

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador

# Territorialización de la política pública y gobernanza

*Serie Territorios en Debate N° 7*



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019  
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;  
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;  
ECUADOR

320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos  
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)

Quito-Ecuador

**Ediciones Abya-Yala**

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto:abyayalaeditorial@gmail.com)

Quito-Ecuador

**Incidencia Pública Ecuador**

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: [fenriquezbermeo@yahoo.com](mailto:fenriquezbermeo@yahoo.com)

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

---

***Serie Territorios en Debate:***

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>Gustavo Baroja Narvéz</i>	
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
<b>Gouvernance multi-niveaux</b> .....	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
<b>Gobernanza multinivel</b> .....	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
<b>Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017</b> .....	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
<b>Territorios y democracia para la convivencia</b> .....	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
<b>Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía</b> .....	87
<i>René Larenas Loo</i>	
<b>Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego</b> .....	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

<b>Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano . . . . .</b>	<b>157</b>
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
<b>Territorialización de la política pública . . . . .</b>	<b>173</b>
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

# Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017

---

Andrea Carrión<sup>1, 2</sup>  
María Fernanda López<sup>3</sup>  
María José Montalvo<sup>4</sup>

## Resumen

El presente ensayo explora la conceptualización y construcción de un “espacio estatal” en Ecuador entre 2007 y 2017. La propuesta programática de la Revolución Ciudadana pretendió reformar la organización territorial del Estado a partir de una planificación comprehensiva con una orientación neo-estructuralista o post-keynesiana que cuestiona las relaciones de producción y el desarrollo geográfico desigual. Este texto explora dos aspectos de la territorialidad del Estado durante dicho periodo: a) la representación del territorio en las distintas versiones del Plan Nacional de Desarrollo; b) los instrumentos normativos, institucionales y metodológicos orientados a direccionar, articular y coordinar la gestión pública en el territorio. El trabajo concluye con reflexiones sobre los avances y limitaciones para la planificación, gestión y ordenamiento territorial.

**Palabras clave:** producción del espacio, espacio estatal, planificación del desarrollo, territorialidad, gestión pública, Ecuador

---

1 PhD en Geografía mención Economía Política. Docente-investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Centro de Gobierno y Administración Pública, Asociación Geográfica del Ecuador. andrea.carrión@iaen.edu.ec

2 Una primera versión de este artículo se presentó en la Reunión de Expertos en Planificación Multi-escalar y Desarrollo Territorial organizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en noviembre de 2017. El texto final fue preparado durante una estancia como investigadora invitada en el Graduate School of Frontier Sciences de la Universidad de Tokio.

3 PhD en Geografía Humana. Docente-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, Departamento de Desarrollo Ambiente y Territorio, Asociación Geográfica del Ecuador. maflopez@flaco.edu.ec

4 Máster en Gestión Ambiental, Ingeniera Geógrafa y de Medio Ambiente. Asociación Geográfica del Ecuador. majosemontalvo@gmail.com

## Introducción

La conformación del Estado-nación ocurre de manera concomitante con la creación de un “espacio estatal”, en tanto realidad geográfica, socio-económica y política con una estructura institucional para la producción, coordinación y administración del territorio (Lefebvre, 2009). Este enfoque trasciende nociones clásicas del territorio como ámbito jurisdiccional preestablecido para avanzar hacia la re-definición del territorio nacional como parte consustancial de un proyecto de Estado. En este sentido, el territorio constituye un ámbito de disputa política que se construye en relación con procesos de apropiación, transformación y representación del espacio en una tensión entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Desde esta perspectiva, la territorialidad del Estado es una forma de producción espacio social; éste no se limita al ejercicio de las funciones burocráticas, la división político administrativa o a las competencias por niveles de gobierno, sino que se produce a través de múltiples formas de acción pública en los ámbitos discursivos, políticos, normativos o materiales (Lefebvre, 2009; Brenner, 2004). A manera de ejemplo, la territorialidad del aparato gubernamental se construye en distintas escalas geográficas mediante las narrativas sobre la soberanía nacional, los mecanismos de participación político-electoral, las regulaciones sobre el uso y ocupación del suelo, el direccionamiento de la inversión pública, o la provisión de servicios básicos, entre otros. Es decir, las decisiones respecto del alcance geográfico de las políticas públicas inciden en la organización de la acción burocrática en el espacio geográfico, en una tensión entre los mecanismos de construcción de autoridad política y la organización socio-espacial de la gestión pública.

