

# El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador

**María Fernanda López Sandoval**  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,  
Quito, Ecuador

p. 296-311

## Como citar este artigo:

LÓPEZ, M. F. El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 19, n. 2, p. 297-312, ago. 2015. ISSN 2179-0892.

Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102802>>. doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2015.102802>.



Este obra está licenciado com uma Licença Creative Commons  
Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

revista

**Geo**   
**USP**  
espaço e tempo

Volume 19 • nº 2 (2015)

ISSN 2179-0892

# El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador

---

## Resumen

A raíz de la vigencia de la última Constitución en el Ecuador, desde 2008, se desarrolla el primer sistema nacional de planificación. Este, de manera pionera en el país, incorpora el ordenamiento territorial como política de Estado a aplicarse de manera coordinada en todas las unidades de administración territorial. En este contexto, el artículo expone los fundamentos políticos que han servido para introducir al ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo: el Buen Vivir, la transformación de la matriz productiva y la descentralización. En una segunda parte, se presentan algunos resultados de la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y las respuestas desde los gobiernos subnacionales a los procesos de planificación y ordenamiento territorial impulsados desde el gobierno central. Uno de los aspectos de mayor discusión es el de la implementación de los proyectos estratégicos a través de la gestión territorial en espacios locales. Se hace una síntesis sobre el rol del ordenamiento territorial instrumentalizado como estrategia de los estados nacionales.

**Palabras clave:** Sistema nacional de planificación. Ordenamiento territorial. Buen Vivir. Matriz productiva. Ecuador.

---

## O sistema de planejamento e ordenamento territorial para bem-viver no Equador

---

### Resumo

Na última Constituição do Equador, de 2008, se desenvolve o primeiro sistema nacional de planejamento. De forma pioneira no país, ele incorpora o ordenamento territorial como política de Estado a aplicar-se coordenadamente em todas as unidades de administração territorial. Nesse contexto, este artigo expõe os fundamentos políticos pelos quais se introduziram o ordenamento territorial no planejamento do desenvolvimento: o bem-viver, a transformação da matriz produtiva e a descentralização. Depois, se apresentam alguns resultados da implementação do Sistema Nacional Descentralizado de Planejamento Participativo e as respostas dos governos subnacionais

aos processos de planejamento e ordenamento territorial empreendidos pelo governo central. Um dos aspectos mais controversos é a implementação dos projetos estratégicos pela gestão territorial em espaços locais. Finalmente, sintetiza-se o papel do ordenamento territorial como estratégia dos estados nacionais.

**Palavras-chave:** Sistema nacional de planejamento. Ordenamento territorial. Bem-viver. Matriz-produtiva. Equador.

---

## The National Spatial Planning System and the Good Living in Ecuador

---

### Abstract

After coming into force in 2008, the new Constitution of Ecuador mandated Ecuador's first national planning system. A key innovation of this system is the introduction of government spatial planning (*ordenamiento territorial*) as State policy something which now is mandatory to all levels of the political – administrative jurisdictions. This article analyzes three political concepts that contextualize the embedding of spatial planning as a State policy: the idea of Good Living (*Buen Vivir*), the transformation of the national production matrix and decentralization. Secondly, the results of the implementation of the National System of Decentralized Participatory Planning are analyzed including the responses of the sub-national governments and civil society. A central point of discussion concerns the implementation of the national government's strategic projects through the spatial planning at local levels.

**Keywords:** National Planning System. Government Spatial Planning. Good Living. Productive Matrix. Ecuador.

---

### Introducción

El Ecuador, es un país Andino y equinoccial, con cerca de 14 millones de habitantes y 260 mil kilómetros cuadrados de extensión. La estructura económica del país se sostiene en las exportaciones de petróleo, que se explota desde la década de 1970. Desde el año 2006 se instaura el llamado “gobierno de la revolución ciudadana” liderado por Rafael Correa, luego un período de una total inestabilidad política, evidenciada por una, casi anual, sucesión presidencial durante 10 años. El actual gobierno inicia una serie de reformas que apuntan a fortalecer el rol del Estado en el desarrollo del país y a reforzar su presencia en todos los espacios del territorio nacional. Muchas de las reformas planteadas se sostienen en las reformas constitucionales realizadas en el 2008. A raíz de la entrada en vigencia de esta última Constitución, se inicia la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el cual, de manera pionera en la historia

de planificación del país, incorpora al ordenamiento territorial como política de Estado. Así, este artículo expone cómo la normativa y la práctica del ordenamiento territorial se han incorporado en la propuesta de un sistema de planificación nacional, así como las reacciones y respuestas desde los espacios locales y gobiernos subnacionales a estos procesos. Primero se analiza el contexto histórico de la planificación en el país, para focalizarnos luego en la situación previa al desarrollo del sistema nacional de planificación actual. Segundo, se explican tres aspectos contextuales centrales para entender el porqué de la importancia del ordenamiento territorial en la visión de desarrollo del gobierno actual: (a) la noción del Buen Vivir, como orientación fundamental de la intervención estatal en la economía, en la sociedad y en el territorio; (b) la transformación de la matriz productiva como proceso económico que promueve el Buen Vivir y (c) la descentralización que promueve la gestión territorial en escalas locales y, a la vez, otorga el rol rector de esta gestión al gobierno central. En un tercer momento, se explica el modelo mismo del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, para concluir con algunos de los resultados de la implementación de este sistema y de las reacciones desde los niveles locales, particularmente, de los gobiernos municipales y la sociedad civil.

Existen tres términos fundamentales para el desarrollo de este artículo: planificación (del desarrollo), ordenamiento territorial y sistema nacional de planificación. La planificación del desarrollo es considerada una de las funciones centrales de los estados nacionales modernos; también existen opiniones de ver a la planificación estatal como un instrumento que facilita a los estados nacionales consolidar el sistema capitalista (Escobar, 1996). La FAO define a la planificación como un proceso para el logro de objetivos, a través de la puesta práctica una política. En este proceso se involucra una metodología para la toma de decisiones, instrumentos para alcanzar los objetivos, reflexiones y retroalimentaciones constantes, una visión de futuro y una programación racional (Soriano, 1993). En la década de 1960, bajo una propuesta de construir un Estado Social/Estado de Derecho, los gobiernos de América Latina introducen a la planificación del desarrollo como un pilar fundamental de las tareas estatales (Mattos, 1979). Esta visión de planificación ha evolucionado, de acuerdo a los paradigmas de desarrollo que se han adoptado, de manera general, en la región.

