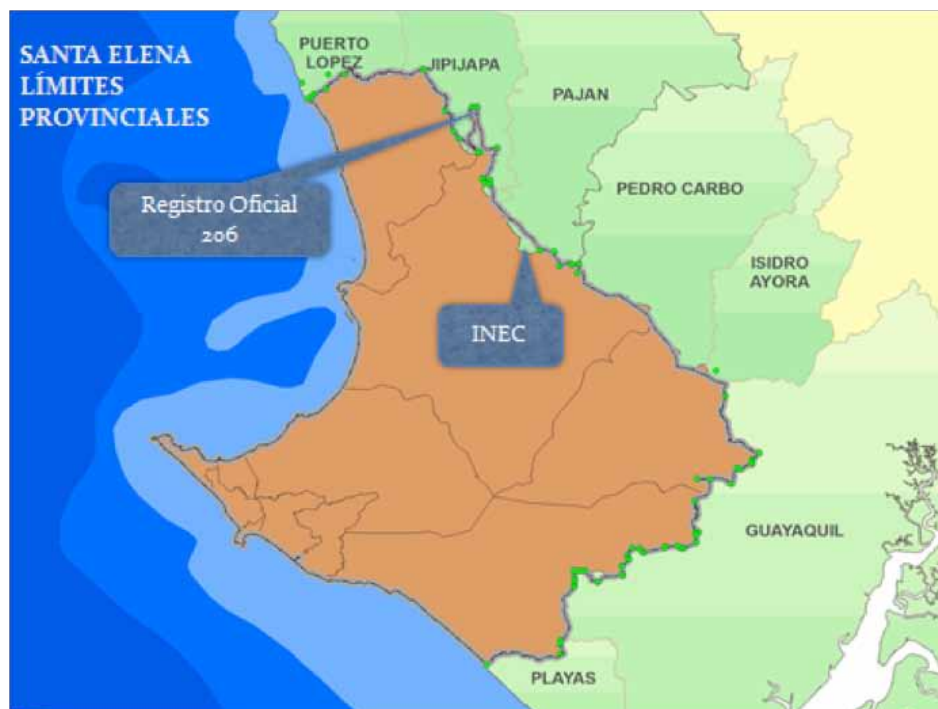
## LÍMITES PROVINCIALES Y COMUNALES

El tema de límites en la Provincia es delicado. Existe una serie de inconsistencias entre la información oficial del INEC y los datos del Registro Oficial a través del cual se crea la Provincia de Santa Elena.

Según datos del Registro Oficial, Santa Elena contaría con 369.900 hectáreas, es decir 900 hectáreas más que lo se establece por parte del INEC (369.000 hectáreas).

Las inconsistencias más notables radican en que no se tomaron en cuenta los límites ancestrales de las comunas para conformar los límites de la nueva provincia. En este contexto, se puede decir que en la Ley de Creación de la Provincia de Santa Elena, el artículo 2, el cual detalla las coordenadas de los límites, contradice al artículo 1 de la misma ley, en donde se establece que se respetarán los límites de sus cantones, parroquias, barrios, comunas, recintos y pueblos.

Después de lo anotado anteriormente se deduce que existe la necesidad de establecer acuerdos limítrofes con provincias y cantones vecinos, así como de avanzar en las gestiones con la Comisión Especial de Límites Internos de la República –CELIR- y con los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Guayas y Manabí.



Mapa 6: Mapa de límites, Provincia de Santa Elena.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La población rural, en toda la provincia, está dispersa en una gran extensión territorial, ceñida en su mayoría al Régimen Comunal.

De mantenerse el fenómeno de migración rural, ¿es posible pensar un desarrollo provincial?

Aparece la necesidad de desarrollar políticas que promuevan el repoblamiento de las zonas rurales.

Necesidad de trabajar para disminuir la brecha de pobreza entre ámbito urbano y rural.

Necesidad de actualizar estudios y presupuestos de la infraestructura hídrica provincial.

El ordenamiento territorial de Santa Elena está íntimamente ligado con la infraestructura hídrica. Las políticas y la inversión para la zona rural permitirán proyectar el anhelado desarrollo para todos, desde una óptica de inclusión y bienestar.

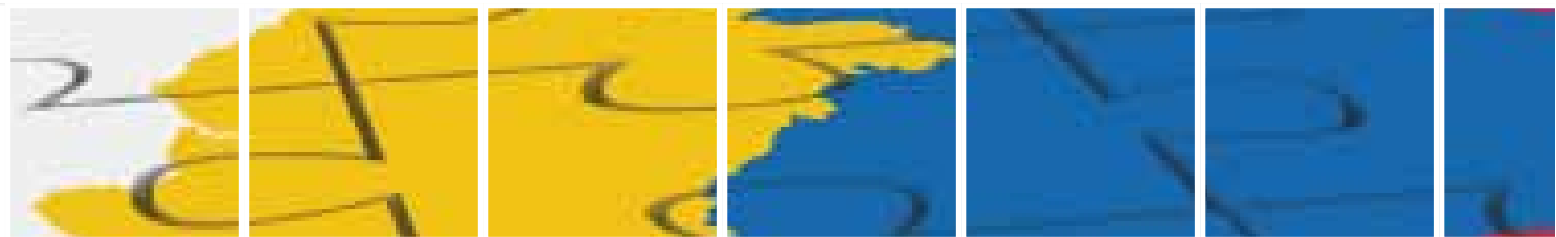
Se observa la necesidad de políticas de ordenamiento territorial que apunten a potenciar los sistemas productivos rurales, conservando los remanentes boscosos generadores de agua y protectores de la biodiversidad.

Se requiere políticas para manejar y conservar los Bosques Protectores y detener los procesos erosivos.

Tomar muy en cuenta los límites comunales que podrían favorecer una pronta solución limítrofe provincial.



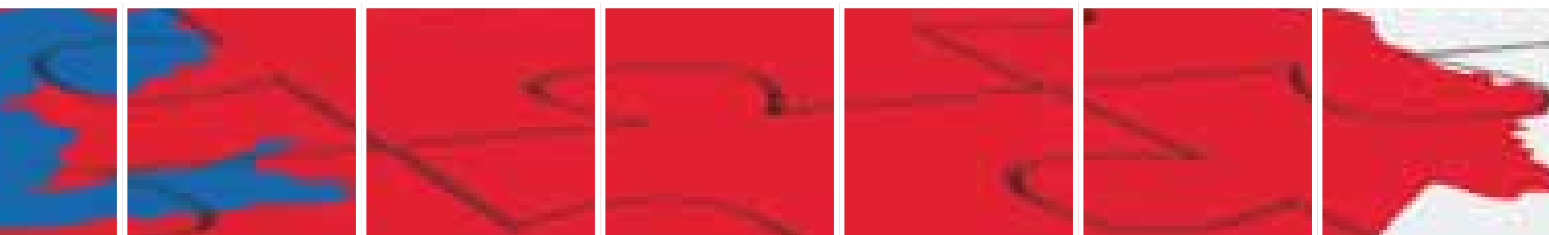




EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL FRENTE A LAS DEMANDAS SECTORIALES Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS O CONCURRENTES**

Ing. Miguel Andrade  
CONAJUPARE





# ORDENAMIENTO TERRITORIAL FRENTE A LAS DEMANDAS SECTORIALES Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS O CONCURRENTES

Ing. Miguel Andrade  
CONAJUPARE

## 1. INTRODUCCIÓN

Para el tratamiento del tema, hemos considerado como referencia fundamental las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD – y la idea es hacer un recorrido por las principales disposiciones de tal forma de aproximar la identificación y algún análisis de ciertas tipologías de usos y fuentes de fondos, en función de las competencias entregadas, sobre todo, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales – GAD -.

En esta intencionalidad creemos necesario partir del planteamiento de aquellas definiciones básicas establecidas en nuestra fuente referencial: el COOTAD.

Un primer concepto necesario de recuperarlo es el de descentralización, entendida como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los GAD.

Según el Art.106 del COOTAD, a través de la descentralización se busca impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, procurando garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población.

La transferencia de las competencias irá acompañada del paso de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias. Sólo a manera de ejemplo, para el caso de los GAD parroquiales y frente a la competencia exclusiva del fomento de las actividades productivas comunitarias, creemos posible, y porque la experiencia así nos ha demostrado, liderar acciones del desarrollo rural y, desde esta perspectiva, al menos, en forma concurrente podría impulsarse el programa nacional de desarrollo rural, al menos, los técnicos preparados en las ERAs deberían pasar a ser dinamizadores parroquiales.

En el marco de la descentralización se está configurando un sistema nacional de competencias, entendido como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente (COOTAD).

Pero... ¿qué mismo son las competencias? Según el COOTAD (Artículo 113), son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Existen dos tipos fundamentales de competencias: las exclusivas y las concurrentes.

Son exclusivas aquellas competencias cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Nótese que la titularidad es única, sin embargo la gestión puede ser, opcionalmente, concurrente.

Son competencias concurrentes aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Se señaló que las competencias se ejercen a través de facultades que no son sino atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Estas facultades son: la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

En especial, la gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

## 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

Para los GAD parroquiales se presentan algunas opciones de gestión de competencias con el enfoque de la concurrencia, este es el caso de, por ejemplo la competencia de vialidad. Según el COOTAD, el ejercicio de esta competencia es atribuida a los distintos niveles de gobierno.

En particular al GAD parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de cada uno de ellos. Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán mediante gestión directa a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.

En el desempeño de la competencia de riego, la planificación, construcción, operación y mantenimiento de sistemas de riego, está asignada constitucionalmente a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. Pero, el servicio de riego será prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias, para lo cual los GAD provinciales podrán delegar la gestión de mantenimiento y operación de los sistemas de riego al gobierno parroquial rural o a las organizaciones comunitarias legalmente constituidas en su circunscripción.

En el caso de la competencia de fomento de la seguridad alimentaria se ha asignado a los GAD regionales, quienes deberán:

- a. Promover, concurrentemente con los GAD parroquiales rurales, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;
- b. Implementar coordinadamente con los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales, la producción sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales; garantizando la calidad y cantidad de los alimentos necesarios para la vida humana;
- c. Planificar y construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agro-biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales.

