

## 5. Ecuador, un sistema complejo de planificación territorial inspirado en la doctrina del Buen Vivir

Rosa Cuesta

Martha Villagómez

Álvaro Dávila

María José Montalvo

### 1. Modelo de Organización territorial del país

El Ecuador es el noveno país en extensión en América del Sur, con una superficie de 257.217,07 km<sup>2</sup> (continental e insular) y el séptimo en población (17.267.986 habitantes proyectados al año 2018) (Cuesta, Villagómez & Sili, 2017). El país posee cuatro regiones naturales, Costa, Sierra, Amazonía y las Islas Galápagos o Región Insular, además del territorio marino con una extensión aproximada de 1.092.140,25 km<sup>2</sup> (Instituto Oceanográfico de la Armada, 2016); estas áreas conforman un sinnúmero de microclimas y una variadísima diversidad natural y cultural (figura1).

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado en cinco funciones estatales: Función Ejecutiva, encargada de la gestión estratégica de políticas nacionales para garantizar los derechos constitucionales, se ejerce por medio del Presidente de la República; Función Legislativa



Nombre oficial:	República del Ecuador.
Extensión terrestre:	257 217,07 km <sup>2</sup>
Extensión marítima:	1 358 440,00 km <sup>2</sup>
Extensión total:	1 615 657,07 km <sup>2</sup>
Población: (proyección 2018)	17 023 408 habitantes
Forma de gobierno:	Democrático republicano.
Jefe de Estado:	Presidente de la República.
Idioma oficial:	Castellano. El kichwa y el shuar son idiomas de relación intercultural.
Moneda:	Dólar de Estados Unidos de América.
Religión:	Libertad de cultos. La mayoría es católica.
Capital:	Quito.
Regiones naturales:	Sierra, Costa, Amazonía e Insular
Ciudades importantes:	Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo, Ibarra, Ambato, Manta, Machala.
Fiesta de Independencia (de España):	10 de agosto de 1809.
Miembro de:	ONU, OEA, CAN, UNASUR, CELAC, ALBA, BID, FMI, FLAR, CAF, OLADÉ, BM, OPEP, OEI, Grupo de Río.
Huso horario:	UTC -5 (Galápagos UTC -6).
Prefijo telefónico:	593.
Dominio Internet:	.ec

(Asamblea Nacional) encargada de la elaboración normativa que regula el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, además cumple funciones de fiscalización y control político de la acción de las otras funciones del Estado y de los funcionarios públicos que las integran: Función Judicial, encargada de la potestad de administrar justicia a nivel nacional; Función Electoral, encargada de garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como lo referente a la organización política de la ciudadanía; Función de Transparencia y Control Social, tiene como responsabilidades promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevenir y combatir la corrupción (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES, 2017a).

## **2. Organización político – administrativa del país**

El Ecuador está organizado, desde el punto de vista político administrativo, en una densa malla de unidades; al año 2017 estaba compuesta por provincias (24), cantones (221), parroquias urbanas (267) y parroquias rurales (981); cada circunscripción territorial tiene un gobierno autónomo descentralizado (GAD), que ejerce facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

La esperanza de vida de la población ecuatoriana está en promedio en 75 años, y la distribución poblacional en el país es muy heterogénea, los factores son variados y van desde condicionantes físicos (pendiente, clima) hasta factores socioculturales y políticos muy marcados. Dos provincias, Pichincha y Guayas, reúnen cerca del 42% de la población total; del lado opuesto tenemos a las provincias de Galápagos, Pastaza y Zamora Chinchipe, que albergan apenas el 1% del total poblacional nacional.

Ecuador constituye una economía mediana en el contexto de los países de América del Sur, con un PBI anual de cerca de 90.000 millones de dólares, con una estructura sectorial bastante similar a la de los países de la región. Si se analiza la estructura productiva a nivel territorial y en términos de Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita, se destacan las provincias de la Amazonía norte, que dependen exclusivamente de la producción petrolera. El VAB más importante a nivel de

producción petrolera también se localiza en dichas provincias. Si se toma el VAB en el sector manufacturero se observa la importancia de las provincias de Guayas y Pichincha, mientras que las provincias en las que cobra importancia el VAB del sector agropecuario son las vinculadas a la agroexportación como Esmeraldas, Los Ríos, Manabí y El Oro (Cuadro 1).