De otra parte, James C. Scott (1998) argumenta que la creación de un espacio estatal articula un conjunto de políticas, estrategias e iniciativas que moldean la presencia del aparato público en el territorio nacional. Ello incluye –pero no se limita a– los instrumentos para la planificación, la coordinación interinstitucional y los instrumentos para la legibilidad del territorio y de sus actores. Este autor critica a la planificación comprehensiva como un ejercicio de alto modernismo basado en un ordena-

miento administrativo que simplifica una realidad compleja. Ciertamente, la formulación de políticas, programas y proyectos públicos presupone la legitimidad, la autonomía y la capacidad de la autoridad competente para satisfacer las demandas ciudadanas, fomentar la producción, garantizar el orden e implementar las decisiones necesarias para asegurar el progreso y el bienestar colectivo en el ámbito de su jurisdicción. Ello deriva en una representación institucional del territorio para la movilización de los recursos públicos y la coordinación de la acción gubernamental en sus múltiples escalas de intervención. En ese contexto, los procesos nacionales de planificación del desarrollo adquieren particular relevancia pues denotan un esfuerzo consciente por orientar la intervención de los agentes para transformar la realidad material. Es decir, la racionalidad que subyace a los procesos de planificación nacional incluye una representación formal del territorio, la cual puede adquirir connotaciones autoritarias, centralistas y de colonialismo interno, pero también puede ser confrontada con procesos locales de planificación participativa o inercia burocrática que transforman la territorialidad estatal.

En el caso de Ecuador, existen trabajos explicativos sobre el rol del Estado en la configuración del territorio nacional a través de procesos históricos que buscaron transformar las estructuras regionales de dominación, impulsar procesos de integración física del país y fomentar la conformación de un mercado doméstico (Deler, 2007 [1987]; Quintero y Silva, 1991; Maiguashca, 1992; 1994). También existen estudios que señalan que –dentro del proceso de formación del Estado– los imaginarios geográficos y la representación cartográfica del territorio nacional constituyeron mecanismos para la construcción de una legitimidad geopolítica frente a problemas fronterizos, demandas federalistas o gobiernos centralistas que pugnaban entre sí por el acceso a recursos (Radcliffe y Westwood, 1999; Radcliffe, 2001). Ciertamente, varios trabajos enfatizan en la trayectoria institucional de la planificación estatal, resaltando el rol de la Junta Nacional de Planificación durante los años 60 y 70 (Moncada-Sánchez, 1974; Banco Central del Ecuador, 1987; Moncayo, 2017). Durante ese periodo se avanzó en esquemas de planificación económica, sectorial o regional, con ciertas atribuciones de coordinación del sector público, pero ninguno de

ellos implementó una estructura de planificación como aquella implementada durante la Revolución Ciudadana. De manera más reciente, estudios comparados del nivel regional destacan la revalorización de la planificación del desarrollo y las políticas territoriales en América Latina, entre los cuales el caso de Ecuador aparece como un referente en la conformación de un sistema integral de planificación que incorpora la gobernanza multinivel como un elemento de articulador de la gestión pública (Massiris, 2012; Máttar y Cuervo, 2017).

Estos antecedentes constituyen el marco analítico para indagar los procesos de construcción de un “espacio estatal” en Ecuador. La propuesta programática de la Revolución Ciudadana –con una orientación neoinstitucionalista y neoestructuralista<sup>5</sup>– pretendió reformar la estructura del espacio nacional a partir de políticas públicas organizadas en una planificación comprehensiva, que incluía intervenciones directas desde el Gobierno nacional y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno. Este texto explora dos aspectos de la territorialidad del Estado durante dicho periodo: a) la representación del territorio en las distintas versiones del Plan Nacional de Desarrollo; b) los instrumentos normativos, institucionales y metodológicos orientados a direccionar, articular y coordinar la gestión pública en el territorio. El trabajo concluye con reflexiones señalando los avances y limitaciones para la planificación, gestión y ordenamiento territorial en el periodo 2007-2017.

