

Ecuador: hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la constitución

Víctor Fernando PAUTA CALLE

Arquitecto. Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, Ecuador.

RESUMEN: Ecuador, país sudamericano, aprobó en el año 2008 una Constitución innovadora y referente para los países vecinos, que dispone a los gobiernos autónomos descentralizados la ordenación territorial de sus circunscripciones -atribución que posteriormente se amplió al Estado central-, e implícitamente el diseño de un modelo de gestión para su aplicación. Proponer una metodología para tal diseño es el objeto de este artículo, que en orden a los resultados de la investigación expone como antecedentes las dimensiones del desarrollo humano que subyacen en la Constitución y la normativa sobre la distribución y ejercicio de las competencias «*planificar el desarrollo*» y «*formular planes de ordenamiento territorial*»; y, luego la metodología en tres momentos: conceptualización y ordenamiento de la planificación y gestión del desarrollo, análisis y reparto competencial y formulación de los componentes específicos del modelo. Las conclusiones indican que la Constitución descentraliza fuertemente la planificación del desarrollo y la ordenación territorial y un amplio abanico de competencias sectoriales, creando una oportunidad histórica para que los territorios intranacionales se recreen y avancen al nuevo modelo de desarrollo. La ordenación territorial en Ecuador vive un proceso de adopción y su marco jurídico permite superar algunas limitaciones observadas en Latinoamérica. El ámbito local alcanza una organización territorial y niveles de gobierno que le vuelven más potente y la ordenación de las circunscripciones una competencia con mayor exclusividad relativa o concurrencia. Así, la coordinación y cooperación territoriales son indispensables para alcanzar las articulaciones constitucionales, propósito que demanda un modelo de gestión que genere las regulaciones necesarias y cambios político-institucionales.

DESCRITORES: Constitución. Desarrollo humano. Gobiernos. Planificación del desarrollo. Ordenación del territorio.

1. Antecedentes

1.1. Las dimensiones del modelo de desarrollo humano que subyace en la Constitución

En la Constitución ecuatoriana vigente desde el año 2008 subyace un modelo de desarrollo humano multidimensional

y alternativo al modelo capitalista —oligárquico dependiente y orientado hacia el mercado externo (SALAMEA, 2008)—, que tuvo intentos fallidos por ir al neoliberalismo pleno hasta bien entrado el presente siglo.

Las dimensiones de orden muy diverso que configuran este nuevo modelo pueden ser cuidadosamente seleccionadas en esta ley fundamental

Recibido: 10.01.2014; Revisado: 19.05.2014.
Correo electrónico: victofer_48@yahoo.com; fernando.pautac@ucuenca.edu.ec

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

y ellas no son sino las facetas individuales, sociales y de contexto que permiten entenderlo en su integralidad (ZORRO, 2008), pero también gestionarlo con este carácter y por esto su reconocimiento; pues la planificación en general y la ordenación territorial en particular han de servir a la consecución de tal modelo.

1.1.1. *Dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo*

Estas dimensiones se encuentran fundamentalmente en los siguientes textos constitucionales:

- a) «Derechos», Título II, que versa sobre los derechos humanos, su ejercicio y su ordenamiento y que destaca su titularidad, pues abandona el enfoque tradicional de corte liberal que casi no reconoce la existencia de derechos colectivos y se complementa con la previsión de que podrán ser ejercidos, promovidos y exigidos de forma individual o colectiva; pero también su condición de ser inalienables e irrenunciables, que constituyen un todo indivisible. Incluyen los «derechos de la naturaleza», superando su consideración como objeto de relaciones de propiedad, de mercado y de aprovechamiento frecuentemente insostenible, en sujeción de derechos de existencia, conservación y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
- b) «Régimen de Desarrollo», Título VI, concebido en términos del «conjunto ordenado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*». A diferencia de la visión neoliberal, este régimen no es un fin en sí mismo, sino que sus objetivos son medios para alcanzar y sostener el «buen vivir». Más aún ha sido pensado como social y solidario, porque reconoce al ser humano como sujeto y fin, propone una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, respetando los derechos de la naturaleza y porque su propósito es garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que promuevan ese buen vivir. Este régimen recupera para el Estado la planificación del desarrollo, lo cual supone intervenir en la economía y le asigna enormes responsabilidades en relación a sus objetivos, al ejercicio de los derechos, a los principios consagrados en la Constitución y

a la equidad social y territorial. Dispone el control y decisión exclusivos del Estado sobre los recursos naturales para el ejercicio y desarrollo de los derechos y el interés social, pero su aprovechamiento ha de observar los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficacia (PAUTA, 2013).

- c) «Régimen del Buen Vivir», Título VII, entendido como el modo de vida social para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades ejerzan de manera efectiva sus derechos y responsabilidades, en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la coexistencia armónica con la naturaleza. Se trata por tanto de la respuesta integral a una de las mayores injusticias y frustraciones que históricamente ha sufrido una alta proporción de la población ecuatoriana, su exclusión económica, social y cultural; exclusión que tiene dimensiones materiales y simbólicas derivadas no solo de la ausencia de reconocimiento, sino de la estigmatización de las manifestaciones existentes en la sociedad, a las que este nuevo régimen valora positivamente en función de sus contribuciones y potencialidades, más que de sus condiciones actuales (LEON, 2008).

1.1.2. *Dimensiones territoriales del desarrollo*

Estas dimensiones en el texto constitucional se hallan expuestas en su Título V «Organización Territorial del Estado».

«El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales».

En coherencia con esta organización, la Constitución establece los llamados gobiernos autónomos descentralizados y su régimen general. Dispone que:

«Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana... Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales».

Lo expuesto tiene las siguientes implicaciones:

- La organización del territorio adoptada por la Constitución de 2008 toma, al igual que su predecesora, la estructura tradicionalmente vigente en el Estado ecuatoriano, esto es, la conformada por provincias, cantones y parroquias rurales y a ella le adiciona el nivel regional y en un sentido práctico también ratifica a los regímenes especiales ya señalados en aquella.
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y que desarrolla a la Constitución en estos ámbitos, define a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y explicita el carácter de territorios superconjuntos y subconjuntos propios ignorado en la Constitución, pese a sus implicaciones en el reparto competencial y las articulaciones entre niveles. Pero además esta norma complementa los requisitos constitucionales para crear regiones y distritos metropolitanos y resuelve los pertinentes para las provincias, cantones y parroquias rurales, entre los que sobresalen los tamaños de las circunscripciones y de sus poblaciones.
- Así, el Título II «Organización del Territorio», establece que la región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se instituyan como tal. Se plantea entonces la región de tipo «planificada o político-administrativa», más aún si constituirá la circunscripción territorial del gobierno regional autónomo, cuya gestión —a través del ejercicio de las competencias—, dará unidad al territorio.
- Igualmente el COOTAD en el mismo título define a las provincias como las circunscripciones territoriales constituidas por los cantones que legalmente les correspondan; determina que estos son territorios integrados por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas identificadas en la respectiva ley de creación y por las que se fundaren posteriormente; y, señala que las parroquias rurales son circunscripciones territoriales integradas a un cantón una vez sancionada la respectiva ordenanza emitida por el concejo municipal o metropolitano.
- La Constitución por tanto no simplifica la estructura territorial que heredó, sino que más bien acentúa su complejidad y en consecuencia también la de los niveles de gobierno y la propia distribución de competencias. A la fecha de redacción de este artículo el Ecuador tiene 24 provincias, 221 cantones y 898 parroquias rurales; a su

vez, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —SENPLADES—, ha establecido siete zonas de planificación que podrían considerarse territorios próximos a una potencial regionalización.

1.2. Distribución de las competencias constitucionales «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial»

Conviene explicitar que para la Constitución el territorio se convierte en un elemento clave para el reparto competencial entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, pues proporciona la dimensión espacial a varias de sus normas, pero en especial a aquellas que delimitan los ámbitos de las autonomías, tal como se evidencia en el «*Régimen de competencias*» del Título V y en este sentido, atribuyen a los ya mencionados cuatro niveles de gobiernos descentralizados entre otras las competencias de «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial» con el carácter de exclusivas y al Estado central la «planificación nacional». Todo ello significa:

- Que el sistema de planificación y gestión del desarrollo humano se estructura en dos grandes elementos: el que fija las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo en los niveles nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural —es decir, el que «planifica el desarrollo»—; y, el que localiza esas determinaciones en los territorios —esto es, el que «formula los correspondientes planes de ordenamiento territorial»—
- Que la ordenación del territorio constituye una competencia constitucional exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados. Así, la Constitución apunta a una función necesaria y precisa de estos niveles de gobierno, que ha de ser desempeñada de conformidad con la distribución de competencias dispuestas por ella misma y la ley; pero es necesario tener conciencia que partes sustanciales de esta competencia exclusiva en manos de los referidos gobiernos, se excluyen de su influencia por las competencias reservadas al Estado central y que cada nivel de gobierno pierde otras por las competencias otorgadas a los demás.
- En relación a la ordenación territorial nacional hay que señalar la competencia exclu-

siva del Estado central en la «*planificación nacional*», pero de este texto constitucional no se desprende que se haya reservado competencia alguna en esa materia. Por esto el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) le otorga como competencia legal exclusiva e instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, la «formulación de la estrategia territorial nacional», destinada a gestionar las incidencias significativas en el territorio de las competencias exclusivas otorgadas por la Constitución a este nivel de gobierno. Pero debe subrayarse que esta es una competencia de menor jerarquía a la otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados.