Las distintas aproximaciones al ordenamiento territorial (Gómez Orea, 2008; Massiris, 2002) que se manejan en Iberoamérica coinciden en definirlo como una política pública, para dirigir la localización de las intervenciones del desarrollo del Estado sobre su territorio, con el fin de alcanzar un equilibrado regional. El fundamento socioespacial que sostiene la necesidad e importancia del ordenamiento territorial, es el asumir que el uso del espacio – por individuos o grupos sociales – resulta en estructuras específicas (materiales), que son afectadas por contextos políticos, administrativos, culturales, religiosos, sociales o económicos (Mertins; Paal, 2009). Del mismo modo, necesidad de planificar de manera ordenada esta estructuración espacial resulta de una evolución social, relacionada especialmente al aumento de la densidad de población, que conlleva a una expansión y modificación estructural del área usada, de las demandas de uso de suelo y de los conflictos. Esto implica una permanente redefinición de los objetivos de planificación. Al momento hablar de ordenamiento territorial asumimos que las normas éticas de una sociedad juegan un rol decisivo en cómo se construyen las directrices y cómo se las implementa. El Estado viene a ser el actor responsable, delegado de esa sociedad para canalizar estas normas sociales, conciliar las demandas públicas y privadas y organizar las intervenciones en el espacio. Según Fürts y Langahgen-Rohrbach, el ordenamiento territorial se basa en conceptos de desarrollo a largo plazo. Incluye arreglos sistemáticos y racionales, que se desprenden de leyes y nor-

mas, así como medidas para crear nuevas estructuras espaciales y de uso de la tierra (Mertins; Paal, 2009). Esto apunta hacia el equilibrio regional dentro de los territorios nacionales. Si bien la planificación del desarrollo se ha consolidado como una política pública central de los estados nacionales en América Latina el ordenamiento territorial recién toma vigencia con fuerza desde los años 1990 (Massiris, 2002), en contextos políticos y de aplicaciones diversas.

Un sistema nacional de planificación podría referirse a las relaciones que existen entre diferentes elementos que intervienen de manera ordenada y cronológica para promover el desarrollo de un país e incluiría: una base normativa, unas políticas de desarrollo que se materializan dentro de una estructura de administración territorial, un marco instrumental. Si añadimos el componente de ordenamiento territorial dentro de esta noción de sistema de nacional de planificación, pensamos en que la materialización de las políticas de desarrollo en el territorio se concretizan a través de los principios de subsidiariedad, coherencia y complementariedad en una noción de coordinación entre escalas de intervención, jerárquicas. El rol central del Estado, como ente organizador y rector de esta coordinación multiescalar, es básico al pensar en un sistema nacional de planificación y de ordenamiento territorial.

## La planificación y el ordenamiento territorial en el Ecuador: una revisión histórica

En el análisis de Massiris (2002) se destaca que en América Latina el ordenamiento territorial ha evolucionado históricamente a la par de ciertas opciones de planificación, entre las que se destacan: la planificación regional, la planificación urbana, la planificación económica y la ambiental. Esta evolución se evidencia también en las propuestas de planificación que se han generado desde el Estado ecuatoriano. En esta evolución, el ordenamiento territorial se incorpora solamente en los últimos 15 años, primero como política pública y ahora como política de Estado. La Figura 1 esquematiza esta evolución histórica del ordenamiento territorial dentro de las opciones de planificación en el país.

**Figura 1 – Evolución de la planificación y el ordenamiento territorial en el Ecuador**

años	modelo de desarrollo	instituciones de planificación		escalas de control	rectoría del OT <sup>1</sup> e instrumento normativo
		Centrales	microrregionales/ municipales		
desde 1960	keynesiano- cepalino	Junapla Conade		gobierno central	
desde 1990	neoliberal –ajuste estructural	Conam Odeplan	Predesur Crea Ingala municipios	gobiernos municipales	municipios: OT municipal
desde 2008	postkeynesiano	Senplades		Multiescalar	gobierno central Sistema Nacional de Planificación y OT

<sup>1</sup> OT = Ordenamiento territorial  
Por: María Fernanda López Sandoval, 2014.  
fuentes: Peñaherrera, 1986; PNBV, 2009.

Si bien en los años 1930 se producen los primeros intentos asignar al Estado un rol organizador del desarrollo coordinado (Peñaherrera, 1986), es desde mediados de la década de 1950, cuando el gobierno asume a la planificación económica como una tarea central y, bajo una perspectiva de diferenciación regional, reconoce la diversidad física y social del territorio nacional como un fundamento de la planificación regional. En 1954, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla), que realiza, entre otras acciones planificadoras, el primer proceso de regionalización del país, en el marco del primer “Plan General de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, 1963-1973” (Peñaherrera, 1986). Bajo una perspectiva de desarrollo keynesiano-cepalina, el fin de incorporar a la planificación en los roles del Estado fue el de incrementar su aptitud para provocar reformas las estructurales de la sociedad y modernizar la economía, a través del impulso al sector manufacturero, de la creación de organismos e instituciones en el sector público para mejorar el sistema de administración y llevar a cabo reformas agrarias y tributarias – sustitución de importaciones (Rodríguez, 1987). En estas décadas, se define otra opción de planificación, la microrregional. En ésta se propone la planificación de regiones, que por su localización o dinámicas territoriales específicas serían de interés estratégico para el Estado ecuatoriano. Así por ejemplo, el Programa Regional de Desarrollo del Sur (Predesur) (1971-2009), bajo un criterio de planificación ambiental, se convierte en un organismo autónomo para el desarrollo de los territorios fronterizos del sur del país; el Centro de Reconversión de Austro (Crea) (1952-2009) promoverá la colonización de la región sur amazónica; el Instituto Nacional Galápagos (Ingala), tendrá como misión la planificación y la coordinación regional y el control migratorio hacia las islas Galápagos. Estos organismos fueron suprimidos en el 2009, justamente para dar paso al sistema actual de planificación nacional.

