



**TLATEMOANI**  
**Revista Académica de Investigación**  
Editada por Eumed.net  
No. 23 – Diciembre 2016  
España  
ISSN: 19899300  
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 13 de agosto de 2016  
Fecha de aceptación: 18 de noviembre de 2016

## **EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR**

**Pablo Enrique Fierro López**  
pferro@unach.edu.ec

**Alodia María Alonso Alemán**

**Natali del Rocío Torres Peñafiel**

Universidad Nacional de Chimborazo/ Universidad de la Habana  
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo ESPOCH. Ecuador

### **RESUMEN**

Las propias exigencias de la globalización condicionaron cambios fundamentales para el tratamiento de la dimensión territorial del desarrollo, pasando de un desarrollo exógeno diseñado por los gobiernos centrales –impronta keynesiana-, para propiciar la mejor distribución de las fuerzas productivas a nivel nacional, -en la que los espacios territoriales eran reconocidos fundamentalmente como el soporte físico geográfico donde transcurrían las actividades socioeconómicas-, a un desarrollo endógeno que tiene en cuenta las potencialidades materiales e inmateriales de cada territorio objeto de transformación, lo que se expresa en lo que se conoce como desarrollo local.

151

## **EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR**

Teniendo en cuenta lo anterior, se reconoce que la planificación territorial es una herramienta fundamental para promover el desarrollo de las localidades en general, particularmente en Ecuador es un tema prioritario por sus implicaciones en la actualidad, por lo que se le ha dado especial relevancia a partir de la Constitución del 2008 para garantizar los derechos establecidos en ella, el logro de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en esta.

En Ecuador existe un conjunto de normativas que regulan el desarrollo y la planificación, es así que el Estado central planifica el proceso de Desarrollo Nacional y lo hace construyendo el Plan Nacional de Desarrollo, al cual se debe alinear toda la planificación local del país, siendo esto responsabilidad de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados en su respectiva jurisdicción, los que utilizan como herramienta fundamental los planes territoriales en correspondencia con los principios que promueven la equidad territorial, la equidad social, la concertación, la participación, la descentralización, la desconcentración y la transparencia.

### **PALABRAS CLAVE:**

Desarrollo, planificación, participación, descentralización, desconcentración, desarrollo local, territorio.

### **ABSTRACT**

The demands of the Globalization has produced main changes in the way to process territorial dimension of development, moving from an exogenous development built by central governments – Keynesian theory - to an endogenous development that recognize the material and immaterial potentialities of each territory, which is recognized as local development.

Once given the above, it is recognized that territorial planning is fundamental to promote the development of localities. Particularly this topic is a priority in Ecuador

## **EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR**

because of its implications, so it has been given special importance from the 2008 Constitution to guarantee the rights established in it, the achievement of the objectives of development regime and the principles set out in this.

In Ecuador there is a set of regulations governing development and planning, so that the central government makes the National Development Plan through the national development process, which must align all local planning in the country. This responsibility is of all autonomous governments in their respective jurisdiction, those who use territorial plans as a tool to promote territorial equity, social equality, consultation, participation, decentralization, deconcentration and transparency.

### **KEY WORDS:**

Development, Planning, Participation, Decentralization, Deconcentration, Local Territorial Development.

### **I.-INTRODUCCIÓN**

El término desarrollo y el contenido que este expresa fue tratado con especial énfasis después de la Segunda Guerra Mundial (II G.M.), dado que es en este momento donde el accionar de la ley del desarrollo económico y político desigual, había determinado el lugar y papel de los diferentes países y sus espacios subnacionales en la economía internacional.

En particular la dimensión territorial del desarrollo fue abordada desde la perspectiva keynesiana, donde el estado-nación trazaba políticas macroeconómicas con el objetivo de mejorar los niveles de vida de la población, como es el caso de las economías que fueron devastadas por la guerra, pero las formas de hacerlo y sus concepciones fundamentales han ido cambiando,

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

pasando de un desarrollo exógeno diseñado por los gobiernos centrales, para propiciar la mejor distribución de las fuerzas productivas a nivel nacional, -en la que los espacios territoriales eran reconocidos fundamentalmente como el soporte físico geográfico donde transcurrían las actividades socioeconómicas-, a un desarrollo endógeno que tiene en cuenta las potencialidades materiales e inmateriales de cada territorio objeto de transformación, lo que se expresa en lo que se conoce como desarrollo local.