*Cuadro 1. Datos básicos de las provincias del Ecuador. 2018*

Cód	Provincias	Cantones	No. Parroquias		Superficie (km <sup>2</sup> )	Población 2018	Densidad 2018 (hab/km <sup>2</sup> )	Esperanza de vida 2010 (años)	VAB 2016 (%)
			Urbanas	Rurales					
01	Azuay	15	29	61	7.872,66	853.070	108	77,17	5,16
02	Bolívar	7	10	19	3.897,81	206.771	53	74,63	0,63
03	Cañar	7	10	26	3.134,42	272.236	87	75,58	1,11
04	Carchi	6	9	26	3.782,32	184.136	49	75,63	0,72
05	Cotopaxi	7	13	33	6.164,37	476.428	77	73,54	1,82
06	Chimborazo	10	16	45	5.901,63	515.417	87	73,08	2,12
07	El Oro	14	33	50	5.866,56	698.545	119	74,81	3,48
08	Esmeraldas	7	11	57	16.176,77	626.626	39	72,67	3,19
09	Guayas	25	60	29	15.525,75	4.267.893	275	73,56	27,18
10	Imbabura	6	13	36	4.620,58	463.957	100	74,85	1,95
11	Loja	16	26	78	11.065,57	511.184	46	77,71	1,93
12	Los Ríos	13	29	17	7.286,01	899.632	123	71,79	3,82
13	Manabí	22	44	53	19.009,19	1.537.090	81	74,66	6,49
14	Morona Santiago	12	13	46	24.016,20	188.028	8	74,15	0,49
15	Napo	5	5	20	12.539,07	128.252	10	74,15	0,46
16	Pastaza	4	4	17	29.641,52	108.365	4	74,15	0,59
17	Pichincha	8	43	53	9.465,34	3.116.111	329	76,38	27,50
18	Tungurahua	9	19	44	3.399,76	577.551	170	75,07	2,86
19	Zamora Chinchipe	9	10	29	10.559,71	115.368	11	74,15	0,32
20	Galápagos	3	3	5	8.233,11	31.600	4	74,85	0,24
21	Sucumbios	7	7	27	18.096,72	220.483	12	74,15	1,75
22	Orellana	4	4	29	21.729,24	157.520	7	74,15	2,96
23	Santo Domingo de los Tsáchilas	2	8	10	3.454,27	442.788	128	74,20	1,99
24	Santa Elena	3	7	8	3.690,47	384.102	104	76,47	1,24
00	Zonas no delimitadas	0	0	0	2.088,02	40.255	19	74,15	0,00
<b>Total</b>		<b>221</b>	<b>426</b>	<b>818</b>	<b>257.217,07</b>	<b>17.023.408</b>	<b>82</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

*Fuente: DPA-INEC-2012, actualizado a mayo de 2018. Proyecciones población INEC, 2018.*

Nota: la superficie considerada es la que consta en la comisión interinstitucional integrada por el Comité Nacional de Límites Internos, Instituto Oceanográfico de la Armada y el Instituto Geográfico Militar, en marzo de 2013. VAB= El valor agregado bruto (VAB) o valor añadido bruto es la macromagnitud económica que mide el valor añadido generado por el conjunto de productores de un área económica, recogiendo en definitiva los valores que se agregan a los bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo (Banco Central del Ecuador, 2016).

En el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) se definen claramente cada una de las categorías de organización

territorial, así tenemos que las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan; los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad; finalmente las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano (figura 2).

Figura 2. División política-administrativa de Ecuador



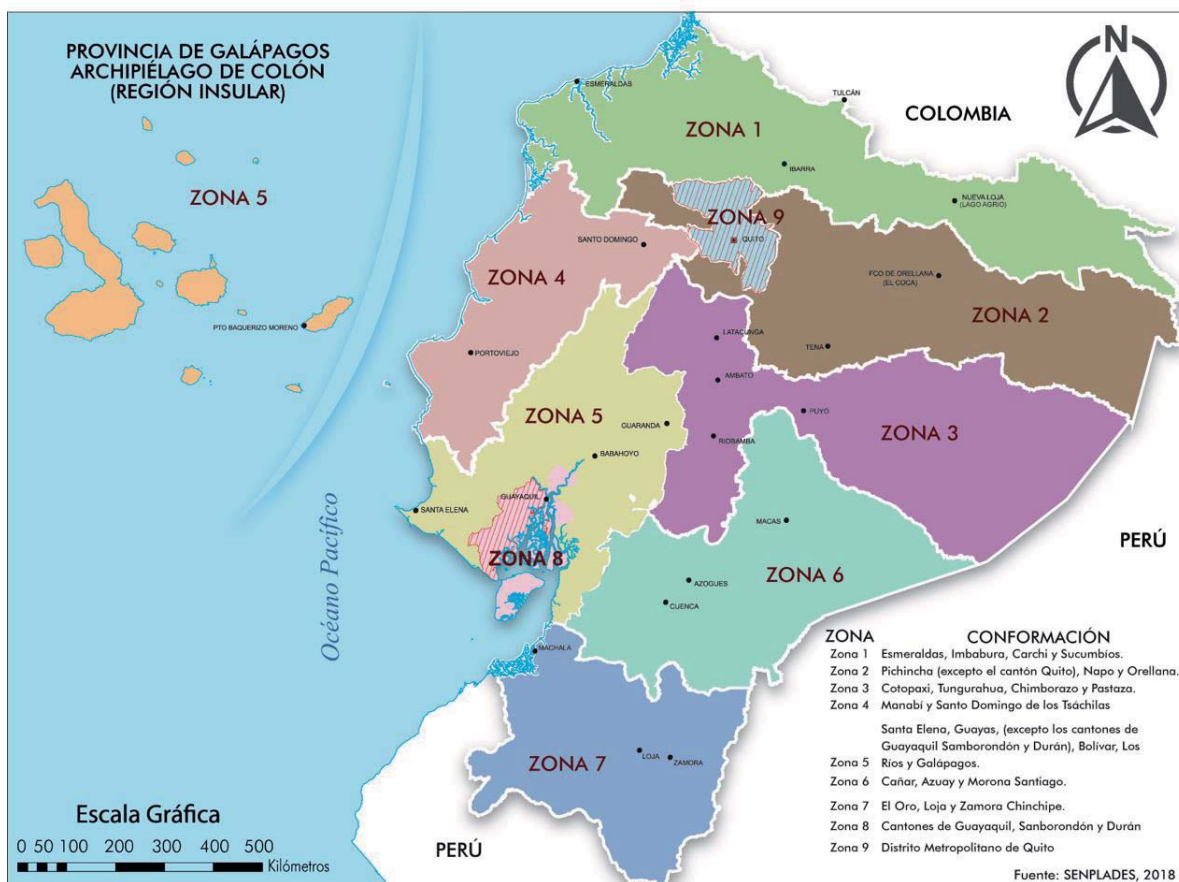
Fuente: Atlas Rural del Ecuador, 2018.