Hacia los años 1970, el Ecuador inicia la etapa de exportación petrolera, siendo éste el modelo de acumulación que permanece hasta la actualidad (Acosta, 2006). La Junta Nacional de Planificación en 1979 fue reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade). Desde los años 1990, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial influirán notablemente en el cambio de paradigma de desarrollo, al cual se subordinan programas y políticas de estabilización y ajuste que focalizan la reducción de los excesos de la intervención estatal (Falconí; León, 2003, p. 100). En este contexto, también en el Ecuador la planificación del desarrollo y las incipientes formas de ordenamiento territorial que se generaron en esta década como política pública, apuntaron a la reducción de la intervención estatal. En 1994, el Consejo Nacional de Desarrollo es reemplazado por el Consejo Nacional de Modernización (Conam), en respuesta a la Ley de Modernización que se expide en 1993. Este Consejo fue adscrito a la Presidencia para promover la modernización del Estado, la descentralización, las desinversiones y privatizaciones, las concesiones y la reforma del Estado. Hacia 1998, en lugar del Conade, se creó la Oficina de Planificación (Odeplan) (Senplades, [s.d.]).

En esta reestructuración institucional, la descentralización fue clave para propender a la modernización del Estado, a través de la reducción de éste y del fortalecimiento de los regímenes municipales. Muchas competencias administrativas se asignaron a los gobiernos municipales, sin considerar competencias políticas y fiscales. Es decir: en los municipios recayó una enorme carga de acciones que cumplir, sin contar con un marco político-legal y un sustento financiero para ejecutarlas. Como consecuencia, se generaron desequilibrios territoriales ya

que cada municipio respondió a los procesos de descentralización de acuerdo a su capacidad administrativa, financiera y de recursos humanos, de manera diferenciada. Esta etapa de la planificación ha sido señalada como la del auge de la planificación municipal, normada con la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente hasta al año 2005 (Neira Rizzo, 2014). Aquí, el ordenamiento territorial aparece como un instrumento clave de la planificación urbana principalmente, que se normativiza a nivel de ordenanzas.

En estos primeros intentos de incorporar al ordenamiento territorial dentro de la planificación estatal, se evidenciaron tres problemas críticos: primero, la separación entre objetivos de desarrollo y la realidad territorial; segundo, una desarticulación frente a objetivos de desarrollo de los distintos niveles de gobierno y sus respectivas circunscripciones territoriales; tercero, una ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial (PNBV, 2013). El ordenamiento territorial como política de Estado es el resultado de lo que demanda la Constitución del 2008. Bajo una visión postkeynesiana de desarrollo, la planificación, descentralización y el ordenamiento territorial se formalizan como mandatos constitucionales. Así, en el año 2004, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), como un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República para desarrollar un sistema nacional de planificación. Dentro de la Senplades, se establecen dos direcciones relacionadas con el ordenamiento territorial: la de Ordenamiento Territorial y Microplanificación y la de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial, ambas adscritas a la Subsecretaría de Planificación para el Buen Vivir (Senplades, [s.d.]). En el año 2010 se consolida el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Desde el 2008, “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 24, Ecuador, 2008); el ordenamiento territorial se convierte en una política de Estado centralizada, pero jerarquizada con principios de complementariedad y subsidiariedad, en una visión multiescalar de gestión.

## **Contexto político del ordenamiento territorial cómo política de Estado**

Para entender el alcance del ordenamiento territorial, como política de Estado, que propone el actual sistema nacional de planificación, es necesario, explicar algunos elementos claves del proyecto político y de la reforma democrática que promueve el gobierno de Rafael Correa y su partido, Alianza País. Para iniciar, es necesario situarnos en la propuesta de desarrollo que se sustenta en una crítica postkeynesiana al modelo neoliberal, la cual propone el fortalecer el rol del Estado como eje organizador del desarrollo. Este fortalecimiento implica: intervenir para regular mercados, direccionar la forma de inserción en los mercados globales, orientar la política social hacia los más pobres y reconocer de forma oficial y pública la importancia de los recursos naturales (PNBV, 2013). En este marco, la inversión pública se convierte en un mecanismo fundamental de ampliación de la economía y de reducción de la pobreza (Senplades, 2010). Otros puntos que de la propuesta del gobierno actual son: la recuperación y fortalecimiento del Estado para los ciudadanos, la construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el Buen Vivir (armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía), una nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías (Senplades, 2007). En este contexto, por ejemplo, el gobierno reconoce como uno de los tres grandes ejes de trabajo

dentro de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, al territorio. “Territorio”, desde esta visión, son los espacios locales, donde la población, se asienta, vive y genera relaciones sociales y vínculos con sus espacios de vida, pero también es el espacio nacional donde el Estado controla y domina. Al poner al “territorio” como eje de trabajo de la planificación y el desarrollo, se busca que la gestión del gobierno se acerque a los ciudadanos, “a través de mejores servicios y modelos administrativos eficientes” (Senplades, [s.d.]).

## El Buen Vivir

Sin duda es la noción del Buen Vivir la que constituye el eje central de la reforma democrática del Estado ecuatoriano, que orienta tanto la renovación de la estructura estatal, como también la intervención estatal en el territorio. El Buen Vivir ha llamado generado mucho interés en la comunidad académica latinoamericana (Gudynas, 2011; Acosta, 2009; Choquehuanca, 2010; Prada Alcoreza, 2011). En un análisis reciente sobre los discursos y contenidos de las publicaciones en torno al Buen Vivir, Le Quang y Vercoutère (2013, p. 38), destacan que es todavía “concepto en construcción” que gira en torno a la construcción de un modelo de “civilización alternativa al capitalismo”. Estos autores identifican tres corrientes discursivas que tratarían de explicar los elementos esenciales de la construcción de este concepto. La corriente ecologista enfatiza la idea de que el modelo de desarrollo capitalista lleva a la destrucción de la naturaleza y de que existe la necesidad imperiosa de revertir este proceso (Acosta, 2011; Gudynas, 2011). Uno de los puntos críticos de esta corriente, es la determinación del neoextractivismo, en el caso ecuatoriano el petrolero y minero, como un modelo de acumulación incompatible con el Buen Vivir. En la visión neoextractivista el Estado mantiene un rol más activo en los procesos extractivistas de los bienes público (Acosta, 2011). Algunos planteamientos de esta corriente aparecen en el análisis de Gudynas (2011) sobre Constitución ecuatoriana del 2008. El autor resalta cómo innovadoras a las propuestas de la incorporación de Buen Vivir y a los derechos de la naturaleza en un contexto constitucional. El Buen Vivir se vincula estrechamente con la temática ambiental y la Constitución impone condiciones fuertes normas de respeto a los derechos de la naturaleza al momento de definir posibles formas de alcanzar el Buen Vivir. Gudynas sintetiza algunas de estas vinculaciones constitucionales:

Se indica que el régimen de desarrollo debe servir al Buen Vivir y, entre sus objetivos, se lee “recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable” (art. 276), y garantizar el acceso y de calidad al agua, aire y suelo, y los beneficios de los recursos naturales. Estos propósitos generan obligaciones tanto para el Estado, como para las personas y las colectividades (arts. 277 y 278). Se le adjudica una importancia relevante a la planificación estatal (por ejemplo, en los arts. 275 y 277), aunque bajo un marco participativo y descentralizado (art. 279). Componentes de este tipo dejan al Buen Vivir dentro del campo del desarrollo sostenible (Gudynas, 2011, p. 88)

La corriente culturalista del discurso del Buen Vivir, incorpora saberes que provienen de las tradiciones indígenas ancestrales y las contraponen a los modelos occidentales de concebir el desarrollo humano, como un progreso material infinito (Le Quang; Vercoutère, 2013). Así el Buen Vivir se asocia al concepto del Sumak Kawsay, de los pueblos indígenas andinos; aquí se destaca la



reivindicación de la dimensión comunitaria del desarrollo, que contrasta con una dimensión humana, individual y racional. Esta dimensión comunitaria, conciliaría al ser humano y la naturaleza en una misma nivel, reconociendo, incluso, elementos espirituales. Algunos de estos elementos son el “ape-lo a la cultura de la vida”, la “subordinación de la economía a las necesidades de las comunidades humanas, respetuosas de los equilibrios naturales” (Le Quang; Vercoutère, 2013, p. 21). Por último, la corriente ecomarxista, toma ideas de las dos anteriores, como la dimensión comunitaria del desarrollo, el abandono del dominio de la naturaleza por los seres humanos, el dejar el extractivismo y fortalecer la soberanía en el territorio nacional. Sin embargo, su fuerza discursiva se centra en una crítica constante al capitalismo. Es una postura anticapitalista, en la cual, por ejemplo, la explotación de la naturaleza se convierte en un medio transitorio para llegar a una sociedad “posextractivista” (Le Quang; Vercoutère, 2013, p. 21), con otro modelo no capitalista. Esta corriente es la que orienta el uso de Buen Vivir por instancias gubernamentales (Larrea, 2010; Ramírez, 2012).

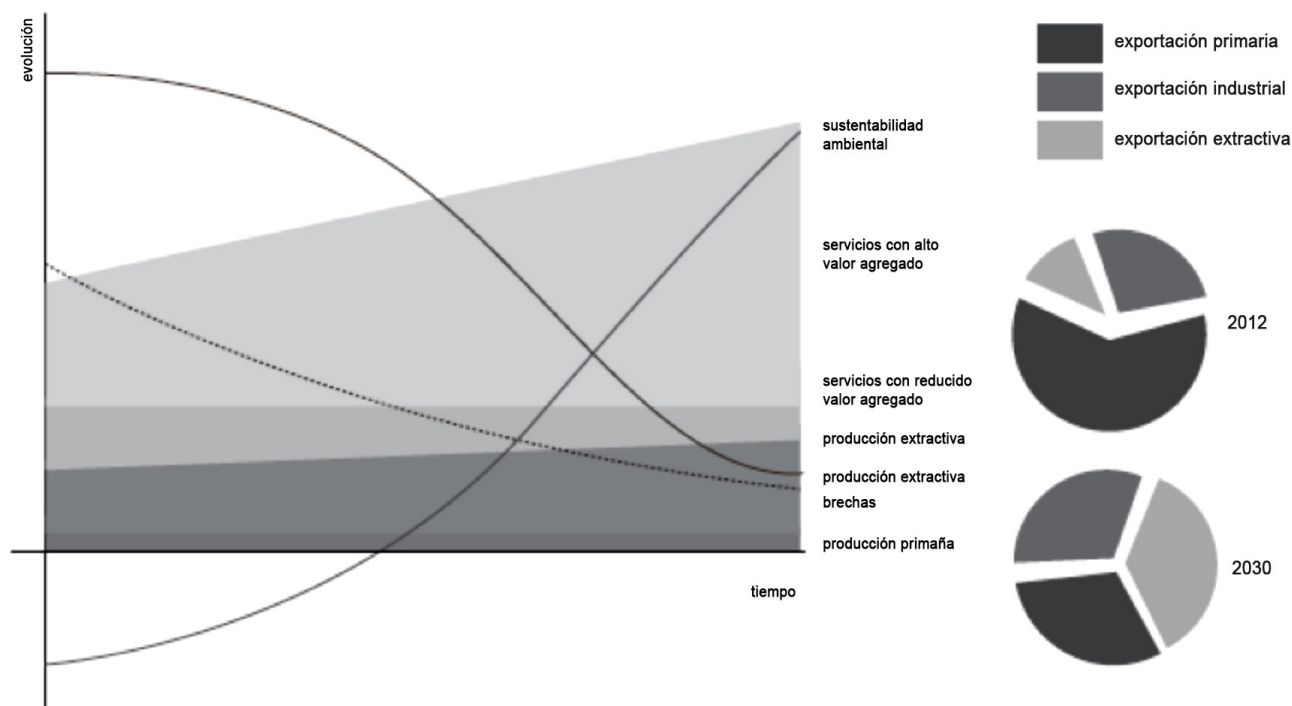
En la versión oficialista, el Buen Vivir se asocia al Suma Kawsay, tomado del discurso político de los movimientos indígenas de América Latina, principalmente Ecuador y Bolivia y lo define como una idea social movilizadora que va más allá del concepto de desarrollo, pues tiene una visión más amplia de progreso. El Buen Vivir no busca el crecimiento económico, sino el fortalecer la organización social, a través de pautas distributivas y redistributivas justas (PNBV, 2013). El gobierno ecuatoriano, vincula entonces el ordenamiento territorial y la planificación, como políticas para alcanzar el Buen Vivir. Así, el artículo 3 de la Constitución (Ecuador, 2008), reconoce como deber primordial del Estado el “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir” y, también el “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