Analizar el territorio significa reconocer la heterogeneidad de espacios con asentamientos humanos, por la rica movilidad de sus actores y de otros factores, es un espacio de vida, de interacciones, de resistencia y movimientos, donde existen relaciones socio culturales, es decir, en lo fundamental la interdependencia de lo económico, político, cultural y ambiental.

La planificación territorial en Ecuador es un tema prioritario en la actualidad por sus implicaciones, que se le ha dado especial relevancia a partir de la Constitución del 2008, ésta es una herramienta que sirve para garantizar los derechos establecidos en ella, el logro de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución vigente, así se establece en el Artículo 3, el que señala los deberes primordiales del Estado, entre los que se encuentra como uno de los más importantes el planificar el desarrollo nacional y sirve como instrumento para erradicar la pobreza, promover el progreso sustentable, lograr la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, con el fin de alcanzar el Buen Vivir.

El Buen Vivir expresa una mejor relación entre la naturaleza y los seres humanos y promueve una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática, que toma en cuenta a aquellas personas postergadas y relegadas por lógicas de mercado. Además, se le construye con justicia social e igualdad, promoviendo el diálogo con los pueblos y culturas donde los saberes son indispensables para su consecución.

## **EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR**

En Ecuador la Constitución de la República aprobada en el año 2008, obliga al Estado a ser el garante de los derechos establecidos en la misma y de los instrumentos internacionales para lograr el buen vivir. En su artículo 11 plantea que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real, en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Así el Art.277 de la Constitución de la República, expresa que: “Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza; 2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo”.<sup>1</sup>

Con las presentes reflexiones se pretende exponer las regulaciones para la planificación local en Ecuador, mediante un análisis que parte de reconocer el proceso de globalización como objetivo e irreversible, destacando la evolución del desarrollo hasta su identificación como desarrollo local, sus principales características y su herramienta fundamental: la planificación local, contemplando las normativas establecidas a partir de la Constitución del 2008.

### **I.I ACERCA DE LA GLOBALIZACION**

El proceso de "globalización" sigue siendo hoy un tema muy debatido en distintos foros internacionales, especialmente en aquellos donde se analizan problemas económicos, sociales, ambientales, territoriales, culturales y otros, a escala planetaria.

En este sentido Carlos Fernández (2003), comenta que “no pocos especialistas en economía internacional definen la globalización como el proceso contemporáneo de permeabilización y debilitamiento de las fronteras nacionales de los países,

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador. Aprobada en 2008.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

dirigidos a integrar a todos los pueblos del mundo dentro de grandes circuitos internacionales de producción y consumo" (pág. 17).

Para Ulrich Beck -sociólogo alemán-, el proceso de globalización radica "en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes icónicas en el plano cultural, político, económico, militar y ecológico" (1998, pág. 15).

Partiendo de estos conceptos y de otros expuestos en la literatura sobre el tema, ante todo se reconoce que la globalización no es un fenómeno nuevo. Es un proceso que a nivel mundial incrementa las comunicaciones e interdependencias entre los distintos países, unificando sus mercados, sociedades y culturas, es por demás, la forma contemporánea que asume la internacionalización de las relaciones capitalistas de producción y el consecuente desarrollo de las fuerzas productivas que las caracteriza, que no se limita únicamente a su dimensión económica, muchos autores coinciden al explicar la globalización como un proceso multidimensional que involucra las dimensiones económica, social, cultural, ambiental, territorial, comunicacional y otras.

En tal sentido Ocampo y Martín (2003) manifiestan que en el terreno económico pero sobre todo, en el sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit de gobernabilidad. Para Cano (2007) la globalización genera incertidumbre donde puede estar en riesgo, tanto la diversidad cultural como el arraigo por la fenomenología local y regional.

En general entre los autores que abordan el tema de la globalización vinculado al territorio, se presentan criterios contrapuestos, algunos argumentan que la globalización incide negativamente sobre el territorio y hay otros que indican que

## **EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR**

la globalización incide positivamente revalorizándolo. Existen ya las evidencias suficientes que demuestran cómo la globalización acentúa la tendencia centrípeta y al mismo tiempo la centrifuga, consolidando el poder en los centros minoritarios y acentuando la exclusión de un grupo mayoritario de países, regiones y/o territorios y sus pobladores, de los principales flujos productivos, tecnológicos y financieros en la actualidad. La polarización de la riqueza y la brecha entre ricos y pobres se profundiza, a esto se refiere Michael Roberts (2016) cuando señala: “El 1% de los adultos posee el 51% de la riqueza del mundo; el 10% el 89%; mientras que el 50% inferior solo tiene el 1%” (pág.1)

Otro problema que se destaca es el referido a la soberanía de los Estados, el principio de soberanía es frecuentemente violado aduciendo que existen problemas comunes que afectan a todos los habitantes que pueden empeorarse por las acciones individuales de un Estado-nación (Waters, 2002). Intentando desconocer que el Estado es todavía la principal institución política en el mundo, y así justificar intromisiones -hasta guerras- en la vida económica, política y social de diversos países donde el gran capital tiene particulares intereses en función de su reproducción sistémica.