Por otro lado, y con miras a fortalecer la administración y gestión pública, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en una apuesta por consolidar el proceso de desconcentración, garantizar la presencia homogénea institucional y la provisión de servicios de manera más cercana al ciudadano, estableció desde el año 2012 “nueve (9) zonas administrativas de planificación” (figura 3), conformadas de la siguiente manera:

- Zona 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos
- Zona 2: Pichincha (excepto el Distrito Metropolitano de Quito), Napo y Orellana
- Zona 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza
- Zona 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas
- Zona 5: Bolívar, Los Ríos, Santa Elena, Guayas (excepto Guayaquil, Durán Samborondón) y Galápagos
- Zona 6: Azuay, Cañar, Morona Santiago
- Zona 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe
- Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán Samborondón
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

Para definir la distribución de la Función Ejecutiva se consideraron aspectos como las tipologías para la desconcentración a la cual pertenece cada entidad, así como las potencialidades territoriales, la accesibilidad e infraestructura existente para lograr una gestión equitativa, inclusiva y sustentable.

Figura 3. Zonas Administrativas de Planificación



Fuente: SENPLADES, 2018.

Dentro de las nueve zonas administrativas de planificación, se conformaron 140 distritos y 1134 circuitos administrativos. Los distritos administrativos son unidades territoriales para la prestación de servicios públicos, que coinciden con el cantón o unión de cantones y articulan las políticas de desarrollo del territorio; su función es proveer de servicios para el ejercicio de derechos y garantías ciudadanas mientras que los circuitos son unidades territoriales locales conformadas por el conjunto de establecimientos dedicados a la prestación de servicios públicos en un territorio determinado dentro de un distrito, articulados entre sí a través de los servicios que ofertan (Salcedo et al., 2014).

Es fundamental enfatizar que esta organización administrativa no reemplaza la organización territorial definida en el COOTAD que fue mencionada en el título anterior, sino que refuerza el ejercicio de articular esfuerzos de los diferentes sectores (educación, salud, seguridad, defensa, inclusión social, entre otros) a nivel desconcentrado sobre un mismo espacio geográfico, con miras a lograr mejores servicios a ser provistos por la Función Ejecutiva, de manera ágil, oportuna y eficiente, buscando complementariedad entre las acciones.

### **3. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

A partir de la Constitución del Ecuador aprobada en el año 2008, en el país se presenta una nueva forma de mirar la idea de desarrollo, dejando atrás el pensamiento mercantilista de las relaciones Estado-sociedad-naturaleza, en el que el crecimiento económico era el principal fin. Esta nueva normativa brinda las herramientas para plantear un nuevo ideal de desarrollo, donde se privilegia al ser humano como el centro del mismo y cuyo objetivo final es la consecución del “Buen Vivir o Sumak Kawsay”<sup>11</sup> (SENPLADES, 2011)). A esta base legal marco, se le suman una serie de leyes, entre las más importantes se pueden mencionar: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Ley