- No cabe duda entonces que se está al frente de una competencia de exclusividad relativa o concurrente, tanto en términos de concurrencia espacial —vistos los distintos niveles territoriales en la posición de subconjuntos y superconjuntos territoriales propios entre sí—, y de concurrencia material —la ordenación territorial— (PÉREZ ANDRÉS, 1988); más aún si las normas constitucionales antes transcritas disponen además un conjunto de articulaciones obligatorias entre los cinco niveles o rangos antes precisados.

1.3. La normativa legal vigente en relación al ejercicio de las competencias constitucionales «planificar el desarrollo» y «formular planes de ordenamiento territorial»

Si bien las normas constitucionales antes aludidas generaron expectativas por la revalorización de la planificación del desarrollo, el COOTAD en su Título VII «Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación», y el COPFP en sus Títulos I y II «De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública» y «Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa», regulan muy precariamente este ejercicio competencial, incluso con deficiencias legislativas por las incoherencias y ausencia de complementariedades entre algunas de sus normas. Así respecto de los planes hay carencias en las previstas para su redacción como: «definiciones», «objetivos», «elementos», «componentes mínimos», y «disposiciones generales»; y, también en las referidas a la aprobación, vigencia y seguimiento de estos instrumentos, la coordinación y participación y la regulación de los «consejos de planificación».

Como era de esperarse, este déficit normativo ha incidido negativamente en la primera experiencia de formulación de estos planes, sustancialmente en cuanto a su enfoque, a la metodología para su elaboración, a la redacción de las determinaciones y a las articulaciones que deben observar; volviendo urgente la vigencia de una ley que regule con eficacia, efectividad y eficiencia, la planificación del desarrollo y la ordenación territorial, propósito que demanda en forma previa el diseño de un modelo de gestión de estas competencias.

2. Propuesta metodológica para diseñar el modelo de gestión

En el marco antes definido, se propone el enfoque metodológico adjunto para diseñar el modelo de gestión de la ordenación territorial en el Ecuador (ver FIG. 1), cuya sustentación en detalle se expone a continuación:

2.1. Momento I: conceptualización y ordenamiento de la planificación y gestión del desarrollo humano

2.1.1. Integrar las dimensiones del modelo de desarrollo humano

De las normas constitucionales antes expuestas se desprende que las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del modelo de desarrollo humano que ellas conciben, obligatoriamente deben planificarse y gestionarse en los territorios nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, como se muestra gráficamente (ver FIG. 2), dando lugar a cinco niveles territoriales distintos de gestión del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva debe concebirse entonces al «desarrollo regional», al «desarrollo provincial», al «desarrollo cantonal» y al «desarrollo parroquial rural», que establece la Constitución. Si bien el «desarrollo nacional» no se halla expresamente mencionado entre las competencias exclusivas del Estado central, éstas sí incluyen a la «planificación nacional», que no puede sino imputarse a tal nivel, más aún si el «Plan Nacional de Desarrollo» se halla igualmente previsto por la Constitución en el ya mencionado régimen de desarrollo.

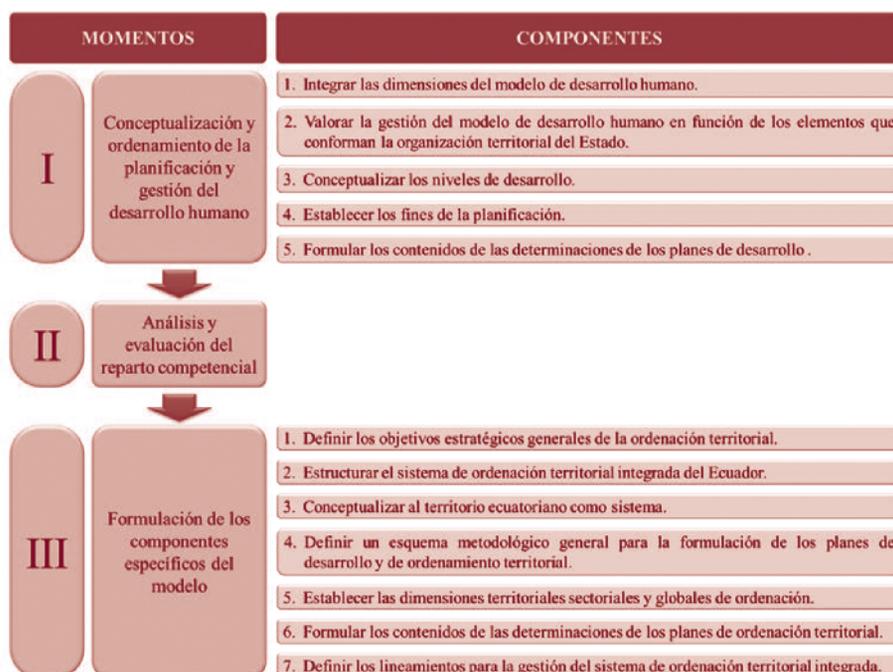


FIG. 1/ Ecuador: Metodología para el diseño del modelo de gestión de la ordenación territorial en el marco de la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013.

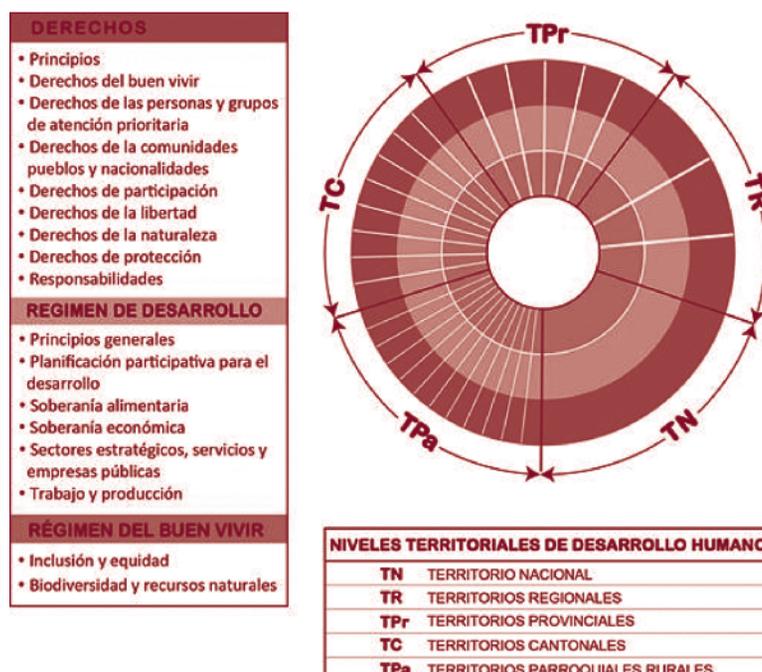


FIG. 2/ Ecuador: las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo humano y niveles territoriales de su planificación y gestión de conformidad con la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013.

2.1.2. *Valorar la gestión del modelo de desarrollo humano en función de los elementos que conforman la organización territorial del Estado*

La planificación y gestión del desarrollo humano en función de los niveles territoriales ordenada por la Constitución, es radicalmente distinta de sus predecesoras y tiene implicaciones positivas que deben ser rigurosamente explicitadas en forma previa a su conceptualización. Se puede aportar las siguientes:

- Recupera las dimensiones territoriales intranacionales del desarrollo, históricamente postergadas por la visión y gestión centralista de éste y con ellas injustamente las realidades, potencialidades y oportunidades de los territorios que conforman el Ecuador, así como su condición de territorios estratégicos de desarrollo legítimos (ESPINA, 2004). Más aún, la presencia de regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, busca adecuar la división política administrativa a la diversidad territorial, ambiental, productiva y étnica.
- Posibilita, por tanto, que los territorios intranacionales ya no sean elementos subordinados al centralismo, unos espacios geográficos simples soportes de las actividades humanas determinadas por las políticas nacionales, unos territorios uniformes e indiferenciados (ALBUQUERQUE, 2007), sino verdaderos factores de desarrollo (ÁLVAREZ & RENDÓN, 2010), territorios reales, vivos, interpelantes, que exigen perspectivas integrales (PIETRO, 2001), elementos integradores de agentes, mercados y políticas públicas, al tiempo que objetivos del desarrollo (DELGADILLO & TORRES, 2010); así, «el eje central del soporte del desarrollo se desplaza de 'arriba abajo' en términos territoriales e institucionales» (BOISIER, 1997, pág. 30).
- Obliga a que las dimensiones antes consideradas alcancen expresiones y relaciones específicas en todos los niveles territoriales y estructuren unidades con dinámicas propias, sustentadas en el principio constitucional por el que Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada; más aún si tales expresiones y relaciones deberán imbricarse con realidades más o menos distintas y complejas en muchos órdenes, para configurar nue-

vos procesos de desarrollo, en los que cada unidad mantenga con otras articulaciones escalonadas recíprocas, productoras de sinergias.