Se trata, entonces, de una competencia que ofrece amplias posibilidades a los GAD parroquiales para aportar al desarrollo rural y, desde la perspectiva del financiamiento, quizá la mayor dificultad es la

limitación de recursos, lo cual puede resolverse parcialmente si, en ausencia de los GAD regionales, los ministerios sectoriales se deciden por implementar procesos de descentralización.

Una de las competencias más importantes para los GAD parroquiales es, sin lugar a dudas, el fomento de las actividades productivas y agropecuarias que, además, está muy articulada a la anterior. Es una competencia que se debe ejercer en forma coordinada con los otros niveles de GAD, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y, por supuesto, respetando las características y vocaciones productivas territoriales.

A los GAD regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor, para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

Este esquema, necesariamente obliga al desarrollo de mesas de concertación y a la suscripción de convenios que conduzcan a establecer con claridad planes, programas, proyectos, presupuestos y financiamiento de las acciones que resuelvan los nudos críticos de las cadenas productivas.

En el caso de la gestión ambiental, los GAD parroquiales rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

En lo relativo a la provisión de los servicios públicos, los GAD parroquiales rurales pueden gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

A los GAD parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente con los GAD provinciales y municipales, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales, mediante gestión directa y/o a través de la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.

Si bien el análisis anterior no es completo, es suficiente para constatar que las necesidades y compromisos son ilimitados y que aún trabajando coordinadamente (concurrentemente) entre los diferentes niveles de gobierno, lo que pueda destinarse al financiamiento de tantas competencias siempre será insuficiente.

### **3. SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS**

El COOTAD, en su Artículo 171 establece como recursos financieros para los GAD los provenientes de:

- a. Ingresos propios de la gestión;
- b. Transferencias del presupuesto general del Estado;
- c. Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d. Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,

e. Recursos provenientes de financiamiento.

Los GAD parroquiales rurales también tienen la posibilidad de beneficiarse de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobiernos y, sobre todo, hoy también acceden a las transferencias del presupuesto general del Estado, es decir, a las asignaciones correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes, además de aquellos que provengan del costeo de las competencias adicionales y residuales a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

Son ingresos propios del GAD parroquial rural los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial. De igual manera, los gobiernos parroquiales rurales podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado.

Otra categoría de ingresos de la cual se pueden beneficiar los GAD parroquiales son los correspondientes a transferencias, legados y donaciones que pueden recibir sin contraprestación. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.

No todos pero varios GAD parroquiales en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo a lo previsto en la Constitución, el COOTAD y lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente, independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.

Finalmente y de gran importancia es la aportación de trabajo comunitario. Los GAD pueden desarrollar proyectos de servicios de sus competencias con la participación pecuniaria o aportación de trabajo de las comunidades organizadas.

En cuanto a las transferencias y, quizá a manera de síntesis, podemos concluir que, según el COOTAD, se distinguen:

a. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados (CFID);

b. Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y,

c. Transferencias para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

d. Cuando un GAD reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes.

Una cuestión que merece destacarse es la relacionada con la gestión de la cooperación internacional.- Los GAD podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional.

En cuanto a los montos a transferirse, los GAD participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los GAD en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

Para concluir, quizá es importante destacar que, para el caso de los GAD parroquiales, hoy se abre una nueva opción de financiamiento que es el acceso a créditos del Banco del Estado. El CONAJUPARE y el BdE han venido desarrollando un esfuerzo conjunto para diseñar un mecanismo que posibilite implementar esta opción financiera de tal modo que puedan combinarse eficiencia con eficacia. En función de las competencias analizadas, las dos instituciones han identificado los posibles destinos de los recursos, los procedimientos que van a ser implementados y los roles de los diferentes actores que incluyen, no solo a los GAD parroquiales sino también a sus organismos de integración.

En la operación del sistema concebido, las Asociaciones Provinciales de Juntas Parroquiales van a jugar un rol importante, entre otras cuestiones, van a hacerse cargo de:

- Coordinar la demanda provincial de proyectos de interés de las JPR.
- Suscribir convenios individuales con las JPR interesadas en participar en el Programa que le autoricen a desarrollar las actividades y responsabilidades necesarias en el marco del Programa.
- Utilizar el aplicativo WEB que será provisto para el Banco del Estado, a fin de facilitar, estandarizar, registrar, adjuntar y sistematizar la información técnica de soporte para operar y dar seguimiento a los financiamientos.
- Brindar soporte a las Juntas Parroquiales Rurales de su jurisdicción provincial en el ingreso de la solicitud de Línea de Crédito, a través del aplicativo WEB.
- Supervisar la elaboración de los documentos técnicos y estudios completos de los proyectos requeridos por las Juntas, si es del caso.
- Preparar los documentos precontractuales para procesos de contratación de las JPR con proveedores de bienes y servicios, tanto para la elaboración de estudios como para la ejecución de obras, con la correspondiente fiscalización, si es del caso.
- Elaborar la ficha técnica por proyecto y emitir la viabilidad técnica correspondiente para acceder a la Línea de Crédito del Banco del Estado.
- Supervisar la ejecución de proyectos y/o adquisición de equipos que contraten las JPR de su provincia.
- Aprobar las planillas de avance de obra o de estudios, incluida fiscalización, para que las JPR puedan efectuar los pagos correspondientes.
- Suscribir las actas de entrega- recepción de bienes y/o servicios, en calidad de contraparte técnica de las JPR, las cuales constituyen la aceptación de los proyectos por parte de las JPR.
- Preparar los justificativos técnicos requeridos para que el Banco del Estado pueda efectuar los desembolsos a las JPR.
- Recomendar el o los desembolso(s) al Banco del Estado a favor de las JPR participantes.
- Proveer de todos los recursos humanos y técnicos necesarios para desempeñar las funciones requeridas en el Programa.



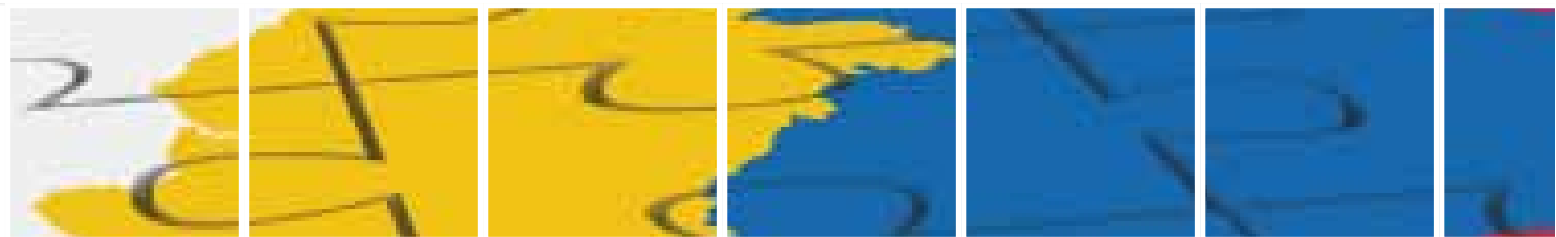
- Elaborar informes de avance en la ejecución de los proyectos financiados por el Banco y de los que se encuentra en preparación para solicitar financiamiento.

Para finalizar, a manera de conclusión final, sobre el financiamiento de las competencias es posible señalar:

Que las orientaciones establecidas en el nuevo marco normativo, en particular en el COOTAD, sí abren el camino para complementar propuestas del desarrollo con su financiamiento correspondiente.

Que las opciones para los GAD parroquiales están abiertas, como procedimiento; sin embargo, ante las múltiples necesidades de los habitantes rurales y las múltiples responsabilidades entregadas a los GAD, es preciso pensar más en mecanismos que permitan cumplir con unas y otras. De hecho el fortalecimiento de los GAD parroquiales es una urgencia y así lo ha entendido el CONAJUPARE que, en alianzas con otras organizaciones ha iniciado ya la implementación de algunas estrategias, entre ellas una de capacitación a favor de las 799 Juntas Parroquiales, que son las que constituyen el nivel ejecutivo de los GAD.

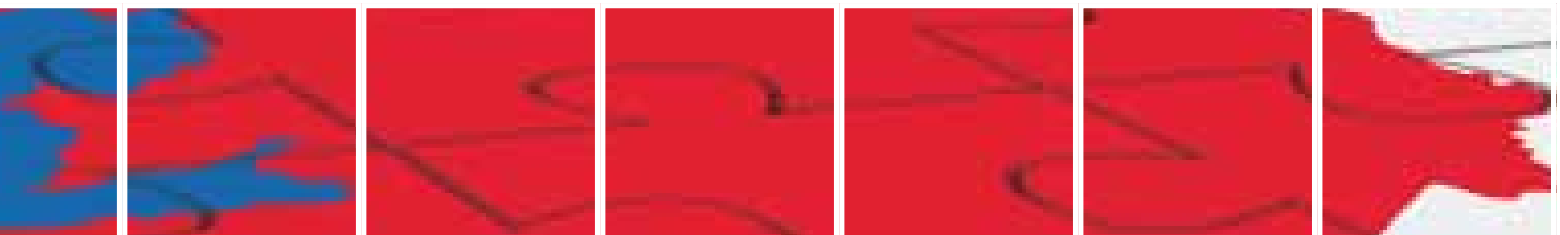
El camino está trazado y esperamos recorridos socialmente exitosos.



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

## **GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE**

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL





# GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE

SECRETARÍA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

## 1. ANTECEDENTES

El 30 de octubre del 2007, el Gobierno del Ecuador, como parte del proceso de Reforma Democrática del Estado y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación, promulgó el Decreto Ejecutivo No. 699, mediante el cual se crea el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI). Dicho Sistema a partir de las adecuaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 429 de 15 de Julio del 2010, está liderado por el Comité de Cooperación Internacional (COCI).



Figura No.1: Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.  
Elaboración: SETECI

El Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional tiene como objetivo contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país, a través del fortalecimiento de la capacidad de negociación, gestión y ejecución de programas y proyectos, que cuenten con financiamiento externo, principalmente de cooperación técnica y financiera no reembolsable, con el propósito de asegurar que los referidos proyectos se adecuen a las necesidades de los planes y políticas de desarrollo del Gobierno Nacional. El SECI está integrado por las instituciones responsables de la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de las actividades relacionadas con la Cooperación Internacional (CI), incluyendo al Ministerio de Relaciones Exteriores, los Ministerios de Coordinación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), las fuentes de Cooperación Internacional bilateral y multilateral, las organizaciones No Gubernamentales Internacionales, las instituciones sectoriales nacionales, los gobiernos provinciales, municipales, parroquiales y demás actores que se relacionen con recursos de financiamiento externo no reembolsable .