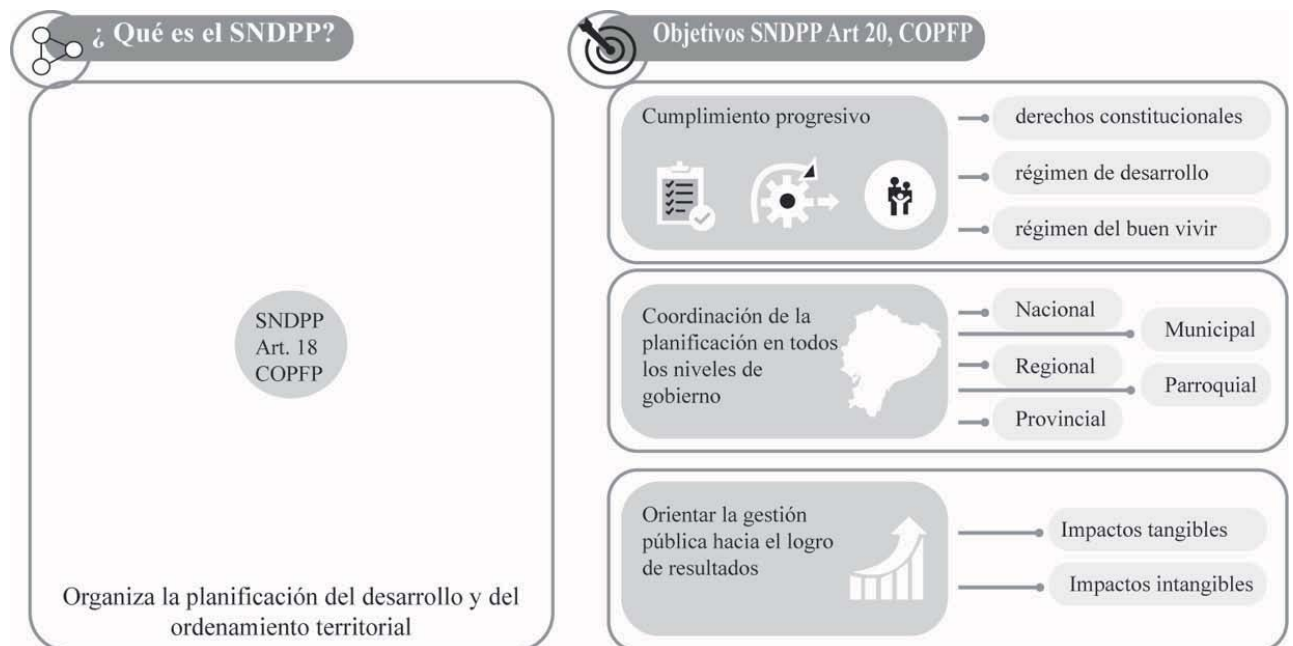
---

<sup>11</sup> Se trata de un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prioritaria; iv) a nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia, ¿anteriormente? secuestrada y en manos de grupos corporativos y políticos; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza (Arciniegas et al., 2009).

Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Código Orgánico del Ambiente, entre otras; todos estos cuerpos legales tienen como objetivos comunes apuntalar un nuevo ideal de desarrollo, fortalecer el rol del Estado y de los actores locales e incorporar el ordenamiento territorial como política de Estado.

En este sentido, Ecuador cuenta con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que organiza y coordina la planificación para el desarrollo a través de un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales. El SNDPP está conformado por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno, a la participación ciudadana, así como una secretaría técnica que lo coordina. El SNDPP tiene por objetivos el cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el del buen vivir, la generación de mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y política pública, y la orientación de la política hacia el logro de resultados (COOTAD, 2010) (figura 4).

Figura 4. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: SENPLADES. 2018.

#### 4. La articulación de los niveles espaciales

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, es a su vez la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, tiene entre sus atribuciones “integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada y concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada”<sup>12</sup>.

A partir de este antecedente, la SENPLADES propone una primera articulación a partir de la coherencia y correspondencia entre los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

En términos instrumentales, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en sus diferentes versiones:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana; trazó los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo del Ecuador basado en cinco revoluciones: institucional y democrática, ética, económica y productiva, social y la revolución por la dignidad, soberanía y la integración latinoamericana.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural; basado en todos los preceptos y criterios registrados en la nueva Constitución del país e incorporando un nuevo concepto dentro de la planificación ecuatoriana, que es la consecución del “Buen Vivir”, criterio central del plan y eje conductor para lograr el cumplimiento de los 12 objetivos nacionales de desarrollo (SENPLADES, 2009).

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Un mundo mejor; este plan hizo énfasis en el cambio de la matriz productiva y las inversiones en sectores denominados como estratégicos (vialidad, energía, minería, petróleo) (SENPLADES, 2013).

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida; que se organiza en tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y del desarrollo territorial (SENPLADES, 2017).

Parte medular del Plan de Desarrollo, desde el año 2009 hasta la actualidad es la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que, en el año 2016, con las reformas legales, es catalogada como el instrumento de ordenamiento territorial nacional complementario al Plan Nacional de Desarrollo, y cuyas determinaciones son de carácter vinculantes. Mediante la ETN se hace posible identificar las necesidades sociales y territoriales del país, con el fin de responder tres preguntas claves en todo

---

<sup>12</sup> COPFP (2010). Última modificación: 29 de diciembre de 2017.



proceso de planificación y ordenamiento territorial, esto es: ¿qué hacer?, ¿dónde hacer? y ¿quiénes son los responsables de cada acción?, de manera tal que el objetivo central de este instrumento es aportar al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo considerando las particularidades de cada uno de los territorios que conforman el país.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como la Estrategia Territorial Nacional constituyen el marco general de la planificación, y sus objetivos, políticas, lineamientos y metas se deben alinear el resto de instrumentos del Sistema. La alineación implica una identificación de roles y responsabilidades para dar cumplimiento a los objetivos nacionales de desarrollo desde el ámbito de competencias.