## **El cambio de la matriz productiva**

El Buen Vivir entonces constituye el fin último de la planificación y el ordenamiento territorial; por otro lado el cambio de la matriz productiva es la propuesta económica para viabilizar la transformación. El gobierno del Ecuador define a la matriz productiva como la forma en la que se organiza la sociedad, para producir bienes y servicios y considera, no solo el proceso productivo y tecnológico implicado, sino también las interacciones entre distintos actores sociales, que utilizan recursos para realizar actividades productivas. Entonces, la matriz productiva sería el “conjunto de productos, procesos productivos y relaciones sociales” (Senplades, 2012, p. 7). En este sentido, la matriz productiva del Ecuador históricamente se ha caracterizado por la dependencia de la exportación de materias primas y, al mismo tiempo, de la importación de bienes con mayor valor agregado, dentro de un patrón productivo “primario-exportador” (Acosta, 2006). Así, la transformación de la matriz productiva, consiste en el proceso de abandonar este patrón de especialización, a otro a privilegio “la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad” (Senplades, 2012, p. 11). Lo novedoso de la propuesta es que este cambio se lo plantea en el marco de la “construcción de una sociedad del conocimiento” (Senplades, 2012, p. 5) que se desarrolla en el marco de una estrategia de acumulación, distribución y redistribución a largo plazo; ésta se fundamenta en un cambio de la situación actual que es pasar de una dependencia de casi el 60% de la exportación primaria, principalmente petróleo hacia una

diversificada con un ligero predominio de la exportación de servicios (Figura 2). Los tres ejes de cambio, el aumento de la sustentabilidad ambiental, la reducción de producción extractiva y de las brechas sociales, son primordiales dentro del modelo territorial que persigue la planificación a nivel de país. Esto se desarrollará en la sección “Contexto político del ordenamiento territorial cómo política de Estado”, correspondiente a la Estrategia Territorial Nacional.

**Figura 2 – Estrategia de acumulación, distribución y redistribución a largo plazo hacia el cambio de la matriz productiva**



fuerce: PNBV, 2013.

La transformación de la matriz productiva en los términos anteriormente explicados, plantea la equidad territorial. Uno de los ejes de trabajo apunta la diversificación de la productiva hacia industrias estratégicas que aprovechan de los recursos naturales, sobre todo mineros: refinera, petroquímica, siderurgia, biocombustibles, productos forestales de madera, pensando en reducir las importaciones de estos productos industriales. Otro eje menciona la agregación de valor a la producción primaria existente, a través de incorporación tecnológica y conocimiento, desarrollando el mercado de servicios ambientales o energías renovables. El tercer eje se refiere a la sustitución selectiva de importaciones con producción interna industrial de tipo farmacéutico, tecnología informática o metal mecánica; finalmente se promueve el fomento de las exportaciones de productos nuevos principalmente provenientes de la economía popular. El primer eje ha causado mucho debate y crítica en varios niveles, pues evidencia una algunas contradicciones con los propios planteamientos constitucionales como el Buen Vivir y los derechos de la naturaleza anteriormente explicados. Se observa aquí, una visión neoextractivista en la que la explotación de recursos naturales, anteriormente administrada por empresas transnacionales y agentes del capitalismo global, pasa a estar en manos directas del control Estatal. Se desarrollará este punto en la sección “Respuestas desde los actores del territorio hacia el ordenamiento territorial”.

## La descentralización

Mientras el Buen Vivir aparece como la noción central que guía las intervenciones planificadas para el desarrollo, la transformación de la matriz productiva es la orientación económica, la descentralización y el ordenamiento territorial serán insumos técnicos fundamentales para alcanzar el Buen Vivir. La Constitución del 2008, dispuso que se realice una ley que para regular la descentralización territorial entre los distintos niveles de gobierno y organizar el sistema de competencias entre los mismos. El proceso de descentralización contempla mandatoriamente procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos del presupuesto general del Estado para gobiernos subnacionales, en el Ecuador llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). El artículo 241 de la Constitución (Ecuador, 2008) indica que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”. También el artículo 262, impone a estos gobiernos subnacionales, como una de sus competencias exclusivas, el “planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial”. En este contexto, el gobierno actual ha planteado algunos desafíos de la implementación de un sistema descentralizado de ordenamiento territorial nacional, de los cuales se recalca cuatro: (i) La territorialización de la política pública, que se refiere a localizar la intervención para el desarrollo; (ii) fusionar la planificación del desarrollo con el ordenamiento territorial de manera coordinada; (iii) reconocer las dinámicas regionales (potenciales y debilidades territoriales) que aportan a la concreción de la acumulación y redistribución equitativa de recursos; (iv) rediseñar la estructura administrativa (y territorial) del país para “articular” la gestión entre el gobierno central y los GAD.

Estos elementos permiten entender cómo y por qué el ordenamiento territorial, y el concepto de mismo de territorio han tomado una vital importancia a nivel de la política pública en el Ecuador en los últimos 5 años. *Territorio* se ha convertido en un término central dentro del hablar político actual, para referirse tanto al espacio nacional, así como los espacios más locales de administración política. ¿Cuáles son los efectos de este intento de territorializar la intervención política?