La implementación de las estrategias generales, las políticas y la gestión de la cooperación internacional están a cargo de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, entidad pública desconcentrada, con gestión técnica, administrativa y financiera propias, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

## 2. GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE

La actual Constitución del Ecuador, en sus artículos 262, 263, 264 y 267, señala que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) tendrán la competencia exclusiva de “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

Así mismo, la Constitución en los artículos 260 y 280 prevé la posibilidad de que el Gobierno Central desempeñe un rol concurrente y de coordinación en las competencias exclusivas de los GADs.

Sobre la base de lo anterior, desde el año 2008, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, junto con algunas agencias de cooperación internacional, han venido realizando talleres, sobre la gestión descentralizada de la cooperación internacional ha objeto de avanzar en su comprensión e identificar requerimientos de apoyo técnico.

Asimismo, en el año 2010, se inicia un proceso de construcción conjunta del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SGDCI), cuyos aportes centrales al sector de la cooperación internacional son: la clarificación de los roles, funciones, actividades, y productos de cada uno de los actores nacionales (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional), de los GADs y de sus gremios (AME-CONCOPE-CONAJUPARE) involucrados en la gestión de la cooperación internacional no reembolsable hacia los territorios; así como, el establecimiento de mecanismos de articulación entre los diversos actores que permitirán la gobernanza multinivel. Cabe destacar que, este trabajo contó con la asesoría técnica de la GTZ.

Gracias al trabajo conjunto ya referido entre los actores señalados previamente, se generaron los siguientes productos y su documentación correspondiente:

- Definición de conceptos: “cooperación descentralizada” y “gestión descentralizada de la cooperación Internacional no reembolsable”.
- Matriz de funciones y atribuciones del subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.
- Flujograma de procesos de la gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.
- Criterios para la articulación del subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.
- Criterios de anclaje institucional del subsistema.

El presente trabajo se enmarcó en el marco jurídico vigente, como es la Constitución del año 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los Decretos Ejecutivos, No. 699, de 30 de octubre de 2007 y No.429 de 15 de julio de 2010.

### 2.1 Delimitación Conceptual

**Cooperación Internacional para el desarrollo:** Ubicada en el nivel macro, se puede definir a ésta como la relación de entrega-recepción de recursos o capacidades que existe entre dos sujetos de diferentes contextos geográficos, con el fin de promover y alcanzar mutuamente el “desarrollo” del espacio social-ambiental en el que se desenvuelve el receptor.

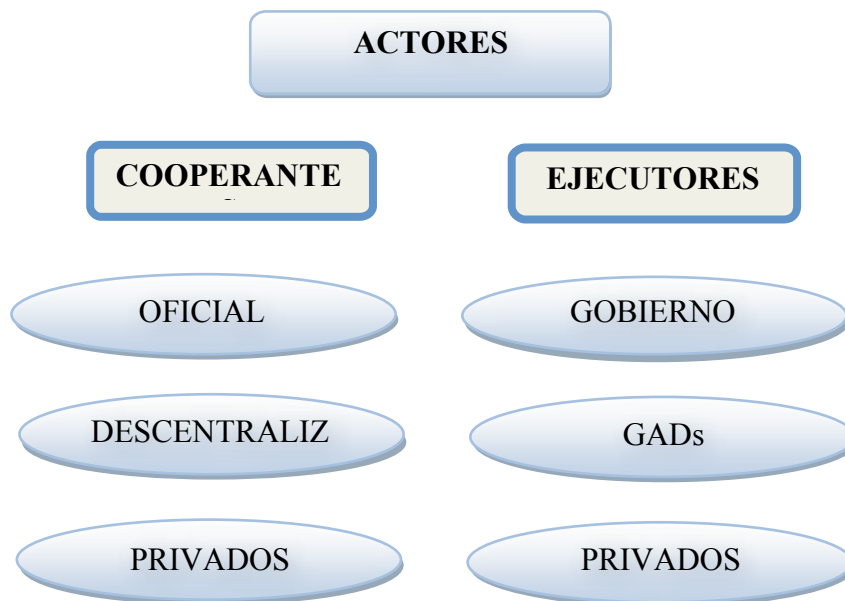


Figura No. 2: Actores de la Cooperación Internacional  
Elaboración: Comisión técnica: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional-GTZ-CONCOPE-AME-CONAJUPARE

Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (GDCI): Ubicada en el nivel meso, se caracteriza por el liderazgo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) para la gestión de recursos de la cooperación internacional no reembolsable en sus respectivos territorios. En ese marco, la gestión descentralizada de la cooperación internacional se refiere al conjunto de las acciones de cooperación internacional no reembolsable que realizan o promueven los GADs. Abarca toda la cooperación, siempre y cuando esté gestionada por o con GADs para el ejercicio de sus competencias.

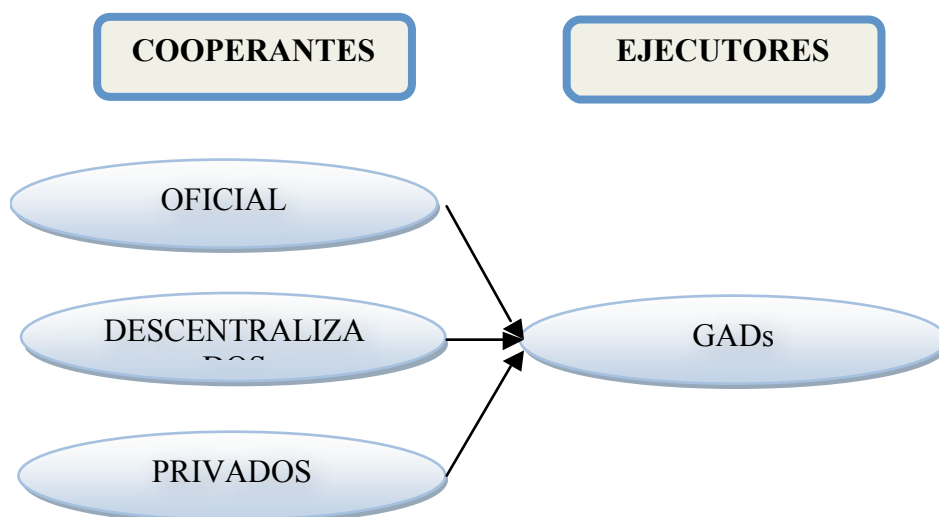


Figura No. 2: Actores de la Cooperación Internacional  
Elaboración: Comisión técnica: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional-GTZ-CONCOPE-AME-CONAJUPARE

Cooperación Descentralizada: Finalmente, dentro del gran espectro de la cooperación internacional no reembolsable, dentro de un nivel micro se ubica a la Cooperación Descentralizada, que se define como una parte de la GDCI. Es el conjunto de acciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos subnacionales para la promoción del desarrollo en sus territorios. La naturaleza de este tipo de cooperación es horizontal y favorece el intercambio de experiencias; la cooperación se basa en la reciprocidad, el interés y el beneficio mutuos”

## 2.2 Criterios para una matriz de funciones y atribuciones.

En virtud de la competencia exclusiva otorgada, conforme lo establece el Art. 113 del COOTAD, las competencias se ejercen a través de facultades, las cuales son: Rectoría, Planificación, Gestión, Control y Regulación. Lo anterior, contribuyó a definir una matriz de atribuciones y funciones para los actores que intervienen en el Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SGDCI), misma que se presenta en el Cuadro No. 1.

## 2.3 Criterios para la articulación del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable.

Los procesos de articulación de actores por nivel de gobierno, demandan esfuerzos técnicos y políticos que permitan generar mecanismos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional y que, a la vez, permitirá la vinculación del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable al mismo.

Los principios planteados para este proceso estarán dados por una visión de trabajo en red, que buscará la interacción entre actores a nivel nacional y territorial. Este proceso se complementará por la construcción de mecanismos de diálogo y concertación para generar sinergias entre actores, evitando la superposición de funciones que permita garantizar la complementariedad de su gestión como forma de acción pública en los territorios.

FACULTAD	ACTIVIDAD	PRODUCTO/SERVICIO	MUN.	C.P.	J.P.	REG.	Central	Comentario	
Rectoría	Emitir políticas nacionales respecto a cooperación internacional						X	Cada nivel de gobierno, en virtud de su competencia para gestionar la cooperación internacional, podrá emitir política pública territorial para la ejecución de la gestión	
Planificación	Coordinar territorialmente con los niveles de gobierno	Planificación de CI coordinada	X	X	X	X	X		
	Formular la programación de CI, articulada a los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y a la planificación nacional, según corresponda (provincial, cantonal y parroquial).	Programas de CI articulados	X	X	X	X	X		
	Identificar las necesidades de cooperación internacional en los respectivos planes de desarrollo (demanda de cooperación)	Banco de proyectos	X	X	X	X	X		
	Definir la estrategia territorial de CI en materia de Cooperación Internacional no reembolsable	Estrategia nacional Estrategias territoriales					X		
Control	Realizar el seguimiento y la evaluación de la Cooperación Internacional no reembolsable en cada nivel de gobierno, orientándolos al resultado	Informes de seguimiento y evaluación	X	X	X	X	X		
Gestión	Investigar la oferta de cooperación internacional no reembolsable	Captación de recursos	X	X	X	X	X		
	Negociar cooperación internacional (entre Estados)	Convenios de CI					X	Esto no entraría dentro del área de gestión descentralizada de la CI no reembolsable	
	Negociar cooperación internacional en territorio nacional/ cantonal/ provincial/ parroquial	Convenios de cooperación internacional entre socios	X	X	X	X	X	En el marco de la Declaración de París	
	Ejecutar convenios de cooperación	Cooperación no reembolsable (recursos y asesoría técnica)	X	X	X	X		El gobierno central no ejecutaría convenios en los territorios	
	Gestionar la información y el conocimiento de la Cooperación Internacional no reembolsable en el Ecuador	Sistema de Información actualizada de la CI no reembolsable en Ecuador (Requerida, en curso, en ejecución, ejecutada) de acuerdo a los diferentes criterios y características.		X	X	X	X	X	
	Brindar asesoría en gestión de cooperación Internacional no Reembolsable	Servicios de asesoría a usuarios de la Cooperación Internacional no reembolsable, nacionales como internacionales (gestión de conocimiento, buenas prácticas)		X	X	X	X	X	Si bien el documento refiere que la asesoría provendrá de los Gremios de los GADs (Ver matriz de productos y servicios de los Gremios en Anexo 2) y del nivel central, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional; se ha considerado marcar a los diferentes niveles en tanto pueden brindar asesoría a los niveles inferiores que son parte de ellos.
	Coordinar proyectos y programas con los organismos de la cooperación internacional no reembolsable (o comunidad internacional) y GADs	Proyectos con Cooperación Internacional no reembolsable		X	X	X	X	X	

Cuadro No. 1: MATRIZ DE FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL SUBSISTEMA DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Con esta visión se plantea dos momentos de trabajo: uno generado por el ámbito nacional y otro por el ámbito territorial.

a) El ámbito nacional se encuentra conformado por el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI). La implementación de las estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión constituyen responsabilidad de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

En virtud de lo anterior, al ámbito nacional le compete la definición de estrategias en materia de cooperación internacional, la construcción de políticas públicas de carácter nacional, que permitan identificar las líneas de acción generales para la Cooperación Internacional.