- Da salida, si el gobierno regional supera el «vacío del gobierno intermedio», a proyectos políticos concertados entre diversos actores sociales en varias latitudes ecuatorianas, para administrar y planificar el desarrollo de sus territorios y gestionar de manera autónoma los asuntos que sean de su interés, afirmando así los procesos de integración territorial.
- Abre una oportunidad para que el desarrollo local —parroquial rural, cantonal y provincial—, tenga carácter endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007) y profundice a través de los gobiernos parroquiales rurales, la descentralización y democratización del Estado; lo que podría ser una interesante táctica para enfrentar los problemas del medio rural.
- Busca con más responsabilidad la equidad territorial, en términos de igualdad de oportunidades, sin que pueda reducirse a la dimensión socioeconómica en la medida que su propia consecución demanda la dimensión espacial. De ahí su pertinencia a la transformación que se pretende alcanzar en el Ecuador mediante la territorialización del desarrollo.
- Permite que las competencias «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial» concentren los intereses colectivos propios de las comunidades regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales; y, en suma, de los intereses genuinos que gestionan sus instancias de poder.

2.1.3. *Conceptualizar los niveles de desarrollo*

La territorialización del desarrollo humano previsto en la Constitución demanda entonces conceptualizarlo en los niveles: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, en el marco de las implicaciones antes indicadas y con los siguientes propósitos claves:

- Establecer las expresiones y relaciones específicas que las dimensiones del modelo de desarrollo humano antes consideradas deben alcanzar en cada uno de dichos niveles.
- Orientar la planificación y gestión del desarrollo humano en cada nivel territorial,

pues ahora se carecen de elementos específicos, diferenciadores, orientadores y útiles, que permitan luego incluso abordar asuntos tan trascendentales igualmente como el reparto competencial, no solamente entre niveles de gobierno, sino incluso a escala social.

- En lógica consecuencia, para ir de lo conceptual a lo operativo, del entendimiento a la competencia, en la búsqueda de un modelo propio de gestión del desarrollo, sin perjuicio de su retroalimentación futura.

Lo expuesto no pretende sino inducir a la investigación de conceptos apropiados a la realidad ecuatoriana actual pero sin afán de exclusividad alguna, máxime si el desarrollo debe ser un proceso de transformación social con rasgos universales en un sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria (ESPINA, 2004).

El debate sobre el concepto de desarrollo humano es importante en el momento actual por la reemergencia crítica de la cual viene siendo objeto desde la última década del siglo pasado y que ineludiblemente incidió en la redacción de los textos constitucionales ecuatorianos en el año 2008. Se ha debatido efectivamente mucho en América Latina sobre los temas del desarrollo regional y local y existen elementos orientadores de gran valor para el caso del Ecuador en la perspectiva de la territorialización del desarrollo. Así sobre todo serán provechosos los aportes hechos en relación a la conceptualización del desarrollo regional y al desarrollo local para orientar la de los niveles provincial y cantonal, pues éstos no son sino formas de desarrollo local limitadas a estas circunscripciones; en tanto que las contribuciones recientes sobre el desarrollo rural, deberán aprovecharse para conceptualizar el del nivel parroquial rural ecuatoriano.

En este sentido por ejemplo es válido el aporte de Boisier que señala que entre desarrollo regional y local, conceptualmente existen diferencias sustanciales:

«Hay que responder diciendo que la diferencia entre ambos conceptos reside en una doble cuestión escalar. Por un lado tratase de una escala territorial en la cual en distintos segmentos de ella se ubican tanto lo local como lo regional, aunque no haya ninguna regla matemática que marque el límite,...» y «por otro lado, se trata de una escala funcional, poco precisa también, pero dotada de una cierta sensatez...» (BOISIER, 2001: 11).

2.1.4. *Establecer los fines de la planificación*

A diferencia de la anterior, la Constitución aprobada en 2008 recupera a la planificación y le otorga un papel decisivo sobre temas directamente involucrados con el desarrollo humano en el Ecuador y de aquí la necesidad de explicitar sus fines y en los cuales se han de insertar los objetivos de la ordenación territorial. En esta perspectiva es posible contribuir a tal propósito precisando que la Constitución en su Título VI «Régimen de Desarrollo», dice:

«El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente».

Texto constitucional que suscita al menos las siguientes reflexiones:

- El desarrollo humano deberá ser motivo de planificación. Asunto válido «si se acepta el aserto de que hoy la planificación es el conocimiento que precede y que preside la acción en contextos democráticos» (LIRA, 2006), pero que no lo es para ciertas visiones e ideologías que incluso han llegado al poder. Pues entendida como una potente herramienta de la administración pública, supone trabajar en función de objetivos de mediano y largo plazo, —dando su justo puesto a la gestión de la coyuntura—, la búsqueda de un desarrollo autónomo y de una democratización sustantiva, la independencia de los grupos de presión, la evaluación, transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, porque supone la intervención del Estado en la economía para que ésta satisfaga las necesidades sociales mediante una organización razonable del trabajo. En suma, porque supone «el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos» (MATUS, 1984: 13).
- La planificación es ante todo una responsabilidad del Estado, una manifestación de su función organizadora, ratificada por la Constitución cuando menciona los «deberes primordiales del Estado», cuestión al parecer igualmente obvia, pero que nunca ha dejado de ser discrecional en las distintas esferas del sector público.
- Asimismo la planificación habrá de apuntar estratégicamente a materializar el ejercicio de los derechos, la consecución de los ob-

jetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. Gran desafío, pues entre los primeros están los derechos humanos y de la naturaleza; entre los segundos, los relacionados con la calidad y esperanza de vida de los ecuatorianos y sus capacidades y potencialidades, el sistema económico, la participación y el control social, la naturaleza y el ambiente, la soberanía nacional, el ordenamiento territorial y la diversidad cultural; y, entre los terceros, los principios fundamentales, los de aplicación de los derechos, los de participación y los de la organización territorial del Estado.

- La planificación «propiciará la equidad social y territorial», esto es, que será el medio para aplacar sin tregua las enormes desigualdades sociales y los grandes desequilibrios territoriales que todavía vive el Ecuador, resultantes de la vigencia de un modelo concentrador de la riqueza producida socialmente, que ha impuesto para mantenerse y reproducirse la concentración territorial del desarrollo y de un Estado centralista.
- También la planificación deberá «promover la concertación», lo cual significa que este instrumento jugará un papel importante en los esfuerzos destinados a alcanzar el concierto de todas las fuerzas económicas y sociales del país, partiendo de fines o propósitos diversos y reconociendo que la planificación no es obra exclusiva del Estado.
- La planificación será «participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente», esto es, que se obligará a alcanzar atributos poco conocidos hasta hoy en el Ecuador, por el limitado progreso que ella ha alcanzado.

Finalmente, la Constitución al normar el régimen del buen vivir, también establece una relación directa con la planificación, cuando dice:

«Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 2.- Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo».

Así la planificación aparece nuevamente como una responsabilidad del Estado, tanto que un aspecto central de este régimen, el «sistema nacional de inclusión y equidad social», habrá de articularse al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Se propone así, en términos de los mismos textos constitucionales, los siguientes fines de la planificación: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régi-

men de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, y ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y, iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir (PAUTA, 2013).

2.1.5. *Formular los contenidos de las determinaciones de los planes de desarrollo*

Pasar de la conceptualización a la concreción del desarrollo humano demanda en primera instancia el establecimiento de los contenidos de las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales por las que él debe transitar en estos órdenes y en los diferentes niveles territoriales y que se traducirán en las determinaciones que deberán abordar los planes de desarrollo. Tales contenidos se referirán a:

- Las políticas de desarrollo, es decir a las orientaciones o directrices que tendrán esas dimensiones y sus ámbitos mutuos. Más específicamente y dado que atañen a toda la sociedad de un territorio, esos contenidos apuntarán al diseño de las acciones colectivas intencionales de cara al desarrollo; sin perjuicio de que abarquen, al igual que todas las políticas, los cursos que efectivamente tomen dichas acciones en tanto resultados de las múltiples decisiones e interacciones que comporten y los hechos reales que produzcan (AGUILAR, 2014).
- Las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo y que están llamadas a darle a éste naturaleza material y sensible en el marco de sus políticas. Son globales u horizontales si corresponden a materias de amplio radio o estructurantes de la vida social como la ocupación, ingresos, consumo, inversión, financiamiento y las relaciones con el exterior, y sectoriales o verticales, que generalmente coadyuvan a concretar las primeras, si atañen a ramas o sectores como la agricultura, industria, tránsito y transporte, salud, educación y los servicios públicos básicos. Además muchos de ellas pueden subdividirse en materias más específicas y su planificación y gestión en uno o varios niveles de la organización territorial de un país, dependerá justamente del modelo de desarrollo humano que pretenden materializar.