### **I.II.- DESARROLLO LOCAL**

El termino desarrollo y el contenido que este expresa fue tratado con especial énfasis después de la II G.M., dado que es en este momento donde el accionar de la ley del desarrollo económico y político desigual, había determinado el lugar y papel de los diferentes países y sus espacios subnacionales en la economía internacional.

Se concibe entonces que para resolver los problemas referidos al bajo nivel de desarrollo en un grupo mayoritario de países y a lo interno de sus economías nacionales, era necesario aplicar políticas macroeconómicas que se concretaran

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

en planes para la creación de nuevas industrias –industrialización- como mecanismo para desarrollar a las sociedades.

Por tanto, el desarrollo en este tiempo se centraba en la consecución de más riqueza –crecimiento-, con la expansión y creación de industrias para llegar a ser como las sociedades occidentales, este objetivo lejos de conseguirse, dio lugar a que se acrecienta las diferencias entre ramas, sectores y territorios, llegando a incrementar las desigualdades y a convertirse en uno de los problemas más importantes, que hoy lejos de ser resueltos, son acentuados por la globalización.

A finales de la década de 1970 se enriquece la concepción del desarrollo, “a partir de aquí se defiende una nueva definición de desarrollo más centrada en las personas que en el crecimiento económico, denominándose Desarrollo Humano” (Alcaniz, 2008, pág. 302). En este nuevo enfoque se habla de desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaran los individuos, donde las capacidades simbolizan las posibilidades que tiene cada individuo para lograr altos desempeños, también las libertades fundamentales que pueden poseer los individuos, dentro de las que se menciona: la salud, la educación, los derechos políticos y humanos (Sen, 1999).

Los autores del presente trabajo, consideran un importante logro aproximarse al concepto de desarrollo a partir del cambio de concepción centrada más el ser humano -como objeto y fin-, está demostrado que las grandes empresas rodeadas de pobreza no son el camino para la transformación socioeconómica necesaria, este enfoque sugiere pensar en cómo lograr este desarrollo humano, donde la inclusión, las libertades y derechos se vuelven indispensables para ello.

En la década de 1980 surge una nueva propuesta para concebir el desarrollo desde su dimensión territorial, la que se identifica como: “desarrollo local”, según Alcaniz nace “como reacción al proceso de globalización y ante la insuficiencia de las políticas macroeconómicas de desarrollo, para resolver problemas asociados

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

con la creación del empleo y la mejora del bienestar social, y se centra en darle una mayor presencia a los niveles locales y regionales en la planificación del desarrollo” (1980, pág. 303)<sup>2</sup>.

Organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), apoyan e impulsan el Desarrollo Económico Local (DEL) en el mundo. La OIT considera relevante “dar voz y “empoderar” a las comunidades locales como una manera de devolver autoridad y recursos en relación con el principio de subsidiaridad” (OIT, 2016).

“El desarrollo local en el contexto actual de globalización puede suavizar los efectos perversos de un proceso dominante, realizado de forma poco democrática y sin contar para nada con la opinión de las personas y las particularidades culturales de las sociedades (Alcaniz 2008, pág. 312). Es decir, el desarrollo local haría el oposito promoviendo participación, democracia y aspectos culturales propios de la localidad.

En este contexto siendo el instrumento del desarrollo la planificación, el desarrollo local se promueve con la elaboración de la planificación local diferente entre localidades, que corresponderá a las distintas dinámicas políticas, culturales, sociales y económicas de cada jurisdicción para enfrentan las tendencias globalizadoras.

Según Sergio Boisier, existen tres posturas teóricas predominantes ante el hecho de cómo enfrentan las localidades la problemática global-local: 1) Como una amenaza que tiende a eliminar las autonomías y a los actores locales o regionales que ofrezcan resistencia al proceso global. 2) Como una alternativa para enfrentar la amenaza globalizadora; se les concede un gran protagonismo a los actores

---

<sup>2</sup> Esta es una opinión que comparten varios de los autores que con sus criterios tributan al pensamiento crítico y que los autores del presente trabajo también suscriben.