En el ámbito territorial también se generarán políticas públicas locales, respetando la autonomía de los niveles subnacionales de gobierno.

En este marco, se explica la racionalidad integradora del proceso en función de cada uno de los ámbitos o niveles de acción.

b) En el nivel territorial, se reflejará el accionar del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable, que será implementado exclusivamente por los Gobiernos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales Rurales. Los gobiernos autónomos descentralizados –GADs– serán, al mismo tiempo, los animadores del trabajo en red, permitiendo intercambiar experiencias de trabajo entre niveles de gobierno para la construcción de capacidades propias, logrando así gestionar los productos y servicios que están planteados en la matriz de funciones y atribuciones. Con este propósito, las estructuras desconcentradas de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y los gremios (CONCOPE, AME, CONAJUPARE), pasarán a cumplir un rol de facilitadores de procesos y de asistencia técnica.

Los vínculos entre el ámbito nacional y territorial están planteados desde el manejo concurrente de la facultad de planificación, además del sistema de información, el cual, una vez estructurado, será administrado por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en el nivel nacional y alimentado por los GADs desde el territorio. La construcción del sistema será participativa, para lograr articular esfuerzos tanto en el nivel nacional como subnacional, y el acceso a dicha información será abierta a todos los actores que conforman el subsistema. Para una adecuada articulación de la planificación con la gestión descentralizada de la cooperación internacional, es fundamental contar con los marcos normativos, metodológicos, el uso de la información, el fortalecimiento de capacidades tanto institucionales como humanas de los GADs.

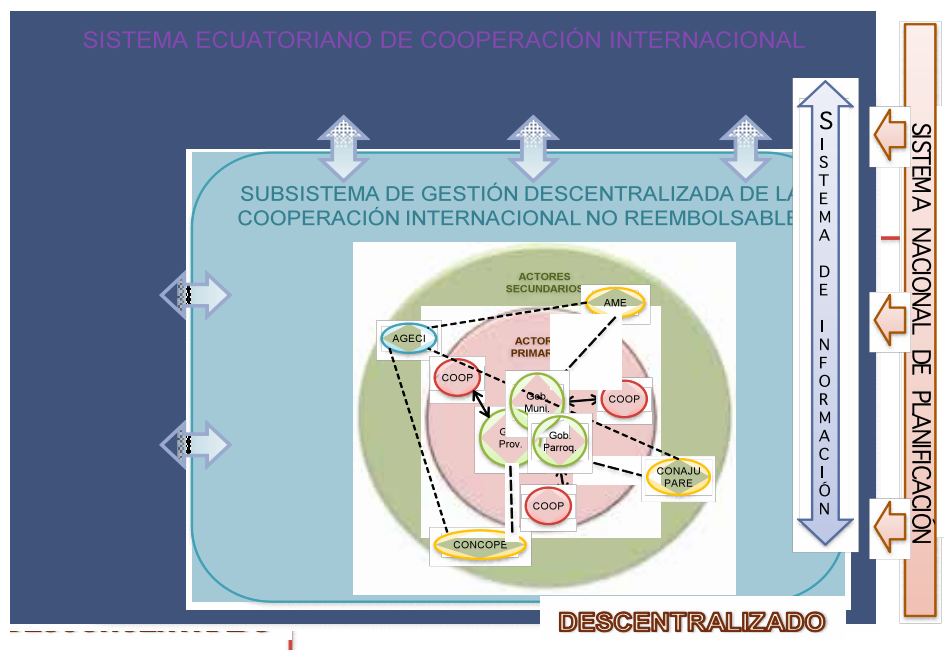


Figura No. 3: Articulación del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable  
Elaboración: Comisión técnica: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional-GTZ-CONCOPE-AME-CONAJUPARE



Dentro del subsistema existen relaciones de articulación vertical (entre distintos niveles de gobierno) y horizontal (concertación de los diversos niveles subnacionales), alrededor de dos escenarios: Desconcentración (nivel nacional), Descentralización (nivel territorial) y de un tema central: gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.

Las relaciones del nivel territorial están representadas por actores primarios dentro del territorio que son los GADs: Gobiernos Autónomos Parroquiales, Municipales y Provinciales y los cooperantes.

Las relaciones del nivel nacional en el territorio están representadas por actores denominados secundarios al territorio, representados por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y los gremios nacionales de los GADs: CONCOPE, AME y CONAJUPARE.

Actores Primarios:

- Para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan plenamente y con garantías esta nueva competencia, podrán ejecutar las siguientes actividades, que se encuentran definidas dentro del ámbito de cuatro facultades: rectoría a nivel local, planificación, control, gestión y regulación:

- Emitir políticas públicas territoriales para la ejecución de la gestión.
- Coordinar territorialmente la gestión de la cooperación con otros niveles de gobierno.
- Formular la programación de cooperación internacional ligada a los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y, de manera articulada con la planificación nacional, según corresponda (provincial, cantonal y parroquial).
- Identificar las necesidades de cooperación internacional en los respectivos planes de desarrollo (demanda de cooperación).
- Definir la estrategia territorial de cooperación internacional.
- Realizar el seguimiento y la evaluación de la cooperación internacional en cada nivel de gobierno, orientándolos a resultados.
- Investigar la oferta de cooperación internacional.
- Negociar la cooperación internacional en el territorio nacional/cantonal/provincial/parroquial.
- Ejecutar convenios de cooperación.
- Gestionar la información y el conocimiento de la cooperación internacional.
- Coordinar proyectos y programas con los organismos de la cooperación internacional no reembolsable (o comunidad internacional) y GADs.
- Registrar la cooperación internacional en el territorio correspondiente (públicos y privados).
- Alimentar un sistema nacional ecuatoriano de información.
- Emitir normativas que regulen la gestión de la cooperación internacional en el ámbito de sus competencias y en su territorio.

- El segundo nivel de actores primarios son los Cooperantes, los cuales se relacionan de manera directa con los GADs a través de la provisión de asistencia técnica y/o recursos financieros no reembolsables, complementarios al desarrollo territorial. Los tipos de cooperantes pueden ser:

- Estatales (dentro del ámbito de convenios marco de cooperación previos firmados por el Estado Ecuatoriano);
- Gobiernos Subnacionales de otros países y
- Cooperantes de índole privado, como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, etc.

Actores Secundarios:

- La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional Central, así como sus oficinas zonales desconcentradas que se aperturen, prestarán servicios de asesoría, información y/o acompañamiento.

- Las instancias nacionales de representación de los GADs (AME, CONCOPE y CONAJUPARE) tienen una relación y responsabilidad directa hacia sus respectivos asociados, con el fin de brindar servicios de asesoría, información y/o acompañamiento.

Mecanismos de articulación institucional y cohesión territorial:

- El Sistema Nacional de Planificación, dentro del cual se encuentran involucrados tanto actores nacionales como territoriales, se constituye en el principal dispositivo articulador para la gestión descentrali-

zada de la cooperación internacional no reembolsable. En él confluyen todos los actores involucrados con la planificación de la cooperación internacional no reembolsable.

- En segundo lugar se encuentra el Sistema Nacional de Información de la Cooperación No Reembolsable, que es alimentado por cada uno de los GADs y administrado por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en el nivel nacional. Se plantea la existencia de un flujo de información permanente, que por un lado alimente y actualice la información y, por otro, genere información para la toma de decisiones y la gestión eficiente y oportuna de la cooperación internacional por parte de los GADs.

## **2.4 Flujograma de procesos de la gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable**

El Flujograma de procesos de gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable pretende ilustrar las actividades de los diversos actores y cómo funciona, en la práctica, el subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional.

El marco de la gestión descentralizada de la cooperación es el plan de desarrollo local (1), propio de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Partiendo de este plan, cada GAD identifica y prioriza las actividades planificadas que pueden requerir de asistencia técnica o de financiamiento adicional por parte de cooperantes internacionales (2). En base de esta demanda específica, el GAD busca cooperantes que puedan brindar oferta a su demanda específica (3).