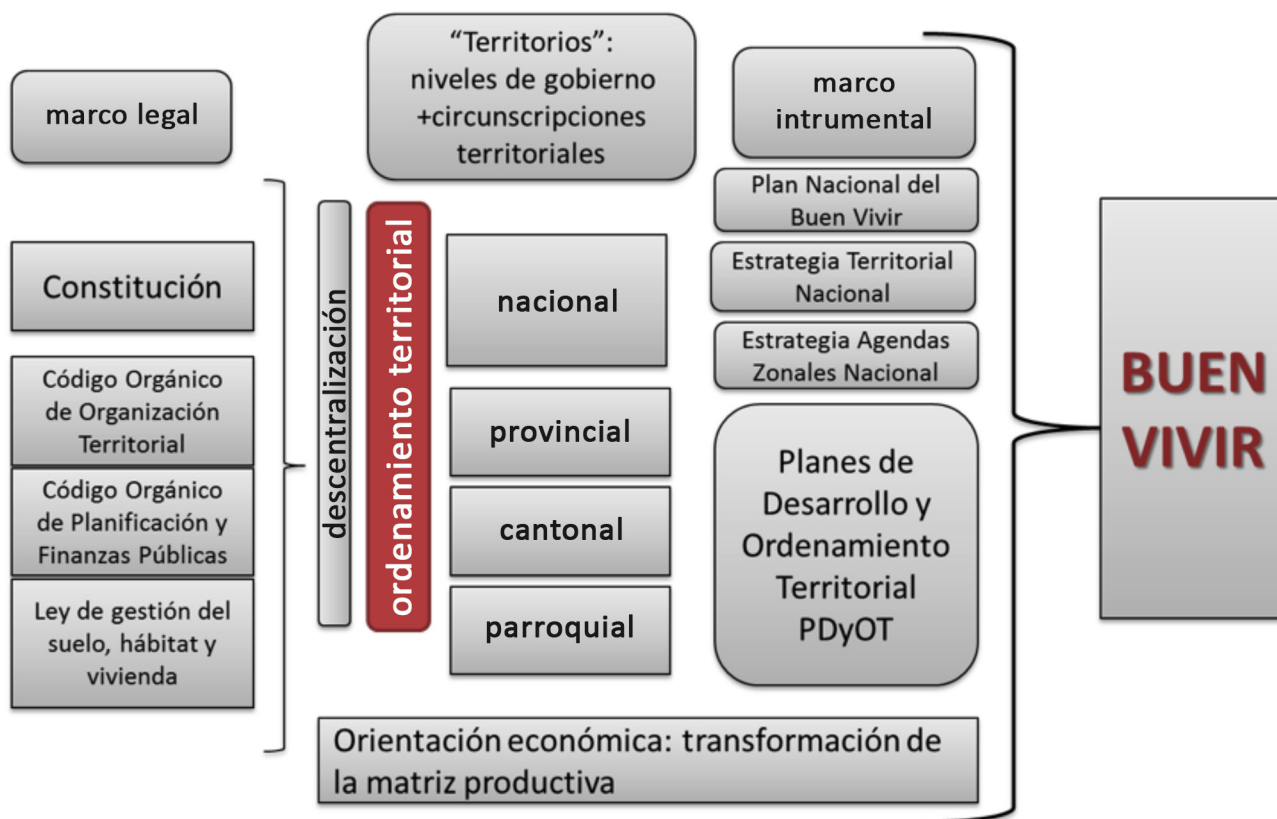
## Resultados de la inserción del proceso de ordenamiento territorial en la planificación

Del contexto anteriormente explicado, existen algunos resultados que son importantes destacar (Figura 3). En primer lugar, se ha generado un marco instrumental y legal que sostiene al llamado Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El cuerpo legal está conformado por leyes nuevas: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Cootad); el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley de Gestión del Suelo, Hábitat y Vivienda; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ahora están en discusión la Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, la Ley de Tierras. El cuerpo instrumental lo constituyen los planes – de desarrollo y de ordenamiento territorial PDyOT – que se articulan entre los distintos niveles de gobierno y circunscripciones territoriales, siendo el instrumento central, el Plan Nacional del Buen Vivir, que tiene ya su tercera versión para el período 2013-2017. En esta versión, se incluye en un capítulo central a la Estrategia Territorial Nacional

(ETN), que presenta el modelo que el Estado aspira a construir a nivel del territorio nacional. Los elementos que estructuran este modelo enfatizan la localización y caracterización de cuatro ejes de cambio de la matriz productiva en el territorio: (i) la jerarquización de la red de asentamientos humanos hacia una red policéntrica, articulada y complementaria; (ii) la sustentabilidad ambiental para mejorar el uso de la tierra, la ocupación del territorio y conservar la naturaleza; (iii) la aptitud territorial para el cambio la matriz productiva que reconoce la especialidad económica funcional de los asentamientos y potenciales del medio físico; (iv) una compensación de los desequilibrios territoriales que resultan de la prestación de servicios público, hacia una reducción de brechas sociales. En la ETN, se localizan claramente los proyectos estratégicos nacionales. Estos proyectos son intervenciones en el territorio que corresponden a sectores productivos que han sido identificados como trascendentes, por su magnitud e impacto en la economía, en la sociedad del país. Algunos de estos sectores estratégicos son los recursos mineros, la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad, el agua el patrimonio genético.

Estos dos instrumentos, el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional, rectores nacionales de la planificación y el ordenamiento territorial, orientan tanto la visión de las agendas zonales, como de los instrumentos de concretización de la política del gobierno a nivel regional, y articulan la planificación y el ordenamiento territorial entre planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La realización de estos planes es un mandato constitucional y una condición para acceder recursos financieros del Estado y, por supuesto, para acceder al Buen Vivir. Se destaca entonces al ordenamiento territorial como una política de Estado.

**Figura 3 – Elementos constitutivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa en el Ecuador**



Por: María Fernanda López Sandoval, 2014.

LÓPEZ, M. F.

Otro resultado, son los cambios que se han generado a raíz de la oficialización del sistema de administración territorial, que obliga los distintos niveles de gobierno subnacionales a planificar y gestionar sus respectivas circunscripciones territoriales. Actualmente, los gobiernos subnacionales, los gobiernos autónomos descentralizados son 1.035, repartidos en 22 provincias, 219 municipios, 794 juntas parroquiales. Este sistema de administración territorial promueve la “articulación de modelos territoriales de desarrollo endógeno” (Senplades, 2010, p. 6), articulados por los principios de subsidiariedad y complementariedad. Según la base de datos del 2013, del Sistema Nacional de Información (SNI), 956 PDyOT se han elaborado entre en apenas tres años, desde el 2010 hasta el año 2013 (SNI, 2013).

Se ha desarrollado una enorme cantidad de información espacial y territorial y se está demandando una la formación en técnicas de geografía, de análisis espacial y de manejo del tema “territorio” dentro de la planificación, de las ciencias sociales y de la gestión de la política pública. Se ha desarrollado el SNI, que es un sistema que integra diversos tipos de información, mucha de ella georreferenciada, para que diversos usuarios, desde planificadores, políticos, académicos, la sociedad civil en general pueda acceder, recopilar, guarda y manipular datos. El fin de la planificación estatal es tener información espacial actualizada, relevante para diseñar la planificación del desarrollo y para administrar las finanzas públicas. Dentro de este sistema, la información territorial es central. Esto ha influido para que hace dos años, el sistema de información espacial funcione de manera dinámica: actualmente existe información base y temática digital 1:50 000, 1:25000, imágenes satelitales procesadas, mapas temáticos, ortofotografías. La información espacial se ha liberado para el uso público, situación que hasta el año 2008 era impensable. La información espacial era de carácter estratégico, se producía de forma limitada y se debía pagar por ella; hoy la estrategia de ordenamiento territorial involucra el desarrollo de información espacial para el uso y servicio de la población y de la planificación; es gratuita y es para todos.