## **EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR**

locales. 3) Como la posibilidad de una articulación entre lo local y lo global concibiendo a la globalización como una oportunidad y un desafío a explotar en pro del desarrollo local (Boisier, 2005, pág. 5).

En este sentido se considera que la tercera postura es la más adecuada, siendo la globalización un fenómeno que esta y que se desarrolla con o sin consentimiento de los estados y de los pueblos, al ser una realidad objetiva, la adaptación de la planificación a estas circunstancias es indispensable y es una oportunidad para que en el desarrollo local, se contemple el desarrollo de las capacidades, libertades y oportunidades para todos en la localidad.

### **I.III.-DESCENTRALIZACION Y PLANIFICACIÓN LOCAL EN ECUADOR**

La descentralización se presenta como una condición necesaria para acometer los procesos de desarrollo local, unos la conciben como un mecanismo funcional a los proyectos de privatización del Estado o como instrumento de traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, dentro de una perspectiva desestatizante. Otros como una herramienta política de reforma del Estado, potencialmente democratizadora, puesto que posibilitaría la transferencia de competencias y recursos desde un poder central a los gobiernos locales.

También hay quienes ven a la descentralización desde otra perspectiva: “como un mecanismo de traslado de conflictos y de déficits, de descargo de problemas, de traslado de servicios no atractivos a los inversionistas centrales” (Ojeda, 1998, pág. 10). Cuando el contenido de la descentralización se basa en lo anterior, esta responde a los intereses neoliberales que han predominado durante décadas, por tanto, en su relación con el desarrollo local verdaderamente estaría consolidando lo que se ha reconocido como neoliberalismo territorial.

A criterio de los autores, para que la descentralización en los países con mayor retraso socioeconómico, responda al desarrollo local como alternativa a la lógica de la reproducción capitalista, esta debe contener un carácter democratizador,

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

donde las decisiones, ejecución y control de la política pública, parta de las personas de la localidad, pues esto ayudaría realmente a orientar el desarrollo desde las potencialidades de dicha localidad y de la misma ciudadanía.

De esta manera la descentralización tiene un fin, alcanzar la equidad y eficiencia en el manejo de los recursos económicos, servicios públicos y sociales, como también lograr mayor gobernabilidad y el fortalecimiento del proceso de la participación de la sociedad. A criterio de Benegas (2003) la descentralización debe ser considerada como un sistema por las siguientes razones:

1. Es importantísimo la adecuada interrelación entre los diversos niveles de gobierno a nivel territorial, mediante el diseño de una red de relacionamiento clara y eficiente que permita una comunicación ágil y oportuna, pensada para racionalizar la utilización de los recursos públicos;
2. Articular un mecanismo de resolución de conflictos de competencia entre niveles de gobierno que funcione ágil y claramente;
3. Concebir un sistema de descentralización de servicios que reconozca las diferencias de capacidades existentes entre los distintos gobiernos sub nacionales;
4. Establecer parámetros claros de la manera con la cual serán medidas estas capacidades de suerte, a que el proceso de calificación y certificación sea lo más objetivo y racional posible.

Según la FAO “la descentralización debería mejorar la planificación y prestación de servicios públicos incorporando las necesidades y condiciones locales, al mismo tiempo que se cumplen los objetivos regionales y nacionales” (FAO, 2004, pág. 6).

La planificación local se vuelve un instrumento clave para la identificación de las necesidades y su clasificación para ejecutar las inversiones, basándose en las demandas reales de las personas, esto asegura un máximo impacto mejorando el acceso a los servicios públicos. La planificación del desarrollo es el proceso en el cual se diseñan y establecen estrategias, objetivos y acciones para lograr un

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se pueden presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado. Considera los conflictos y potencialidades del nivel respectivo de manera horizontal o transectorial, en función de incrementar la calidad de vida de los ciudadanos (Zamora, 2013).

La planificación participativa para el desarrollo local, al igual que ocurre en el caso de la estratégica, ha de contar con la apuesta decidida de la administración pública local por este modelo alternativo de planificación. En este sentido, Garrido (2002) manifiesta que “no basta la simple voluntad política de poner en marcha el proceso, se requiere de un compromiso público y condiciones institucionales concretas, que hagan efectiva la participación en todas las fases de la planificación participativa” (pag.10)

En el caso ecuatoriano la misma constitución establece que es deber del Estado central planificar el proceso de Desarrollo Nacional y lo hace construyendo el Plan Nacional de Desarrollo, que se presenta como la máxima directriz política, estratégica, administrativa y de coordinación, a la cual se deben alinear todos los planes territoriales del País, y se considera su observancia obligatoria para el sector público, siendo un referente para el sector privado. Las programaciones cuatrianuales del presupuesto, el endeudamiento público y la cooperación internacional, deberán orientarse a lo dispuesto en este instrumento.