Ciclo de Asistencia Técnica (Ciclo AT): En caso de que exista demanda de apoyo o acompañamiento o si se requiere información específica sobre la oferta de cooperación existente en el país, el GAD puede solicitar asistencia técnica (AT1) al gremio que le corresponde o a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, como instancia del gobierno central (AT2). En este caso, el Gremio respectivo o la Secretaría Técnica provee la asistencia técnica solicitada, la cual puede consistir en un asesoramiento o acompañamiento al proceso o también en la provisión de información (bases de datos) (AT3). Si con estas acciones la demanda de asistencia técnica está satisfecha, el GAD sigue ejecutando las actividades del Flujograma de procesos de gestión de proyectos de CI por cuenta propia, caso contrario puede seguir recibiendo asistencia de parte del Gremio o de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

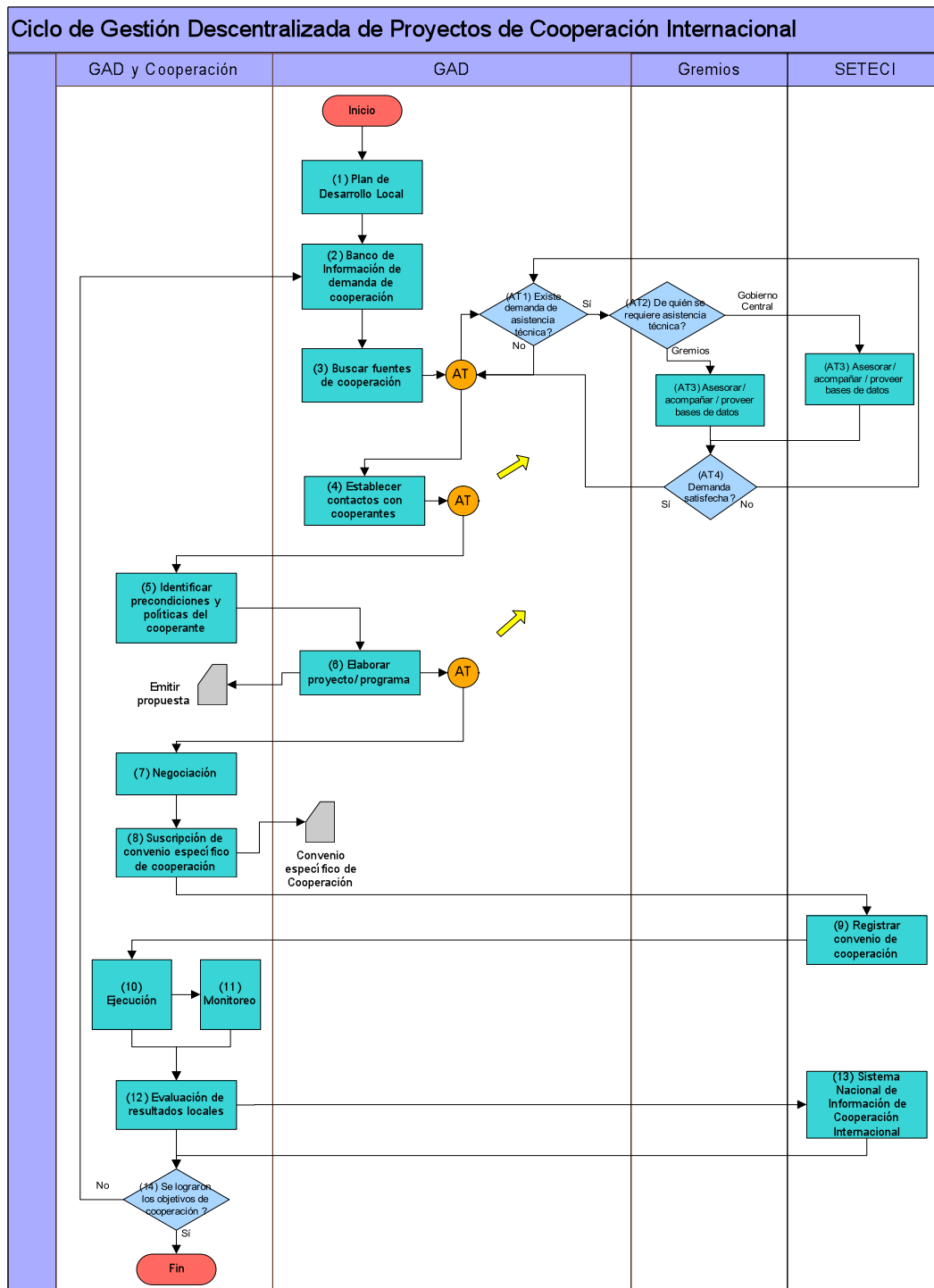
En un siguiente paso, el GAD establece contactos con los cooperantes (4) y conjuntamente identifican las precondiciones para una cooperación y las políticas del cooperante (5). Tanto la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional como Gremios pueden intervenir, a petición de los GADs, brindando asistencia técnica (Ciclo AT).

A continuación, el GAD procede a la elaboración de la propuesta de proyecto o programa de cooperación (6). Como en los pasos anteriores, el GAD puede solicitar para este fin la asistencia técnica de su gremio o de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Ciclo AT).

La siguiente fase del proceso, la negociación (7), se da posterior o simultáneamente a la preparación de los proyectos o programas, y consiste en la estipulación consensuada entre el GAD y el cooperante respecto de las condiciones específicas de la cooperación. La negociación concluye con la suscripción del convenio de cooperación (8). Luego de la firma del convenio, éste debe ser registrado en el Sistema Nacional de Información de Cooperación Internacional No Reembolsable (9).

Posteriormente, el GAD procede conjuntamente con el cooperante a la ejecución de las estipulaciones fijadas en el convenio (10). Simultáneamente, se realiza el monitoreo del cumplimiento de los objetivos fijados (11). Al finalizar el proceso de cooperación, se evalúan los resultados locales del trabajo conjunto (12): el cumplimiento de las actividades específicas de los convenios de cooperación y si dichas actividades cumplieron los resultados esperados de acuerdo a la planificación correspondiente. Los GADs reportan estos resultados al Gobierno Central (13).

Si se han logrado los objetivos de la cooperación, el proceso termina. En caso de que no se hayan cumplido todos los objetivos, las actividades pueden entrar nuevamente en el banco de información de demanda de cooperación (14).



Fuente y Elaboración: Equipo de trabajo SENPLADES, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, GTZ, CONCOPE, AME, CONAJUPARE.

Las actividades adicionales que durante este flujograma de procesos se realizan son:

a) Secretaría Técnica de Cooperación Internacional:

- Levantamiento de información de oferta de cooperación.
- Administrar y alimentar el Sistema Nacional de Información de la Cooperación No Reembolsable.

b) Secretaría Técnica de Cooperación Internacional desconcentrada en el territorio:

- Registrar la cooperación internacional en el territorio correspondiente (públicos y privados)
- Capacitación.
- Asesoría.
- Levantamiento de oferta de cooperación.
- Evaluación de las intervenciones de cooperación en el territorio.
- Mesas de trabajo.
- Coordinación interinstitucional.
- Retroalimentación y apoyo a GADs en la construcción de agendas territoriales de cooperación no reembolsable.

c) Gremios:

- Capacitación.
- Apoyo en la construcción de agendas territoriales de cooperación no reembolsable.
- Asesoría en la formulación de programas de CI en base a los planes de Ordenamiento Territorial.
- Desarrollo de herramientas para apoyar y facilitar la gestión descentralizada de la cooperación internacional no reembolsable.
- Investigación e identificación de instituciones y recursos de la Cooperación Internacional (multilateral, bilateral, sub-nacional).
- Apoyo a GADs en negociación estratégica.
- Intermediación e información entre GADs y cooperantes internacionales.
- Promoción de la agenda de cooperación de los GADs entre los actores de la cooperación a nivel nacional e internacional.

d) GADs

- Construcción de agendas territoriales de cooperación no reembolsable.
- Reportar información de programas/proyectos para alimentar el Sistema de Información de Cooperación Internacional.

## 2.5 Criterios de anclaje institucional

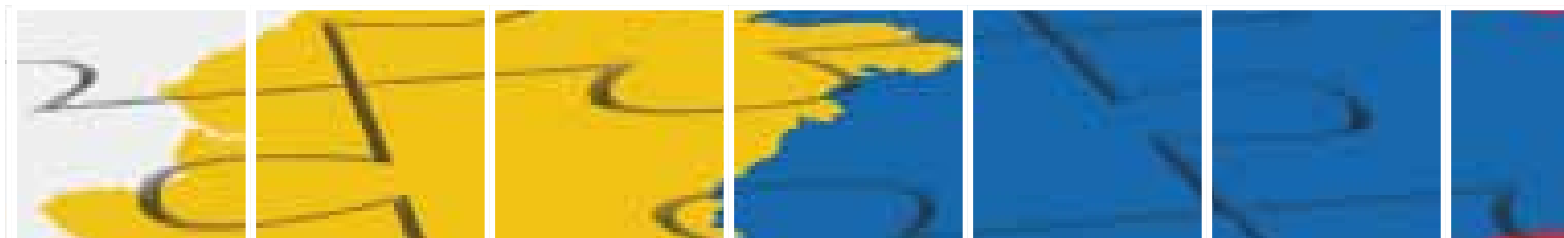
Con las características planteadas en la propuesta de articulación del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable, se plantea algunas premisas que se deberían tomar en cuenta al momento de anclar la institucionalidad al interior de los GADs:

- a) La gestión descentralizada de la cooperación internacional no debe ser considerada como macro proceso.
- b) La gestión de la cooperación internacional deberá estar articulada con el proceso de planificación al interior de los GADs.
- c) La gestión descentralizada de la cooperación internacional puede ser considerada como transversal a los procesos agregadores de valor de los GADs.

## 3. REFERENCIAS

- Decreto Ejecutivo N° 699, publicado en el Registro Oficial 206, de 7 de noviembre de 2007.
- Decreto Ejecutivo N° 429, publicado en el Registro Oficial 246, de 29 de julio de 2010.
- Documento Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable: Propuesta Preliminar, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Consejo de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, con apoyo técnico de PROMODE –GTZ, 2010.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por publicarse en el Registro Oficial.

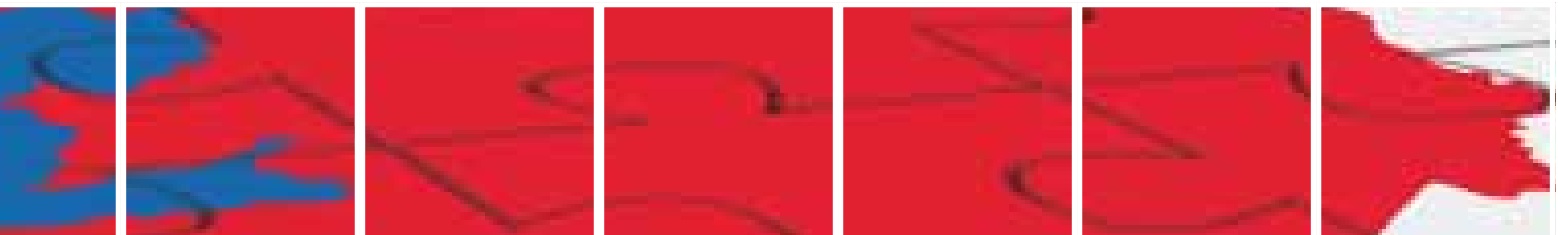




UNIVERSIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

# FORMACIÓN DE CUADROS TECNO-POLÍTICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO

Arq. Oswaldo Cordero Domínguez  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad de Cuenca





## FORMACIÓN DE CUADROS TECNO-POLÍTICOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO

Arq. Oswaldo Cordero Domínguez  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad de Cuenca

Empezaremos por tratar y referenciar brevemente el cuarto elemento que se encuentra en título de este panel: 'el desarrollo'. Pues la formación de cuadros tecno políticos para el Ordenamiento Territorial y la Planificación, tienen como finalidad el tan ansiado y a la vez polémico 'desarrollo' como aspiración, como utopía; pero también es importante referenciarlo como 'modelo' que ha estado vigente. Lo que podría llamarse estilo de desarrollo.