El ordenamiento territorial ha sido importante para el desarrollo de la geografía, que aún se mantiene como una carrera marginal dentro de la educación superior en el Ecuador. El ordenamiento territorial ha posicionado a los geógrafos como el recurso humano y a la geografía, como disciplina para entender el territorio y gestionarlo. La demanda por técnicos en planificación territorial ha aumentado de manera exponencial; ante todo, lo que se demanda es recursos humanos en el manejo de cartografía y de sistemas de información geográfica, ya que los pensadores y teóricos, sobre todo de la noción de territorio, siguen viniendo de otras ciencias, como la economía o las ciencias políticas. Desde aproximadamente tres años todos los egresados de carrera de geografía, de las dos universidades que la ofrecen, tienen puestos de trabajo asegurados en el área planificación territorial: los ingenieros geógrafos son hoy por hoy los territorializadores de la política pública, por lo tanto, profesionales altamente demandados.

Si bien estos son algunos de los resultados de la construcción de un sistema nacional de planificación que ha incorporado al ordenamiento territorial como política de Estado, ¿cuáles han sido las respuestas desde los grupos sociales, desde las instancias subnacionales al momento de ejecutar y gestionar el sistema de planificación y ordenamiento territorial propuesto?

## Respuestas desde los actores del territorio hacia el ordenamiento territorial

Ha existido resistencia de parte de los gobiernos municipales para seguir una estructura centralizada de ordenamiento territorial. Una evidencia de esto fue de muchos municipios que elaboraron los planes de desarrollo y ordenamiento territorial para cumplir el mandato y acceder a recursos fiscales, pero sin una verdadera intencionalidad de gestión. La elaboración acelerada de casi 1.000 PDyOTs en tres años, se ha visto limitada, primero por la falta del suficiente recurso humano, capacitado en planificación y menos aún en ordenamiento territorial; y segundo, por la carencia de información espacial, confiable para todas las escalas necesarias y para todos los espacios, incluso los más marginados dentro del territorio nacional. Estas condiciones conducen a dudar de la calidad y posibilidad real de ejecución de estos planes. No solo estas limitaciones técnicas e informacionales plantean una incertidumbre sobre la validez de los planes, sino también la casi nula educación de varias autoridades de los gobiernos subnacionales en temas de descentralización y de ordenamiento territorial. No se ha logrado todavía, la articulación requerida entre niveles de gobierno para intervenir en el territorio de manera coordinada. Muchos gobiernos subnacionales, municipales, parroquiales o provinciales, ejecutaron el mandato de elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, para cumplir, pero sin ninguna intención de aplicarlos.

En los últimos meses se ha generado una crítica desde los gobiernos municipales hacia el gobierno central: ¿hasta dónde el Estado Central puede regular la Gestión del Territorio? Actualmente, la Asamblea Nacional, el parlamento, debate una ley para regular el uso de suelo, para ordenar el crecimiento urbano, proteger los espacios públicos y establecer un control al usufructo que se obtiene del uso del suelo, considerando al suelo como una mercancía cuya comercialización y explotación deben ser reguladas por el Estado. Se plantea incluso, la creación de una Superintendencia del Territorio y una Junta Reguladora para gestionar el control de la especulación del suelo urbano. Esto, evidentemente es rechazado por las autoridades subnacionales, especialmente los municipios, quienes definen esto como un “atentado contra la autonomía municipal”. Si bien no existe un conocimiento profundo de las reformas legales en el cuanto a las reales potenciales y limitaciones de la regulación estatal sobre el espacio, se puede definitivamente advertir que el ordenamiento territorial está generando reacciones y debates públicos que no se habían considerado en el pasado.

Otro punto de gran controversia, incluso a nivel internacional, es el de las intervenciones del gobierno central en el territorio, a través de la planificación y del ordenamiento territorial, con de los proyectos estratégicos nacionales. Como se había explicado anteriormente, en el proceso de cambio de la matriz productiva, actualmente el gobierno promueve el aumento de los ingresos nacionales a través de una fuerte extracción de los recursos naturales: el extractivismo, para salir del extractivismo. Este llamado neoextractivismo (Acosta, 2011) se hace evidente en los espacios locales a través de la ejecución de proyectos estratégicos, que incluyen salud, educación, vialidad, pero también, hidroeléctricas, explotación petrolera y refinerías, extracción minera. Estas intervenciones materiales tienen un alto grado de impacto en el territorio porque rompen completamente las dinámicas locales de la naturaleza, de la sociedad, de la comunidad. La Estrategia Territorial Nacional prevé donde se localizan estos proyectos y, prácticamente, los territorios locales y su población no tiene mayor oportunidad de impedir su

ejecución. Los procesos de consulta previa se han implementado para ratificar las decisiones estatales. Si bien, la intervención territorial con proyectos estratégicos se realiza en un marco de compensaciones (dotación de servicios básicos, educación, salud) por parte del Estado mismo, el temor de muchas poblaciones es el de perder sus espacio vital y su naturaleza. Se evidencia “superposición y contradicción de acciones” (Vásconez; Figueroa, 2010, p. 5) en los espacios locales. Un caso emblemático es el de la región de Intag, en donde la actividad minera ha fragmentado las comunidad, ha generado un territorio en disputa entre los intereses Estatales y aquellos de la población que vive los lugares estatal. Se avizora, por experiencias pasadas, mucha conflictividad sobre todo en temas socioambientales.

## Consideraciones finales

Es importante rescatar el hecho en la historia de la planificación del desarrollo del Ecuador de plantear a la territorialización de la política pública y al ordenamiento territorial como política de Estado. Consideramos que el ordenamiento territorial es parte importante de una materialización de las políticas de desarrollo, que debe apuntar a romper los desequilibrios regionales. El ordenamiento territorial es una política pública y, en el caso ecuatoriano, este ha surgido con una enorme fuerza como instrumento de canalizar el proyecto político de un gobierno, que en sus planteamientos teóricos, es hasta revolucionario. Promover el Buen Vivir y el pasar de una economía primaria a una de conocimiento son aspiraciones transformadoras. El territorio es clave para esta transformación, pues se concibe como el objeto de los cambios, pero también como recurso para que los cambios se realicen. Sin embargo, el territorio no se puede concebir sin su población y sus relaciones de apropiamiento, de poder. Y es justamente esta dualidad del uso del territorio por parte del Estado, de objeto y recurso, lo que hace que la población y sus autoridades locales no logren alinearse con todo lo que el sistema nacional de planificación propone.