Corroborando lo expuesto, pero más desde el punto de vista del territorio conceptualizado como sistema, Gómez Orea señala que éste en:

«un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las del nivel superior. A cada nivel —coincidiendo con BOISIER (2001: 11)—, corresponden estructuras, potencialidades, y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar sus potencialidades;...» (GÓMEZ OREA, 2008: 44-45).

En el caso ecuatoriano serán entonces las conceptualizaciones antes aludidas las que permitirán definir con rigor los contenidos de las políticas y las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo en los distintos niveles territoriales: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, pero para este discernimiento será necesario apoyarse en principios como los de «coherencia», «subsidiariedad» y «contracorriente», los que vistos desde las dimensiones del desarrollo y su expresión en el territorio, inducen a pensar que la «escala funcional» de Boisier debe operar atendiendo tales principios y que la especificidad de esta operación definirá el modelo de gestión del desarrollo humano en el Ecuador.

Así, el principio de coherencia operará bajo el criterio de que a cada uno de las categorías o aspectos de gestión del desarrollo, le corresponde un nivel territorial en el que debe ser atendido o gestionado; el de subsidiariedad, según el cual, cada aspecto o categoría, debe ser tratado en el nivel jerárquico territorial más bajo posible; y, finalmente, el de contracorriente, por el que el desarrollo de un nivel territorial mayor debe impulsar el de los niveles menores que contiene y a la inversa igualmente (GÓMEZ OREA, 2013).

2.2. Momento II: análisis y evaluación del reparto competencial

La competencia en el ámbito del presente trabajo se refiere a la titularidad de una determinada potestad que tiene uno de los niveles de gobierno en relación a una categoría o aspecto de la planificación y gestión del desarrollo humano ecuatoriano. Así el ya aludido «*Régimen de competencias*» que prevé la Constitución, efectúa el reparto competencial y de su examen ya se puede deducir que las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno no son solamente funcionales u objetivas, sino también territoriales, y que en ellas se encuen-

tran implícitas categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo.

En este sentido será pertinente confrontar tal reparto con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo humano que se definan para cada uno de los niveles territoriales, evaluar el grado de correspondencia que mantienen y determinar de ser el caso incoherencias que deben ser subsanadas. Al respecto se puede señalar en términos de una evaluación muy general y preliminar, que dicho reparto se muestra coherente, que se halla «dotado de una cierta sensatez» (BOISIER, 2001).

No obstante, de existir incongruencias competenciales, éstas serán susceptibles de superación recurriendo otra vez a los textos constitucionales, pues el «Régimen de competencias» contenido en el Título V señala que:

«el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno»;

de manera tal que sin pensar en reformas constitucionales, será suficiente la concurrencia de responsabilidades de los niveles de gobierno comprometidos en el desajuste competencial para dejar en manos de uno de ellos la tarea principal de planificación o gestión de la competencia en cuestión.

Pero el camino que se plantea no se agota en las competencias exclusivas constitucionales, sino que está llamado a apoyar enormemente en el reparto competencial pendiente y que prevé el COOTAD respecto de las «competencias adicionales y residuales» y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad en el plazo máximo de ocho años.

2.3. Momento III: formulación de los componentes específicos del modelo

2.3.1. Definir los objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial

Es la Constitución en consideración la que consagra, por primera vez en la historia ecuatoriana a la ordenación territorial en la ley fun-

damental y lo hace al señalar los principios de la organización territorial del Estado, disponiendo que:

«la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados»,

lo que implica:

- Que la ordenación territorial formará parte sustancial e ineludible de la planificación del desarrollo humano. En este sentido es plenamente lícito ampliar a la ordenación del territorio ecuatoriano los fines establecidos para la planificación en general.
- Que no cabe sino esperar que el orden constitucional imbuya y condicione la organización y la acción del poder público en materia de ordenación del territorio. Así, si la Constitución concibe un modelo de desarrollo humano, los fines, objetivos generales, específicos e instrumentos de la ordenación del territorio, dependerán estrechamente de los términos de tal modelo; a su vez, los derechos y principios constitucionales que tutelan a éste delimitan el ámbito en el que tienen que desenvolverse los procesos de ordenación del territorio por parte del Estado.
- Que la obligatoriedad de la ordenación territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica su condición de una función del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material ya señalados, pero debe observarse que la norma no alude al Estado central, en coherencia con el reparto que el Constituyente hizo de esta competencia.

En los textos constitucionales también existen normas susceptibles de ser interpretadas como objetivos estratégicos de la ordenación territorial en el sentido de que abren caminos para que ella se aproxime a sus fines. Sin embargo y a fin de justificar su selección, será necesario aproximarse previamente a su conceptualización y en esta perspectiva es conocido que la expresión «ordenación territorial» se usa con varios significados, importando el que la entiende como una técnica administrativa, esto es, una materia, función o actividad pública que se ejerce a través de planes y que enfrenta la necesidad de controlar las actividades humanas de todo orden, para evitar su localización y crecimiento espontáneos y los problemas a los que conducen estos comportamientos. En cambio en la perspectiva de política, la ordenación territorial se traduce en la aplicación deliberada por parte del Estado de

instrumentos idóneos —planes—, para conseguir la estructuración, desarrollo y utilización de determinados ámbitos territoriales, conforme a objetivos precisos de orden económico, social, político, cultural y ambiental (PAUTA, 2013).

En el marco de esta aproximación es posible plantear los siguientes objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial en el Ecuador: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado, ii) lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) garantizar el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, iv) garantizar los derechos de la naturaleza, v) proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural, vi) identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible, vii) garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa (PAUTA, 2013).

2.3.2. *Estructurar el sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador*

Cabe luego estructurar este sistema, vale decir, el conjunto de figuras o planes previstos en la Constitución y la ley para los diferentes niveles territoriales, debidamente integrados o relacionados, de manera tal que den lugar a un proceso único de planificación al que aportan todos los niveles de acuerdo a roles específicos. Para ello será necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural y seleccionar de sus categorías o aspectos de planificación y gestión aquellas cuyos contenidos tienen mayores incidencias en el territorio, perspectiva en la cual se encuentran buena parte de las categorías o aspectos sectoriales, tanto por su naturaleza misma, cuanto porque concretan a las globales. En general dan lugar justamente a planes sectoriales en tanto instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y metas e incluso el ejercicio responsable de las competencias, interesando entonces aquellos que muestren esas particularidades territoriales.

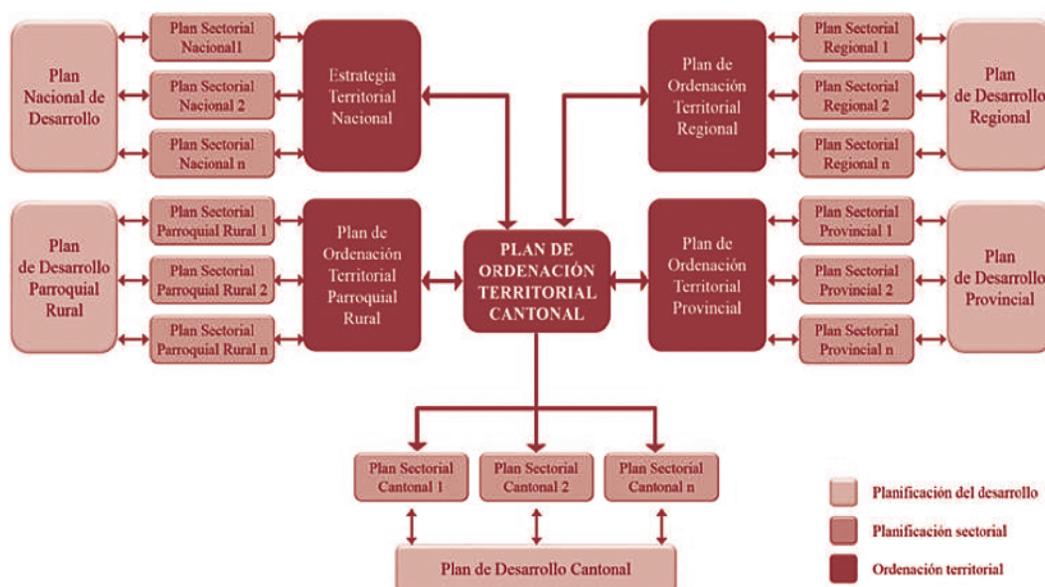


Fig. 3/ Sistema de Ordenación Territorial integrada del Ecuador: Formación de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial y los roles de articulación y coordinación de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal

Fuente: El autor, julio 2013.