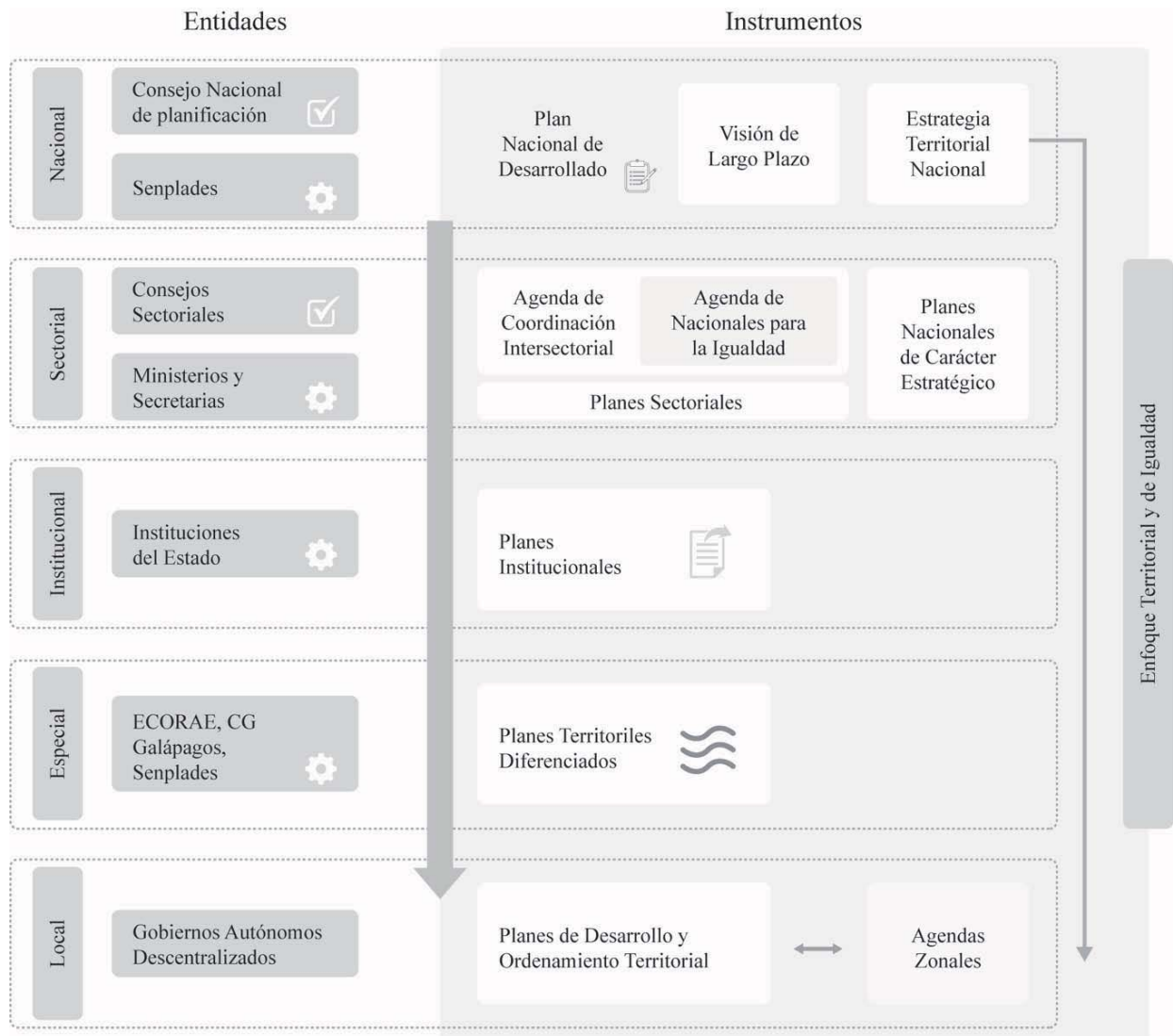
Existen otros instrumentos que también forman parte del SNDPP, como las Agendas de Coordinación Intersectorial, lideradas por los Consejos Sectoriales, Planes Sectoriales e Institucionales definidos por cada una de las instituciones con el propósito de establecer las políticas específicas en cada caso y concretar a través de programas y proyectos. A nivel local, existen los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para las provincias, cantones y parroquias. Como instrumentos de gestión y articulación existen las Agendas de Coordinación Zonales que, en el ámbito de las zonas de planificación, busca articular esfuerzos y estrategias entre los GAD que la conforman y las instancias desconcentradas que allí se encuentran.

En el SNDPP existen otros instrumentos complementarios como las Agendas Nacionales de Igualdad, que buscan incluir en el resto de instrumentos del Sistema los enfoques de igualdad, tanto en la formulación de las políticas públicas, lineamientos, estrategias, así como en los programas y proyectos que se definan en los diferentes niveles de gobierno. Otros instrumentos, de carácter más territorial, son: los Planes Diferenciados, que se aplican para los territorios de Galápagos, Amazonía y Marino costero, en función de sus particularidades y características, principalmente ecosistémicas y culturales; los Planes Binacionales/Fronterizos, que se aplican a estas zonas fronterizas y que requieren mirar la particularidad que presenta la frontera en los distintos ámbitos; y los Planes Especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico que por su magnitud e importancia, modifican considerablemente las dinámicas territoriales, especialmente en su área de influencia (figura 5).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como rectora de la planificación nacional y el ordenamiento territorial, es la responsable de emitir las directrices y normas para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial; estas directrices y

normas son de obligatorio cumplimiento para las entidades que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Figura 5. Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: SENPLADES. 2018.