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en Regiones, Provincias, Cantones y Parroquias Rurales así lo establece el Art. 242 de la Constitución<sup>3</sup>, dando vida a gobiernos pequeños que están más cerca de la realidad de la comunidad y que su gestión puede ser más directa y enfocada a las problemáticas circundantes, así en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el Art. 28 se plantea: “Cada circunscripción

---

<sup>3</sup> Constitución de la República del Ecuador. Aprobada en 2008.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias” (COOTAD, 2011). La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, tienen la obligación de planificar su desarrollo con los llamados Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que deben estar vinculados dentro de una lógica nacional de planificación, así el Artículo 280 de la Constitución dice que: “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Una estrategia importante para lograr la territorialización de la planificación, es el haber determinado en la Constitución y en la ley, las competencias a realizar por cada nivel de gobierno, evitando la sobre posición de funciones y el gasto innecesario de recursos. En la siguiente tabla se resume lo antes comentado.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

**Tabla Nº 1. Conceptos Competencias y Facultades en la ley Ecuatoriana**

COMPETENCIA	FACULTADES		DESCRIPCION
	QUE SON?	CUALES SON?	
Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.	Son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.	RECTORIA	Es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos.
		PLANIFICACION	Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos.
		REGULACION	Es la capacidad de emitir la normatividad para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios.
		CONTROL	Para el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia.
		GESTION	Es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.
Art. 113			Art. 116

*Nota: Elaboración propia.*

De esta manera en el Art. 275 de la Constitución que dice “la planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 135), se considera una disposición muy importante que manifiesta toda la intencionalidad para el desarrollo de una planificación territorializada, la que se desglosa a continuación para una mejor comprensión y entendimiento. Entre las directrices de la planificación se destacan:

1. La Equidad Territorial, condicionante fundamental para el desarrollo de los territorios, al menos para aquellos que han sido postergados por décadas, a partir de concentración de recursos en ejes de poder.
  
2. La Equidad Social propone una consideración especial con los más desfavorecidos y con los denominados sectores vulnerables como son los minusválidos, las personas de tercera edad, las mujeres embarazadas, los niños y las personas de enfermedades catastróficas y otros, que han sido maltratados sin

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

consideración y que aplicando la equidad, se pretende brindar las mismas oportunidades de desarrollo para todos y todas.

3. También se dispone que se “promoverá la concertación”, acción fundamental para lograr apoyo de todos los sectores, debe construirse una planificación concertada con los diversos niveles de gobierno, considerando como base de dicha concertación que a cada uno le corresponde el desarrollo de competencias exclusivas y concurrentes.<sup>4</sup>

En cuanto a las competencias de los GAD hay que considerar que estas se dividen en dos grupos.

A) Las competencias *exclusivas*: a pesar de no estar relacionadas unas con otras, tienen la necesidad de complementarse entre sí como una cadena de interacciones, así lo establece el Art. 260 de la Constitución “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). También el Art. 128 del COOTAD en este sentido refiere que “Todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto. El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional” (COOTAD. 2011). De no ser así, entonces podría ocurrir que el accionar adecuado de solo un elemento -competencia- no sería suficiente para lograr bienestar.

B) Las competencias *concurrentes* exigen un accionar coordinado y búsqueda de soluciones conjuntas de sus custodios, que permitan una utilización eficiente de

---

<sup>4</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

los recursos. El COOTAD en el Art. 299 (2011) sobre la obligación de coordinación, dice “el Gobierno Central y los GAD están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.”.

Se promueve la participación no de forma tradicional, únicamente mediante el sufragio para escoger los dignatarios, esta nueva participación es mucho más amplia y se concreta en el poder y la toma de decisiones que permitan escoger los caminos a seguir en un futuro, esto como una estrategia y una forma de lograr empoderamiento, colaboración y satisfacción de la ciudadanía, con este principio se logra fortalecer la administración pública y multiplicar los recursos siempre escasos de los Gobiernos Autónomos en el país.

Además, la planificación al ser participativa, permite tomar en cuenta las diferentes percepciones culturales y lograr acuerdos que unan, así se vuelve una planificación de territorio donde las ideas de desarrollo y la promoción de una visión de futuro surgen colectivamente del mismo pueblo al cual se la dirige. El conocimiento profundo de los contextos y de las causas de los problemas por parte de la misma población, permite determinar y escoger de la mejor manera posible los caminos de solución a las problemáticas encontradas.