Con estos insumos, las figuras de ordenación territorial en el cumplimiento de su objeto integrarán en el territorio a los planes sectoriales antes precisados y demostrarán su pertinencia en el marco de los fines establecidos por la Constitución para la planificación, de los objetivos estratégicos generales que se establezcan para la ordenación territorial en Ecuador y de los de carácter específico que se formulen para una circunscripción en particular. Así los elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador, serán: i) la Estrategia Territorial Nacional, ii) los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural; y, iii) los Lineamientos de Planificación Territorial, figura que permite al Estado central incidir en el conjunto del sistema con ese carácter (ver FIG. 3).

En esta línea de reflexión llega el momento en que amerita considerar la competencia constitucional exclusiva horizontal o global que ostentan los gobiernos municipales y que se refiere a la regulación del uso y ocupación del suelo del territorio cantonal. Esta competencia que se complementa con la relativa al control lleva a reconocer que dicho gobierno autónomo descentralizado tiene sobre los demás una ventaja sustancial: la competencia exclusiva absoluta sobre el aspecto básico de la ordenación territorial, pues ella supone la identifica-

ción, distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio; aunque es necesario aclarar que la noción de «competencia exclusiva absoluta» no tiene el carácter de ilimitada y en consecuencia tampoco supone un monopolio.

Así, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal está llamado a cumplir el rol principal de integrador de las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los otros niveles de gobierno en su ámbito espacial de actuación, para lo cual deberán coordinar el proceso destinado a su formulación (PAUTA, 2013). Esta situación es reconocida por el COOTAD cuando señala que

«las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel —se refiere al cantonal—, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados»,

pero vale notar que este alcance dado a la ordenación territorial cantonal y su propósito racionalizador no incluye explícitamente al Estado central, situación que podría resolverse de alguna manera observando lo dispuesto, aunque en términos generales, por el mismo COOTAD que manda a todos los niveles de gobierno a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución de sus respectivos planes (ver FIG. 3).

2.3.3. *Conceptualizar al territorio ecuatoriano como sistema*

A fin de darle viabilidad a la ordenación del territorio, pero igualmente con el afán de considerar explícitamente a todos los elementos de éste, sus características y relaciones y su evolución en el tiempo, se propone la conceptualización de los espacios político-administrativos resultantes de la organización territorial del Ecuador prevista en la Constitución, como sistemas territoriales, incluyendo los espacios homogéneos o formales y cuya integración conformarían un sistema mayor, el sistema territorial ecuatoriano.

En esta visión del territorio ecuatoriano se puede seguir el concepto de sistema territorial propuesto por GÓMEZ OREA (2013), en cuyo caso sus elementos son: i) el medio físico, es decir los elementos y procesos naturales del territorio, ii) la población y sus actividades de producción, intercambio, consumo y de relación social, iii) los asentamientos e infraestructuras o canales de relación; y, vi) el marco político, jurídico e institucional. Vale destacar respecto del enfoque conceptual de partida que al marco jurídico institucional se adiciona la dimensión política en sentido estricto, con la inten-

ción de insertarlo al sistema en el proceso político, en las relaciones de poder (ver FIG. 4).

2.3.4. *Definir un esquema metodológico general para la formulación de los planes de planes de desarrollo y de ordenación territorial*

En los textos constitucionales es muy clara la idea de simultaneidad en cuanto a la redacción de estos instrumentos, lo que es absolutamente pertinente desde el punto de vista metodológico, además de la optimización de recursos y una razonable simplificación de los procedimientos de participación ciudadana, aprobación y difusión; lo mismo puede decirse del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional prevista por el COPFP. Pero por otra parte, será necesario contar con un esquema metodológico general para la formulación de estos planes y al respecto de cara a la realidad ecuatoriana se propone una alternativa que diferencia tres fases y componentes comunes y específicos con sus respectivas interdependencias, en los siguientes términos (ver FIG. 5) (PAUTA, 2013).

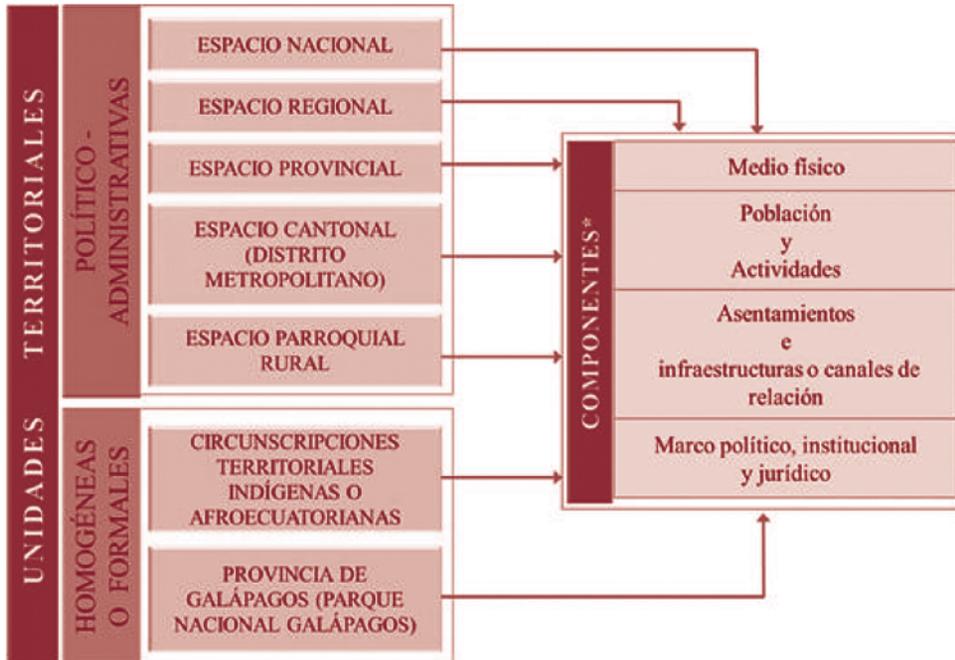


FIG. 4/ Ecuador: el sistema territorial de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013 . *Tomados de GÓMEZ OREA (2013).

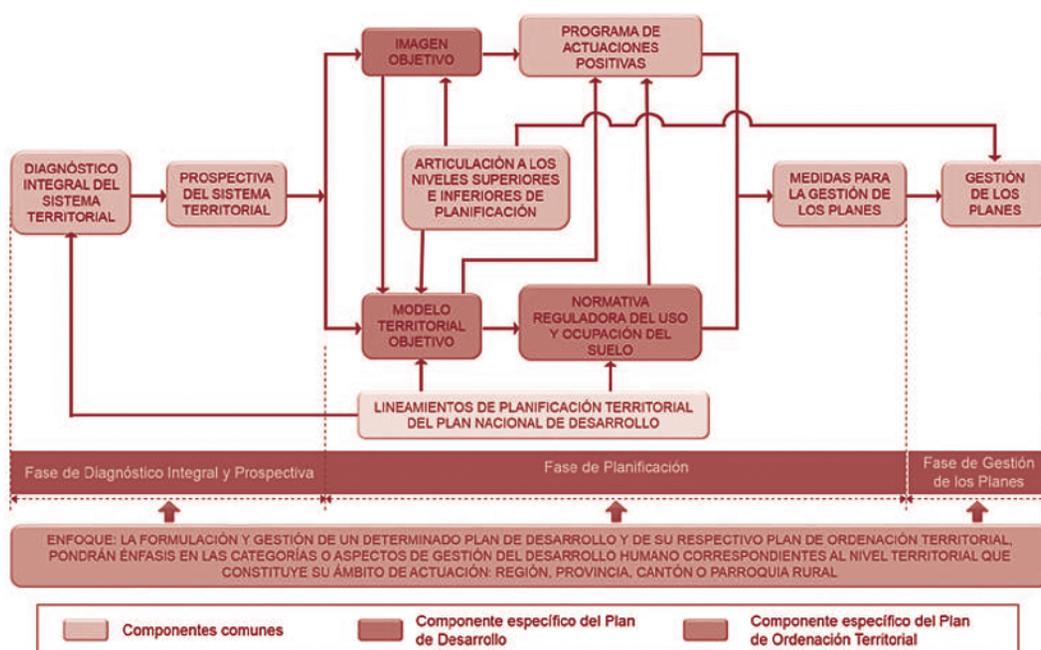


Fig. 5/ Sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador: lineamientos metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial

Fuente: El autor, julio 2013.

a) Fase de diagnóstico integral y prospectiva:

Común para los planes de desarrollo y de ordenación territorial y que podrá estructurarse sin dificultad en los diagnósticos de los elementos territoriales ya señalados, seguidos del diagnóstico integrado o de síntesis, que buscará el conocimiento del sistema territorial como un todo y en términos básicamente del modelo de desarrollo actual y del correspondiente modelo territorial, para luego discernir posibles futuros de largo plazo. Obviamente para un nivel territorial determinado, esta fase y las subsiguientes, deberán poner énfasis en los contenidos de las políticas y categorías o aspectos de planificación y gestión del desarrollo humano que le correspondan, por lo que sus temas específicos serán distintos.

b) Fase de planificación, que incluye:

- La articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación. A fin de concretar las disposiciones constitucionales que ordenan la configuración de un sistema articular recíproco entre dichos niveles, se propone este componente dedicado de manera específica a esta tarea y que conti-

nuará en la de gestión de los planes. Se pretende así materializar la planificación integrada, la que a más de observar las precisiones hechas al sugerir el «sistema de ordenación territorial integrada», deberá incluir en calidad de elementos determinantes las directrices de los niveles jerárquicos de rango superior y las aspiraciones de los inferiores (ver FIG. 6).