Como no es un espacio para un amplio tratamiento del tema diremos que compartimos el pensamiento de José de Souza Silva, quien expresa: "El lema 'pensar globalmente y actuar localmente' es dañino para la sostenibilidad. Influenciando al imaginario social de muchos inocentes útiles (actores ingenuos que intentan emular el más fuerte), este lema desvincula el acto de pensar del nivel de la acción, promoviendo el pensamiento único universal que nos hace vulnerables y silenciando el pensamiento crítico local que nos hace sostenibles. El desafío es pensar lo global, lo regional, lo nacional, etc., desde 'lo local' y actuar donde sea 'relevante y posible'".

En el caso del Ecuador, el debate sobre el 'modelo de desarrollo' ha sido un elemento importante en los últimos años, aunque no necesariamente con una real participación de todos los actores, se puede decir que dicho modelo, por lo menos en el aspecto político - legal, se expresa en la Constitución, aprobada en el 2008 y, específicamente, en los títulos V; VI y VII que hacen referencia a la Organización Territorial del Estado, Régimen de Desarrollo, y Régimen del Buen Vivir, respectivamente. Desde el punto de vista técnico-político, en cambio, se expresa en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013.

El modelo o estilo hay que entenderlo como resultado del desarrollo histórico capitalista dependiente del país y su inserción en la economía de mercado en su fase transnacional-capitalista, cuya principal característica es su orientación hacia el mercado externo, es decir, el intento neoliberal, que a partir de los años 80 debilitó deliberadamente el Estado tratando de disminuir al máximo sus competencias e intentando trasladar algunas de ellas al sector privado, utilizando inclusive la figura de la descentralización que en realidad sería un Descentramiento, como explica Fernando Carrión: un "debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público por la vía de la privatización".

De otro lado, la planificación nacional entendida como "un proceso idóneo para racionalizar el proceso de decisiones y acciones requeridas para la ejecución de un determinado proyecto político" -como expresa Carlos Matus- tiene sus inicios en América Latina en la década de los 50, y comienza a despuntar en la de los 60. Varias circunstancias contribuyeron, entre ellas: las dificultades socioeconómicas y políticas que atravesaban los países latinoamericanos, en el marco de la segunda postguerra; la Conferencia realizada en Punta del Este, en 1961; y la creación de la Alianza para el Progreso, para neutralizar la influencia de la revolución cubana; también contribuyó el hecho de que algunos países occidentales utilizaran modelos alternativos al de la planificación soviética, en lo sustancial se trataba de acondicionar sus economías a las exigencias de la producción bélica, hecho que no era nuevo en este tipo de eventualidades, por lo que la planificación económica parecía haber ganado cierta legitimidad en el mundo capitalista; además de que parecía un buen instrumento en la lucha contra los efectos de la crisis y la reconstrucción de posguerra.

En la década de los 50, el énfasis se puso en el análisis macroeconómico y en las políticas de crecimiento global. Se tomaban escasamente en cuenta los impactos territoriales y regionales del de-



sarrollo, así como los balances intersectoriales y la promoción de proyectos específicos. El análisis económico era principalmente interno.

Las consideraciones, sociales, culturales y políticas estaban casi excluidas de toda metodología.

En la década de los 60, el enfoque del 'desarrollo regional', aportado principalmente por profesionales, que en la mayoría provenían de la arquitectura y el urbanismo, influyó en los planificadores económicos. Se reconoció la importancia de la noción del 'espacio', con connotaciones en la localización de industrias, costos del transporte, la fijación de mercados, los asentamientos poblacionales, etc. Varios países implementaron políticas basadas en conceptos de la planificación regional, tales como: 'polos de desarrollo', 'parques industriales', 'mercados regionales', etc. Los desequilibrios regionales fueron enfatizados por diferentes autores, desde varios puntos de vista y constituyeron preocupaciones importantes en los ejercicios de planificación económica territorial, esto en un marco de un creciente proceso de urbanización derivada de los incrementos de la migración rural - urbana.

En la década de los 70 se hizo hincapié en la necesidad de combinar el crecimiento económico con la mejora en la distribución del ingresos tanto a nivel social como territorial, se incorporó la noción de los factores sociales, culturales, políticos y medioambientales. La satisfacción de las 'necesidades básicas' de la población se ubicó en el centro de la discusión y se manifiesta en la Declaración de Quito, en el marco del décimo período de sesiones de la CEPAL y que tuvo su expresión política con el concepto de desarrollo integral, que incorporaba como estrategias la "autodeterminación y autosuficiencia", los "estilos alternativos de desarrollo", etc. Desde el punto de vista técnico se incorporan las técnicas de evaluación de proyectos de inversión.

Desde la década de los 80, la teoría neoclásica y el enfoque de las ventajas comparativas, retornaron con fuerza al escenario de la discusión a la práctica de las instituciones internacionales de crédito, enfatizando en la reapertura de los mercados y de las fronteras. La crisis por la deuda externa, las exigencias de los organismos crediticios internacionales, los requerimientos de la globalización desde el interés de la potencia hegemónica y las transnacionales, entre otros debilitó la planificación, tanto en los países socialistas (existentes hasta ese entonces) como en los capitalistas y, en especial, en los latinoamericanos; en algunos de ellos se sustituyeron los planes de desarrollo por las denominadas 'Agendas'.

En el Ecuador se inicia la institucionalización de la planificación el 29 de mayo de 1954 con Decreto de Ley de Emergencia. Se crea la JUNAPLA, como entidad adscrita al Ministerio de Economía "con el objeto de formular planes sistemáticos de desarrollo, tanto regionales como nacionales, en el campo económico como social; coordinar la política económica de los ministerios y organismos estatales, y de modo particular las inversiones que hagan los mismos, intervenir en los procesos financieros, especialmente en la contratación de deudas internas y externas".

El primer Plan de Desarrollo Económico y Social, adoptado por el gobierno militar de ese entonces, es para el período 1964- 1973. El segundo, formalmente adoptado por el gobierno también militar se denomina: Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 - 1977.

Con el advenimiento de un nuevo gobierno civil y electo y con una nueva Constitución, como referente, se formula el Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984. En la Carta Política de entonces, se crea en sustitución de la JUNAPLA, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Al finalizar la década de los 80, el CONADE elabora el Plan Nacional Económico y Social 1989 - 1992; y así se intenta en el sector público, la aplicación de la Planificación Estratégica Situacional, que en la práctica no era más que un ejercicio intelectual de los funcionarios técnicos de esa institución.

Posteriormente y con la llegada de un nuevo Gobierno, se formula la 'Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996'. Ésta expresa, con claridad, el abandono definitivo de la planificación y su intencionalidad de constituirse en herramienta del desarrollo nacional y de simplemente definir acciones enmarcadas principalmente en los requerimientos de los organismos crediticios internacionales y que el desarrollo sea el resultado de la economía de mercado, a tono con estos aspectos, su énfasis está en la modernización del Estado.

El modelo de debilitamiento del Estado estuvo también conectado con el debilitamiento de la planificación nacional, regional y local.

El actual modelo de reconstitución del Estado y al reasumir roles directrices en el desarrollo o dicho en el lenguaje actual en la consecución del Buen Vivir, significa la recuperación o revalorización de la planificación del desarrollo, de la planificación como su principal instrumento, y también se encuentra conectado con la descentralización, tema complejo que en buena medida está tratado y resuelto, por lo menos en términos legales en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Para referirnos al ordenamiento territorial es necesario caracterizar brevemente el modelo que ha estado vigente en el país hasta hace pocos años, y que ha dejado como huella en el territorio nacional, a más de los graves problemas socio económicos, otros de diferente orden, entre ellos: la emigración de la población y, especialmente, de algunas provincias australes como Cañar y Azuay. Dicho sea de paso los esfuerzos realizados en la planificación, entre las décadas de los 50 y 80, en términos de ejecución, tuvieron muchas limitaciones. No hubo gestión pública de la planificación.

El modelo desarrollo que prevalece en las últimas décadas, se ha reflejado en un territorio nacional con grandes desequilibrios e inequidades, que se aprecia entre lo urbano y rural, entre las grandes ciudades (Quito y Guayaquil) y los pequeños y medianos poblados y entre las regiones del país. Impactos ecológicos y paisajísticos negativos, que se expresan en la deforestación, con sus consecuencias de bastas zonas, en especial de el Oriente y de la zona noroccidental del país; inadecuada localización de actividades, sobre todo mineras, con graves consecuencias ambientales y sociales; infraestructuras, ante todo, viales sin una visión global; erosión en bastas zonas en la serranía y en el sur del país. El manejo inadecuado de los recursos naturales como el agua; superposición desordenada de usos en las ciudades y el campo con fuertes incompatibilidades que deterioran el nivel de vida; y, escasa políticas de protección y conservación.

Además se expresan la inadecuada distribución de la densidad (de habitantes, de edificaciones, de servicios básicos y equipamiento comunitario); se realizan estudios incipientes e incompletos sobre riesgos naturales y su expresión territorial y por tanto localización de actividades sin tomar en cuenta este aspecto; la escasa accesibilidad, en función de las potencialidades productivas del territorio; Superposición de competencias entre diferentes niveles de gobierno y aún entre propias entidades del gobierno central.

En este escenario la planificación del territorio, íntimamente ligado a la planificación económica y social del país, es decir, que le sirva como referencia territorial para la localización de usos, actividades socioeconómicas y la inversión pública, para territorializar la gestión y sus acciones de desarrollo integral, no ha sido la práctica en el Ecuador, salvo contadas y aisladas experiencias, que principalmente están en el ámbito municipal, sobre todo a nivel de planeamiento urbano.