Del análisis realizado, se evidencia que la construcción de este sistema tiene una coherencia, unos elementos constitutivos sólidos y buena identificación; las propuestas de administración del territorio van acordes con el proyecto político del gobierno. Sin embargo, son también evidentes ciertas contradicciones que deberán ser todavía debatidas y repensadas, sobre todo lo relacionado a respetar los mandatos constitucionales del Buen Vivir y los derechos de la naturaleza. En la actualidad, es gobierno central el que ha definido con claridad cuáles son los objetivos del ordenamiento territorial y de su uso. Queda todavía por incorporar a la sociedad civil al entendimiento integral del proceso del ordenamiento territorial, para hacer de este novedoso sistema nacional de planificación, realmente descentralizado y participativo.

## Referencias

ACOSTA, A. Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (Ed.). **Más allá del desarrollo:** Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, 2011. p. 83-118.

- \_\_\_\_\_. El Buen Vivir, una oportunidad por construir. **Revista Ecuador Debate**, n. 75, p. 33-48, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Breve historia económica del Ecuador**. 2. ed. Quito: CEN, 2006.
- CHOQUEHUANCA, D. Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. **América Latina en Movimiento**, v. 34, n. 452, p. 8-13, 2010.
- ECUADOR. Constitución (2008). Asamblea Constituyente Ecuador. Recuperado de: <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Consultado en: oct. 2014.
- ESCOBAR, A. Planificación. In: SACHS, W. (Ed.). **Diccionario del Desarrollo**: una guía de conocimiento como poder. Lima: Pratec, 1996. p. 216-234.
- FALCONÍ, F.; LEÓN, M. Pobreza y desigualdad en América Latina: diálogo con Rob Vos. **Revista Iconos**, n. 15, p. 96-102, 2003.
- GÓMEZ OREA, D. **Ordenación Territorial**. Madrid: Mundi-Prensa, 2008.
- GUDYNAS, E. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi. In: WEBER, G. (Ed.). **Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo**: perspectivas desde la sociedad civil en Ecuador. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, 2011. p. 83-102.
- \_\_\_\_\_. Si eres tan progresista, ¿por qué destruyes la naturaleza?: Neoextractivismo, izquierda y alternativas. **Revista Ecuador Debate**, n. 79, p. 61-81, 2010.
- LARREA, A. M. **Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador**. Quito: Senplades, 2010.
- LATORRE, S.; HERRERA, S. Gobernar para extraer, dinámica del conflicto en el gobierno de Rafael Correa. In: HERRERA, S. (Ed.). **¿A quién le importa los guayacanes?:** acumulación, gobierno y conflictos en el campo. Quito: IEE/CDES, 2013. p. 109-193.
- LE QUANG, M.; VERCOUTÈRE, T. **Ecosocialismo y Buen Vivir: diálogo entre dos alternativas al capitalismo**. Quito: IAEN, 2013. (Cuadernos Subversivos 1)
- MATTOS, C. Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. **Revista de la Cepal**, n. 85, p. 79-96, 1979.
- MASSIRIS, A. Ordenación del territorio en América Latina. **Scripta Nova – Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 6, n. 125, oct. 2002. Recuperado de: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>. Consultado en: abr. 2013.
- MERTINS, G.; PAAL, M. Regional Planning within the German Institutional Planning Framework: Instruments and Effectiveness. **Investigación y Desarrollo**, v.17, n. 2, p. 242-267, 2009.
- NEIRA RIZZO, J. La ineficacia del Cootad y de la ley derogada por aquella, en materia de regulación y control del mercado inmobiliario, como instrumento del ordenamiento territorial y urbanístico. Guayaquil: Edino, 2014.



- PEÑAHERRERA, B. Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador. In: MALO GONZÁLEZ, C. (Ed.). **Ecuador Contemporáneo**. México: Unam, 1986. p. 75-94.
- PNB. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Senplades: Quito, 2007.
- PNBV. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Senplades: Quito, 2013.
- \_\_\_\_\_. Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Senplades: Quito, 2009.
- PRADA ALCOREZA, R. El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (Ed.). **Más allá del desarrollo**: Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, 2011. p. 221-256.
- RAMÍREZ, R. **Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano**. Quito: Senescyt, 2012.
- RODRÍGUEZ, C. **Administración pública ecuatoriana**: breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio. Quito: ILDIS, 1987.
- SENPLADES. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Transformación de la matriz productiva**: revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano”. Quito: Senplades, 2012.
- \_\_\_\_\_. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial**. Quito: Senplades, 2010.
- \_\_\_\_\_. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Reforma democrática del Estado**: rediseño de la función ejecutiva, de las carteras de Estado y su modelo de gestión y la organización territorial. Quito: Senplades, 2007.
- \_\_\_\_\_. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Reseña histórica de la Planificación**. Recuperado de: <<http://www.planificacion.gob.ec/>>. Consultado en: sept. 2014.
- SORIANO, M. Introducción a la planificación del desarrollo. In: FAO (Ed.). **Memorias**: III Curso Básico Regional de Capacitación en Planificación y gerencia en Acuicultura de 5 de octubre - 20 de noviembre 1992. México, DF: Programa de Cooperación FAO Italia/Universidad Simón Bolívar, 1993. Recuperado de: <<http://www.fao.org/docrep/field/003/AB476S/AB476S00.htm#TOC>>. Consultado en: sept. 2014.
- SNI. Sistema Nacional de Información. **Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Base de datos**. 2013. Recuperado de: <<http://sni.gob.ec/web/inicio/descargapdyot>>. Consultado el: 17 oct. 2014.
- VÁSCONEZ, S.; FIGUEROA, I. La influencia de la actividad extractiva en el ordenamiento territorial: el caso de la Amazonía Ecuatoriana. **Hablemos de Políticas**, Quito: Grupo FARO, n. 7, ago. 2010.