Otra instancia de articulación la constituyen los sistemas de información; actualmente el Ecuador cuenta con el Sistema Nacional de Información (SNI).; que busca organizar, estructurar e integrar la información. Para su adecuado funcionamiento, el Sistema Nacional de Información se apoya en las dos instancias organizativas de carácter técnico, que son el Consejo Nacional de Estadísticas (CONEC) y el Consejo Nacional de Geoinformática (CONAGE); a través de estas instancias se facilita la coordinación interinstitucional, así como la definición de

políticas y lineamientos para la generación, homologación, actualización, uso y difusión de la información estadística y geográfica, respectivamente.

A partir de la creación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Información, la gestión de la información en las diferentes instituciones cobra importancia, ya que se considera un insumo prioritario para los procesos de planificación, especialmente aquellos definidos por el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.

A nivel local, a partir de lo definido en la Norma Técnica de los Sistemas de Información Local (SIL)<sup>13</sup>, se propone regular la creación, implementación y fortalecimiento de estos sistemas para facilitar la generación, estructuración, integración y difusión de información estadística y geográfica en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Complementariamente, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, existe el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), herramienta informática administrada por SENPLADES. Está conformado por dos módulos, el primer Módulo de Planificación que recolecta información sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), y el segundo Módulo de Cumplimiento de Metas, que recopila información necesaria para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas, que es el séptimo criterio constitucional, para la asignación de recursos a los GAD.

## **5. La participación en el proceso de planificación territorial en Ecuador**

La incorporación de la ciudadanía en la gestión pública va más allá de la formulación de planes, abarca el ciclo de las políticas públicas con dispositivos participativos de control presupuestario, seguimiento participativo en la ejecución de políticas y evaluación participativa de resultados, y está en conexión con las demás instituciones de la Función de Transparencia y Control Social (Consejo de Participación y Control Social).

El SNDPP define en todos los niveles de gobierno, instrumentos, entidades e instancias de participación que permiten llevar a cabo el proceso de planificación participativa. A nivel nacional, la participación ciudadana se canaliza a través de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (ACPIBV), un espacio de encuentro entre el Estado y la ciudadanía, que se encarga de contribuir en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo, así como de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los objetivos de desarrollo definidos en el máximo instrumento de planificación nacional.

---

<sup>13</sup> SENPLADES (2015). Última modificación: 6 de marzo de 2018.

A nivel sectorial, el diseño e implementación de las políticas públicas establecidas por los diferentes Ministerios se nutre de la participación ciudadana a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS), instancias de consulta en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas sectoriales<sup>14</sup>. Estas instancias se establecen a nivel nacional por cada Ministerio y tienen dentro de sus funciones realizar aportes para las Agendas de Coordinación Intersectorial, que son los instrumentos de articulación de los Consejos Sectoriales de la Política Pública establecidos como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa<sup>15</sup>.

A nivel territorial la ciudadanía contribuye en la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) a través de las instancias de participación ciudadana local<sup>16</sup>, que son instancias mixtas ya que están compuestas por la ciudadanía y las autoridades del GAD correspondiente. En estos tres espacios de participación debe existir absoluta coherencia, por lo que cada instrumento debe responder efectivamente a los objetivos nacionales de desarrollo.

Las autoridades y técnicos locales son los llamados a impulsar las instancias de participación ciudadana a la hora de elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en cumplimiento de lo que dispone la Constitución, el Código de Planificación y Finanzas Públicas (CPFP), el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

Otros mecanismos de participación son los diferentes espacios de articulación y coordinación que existen o se están conformando en el territorio para fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como para buscar consensos, sinergias, coherencia y complementariedad para la implementación de las políticas públicas, las actuaciones e intervenciones, considerando aspectos estructurales y coyunturales (Cuadro2).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento, definen la necesidad de contar con espacios desconcentrados de articulación como los Gabinetes Zonales, en los que participan los representantes de las instancias desconcentradas de la Función Ejecutiva por Zona de Planificación. Este espacio es liderado por el representante de SENPLADES a nivel zonal. Existe también el Gabinete Zonal Ampliado, en el que además participan un representante de cada nivel de GAD presente en la Zona de Planificación.

---

<sup>14</sup> LOPC (2010). Última modificación: 11 de mayo de 2011. Capítulo I, Sección Tercera. 2011

<sup>15</sup> Véase Art. 21 del COPFP (2010). Última modificación: 29 de diciembre de 2017.

<sup>16</sup> Además de las instancias de participación ciudadana convocadas por el GAD, la ciudadanía podrá organizar de forma autónoma su asamblea local (ver artículo 56 de la LOPC).

Como parte de estos espacios, se conforman mesas técnicas para facilitar los análisis, trabajos previos a la toma de decisiones o resolución de conflictos en los gabinetes zonales.