- La imagen objetivo o modelo de desarrollo para el largo plazo. Que deberá en lo principal construir bajo esa perspectiva las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales específicas del desarrollo en el nivel y circunscripción territorial que atañe. Se trata entonces de un componente del plan de desarrollo.
- Los lineamientos de planificación territorial. Dados por el Plan Nacional de Desarrollo y previstos en el COPFP. Su carácter le otorga la calidad de componente específico de los planes de ordenación territorial y deberán contener en relación a ésta un conjunto de fines y de objetivos estratégicos generales como el sugerido en líneas anteriores.
- El modelo territorial objetivo. Componente también específico del plan de ordenación territorial, abordará el diseño del sistema territorial que se pretenda alcanzar en el horizonte de un determinado período de

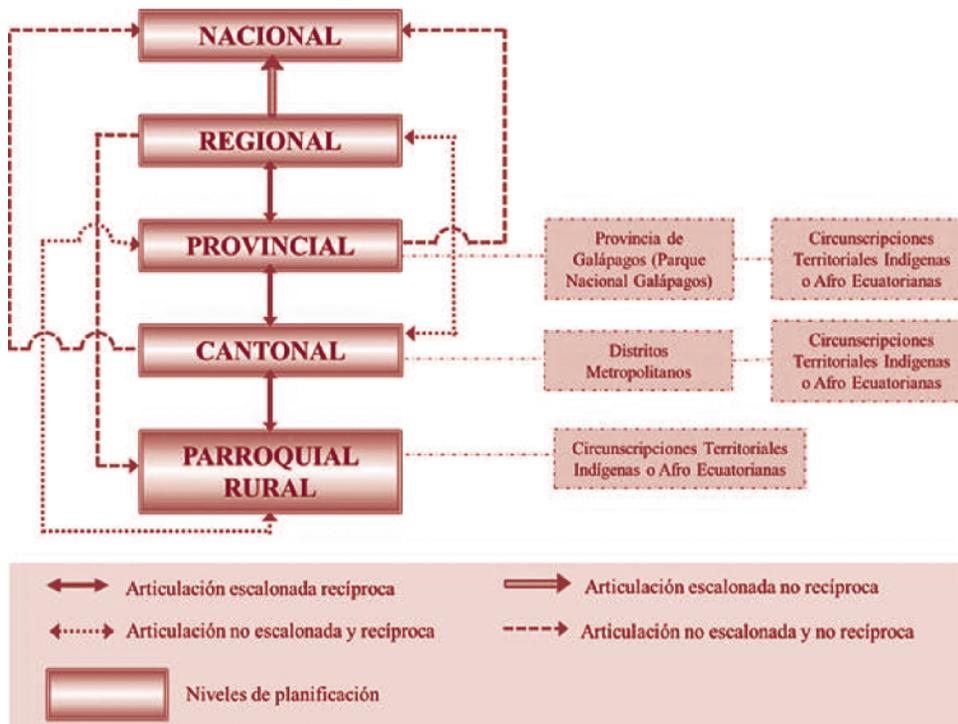


FIG. 6/ Ecuador: Articulaciones entre los niveles de planificación, previstos por la Constitución

Fuente: El autor, julio 2013.

- planificación y constituirá la base para la formulación de las propuestas normativas y de inversión.
- La normativa reguladora del uso y ocupación del suelo. Esencialmente es el conjunto de reglas que deben observar las actividades y actuaciones previstas por el plan y que en consecuencia regularán el uso y la ocupación del suelo y los actos administrativos, su cumplimiento evitará que se modifiquen los elementos coincidentes de la situación actual con el modelo territorial objetivo (GÓMEZ OREA, 2013). Es el ordenamiento territorial pasivo.
 - El programa de actuaciones positivas. Abarca a todas las operaciones que requieren inversión y gestión para alcanzar la imagen objetivo y el modelo territorial objetivo y aunque en la práctica pueden ser diversas en cuanto a su materia y alcance: planes, programas, proyectos y acciones de orden muy específico, vale destacar que todas ellas pueden organizarse en la figura de los planes sectoriales. Es por tanto un componente común a los planes de desarrollo y de ordenación territorial y respecto de ésta se denomina también ordenamiento territorial activo.

- Las medidas para la gestión de los planes. Se trata del diseño de un ente gestor con su sistema de gestión, de los programas de puesta en marcha y de seguimiento y control de las determinaciones de desarrollo y de ordenación territorial.

c) Fase de gestión de los planes:

Destinada a la puesta en marcha, seguimiento y control de los instrumentos que guiarán el desarrollo humano y la ordenación territorial, a su evaluación y potencial revisión.

2.3.5. Establecer las dimensiones territoriales sectoriales y globales de ordenación

Las principales dimensiones territoriales de los planes sectoriales calificados como de fuerte incidencia en sus territorios, se expresarán en principio bajo la condición de demandas o requerimientos territoriales, los cuales pueden ser de los siguientes tipos: i) delimitación de territorios, ii) localización, re-

localización y ampliación o mejora de equipamientos, instalaciones u obras civiles, iii) emplazamiento de redes de infraestructura; y, iv) localización de actividades. Por su parte, las dimensiones globales de ordenación territorial se refieren al uso y la ocupación del suelo en términos de integración de todas las actuaciones —públicas, privadas y comunitarias—, que se den en el territorio.

Obviamente estas dimensiones adquirirán especificidades en el proceso planificador, con origen en el diagnóstico integral del territorio en el que se actúe, en su prospectiva, en el modelo territorial objetivo que se defina para el mismo, en la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y en el respectivo programa de actuaciones positivas, esto es, en los planes sectoriales, con sus programas y proyectos (PAUTA, 2013). A continuación se presentan las dimensiones territoriales vinculadas a las competencias sectoriales otorgadas por la Constitución a los diferentes niveles de gobierno (ver FIG. 7).

2.3.6. *Formular los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial*

Corresponde al establecimiento de las materias específicas que debe abordar la fase de planificación y por tanto cada uno de sus componentes, pero será conveniente que tales contenidos se formulen observando la conceptualización del territorio como sistema y en consecuencia sus elementos y que para el caso del concepto sugerido se expresa gráficamente (ver FIG. 8); de esta manera se logrará que el entendimiento del territorio que se acoja esté presente en este componente vital del modelo, pero también que atraviese todas las fases de redacción de los planes. Así se insinúan las siguientes recomendaciones y lineamientos indispensables para la redacción de los contenidos de estas determinaciones:

a) En relación al modelo territorial objetivo:

- Proponer un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, en el marco de los fines y objetivos estratégicos de carácter general ya enunciados y que posibilitará la articulación del sistema de ordenación territorial integrada con el mo-

delo de desarrollo propuesto por la Constitución.