Un plan de desarrollo no es completo sino se desarrolla un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que se ajusta un plan de desarrollo.

Para referirnos a la formación de cuadros tecno-políticos, considero pertinente una breve caracterización de la universidad ecuatoriana, cuyo rasgo principal lo advierte el Dr. Lucas Pacheco, en un informe realizado en 1989 y que expresa: "En el Ecuador no existe un sistema de educación superior universitario en sentido estricto, lo que hay es un conjunto de universidades independientes unas de otras y que a nivel administrativos tienen ciertos niveles de cooperación". Ésta situación no ha cambiado hasta la actualidad, más bien se ha agravado, pues como entre otras cosas dice el CONEA: la Universidad ecuatoriana es fragmentada en sus principios e identidad histórica, más aún si entre 1969 y 2006 se crearon 56 universidades nuevas, de ellas la mayor parte privadas, no siempre pensando en la educación superior como un bien público; y para el 2008 se ofrecían más de 2.000 títulos en el tercer nivel (pregrado) y cerca de 1.000 en el cuarto nivel (postgrado).

La situación de la formación de cuadros tecno-políticos, preparados para el Ordenamiento Territorial, la Planificación y el Desarrollo, en un conjunto universitario fragmentado y poco conocido, es muy difícil de diagnosticar. Se puede afirmar con algún grado de seguridad que su abordaje no sistemático y

parcial se da y se ha dado sobre la base de estructuras dominadas por disciplinas tradicionales. Por lo tanto, urge una oferta académica que aborde esta problemática, que con la revalorización de la planificación en el país, se constituye en una necesidad urgente, pues el planificador es ante todo una suerte de director de orquesta que reúne las principales áreas del conocimiento social, económico y espacial.

Sin embargo, la universidad ecuatoriana, con estas limitaciones, sí ha posibilitado que sus graduados en las diferentes carreras participen en los procesos de planificación nacional, regional (en los aislados casos que se han dado) y sobre todo cantonal; e incluso a nivel de postgrado, desde una óptica interdisciplinarias, algunas han ofertado estudios especialmente en temas relacionados con el desarrollo. En planificación también han existido ofertas aisladas y que como es lógico por su crisis, no han tenido continuidad y sistematización. Menos frecuente ha sido el tratamiento del Ordenamiento Territorial, desde una óptica integral, las ofertas que se conocen más bien se han centrado en aspectos sectoriales y/o instrumentales.

Particularmente importante ha sido la formación en las facultades de Arquitectura de competencias relacionadas con el Urbanismo, en unos casos relacionados con el Ordenamiento Territorial de centros poblados menores como la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (FAU) y, en la mayoría, en temas relacionados con el diseño urbano. En general, la universidad ecuatoriana, por lo menos sus instituciones más representativas si ha tenido un acercamiento a la problemática, aunque a futuro requieren abordarse desde una política general en el marco de fortalecimiento del sistema de educación superior.

En la actualidad la FAU, aprovechando su larga experiencia en la enseñanza del Ordenamiento Territorial en el pregrado, ofertada como opción y luego de un largo proceso de organización y haber cumplido con los trámites reglamentarios internos y en el CONESUP, iniciará la Maestría en Ordenamiento del Territorio. El objetivo general: “Contribuir a la formación de profesionales que puedan asumir la ordenación del sistema territorial ecuatoriano, en el marco de las normas contenidas en la Constitución de la República de 2008 y en las leyes relativas a esta materia, con el suficiente conocimiento científico de su problemática, con la solvencia técnica necesaria y una alta responsabilidad social”.

Los objetivos específicos se pueden sintetizar en el énfasis a los espacios locales y a las temáticas directamente vinculadas con la ordenación territorial en el Ecuador, en particular con las normas constitucionales y legales vinculadas con la ordenación territorial integral y sectorial, al conocimiento de los elementos y procesos del sistema territorial; todo ello, para dotar a los estudiantes los conocimientos, las herramientas teóricas, prácticas y metodológicas, para diagnosticar, planificar y gestionar el sistema territorial.

### **Algunas ideas para la formación de cuadros tecno-políticos**

- La formación de cuadros tecno-políticos en la universidad, en el marco de redefinición de perfiles universitarios para afrontar la descentralización y el Ordenamiento Territorial debe plantearse desde los niveles de pregrado, postgrado y la capacitación continua; esta última no solamente dirigida a graduados universitarios, sino en general a funcionarios de elección y de carrera que estén inmersos en la planificación y gestión del desarrollo, así como a líderes comunitarios.
- A su vez, la universidad se desarrolla en tres ejes básicos: docencia (enseñanza), la investigación y la vinculación con la comunidad; esto último, no sólo debe constituir lo que tradicionalmente se llama ‘extensión’, sino la transferencia de conocimientos no solamente en un sentido unidireccional.
- En el caso del pregrado, es importante reforzar los contenidos en carreras específicas existentes, como Arquitectura, Ingeniería, Economía, Sociología, Derecho, Agronomía, etc. Pero es urgente que además de los aspectos específicos, se supere la visión particular de cada una de ellas, estableciendo un contexto amplio e interdisciplinario.
- Por la importancia que tienen los temas del desarrollo, la planificación y el ordenamiento territorial, se debe pensar en nuevas carreras a nivel de pregrado que satisfagan la demanda social en este campo.

Por ejemplo: licenciaturas con competencias para asistir en los diferentes niveles territoriales, en la gestión para el desarrollo.

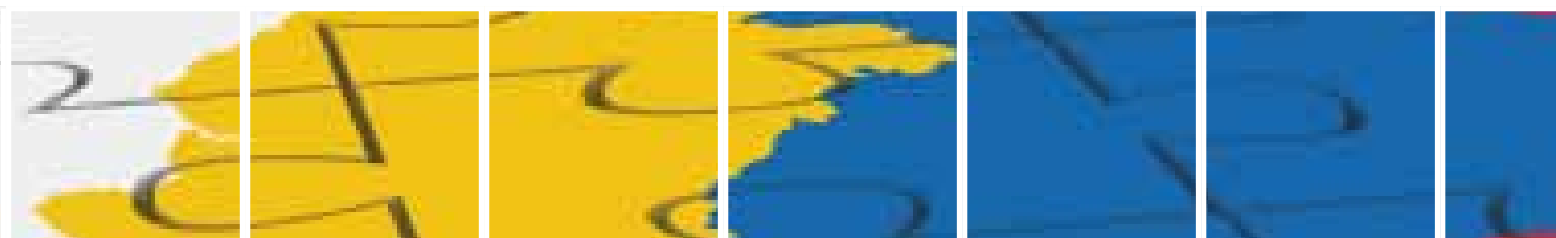
- Siendo un tema de fundamental importancia, debe ser ofertado, en el marco del sistema de créditos, para todos los estudiantes como asignatura de libre elección, que tendría como objetivo, crear una cultura mínima a todos los que egresen de la universidad, independientemente de su especialidad.
  - En cuanto a la investigación en el nivel de pregrado, en general debe orientarse a un conocimiento de la realidad local, regional en el marco de la vinculación con la comunidad en situaciones concretas que posibiliten el aprendizaje en base a la acción.
- En cuanto al nivel Postgrado, las maestrías y, a futuro, los doctorados, deben tener un carácter inter y multidisciplinario. Esto no excluye a que se organicen postgrados que traten aspectos sectoriales del desarrollo, de la planificación económica social y del ordenamiento territorial; sin embargo, el énfasis estará en aquellos posgrados que enfoquen desde una óptica integral.
- En el nivel de investigación es preciso enfocar los nuevos métodos existentes y su posibilidad de mejoras, las técnicas y los múltiples instrumentos que proporciona la tecnología actual, y por supuesto, actualizar la teoría que sustenta y que está permanentemente enriqueciéndose en el país, en América Latina y el mundo.

Desde el punto de vista del contenido, quizá el énfasis principal, de la formación en el post grado debe estar en el orden regional y local.

Finalmente una idea tan compleja, en la que se combinan niveles de formación con ejes de gestión universitaria, a su vez con diferentes opciones en cada uno de ellos: considero debe existir una cabeza, una instancia que coordine y planifique el conjunto, que reclute y forme el personal docente, investigativo y administrativo. Propongo un Instituto de Ordenamiento Territorial, Planificación y Desarrollo.

Esta idea podría funcionar en una sola universidad, pero mucho mejor en un conjunto de universidades de una región. Es decir un Instituto Universitario Regional, que coordine tanto en pregrado, posgrado y educación continua, la docencia, investigación y vinculación con la comunidad de acuerdo a las potencialidades de cada una de ellas y a las necesidades de sus áreas de influencia.

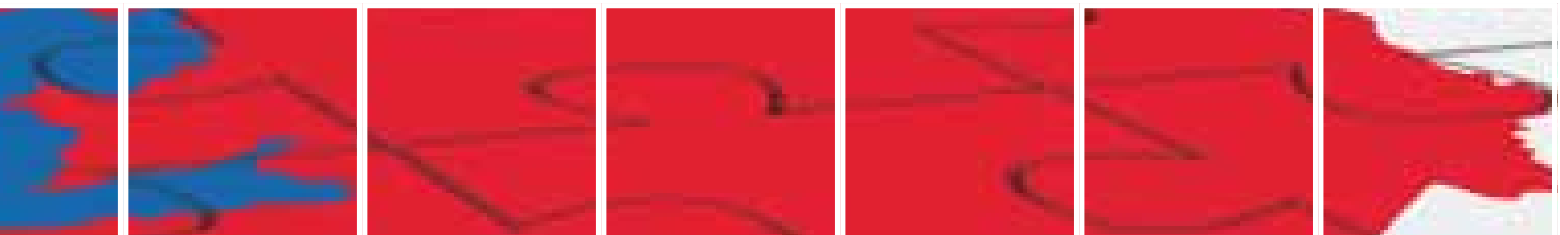




UNIVERSIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

# REDEFINICIONES Y CREACIÓN DE PERFILES UNIVERSITARIOS PARA AFRONTAR LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROPUESTOS EN LA CONSTITUCIÓN

Raúl Ortiz Gaona  
Facultad de Ingeniería – Universidad de Cuenca





# REDEFINICIONES Y CREACIÓN DE PERFILES UNIVERSITARIOS PARA AFRONTAR LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROPUESTOS EN LA CONSTITUCIÓN

Raúl Ortiz Gaona  
Facultad de Ingeniería – Universidad de Cuenca

## TECNOLOGÍAS GEOMÁTICAS Y COMPETENCIAS DE LOS GADS

### Retrospectiva

El término Geomática nació en Canadá en el año de 1969, para referirse a un conjunto de ciencias y tecnologías integradas que estudian la captura, procesamiento, análisis, y difusión de la información territorial geo referenciada.