*Cuadro 2. Instancias de participación en los diferentes niveles de planificación. 2018*

<b>Niveles de planificación</b>	<b>Productos</b>	<b>Instancias de participación</b>	<b>Alcance de participación</b>
<i>Nacional</i>	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Nacionales para la Igualdad</li> <li>• Consejos consultivos sectoriales</li> <li>• Diversos espacios de consulta para el diseño/actualización del PND</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas nacionales</li> </ul>
<i>Intermedio</i>	Planes Regionales o Zonales de Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Regionales de Planificación con participación ciudadana</li> <li>• Asambleas Regionales e instancias de sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta y concentración de tendencias regionales</li> <li>• Formulación de políticas regionales</li> </ul>
	Planes de Desarrollo Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas Provinciales</li> <li>• Consejos seccionales de Planificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de prioridades provinciales</li> <li>• Formulación de políticas provinciales</li> </ul>
<i>Local</i>	Planes distritales y circunscripciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>• Asambleas ciudadanas Territoriales e instancias de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas territoriales</li> <li>• Acuerdo de estrategias locales</li> </ul>
	Planes de Desarrollo Cantonal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>• Asambleas cantonales e instancias de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de Políticas de Desarrollo Local</li> <li>• Demandas y prioridades locales</li> </ul>
	Planes Parroquiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>• Asambleas Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas parroquiales</li> <li>• Acuerdo de estrategias territoriales</li> </ul>

*Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, 2018.*

De esta manera se propende a que los mecanismos de participación impliquen un comportamiento social proactivo que permita fijar acciones colectivas integradoras diferentes a la división política administrativa, en búsqueda de proyectos comunes en los ámbitos sociales, productivos y ambientales.

## 6. Principales debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial en el Ecuador

Hasta 2004, la planificación en el Ecuador revelaba indicadores muy bajos, empezando por la débil injerencia institucional a nivel nacional. Sin embargo, a partir de este año se han tomado decisiones importantes, como la creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como organismo técnico dependiente del poder Ejecutivo, responsable de la planificación y el ordenamiento territorial y que, conforme a lo dispuesto en la Constitución del 2008, se convierte en el ente público que lidera el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

No obstante los avances, esfuerzos y recursos asignados, aún existen algunos aspectos que requieren ser mejorados o potenciados, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- La inclusión o consideración del enfoque territorial como parte de los procesos de planificación no es permanente, lo cual ha incidido en la calidad y utilidad de varios instrumentos.
- Se mantiene aún el énfasis en planes sectoriales, intervenciones parciales y el análisis aislado de los diferentes componentes del territorio, lo cual ha impedido mejorar la efectividad de la planificación y gestión territorial.
- La dificultad de analizar y entender el territorio como un todo integral, separando constantemente lo urbano de lo rural, ocasiona la falta de propuestas en temas de producción, comercio, acceso a mercados, dotación de infraestructura, etc. Esta marcada diferencia entre el campo y la ciudad en temas de pobreza y calidad de vida, sumado a la marginación de los habitantes rurales, es un problema que lejos de resolverse se ha ido acentuando debido a la gran cantidad de personas que abandonan los espacios rurales para migrar a la ciudad.
- Otro de los temas considerados dentro de las debilidades del desarrollo territorial es la degradación ambiental. En efecto, a pesar de existir la suficiente cantidad de leyes que favorecen la conservación del ambiente, la débil acción institucional es un problema que debe resolverse. Aún se mantienen altos niveles de contaminación (aire, suelo, agua), desconocimiento y débiles acciones en la gestión de recursos naturales renovables y no renovables. Es crítica la pérdida de la biodiversidad en varias zonas del país, con graves impactos, sobre todo para las comunidades asentadas ancestralmente, así como para el patrimonio de la biodiversidad nacional. Por otro lado, pero dentro de este marco de desarrollo, existen bajos niveles

de educación ciudadana y gestión institucional respecto de los riesgos naturales. Sin embargo, son alentadores los esfuerzos gubernamentales y de diversas organizaciones ambientales que trabajan en los temas de recursos naturales, biodiversidad, amenazas naturales, vulnerabilidades, riesgos y otros.

- Hay claras deficiencias en la generación de instrumentos y herramientas que guíen los procesos de planificación. Si bien se cuenta con guías y metodologías para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, las mismas siguen siendo teóricas y de poca utilidad práctica.
- Aunque desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (provincial, municipal y parroquial) se han desarrollado algunas iniciativas de articulación y coordinación interinstitucional, desde el punto de vista operativo, éste es un tema que debe trabajarse más profundamente. Si bien el marco normativo para la planificación local es claro en cuanto a la asignación de competencias de cada nivel de gobierno, la articulación entre estos y con el nivel central es un punto débil dentro de la planificación y el ordenamiento territorial.
- Finalmente, una problemática fuerte dentro de los procesos de planificación, tanto en los gobiernos locales como en el nivel central, son los conflictos de tipo político – partidistas, que redundan en la falta de coordinación y sobre todo en la generación de iniciativas desarticuladas, así como en la falta de apoyo para la conformación de alianzas institucionales que fomenten el desarrollo de los territorios.

## **7. Desafíos del futuro en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial en el Ecuador**

Un desafío clave en Ecuador es lograr una mayor correspondencia entre los procesos de planificación general y de ordenamiento territorial, es decir, la incorporación del enfoque territorial en la planificación del desarrollo, a partir de una efectiva articulación vertical entre niveles de gobierno y coordinación horizontal, entre pares. En relación con ello sería deseable fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización para que la institucionalidad y la prestación de servicios públicos consideren en sus modelos de gestión las dinámicas territoriales propias y diferenciadas.