La descentralización es sin duda una disposición fundamental para la territorialización de la planificación pues con ella se pretende transferir obligatoria, progresiva y definitivamente las competencias con recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros necesarios, que antes los realizaba el gobierno central hacia los gobiernos locales -provincial, municipal, cantonal y parroquial- que están más cerca de la población y que pueden entender mucho mejor las dinámicas del espacio en el que se desenvuelven, considerando que los territorios son heterogéneos y por tanto, requerirán de una diferente estrategia y política pública para el logro de sus objetivos de desarrollo.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

La finalidad de la descentralización está definida en el Art. 106 del COOTAD (2011) “A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”.<sup>5</sup>

La desconcentración de la planificación en los niveles institucionales donde existe este sistema desconcentrado, permite tener una visión de periferia territorial, para planificar con un conocimiento real de lo que sucede en la localidad, promoviendo una nueva forma de división administrativa dada por zonas, distritos y circuitos<sup>6</sup>. Se promueve que la gestión pública sea transparente, abierta al escrutinio público, a la participación ciudadana y al control social; los planes, programas, proyectos, sus presupuestos, sus actividades, las metodologías, entre otras, deberán ser públicas y estar al alcance de los ciudadanos.

La construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis en una visión del territorio, comprende cuatro grandes desafíos asociados a : “1) la territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las

---

<sup>5</sup> Ecuador se encuentra conformando por Regiones, Provincias, Cantones y Parroquias. Las regiones si bien tienen una posibilidad de existencia legal todavía no están conformadas. Las Provincias son 24 y conforman los Gobiernos Autónomos descentralizados Provinciales, en su interior cada provincia tiene cantones y cada cantón tiene parroquias. Los Cantones son 221 y en cada uno es administrado por los Gobiernos Autónomos descentralizados Cantonales, la máxima autoridad administrativa es el Alcalde. Existen también 1.149 parroquias de las cuales 790 son rurales y 359 son urbanas, las parroquias rurales constituyen el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial y son la mínima unidad de planificación descentralizada.

<sup>6</sup> Las zonas están conformadas por provincias de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica, se han configurado 9 zonas en el país. Cada zona está conformada por distritos y por circuitos. Los Distritos son la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos, un distrito lo conforma un cantón o la unión de cantones y si son cantones muy grandes pues puede existir varios distritos dentro de ellos. Existen 140 distritos en el país. El circuito es la localidad donde se encuentran el conjunto de servicios públicos corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias. Existen 1134 circuitos en todo el país con un aproximado de 11.000 habitantes.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

necesidades básicas de los territorios y su población; 2) la planificación y el ordenamiento territorial; 3) el reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir; 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y, el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol re-distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias” (Zamora, 2013, pág. 18).

Se debe entrelazar las diferentes aspiraciones y realidades de los territorios y sus poblaciones, con el objeto de determinar una visión en común que fortalezca su integración y mejore las condiciones de vida. Esto con una lógica de abajo hacia arriba donde las necesidades que surgen de las problemáticas de la población en un territorio, serán la base que permita determinar las acciones a realizar para cambiar la realidad y resolverla, siendo capaz de garantizar la satisfacción creciente de necesidades materiales y sociales de la colectividad. Esto va a permitir la elaboración de políticas públicas en los territorios por parte de los GAD, como una forma de determinar un curso de acción propuesto para resolver una necesidad o problema social, persiguiendo bienestar de la sociedad en un ciclo de perfeccionamiento continuo que mejore constantemente las metas según los objetivos planteados.

Los GAD realizarán la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, con la participación protagónica de la ciudadanía, la que será estratégica para el largo plazo considerando las particularidades de su territorio, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos según el artículo 275 de la Constitución y el artículo 296 del COOTAD: a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

de desarrollo y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades; b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo; c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.<sup>7</sup>

El Ordenamiento Territorial<sup>8</sup> será un instrumento complementario, comprende un conjunto de políticas públicas encaminadas a lograr el desarrollo del territorio, ordenar su uso y funcionamiento, desde una lógica que parte de lo local a lo regional y nacional, para posibilitar la construcción de un proyecto nacional enmarcado en la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales procurando lograr sostenibilidad, bienestar y la mejor calidad de vida de la población. Su objetivo será complementar la planificación social, económica y ambiental con una visión territorial, racionalizar las intervenciones en el territorio y orientar el desarrollo y aprovechamiento sostenible.