- Asignar las dimensiones territoriales de los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo humano de cada nivel territorial a los respectivos elementos —planes—, del sistema antes mencionado.
- Reconocer que la competencia de los gobiernos municipales para regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural, tiene implicaciones no solamente en la formulación de este modelo, sino también en la de los otros componentes de la fase de planificación relativa a los planes de ordenación territorial cantonal a través de las determinaciones de ordenación y niveles de uso del medio físico y la asignación de los usos del suelo (GÓMEZ OREA, 2013).

b) En cuanto a la articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación:

Por la condición antes señalada adquirirá gran importancia en el diseño del modelo territorial objetivo la articulación de la Estrategia Territorial Nacional y de los planes regionales, provinciales y parroquiales rurales a los planes cantonales, los cuales se convertirán entonces en instrumentos de integración y coordinación del sistema.

c) En relación a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo:

En este caso los contenidos de las determinaciones se referirán a dos tipos de normas en atención a su cobertura territorial: generales y particulares, sin perjuicio de que también sean vinculantes o no; pero su discernimiento para los cinco instrumentos de ordenación territorial que configuran el sistema, deberá considerar que la normativa de los planes cantonales en materia de uso y ocupación del suelo tendrá el carácter de vinculante.

d) En cuanto al programa de actuaciones positivas:

Que de los planes sectoriales que lo integren tendrán mayor interés aquellos que en el proceso de formulación del sistema de ordenación territorial integrada, respondan a las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo humano con fuertes incidencias en el territorio.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON INCIDENCIA DIRECTA EN LA FORMULACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL ECUADOR	PRINCIPALES DIMENSIONES TERRITORIALES			
	DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS	LOCALIZACIÓN, RELOCALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE EQUIPAMIENTOS, INSTALACIONES U OBRAS CIVILES	EMPLAZAMIENTO DE REDES DE INFRAESTRUCTURA	LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES
A. ESTADO CENTRAL.				
A1- Artículo 261 (Constitución)				
1.- La defensa nacional, protección interna y orden público.	X	X		X
7.- Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.	X			X
10.- El manejo del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeroportos.		X		X
11.- Los recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hidriscos, biodiversidad y recursos forestales.	X		X	X
A2- Artículo 101 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas				
Zonas de desarrollo económico especial.		X		X
B. GOBIERNOS REGIONALES (Artículo 262 (Constitución))				
2.- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consorcios de cuenca, de acuerdo con la ley.	X			X
3.- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.		X		X
4.- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.			X	X
7.- Fomentar las actividades productivas regionales.	X			X
8.- Fomentar la seguridad alimentaria regional.	X			X
C. GOBIERNOS PROVINCIALES (Artículo 263 (Constitución))				
2.- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.			X	X
3.- Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.		X		X
5.- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.		X		X
6.- Fomentar la actividad agropecuaria.	X			X
7.- Fomentar las actividades productivas provinciales.	X			X
D. GOBIERNOS MUNICIPALES (Artículo 264 (Constitución))				
3.- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.			X	X
4.- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.			X	X
6.- Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal.			X	X
7.- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.			X	X
8.- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.		X		X
10.- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.		X		X
11.- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.			X	X
12.- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canchales.	X			X
13.- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.		X		X
E. GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES (Artículo 267 (Constitución))				
2.- Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.		X		X
3.- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.			X	X
4.- Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.	X			X

Fig. 7/ Sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador: principales dimensiones territoriales, según competencias exclusivas sectoriales con incidencia directa en la formulación del modelo territorial objetivo

Fuente: El autor, julio 2013.

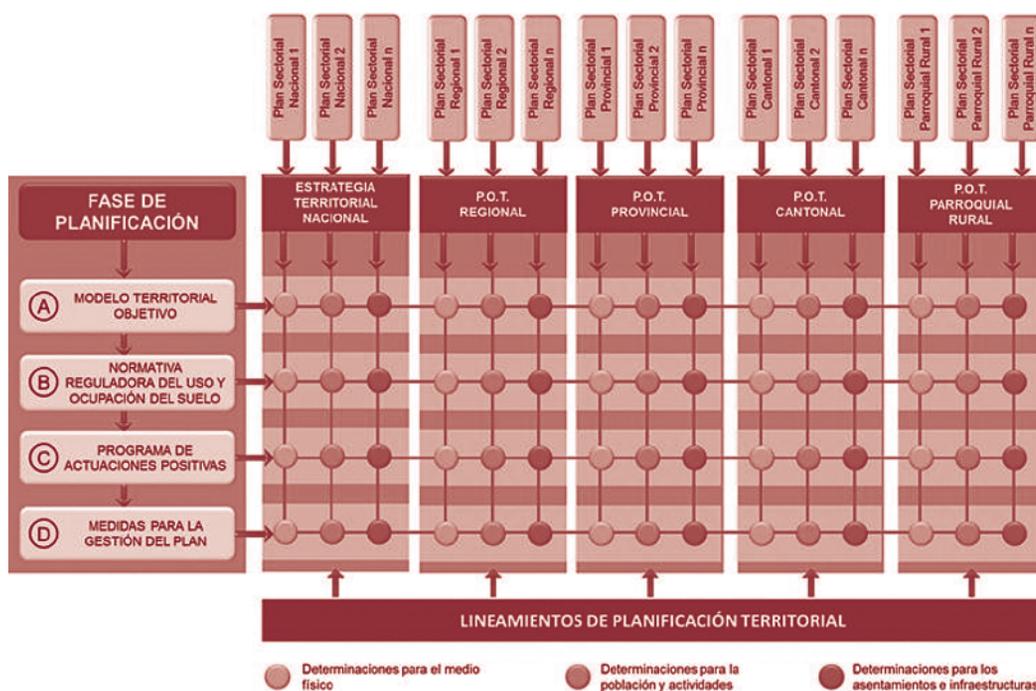


Fig. 8/ Sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador: identificación de las determinaciones de ordenación territorial por instrumentos y según componente de la fase de planificación

Fuente: El autor, julio 2013.

2.3.7. Definir los lineamientos para la gestión del sistema de ordenación territorial integrada

Estos lineamientos deberán poner énfasis en la articulación de cada instrumento o figura a los niveles superiores e inferiores de planificación y en este ámbito los aspectos relativos al modelo territorial objetivo, a la normativa reguladora del uso del suelo y al programa de actuaciones positivas; que sin duda alguna configuran una compleja red de interdependencias en la formulación de las determinaciones de los distintos planes, en tanto resultado de la distribución de esta competencia. Pero la fase de gestión más allá de las especificidades que adquiera en relación a éstos componentes, deberá concebir a la mentada articulación como un proceso en el que el gobierno municipal será el principal gestor de la coordinación y cooperación territoriales a través del plan cantonal.

Ciertamente, la gestión del sistema ha de tener presente que la ordenación territorial es una política pública cuyas características la colocan en una situación de debilidad frente a otras, entre ellas: su dimensión plurisectorial

que le torna compleja, es de largo plazo y de acción indirecta, generalmente mueve pocas inversiones públicas y es desconocida e invisible para la mayoría de ciudadanos (HILDBRAND, 2009).

3. Conclusiones

De la investigación se desprenden las siguientes conclusiones:

- La Constitución ecuatoriana si bien mantiene la planificación y gestión del desarrollo a nivel nacional, también la descentraliza con plena convicción al conjunto de niveles de gobierno «autónomos descentralizados» que ella misma establece, otorgándoles para ello las competencias exclusivas de «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial» de sus circunscripciones.

Esto implica que la consecución del modelo de desarrollo humano que subyace en la Constitución, no es tarea única del Estado central, sino de todos los niveles de gobierno, que tal responsabilidad pública adquiere entonces nuevas expresio-

nes territoriales e institucionales —que desciende hasta la circunscripción parroquial rural y su gobierno—, pero que asimismo recupera las expresiones intranacionales del desarrollo históricamente postergadas.

- Se trata entonces de que los gobiernos autónomos descentralizados contribuyan a este gran propósito en función de las realidades, potencialidades y oportunidades de sus territorios, de que éstos se reconozcan como «territorios estratégicos de desarrollo legítimos» y aprovechen su condición de «verdaderos factores de desarrollo». Que el aludido modelo de desarrollo alcance en los distintos niveles territoriales expresiones y relaciones que estructuren unidades con dinámicas propias, que lleven a que el Ecuador sea un Estado que se gobierna de manera descentralizada; en fin, de que asuman la búsqueda de la equidad territorial.
- Así, vale mirar que la Constitución advirtiendo los principios de coherencia y subsidiariedad, distribuye entre los gobiernos autónomos descentralizados un conjunto de competencias sectoriales que ratifican su condición de tales —pues carece de sentido un nivel de gobierno sin competencias—, en las que subyacen varias categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo en los distintos rangos territoriales y que a más de constituir la «materia prima» para el ejercicio de las competencias «planificar el desarrollo» y «formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial», acercan a los conceptos de desarrollo que se buscan. Podría decirse entonces que la Constitución ecuatoriana condiciona el ejercicio de las competencias sectoriales a la planificación concurrente de sus dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales y territoriales a través de los planes de desarrollo y de ordenación territorial, sin perjuicio de la planificación sectorial.
- Por esto, la «correspondencia» de los planes de ordenación territorial con los de desarrollo y que reitera la Constitución en el reparto competencial, entraña una relación que debe cumplir o satisfacer ciertas condiciones, sustancialmente las siguientes: i) que la planificación del desarrollo en los diferentes niveles territoriales, adquiera el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que igualmente contemple sus dimensiones territoriales, ii) que la planificación de

éstas se integre a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que en cada uno de dichos niveles la planificación del desarrollo sea un proceso único y un todo; y, iii) que si bien los planes de ordenación territorial han de propiciar que la planificación alcance estos atributos, lo deben hacer en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.