Es imprescindible consolidar espacios de concertación, diálogo y discusión en territorio, como instancias más permanentes y sostenibles, sobrepasando las

coyunturas, de manera más estructural. En este sentido, también sería importante incluir en procesos de articulación a las instancias que financian los procesos, así como a la cooperación internacional, para fomentar la vinculación plan – presupuesto, así como la territorialización de la inversión pública en los diferentes niveles de gobierno

Desde el punto de vista operativo, Ecuador deberá avanzar en herramientas que permitan generar y monitorear indicadores territoriales<sup>17</sup>, con el propósito de analizar dinámicas espaciales y desequilibrios territoriales, principalmente para observar comportamientos y tendencias en los lugares en donde se implementan las diversas políticas públicas. Vinculado con esta temática, es necesario también consolidar la generación de información multipropósito con fines de planificación, además de utilizar aquella disponible, como por ejemplo el proyecto de "Generación de Geoinformación para la Gestión del Territorio a Nivel Nacional, escala 1: 25.000", financiado por el Estado durante el período 2009 – 2016, en el cual se generaron muchas variables vinculadas al espacio geográfico rural y que, por su nivel de detalle, también permite ejecutar soluciones a problemas específicos ligados al desarrollo rural.

En los últimos tiempos, en el país se han creado los organismos institucionales necesarios para la planificación y gestión del territorio; así como también, se han generado los principales instrumentos legales encaminados a favorecer la generación de políticas territoriales y la elaboración de la geoinformación necesaria requerida para los estudios sobre el territorio rural vinculados a establecer las potencialidades, limitaciones y problemas territoriales.

Por otro lado, en términos de planificación, se puede observar que la lógica de los planteamientos institucionales han surgido tratando de encaminar un modelo territorial basado en una sustentación económica que respete el medio ambiente, con flujos que articulen eficientemente todo el territorio y las relaciones campo-ciudad, no solamente en términos legales como estipula el COOTAD, sino también de complementariedad comercial que sustenten una integración regional y nacional eficaz. Las perspectivas futuras se muestran alentadoras en virtud de los logros alcanzados en los últimos quince años, faltando por resolver algunos problemas de coordinación que atañe sobre todo a los gobiernos autónomos descentralizados a fin de superar los esquemas tradicionales de las campañas políticas, con una gestión basada en ofrecimientos de obras visibles, especialmente urbanas, que han excluido importantes áreas rurales e ir generando así condiciones para articular estudios claves y propuestas geopolíticas para la definición de una estrategia nacional de desarrollo, que enfrente efectivamente la exclusión, pobreza e inequidad socioeconómica territorial.

---

<sup>17</sup> Senplades (2017b). Pp. 126.



Finalmente, un desafío clave en el país es promover la formación de profesionales afines a estas áreas y trabajar en coordinación con las universidades, Consejo Nacional de Competencias, Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Cooperación Internacional y otros actores relevantes para desarrollar e implementar plataformas virtuales para la capacitación a funcionarios públicos relacionados.

## Referencias

- Asociación de Municipalidades Ecuatoriana - AME. (2007). Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC: Guía Conceptual y Operativa, Módulo 1, Filosofía y Marco Conceptual. Quito-Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. (2016). Datos provinciales del Valor Agregado bruto (VAB). Quito-Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Publicada en el Registro Oficial Mo. 449, del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 14 de febrero de 2018. Ciudad Alfaro. Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303, del 19 de octubre de 2010. Última modificación: 5 de febrero de 2018. Quito-Ecuador.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 306, de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 29 de diciembre de 2017. Quito-Ecuador.
- Cuesta, R., Villagómez, M., y Sili, M. (2017). Atlas Rural del Ecuador. (IGM/IPGH, Ed.) (Primera). Quito-Ecuador.
- Dávila, A., Cuesta, R., Villagómez, M., & Fierro, D. (2013). Atlas Geográfico Nacional del Ecuador. (J. León, Ed.) (Segunda Ed). Quito-Ecuador: SENPLADES.
- Instituto Oceanográfico de la Armada (2016). Carta Didáctica del Territorio Marítimo del Ecuador. Guayaquil, Ecuador.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 175, de 20 de abril de 2010. Última modificación: 11 de mayo de 2011.
- Reglamento Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 383, de 26 de noviembre de 2014. Última modificación: 11 de enero de 2018. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2017). Registro Oficial Nro. 10. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2016). Registro Oficial Nro. 711. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2016). Registro Oficial Nro. 790. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2014). Registro Oficial Nro. 166. Quito-Ecuador.
- Salcedo, A., Silva, V., Holguín, W., Hidalgo, S., Uquillas, O., Torres, J., Lucero, S. (2014). Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES, Ed.) (SENPLADES). Quito-Ecuador: SENPLADES.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2017a). Transición de Gobierno. (SENPLADES, Ed.) (SENPLADES). Quito-Ecuador. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Transicion-de-Gobierno.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2012). La Participación Ciudadana. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito-Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2010). Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial – Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Con el apoyo de Programa ART/PNUD, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco. Quito, Ecuador. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/LINEAMIENTOS-PARA-LA-PLANIFICACIÓN-DEL-DESARROLLO-Y-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2015). Norma Técnica de los Sistemas de Información Local. Acuerdo Ministerial 56, Registro Oficial 556 de 31-jul.-2015. Última modificación: 06-mar.-2018.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2017b). Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 / Toda una vida. Quito. Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito. Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito. Ecuador.