## **El territorio en los planes nacionales de desarrollo de Ecuador, 2007-2017**

En América Latina, la revalorización de la planificación territorial y la adopción de políticas de ordenamiento territorial han cobrado importancia en las últimas dos décadas a fin de revertir inequidades estructurales, reducir conflictos en el uso y ocupación del suelo, y corregir los desequilibrios terri-

---

5 Para referencias sobre el neo-estructuralismo en América Latina ver el texto de Fernando Ignacio Leiva (2008).



toriales que afectan la competitividad sistémica y la cohesión social (Montes Lira, 2001; Massiris, 2002; Lira, 2006; Buitelaar *et al.*, 2015). Concomitante se han implementado mecanismos de gestión y gobernanza del territorio en diversas escalas, dando importancia a los procesos de desconcentración, así como de descentralización política, administrativa y fiscal. Algunas de iniciativas de reorganización de la administración territorial por parte del Estado fueron diseñadas en los años 1980, en una tensión entre el retorno a la democracia y el paradigma neoliberal con el objetivo de promover la democratización, el desarrollo local y la justicia social y territorial (Finot, 2001; Carrión, 2003; Tulchin y Selee, 2004). Desde el cambio de milenio, las reformas del denominado “giro a la izquierda” significaron un mayor protagonismo del Estado en la regulación socio-económica, el retorno de la planificación comprehensiva y una re-centralización de la administración pública (Kaltwasser, 2011; Grugel y Riggirozzi, 2012).

En el caso de Ecuador, la Constitución de 2008 define que:

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 (CRE, art. 275).

El rol del Estado en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se concreta a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), la inclusión del ordenamiento territorial a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y los lineamientos desarrollados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (López, 2015). La Carta Magna señala que el PND es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como el presupuesto, la inversión y la asignación de los recursos públicos a fin de coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. El PND incluye un esfuerzo deliberado de reestructuración del espacio de acción estatal a través de políticas y estrategias orientadas a la

articulación del aparato público en el territorio. En esta primera sección se realiza un recorrido secuencial de los planes nacionales de desarrollo formulados en el periodo 2007-2017, enfatizando ciertos elementos característicos de la representación del territorio en cada uno de ellos.

## **El territorio como un atributo de la planificación del desarrollo**

El primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, “Planificación para la Revolución Ciudadana”, corresponde al primer periodo de Gobierno del presidente Rafael Correa, quien llega al poder tras casi una década de inestabilidad gubernamental. Este plan busca superar visiones ortodoxas que asocian el desarrollo con el crecimiento económico, la generación de empleo o el control de las fluctuaciones monetarias, y plantea alternativas para orientar un proyecto de gobierno a partir de objetivos integrales que trascienden el plano sectorial. En el diagnóstico de este plan, el territorio aparece como un espacio en el que se concretan las desigualdades estructurales derivadas del proceso de desarrollo y, por tanto, propone una intervención pública planificada que permita “un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía” (Senplades, 2007, p. 62). De manera explícita, el texto resalta la innovación de “pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública” y, señala que la inclusión de “las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública fue una apuesta y a la vez un gran desafío para el proceso de planificación” (p. 75). Así, el PND aborda la dimensión espacial con miras a “disminuir las disparidades territoriales en la aplicación de las políticas públicas” (p. 9), afirmación que se cristaliza en su Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión e integración social y territorial. En este sentido, la representación del desarrollo trasciende visiones abstractas del espacio geográfico –como un simple factor para la econometría espacial y la modelización de la localización óptima de las industrias, el comercio o las intervenciones públicas– y adquiere una connotación de economía política territorial.