---

<sup>7</sup> De esta manera el COOTAD expresamente dispone que “Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los gobiernos autónomos descentralizados deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y este Código. Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado por mayoría absoluta. La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que para su aprobación” (COOTAD, 2011).

<sup>8</sup> Según los Art. 297 y 298 del COOTAD los objetivos del Ordenamiento Territorial son los siguientes: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.” (COOTAD, 2011).

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

**Tabla Nº 2. Funciones de planificación y competencias de planificación de los GAD y atribuciones de la máxima autoridad.**

GAD	FUNCIONES	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	ATRIBUCIONES MAXIMAS AUTORIDADES
Regional Provincial Municipal Parroquial	Son funciones del gobierno autónomo descentralizado: Elaborar y ejecutar el plan de desarrollo (según corresponde), el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;	Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo ... (según corresponde) y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;	Dirigir la elaboración del plan de desarrollo ... (según corresponda) y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y de la sociedad para lo cual impulsará y presidirá las sesiones del consejo regional de planificación y promoverá la conformación de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;
Artículos Relacionados	COOTAD ART. 31 Lit. a-b Regional COOTAD ART. 41 Lit.d Provincial COOTAD ART. 54 Lit. e Municipal COOTAD ART. 64 Lit. d Parroquial	Constitución Art 262 Regional Constitución Art 263 Provincial Constitución Art 264 Cantonal Constitución Art 267 Parroquial COOTAD Art 32 Lit. a Regional COOTAD Art 42 Lit. a Provincial COOTAD Art 55 Lit. a Municipal COOTAD Art 65 Lit. a Parroquial	COOTAD ART. 37 lit. f Región Gobernador  COOTAD ART. 50 Lit. f Provincia Prefecto  COOTAD ART. 56 Lit. f Municipal Alcalde  COOTAD ART. 70 Lit. e Parroquial Presidente

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

Tanto el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), como el COOTAD establecen directrices y disposiciones relacionadas con los procesos de formulación de los Planes a los que deben ceñirse los GAD. El contenido de los Lineamientos, se relaciona: tanto con los propósitos de la planificación, la necesidad de articulación que deben guardar esos instrumentos entre sí y con las grandes políticas nacionales, y el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia que deben primar en las fases de concreción o puesta en marcha de los planes. Los lineamientos son el producto del acuerdo entre la SENPLADES y el Gremio de los GAD y deben ser aplicados en la formulación de sus respectivos Planes<sup>9</sup>.

Para realizar los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, operativamente se deberá realizar un diagnóstico estratégico y por sistemas, los componentes sistémicos que actúan en el territorio son los siguientes: el sistema ambiental vinculado al medio biofísico -que a fin de cuentas acoge todas las actividades de la población-, el sistema económico, el sociocultural, el político -institucional, el de asentamientos humanos y el de movilidad, energía y conectividad, estos cinco sistemas serán trabajados con el objetivo de lograr un territorio ordenado, sustentable, equitativo y seguro. Esto servirá para obtener los objetivos del modelo deseado de ordenamiento territorial y las políticas y estrategias territoriales que se deberán aplicar, a su vez conformarán el nuevo modelo de gestión con programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial.

En la actualidad pese a que existen los instrumentos legalmente establecidos analizados con anterioridad, muchos de ellos no se están aplicando, pues representan un cambio cultural a las formas de actuar habituales, en realidad

---

<sup>9</sup> Los Lineamientos Generales para la planificación territorial descentralizada se relacionan en SENPLADES, Quito, (2011) y en ASAMBLEA NACIONAL (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito.

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

algunos gobiernos siguen utilizando los antiguos estilos que en esas instancias se aplicaron históricamente, otros gestores desde los gobiernos autónomos descentralizados no cuentan con la preparación necesaria desconociendo estos instrumentos de su gestión, para asumir los nuevos retos que implican la nueva proyección de la planificación local en Ecuador a partir de la activa participación ciudadana.

### II.-CONCLUSIONES

- El Plan Nacional de desarrollo llamado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el Régimen de Desarrollo y el Régimen del Buen Vivir de la constitución del Ecuador, los objetivos determinados en este instrumento son el referente para la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Las propias exigencias de la globalización condicionaron cambios fundamentales para el tratamiento de la dimensión territorial del desarrollo, pasando de un desarrollo exógeno diseñado por los gobiernos centrales, a un desarrollo endógeno que reconoce las potencialidades materiales e inmateriales de cada territorio objeto de transformación, lo que se expresa en lo que se conoce como desarrollo local.
- En Ecuador existe hoy una orientación clara y coherente desde la perspectiva teórica y metodológica con respecto a lo entendido por desarrollo local en condiciones de subdesarrollo, las leyes vigentes así lo definen, ubicando a la participación y la descentralización como elementos claves del proceso de desarrollo, beneficioso para las localidades pues la diversidad cultural y social del país requiere que se dicten políticas públicas específicas en cada territorio, de acuerdo a las especificidades propias del

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

lugar, en aras de producir empoderamiento, compromiso y satisfacción de la población.