Pero la Constitución no solamente relaciona fuertemente a estos planes, sino que además al hacerlos compartir fines últimos dispuestos por ella misma, los vuelve propios o peculiares de la planificación y gestión de su modelo de desarrollo humano.

- Por tanto, no cabe duda que en cuanto a la ordenación territorial se está al frente de una competencia de exclusividad relativa o concurrente —en términos de espacio y materia—, de los diferentes niveles de gobierno, con la particularidad de que la del nivel cantonal se convierte en el «centro nervioso» de la ordenación territorial ecuatoriana, en la medida que las competencias: «regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural» y «ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón», son municipales. En este panorama, el ejercicio de todas estas competencias globales u horizontales requiere de un modelo de gestión que permita plasmar las articulaciones generales que prevé la Constitución, pero asimismo las de orden más específico y técnico necesarias para que cada nivel de gobierno ejerza sus competencias sin impedir que los demás ejerzan las suyas, lo cual supone finalmente el diseño de instancias de coordinación y cooperación territoriales. No obstante, la viabilidad del modelo de gestión más allá de su instrumentación legal, pasará por la voluntad de la clase política, por el abandono expreso de la visión cortoplacista que ha caracterizado a la misma; pero también por la superación de la primacía de la planificación sectorial de corte centralista sobre el enfoque integral del desarrollo; y, porque los gobiernos autónomos descentralizados adquieran capacidad institucional para enfrentar este desafío.
- En esta perspectiva se ha propuesto una metodología para el diseño del modelo de gestión de la ordenación territorial que plantea en primera instancia la elaboración de pensados conceptos de desarro-

llo en relación a los distintos niveles territoriales, como condición a su vez para determinar las respectivas políticas y categorías o aspectos de planificación y gestión que le den naturaleza material y sensible. La necesidad de avanzar luego en el análisis y evaluación del reparto competencial que dispone la Constitución, en términos de confrontarlo con dichas categorías o aspectos y más aún para orientar el proceso de descentralización pendiente, mediante la distribución de las «competencias adicionales y residuales».

A su vez, secuencialmente, los componentes específicos del modelo de gestión, deben establecer los objetivos estratégicos generales a los cuales apuntará la ordenación territorial, integrar a sus figuras —los planes—, entender al propio territorio bajo una visión sistémica y proponer un esquema metodológico para la redacción de ellos. Luego, tema clave del modelo y de articulación con la planificación del desarrollo, será definir las dimensiones territoriales sectoriales y globales de ordenación en cada nivel territorial y que permitirán proponer los contenidos de las determinaciones de los planes. Por último, el modelo habrá de fijar un conjunto de lineamientos para la gestión del sistema.

Ecuador entonces a través fundamentalmente de la vigencia de una normativa constitucional muy reciente, se ha propuesto incorporar a la ordenación territorial al proceso de planificación de su desarrollo, situación que en términos de la evaluación realizada por MASSIRIS & *al.* (2012) sobre el estado de ella en Latinoamérica, pertenece al grupo de países en los que se encuentra en «*elaboración*» y «*redefinición*». Por otra parte, tal evaluación señala para esta región continental, que: i) la dimensión territorial habitualmente es ignorada por los modelos de desarrollo en los distintos países, pues ellos centran su interés en las de orden económico; ii) priman los enfoques de «planificación física con énfasis urbanístico o municipal» o «ambiental» y de «planificación socio-económica con énfasis urbano o regional»; iii) una de sus cualidades es la «multiescalaridad», resultante de la comprensión del territorio desde distintos niveles, jerarquizados y en interacción, distinguiéndose fundamentalmente los «ámbitos» local, regional y nacional; iv) se carece de políticas y planes de alcance nacional y de largo plazo; y, v) en pocos países se halla vigente una ley nacional específica de ordenación territorial, lo cual evidencia debilidad normativa.

Mirando esta evaluación desde la perspectiva de la ordenación territorial en el Ecuador y con sustento en lo expuesto en el presente artículo, es posible advertir lo siguiente:

- La formulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial en el marco de la relación de correspondencia dispuesta por la Constitución, podría superar no solamente la desconsideración de las dimensiones territoriales en la planificación del desarrollo, sino posibilitar además que éstas sean motivo de un enfoque consecuente con su objeto;
- La apuesta constitucional por una «multiescalaridad» más compleja en el «ámbito local» y que cumple la consigna de que todos los niveles de gobierno ordenen sus territorios, lo cual supone una suerte de «igualdad de condiciones», de democracia, para alcanzar las aludidas articulaciones en el marco de la coordinación y cooperación territoriales y disminuir el riesgo de conflictos competenciales. Así, el modelo de reparto competencial de la ordenación territorial en Ecuador difiere notablemente de aquellos que juzgan a la dimensión regional como el «marco más apropiado» para la puesta en práctica de ésta política y que a través de sus planes regulan la localización y comportamiento de las actividades humanas. Misión que en el modelo ecuatoriano recae en la ordenación territorial cantonal, seguramente reconociendo que las municipalidades, salvando la ocupación del suelo rural, ya ostentaban históricamente estas competencias, aunque no las hayan ejercido plenamente. Si bien por el diseño de las instituciones político-administrativas contemplado en la Constitución ecuatoriana, el poder de las regiones es limitado, las competencias de sus gobiernos son tan amplias, que un adecuado y creativo ejercicio de ellas, puede conducir a una exitosa prevención y corrección de los desequilibrios territoriales (ver FIG. 7).
- La normatividad ecuatoriana tiene ya una figura de alcance nacional para establecer políticas y planes en este nivel, la «Estrategia Territorial Nacional», pero su vigencia se limita a cada período de gobierno.
- De esta manera, se ratifica la necesidad de contar con una ley específica sobre ordenación territorial que regule su ejercicio, vale decir que contemple el modelo de gestión de esta competencia para los cinco niveles de gobierno.

4. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2014): «Estudio introductorio». En M. PORRÚA, *La hechura de las políticas públicas* :15-86): Miguel Angel Porrua, México.
- ALBUQUERQUE LLORENS, F. (2007): *Reflexiones sobre desarrollo y territorio*. Obtenido de <http://www.dialburquerque.com/reflexiones.pdf>
- ÁLVAREZ GARCÍA, R. & J. RENDÓN ACEVEDO (2010): El territorio como factor de desarrollo. *Semestre económico*, 13 (27): 39-62.
- BOISIER, S. (1997): «Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial». En *Boletín del ILPES*. Santiago de Chile.
- (2001): «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?» en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=172488>» Antonio VÁZQUEZ BARQUERO & <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=229459>» Oscar MADDOERY (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*: 48-74 (C. d. Universitaria, Ed.).
- DELGADILLO MACÍAS, J. & F. TORRES TORRES (2010): «El Desarrollo rural y la Gestión del Territorio». *Revista de Economía*, XXVII (74): 49-56.
- DI PIETRO PAOLO, L. (2001): *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. Obtenido de <http://www.bibliotecavirtual.info/2011/06/hacia-un-desarrollo-integrador-y-equitativo-una-introduccion-al-desarrollo-local/>
- ESPINA, M. P. (2004): «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial». En A. GUZÓN, (coord.) *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas* Ed. Academia, La Habana.
- GÓMEZ OREA, D. (2008): *Ordenación territorial*. Mundi Prensa, Madrid.
- (2013): *Ordenación territorial*. Mundi-Prensa, Madrid.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2009): La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea. En M. TROITÑO, M. A. & L. SÁNCHEZ PÉREZ-MONEO (2009): *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada* : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: 121-141, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, Madrid.
- LEON, M. (2008): «Buen vivir: objetivo y camino para otro modelo». ILDIS-La Tendencia, Quito.
- LIRA, L. (2006): *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- MASSIRIS CABEZA, Á. & M. ESPINOSA RICO & T. RAMIREZ CASTAÑENA & P. RONCÓN AVELLANEDA (2012): *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MATUS, C. (1984): *Planificación, libertad y conflicto*. IVEPLAN, Venezuela.
- PAREJO ALONSO, L. (1990): El marco constitucional y estatutario del urbanismo. *Urbanismo y Comunidades Autónomas*: 21-41. Generalitat de Catalunya, Ed.
- PAUTA CALLE, F. (2013): *La ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Universidad de Cuenca. Cuenca, Ecuador.
- PÉREZ ANDRÉS, A. (1988): «La ordenación del territorio: una encrucijada de competencias planificadoras». *Revista de Administración Pública*, (147): 97-138.
- SALAMEA CÓRDOVA, M. (2008): «El régimen de Correa». *Coyuntura*, 1: 9-20.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007): «Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial». *Investigaciones Regionales*, 11: 183-210.
- ZORRO SÁNCHEZ, C. (2008): «Sentido y fundamento de una aproximación interdimensional al desarrollo regional y a las políticas para lograrlo». En *Desarrollo regional, globalización y competitividad*: 35-86, Publicaciones Uis. Colombia.

5. Abreviaturas

- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.