Algunas de esas ciencias y tecnologías son: geometría del espacio, sistemas de coordenadas, la topografía, geodesia, cartografía, fotogrametría, sistemas de posicionamiento global y sistemas de información geográfica. Estas ciencias y tecnologías están al servicio de las técnicas administrativas, planificación y gestión como los catastros, manejo de cuencas, gestión ambiental y ordenamiento territorial, para planificar el desarrollo del territorio de forma más efectiva.

De un territorio se puede obtener información de muy variada naturaleza, que resulta ser especializada, como son: población, vivienda, predios urbanos y rurales, tierras cultivadas, reservas forestales, red vial, canales de riego, recursos naturales, clima, etc. Los volúmenes de esta información han venido sufriendo un crecimiento cada vez más acelerado y también, la interrelación entre estos diferentes tipos de información es cada vez más compleja, situación que hace de igual manera su manejo.

Poseer información geográfica debidamente geo referenciada, integrada, actual, sin errores y en forma oportuna es la clave del éxito para todo gobierno autónomo que necesita tomar a tiempo y acertadamente decisiones políticas, de gestión, administrativas, técnicas y operativas.

## NECESIDAD DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GADS)

En la Constitución de la República del Ecuador se asignan algunas competencias exclusivas en los tres niveles de los gobiernos autónomos descentralizados: gobiernos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales.

Las competencias de los gobiernos provinciales, son entre otras: formular los planes de ordenamiento territorial; planificar, construir y mantener el sistema vial y sistema de riego; controlar el uso y ocupación del suelo; y ejecutar obras en cuencas y micro cuencas.

Algunas de las competencias de los gobiernos municipales son: formular planes de ordenamiento territorial; controlar el uso y ocupación del suelo; planificar, construir y mantener la vialidad; prestar



servicios públicos de agua potable, alcantarillado y actividades de saneamiento ambiental; formar y administrar los catastros de inmuebles.

Para ejercer las competencias y funciones es indispensable que los gobiernos autónomos descentralizados, así como entidades públicas que prestan servicios básicos a la población, posean información del territorio en forma georeferenciada, actual, completa y sin errores. Para ello, se necesita que cuenten con:

- Personal que conozca las herramientas geomáticas para que sea capaz de manejar la información geográfica.
- Infraestructura tecnológica geomática.
- Hardware: servidores de información, GPSs, estaciones totales.
- Software: paquetes para el manejo de planos y mapas, bases de datos geográficos para el procesamiento y consulta de información.

## DIFICULTADES DE LOS GADS

La necesidad antes indicada frecuentemente la institución no la puede satisfacer debido a una o más de las siguientes dificultades:

1. Si la entidad cuenta con información geográfica, ésta no está geo referenciada, o por lo menos no está debidamente geo referenciada.
2. No se cuenta con un centro de información geográfica, o si lo tienen, sus técnicos no poseen una formación profesional, o una especialidad en el campo de la geomática. Algunas veces ocurre que la institución compra equipos que luego sus técnicos no lo utilizan.
3. Si la entidad cuenta con centro de información geográfica con las tecnologías necesarias, algunas veces no se explota adecuadamente el recurso. Los usuarios no están al tanto de todas las potencialidades y limitaciones que tienen estas tecnologías.
4. Por otro lado, los técnicos quizá no conocen a cabalidad las necesidades de sus usuarios, así como los objetivos de las aplicaciones geomáticas a implementar. Ciertos profesionales de la geomática es posible que tiendan a enfocarse demasiado en la tecnología, descuidando el contexto, produciéndose un vacío de comunicación entre usuarios y técnicos.
5. Algunos técnicos encargados del manejo de la información geográfica de ciertas instituciones, no les interesa que esa información sea de acceso libre porque tienen miedo de dejar de ser indispensables, y en algún caso, hasta han lucrado con esa información.

Estos problemas se presentan posiblemente porque estas herramientas son todavía nuevas en nuestro medio, son poco difundidas y sobre todo porque antes no había la necesidad urgente de utilizarlas para cumplir con la obligación constitucional de elaborar planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En suma, algunos gobiernos autónomos no saben cómo ejercer las competencias.

## RESPUESTA DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA

La Universidad de Cuenca, como una forma de dar respuesta a algunas de las necesidades antes indicadas ha planteado dos iniciativas: la creación del Programa de Maestría en Geomática, enfocado al Ordenamiento Territorial y la creación del Centro Regional de Geomática.

# MAESTRÍA EN GEOMÁTICA ENFOCADO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La Maestría en Geomática dio inicio el 15 de octubre pasado con 27 participantes, quienes en su mayoría son funcionarios técnicos de algunos gobiernos locales descentralizados de las provincias de Cañar, Morona Santiago y Azuay.

Este programa se presentó conjuntamente con la Escuela Superior Politécnica del Ejército y cuenta con la colaboración de la Universidad Politécnica de Valencia - España.

Siendo la geomática un área del conocimiento transversal que puede ser aplicada en muchísimas áreas (salud, social, técnica), en esta maestría se la ha dirigido hacia el ordenamiento territorial, por ser este un tema actual y de mucha importancia en el Ecuador.

El postgrado busca especializar a los profesionales participantes permitiéndoles actualizar, ampliar y profundizar sus conocimientos en el manejo de las ciencias y tecnologías que son parte de la geomática, así como contextualizarlas y adecuarlas principalmente a la realidad de los gobiernos autónomos, que necesitan manejar la información territorial geo referenciada para planificar el desarrollo, así como en entidades que dan prestación de servicios públicos, para que puedan con más facilidad, diseñar y mantener las obras de infraestructura.

En la fase de desarrollo de tesis, se realizarán múltiples proyectos de investigación dirigidos a tratar, desde un enfoque tecnológico, temas de la planificación urbana y rural, las cuencas hidrográficas, la gestión medioambiental, la planificación de obras de infraestructura para la provisión de servicios públicos, los recursos naturales, la organización de las actividades productivas, y el ordenamiento territorial.

Las tesis de grado seguirán las siguientes líneas de investigación:

1. Métodos para el tratamiento de la información territorial.
2. Herramientas para la migración e integración de plataformas tecnológicas heterogéneas que dan soporte a la información territorial.
3. Software de aplicaciones geomáticas dirigidas a diferentes ámbitos.

## INSTITUTO REGIONAL DE GEOMÁTICA

En vista de que muchos gobiernos autónomos no cuentan con la infraestructura tecnológica ni con los profesionales que sepan utilizar las herramientas geomáticas, se han visto obligados a contratar servicios profesionales particulares para que les apoyen en el manejo de su información geográfica.

Por otro lado, para cumplir con el plazo de entrega de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (octubre de 2011), algunos gobiernos autónomos piensan contratar a consultores externos para que les ayuden a elaborar dichos planes. Pero, para su elaboración, la institución deberá contar con la información geográfica actual, completa, a la escala adecuada (1:25.000) y sin errores.

Además sus funcionarios necesitarán algún nivel de capacitación técnica para poder revisar y recibir el trabajo de dichas consultoras.

Frente a esta realidad, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cuenca tiene proyectado crear el Centro Regional de Geomática para las provincias de Morona Santiago, Cañar y Azuay, que tenga una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), que es un conjunto de tecnologías geomáticas, estándares, recursos humanos y políticas, orientadas al manejo de la información geográfica geo referenciada.

El propósito del Centro Regional de Geomática es adquirir, procesar, almacenar y compartir la información geográfica en forma libre y gratuita.

La forma de operar de este Centro es que la información sea alimentada por los propios gobiernos autónomos y otras instituciones del Estado que deseen participar en esta iniciativa a través de una red telemática. Esta información podrá ser compartida a través de la misma red.

La Universidad de Cuenca tendrá a cargo poner a disposición de las entidades participantes la infraestructura de datos espaciales IDE, la misma que estará conectada a Internet a través de un enlace de transmisión de datos de gran ancho de banda de fibra óptica.

Para que sea posible compartir la información será necesario unificar la utilización de formatos, sistemas de escalas, sistema de referencia geodésico, sistema de coordenadas, sistema de metadatos y plataformas informáticas compatibles.

## **VENTAJAS QUE OFRECERÁ EL CENTRO**

Al compartir la información geográfica se mejorará su uso, alcanzándose las siguientes ventajas para las entidades participantes:

- Se podrá contar con datos de mayor calidad: actuales, completos y sin errores.
- Las diferentes capas de información geográfica resultan ser información especializada, que al estar en una misma infraestructura permite interrelacionarla, facilitando el diseño de soluciones integrales y tomar decisiones más acertadas en lo político, de gestión y administrativas.
- Los gobiernos autónomos dejarán de ser islas, ya que se facilitará la cooperación interinstitucional, pudiéndose coordinar la planificación en sentido vertical y horizontal, es decir, entre los diferentes niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, y entre los gobiernos de un mismo nivel.
- Ayuda a realizar una gestión unificada de los gobiernos autónomos descentralizados ante el gobierno central.
- Permitirá programar obras conjuntas entre GADs.
- Posibilita materializar los planes y las demás competencias asignadas a los GADs.
- Permite optimizar la inversión de recursos mejorando la relación costo/beneficio.
- Se podrá manejar información histórica de los diferentes catastros.
- Este Centro será un espacio para compartir experiencias de gestión y administrativas entre las instituciones participantes.
- Propicia una más racional y efectiva transferencia tecnológica.
- De ser el caso, las instituciones estarán en capacidad de contratar, con mucho mejor criterio técnico, los servicios de consultoría en el campo de la geomática.
- Es mucho más fácil emprender proyectos de investigación científica en las áreas: social, de la salud y técnica.

Estas ventajas contribuirán a articular un desarrollo integral social y económico de las provincias de Morona Santiago, Cañar y Azuay. En todo caso, estos beneficios que propone la Universidad de Cuenca serán alcanzados luego de un proceso que tomará varios años.