- La Normativa Ecuatoriana determina una estructura adecuada para realizar la planificación pública en los distintos niveles de gobierno del Ecuador y su efectivo cumplimiento determinará el contar con un instrumento bien realizado que permita enrumbar y definir los destinos de los territorios para lograr el objetivo que es el Buen Vivir.
- La Descentralización establecida en la Constitución y que representa entre otras cosas la entrega de competencias a una administración local, es beneficioso para las localidades pues la diversidad cultural y social del país, requiere que se dicten políticas públicas específicas en cada territorio, de acuerdo a las especificidades propias del lugar.
- En la actualidad pese a que existen los instrumentos legalmente establecidos analizados con anterioridad, muchos de ellos no se están aplicando, pues representan un cambio cultural a las formas de actuar habituales, en realidad algunos gobiernos siguen utilizando los antiguos estilos que en esas instancias se aplicaron históricamente, otros gestores desde los gobiernos autónomos descentralizados no cuentan con la preparación necesaria desconociendo estos instrumentos de su gestión, para asumir los nuevos retos que implican la nueva proyección de la planificación local en el Ecuador a partir de la activa participación ciudadana.

### III.-BIBLIOGRAFÍA

- Alcañiz, M. (2005). El desarrollo en la agenda global. España. Recerca. Universitat Jaume I. Castellón.
- Alcañiz, M. (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. España. Scielo. Convergencia Vol. 15, No. 47. Recupero de:

173

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S140514352008000200011&script=sci\\_arttext#nota](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S140514352008000200011&script=sci_arttext#nota). 10-12-2015.

- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador, Quito.
- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito.
- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito.
- Beck, U. (1998). ¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona-España. Editorial Paidós.
- Bell, D. (2013). The world and the United States in 2013. Revista Daedalus, Vol. 116. No. 3, Pág. 14.
- Benegas, G. (2003). Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana, el caso paraguayo. Centro de Información y Recursos para el Desarrollo. USAID.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el Desarrollo local en la globalización?. Santiago de Chile- Chile. Revista de la CEPAL, No. 86.
- Buarque, S. (1999). Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable. Recife-Brasil. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- Cano, J. (2007). La Globalización y su Impacto en la Educación Superior. México. Revista Electrónica del Centro de Investigación y Servicios educativos/ Acción Educativa, Vol. 1, No. 0.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2004). Descentralización e impuesto predial rural. Roma. Departamento Económico y Social. ISSN 1020-5063.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2004). Estudios sobre tenencia de la tierra. Descentralización e impuesto predial rural. Roma. ISSN 1020-5063

## EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

- Fernández, C. (2003): Universidad y Globalización. Venezuela. Revista Tiempo Universitario 186. Caracas. Universidad Central de Venezuela.
- Garrido, J. (2002). Planificación participativa para el desarrollo local. CIMAS
- International Labour Organization. (2016). Local Economic Development (LED). Recuperado de: <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm>. 3-01-2016.
- El consejo de Europa. (2012). Carta Europea de Autonomía Local adoptada en 1985.
- Observatorio Internacional de ciudadanía y medio ambiente sostenible. (2002).
- Ocampo, J. y Martín, J. (2003). Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe. CEPAL. Colombia. Editorial Alfaomega.
- Ojeda, L. (1998). Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador. Ecuador. Ediciones ABYA-YALA.
- Sen, A. (1997). Desigualdad y desempleo en el Europa Contemporánea. Revista Internacional del Trabajo Vol. 136, No. 2.
- Sen, A. (1999). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. SENPLADES. (2011). Lineamientos Generales para la planificación territorial descentralizada. Quito.
- Simmies, J. (1997). Innovation, Networks and Learning Regions?. Londres. Regional Policy and Development, No. 18. J. Kingsley Publishers.
- Beck, U. (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. España. PAIDOS
- Waters, M. (2002). Globalizaçao. Lisboa-Portugal. Celta Editora.
- Zamora, G. y Carrión, A. (2013). Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Ecuador. Instituto de altos estudios Nacionales. Colección Nuevo Estado.