Sin embargo, en una crítica retrospectiva, este instrumento no logra su propósito de “aterrizar el plan en el territorio” (Senplades, 2007, p. 7). Si bien existen elementos que hacen referencia a una concepción geográfica del desarrollo, como son el reconocimiento de las inequidades territoriales en términos socio-económicos, la necesidad de impulsar la diversificación productiva o las consideraciones geopolíticas, estos temas no son abordados como una directriz que oriente, por ejemplo, el uso y gestión del suelo de manera integral. De hecho, los indicadores y las metas tienen una representatividad geográfica limitada, pues no incluyen una desagregación urbano-rural y en el mejor de los casos se llega a una representación a nivel provincial. En esa versión del plan no existe un banco de proyectos priorizados para la inversión pública a nivel de territorios particulares ni directrices específicas respecto de la cobertura geográfica de políticas sectoriales. En síntesis, el territorio adquiere un rol subsidiario –como un contenedor, un receptor, un reflejo y un discurso– de los objetivos y las políticas de desarrollo nacional.

De otra parte, el PND 2007-2010 prioriza la organización de la gestión pública como parte de un proceso de reordenamiento de competencias por niveles de gobierno. Una de las apuestas de la Reforma del Estado fue la creación de zonas administrativas de gestión del ejecutivo en el territorio para:

Aprovechar economías de escala, mejorar la cobertura de infraestructura y servicios, ejecutar proyectos comunes de infraestructura y equipamiento, consolidar subsistemas de centros urbanos coordinados que faciliten el reordenamiento regional del país y mejorar la estructura y gestión administrativa, la productividad y la participación política (Senplades, 2007, p. 63).<sup>6</sup>

Esta perspectiva se centra en la modernización institucional, mas no en la regionalización como mecanismo de dinamización productiva, y subestima

---

<sup>6</sup> Este ejercicio de redefinición de la organización territorial del Estado tuvo referentes internacionales en países tales como Colombia, Perú, Chile y España, que buscaron conformar regiones para la promoción del desarrollo territorial.

la capacidad de gestión los demás niveles de gobierno. Más aún, en el PND 2007-2010 se afirma que el nivel nacional fortalecerá los niveles intermedios para convertirlos en actores capaces de generar desarrollo endógeno en sus territorios. En el marco de esta iniciativa, se propusieron primero siete y luego nueve zonas de planificación; estas entidades no tuvieron acogida ni apoyo de autoridades locales para consolidarse como un nuevo nivel de gobierno, pero el Gobierno mantuvo esa estructura administrativa para facilitar la gestión e intervención del Ejecutivo en el territorio.<sup>7</sup> En este sentido, la desconcentración se establece como un mecanismo para reforzar el poder del Estado central a fin de operativizar políticas públicas en los territorios y buscar cierto nivel de coordinación con los actores locales.

La zonificación fue una decisión desde el Gobierno central, presentada como resultado de un análisis tecnocrático y apolítico que buscaba expandir la presencia del Estado central en los territorios. Sin embargo, este proceso de reorganización administrativa no contaba con una trayectoria histórica, política o social de respaldo, por lo que el proceso de implementación requirió recursos y agencia del propio aparato burocrático, con alto nivel de protagonismo del Poder Ejecutivo. En este periodo se empiezan a conceptualizar servicios públicos de proximidad a través de las nociones espaciales de circuitos y distritos administrativos, especialmente para los servicios universales como educación básica y salud. Adicionalmente, la mayor presencia del Estado en el espacio nacional también sirvió para transformar los sistemas de representación política, reconfigurando la participación y presencia de los movimientos sociales y los partidos políticos en los procesos electorales a escala local, algunos de los cuales propugnaban una mayor autonomía territorial para la gestión de las competencias y los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados.

---

7 La Constitución de 2008 faculta la creación de las regiones como nivel intermedio de gobierno conforme ciertos criterios geográficos y demográficos, pero no llegaron a concretarse en el tiempo estipulado y su proceso de formación fue dilatado indefinidamente tras las enmiendas constitucionales de 2015.

## El territorio como un ámbito de planificación y una estrategia de gestión pública

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, aprobado para el segundo periodo de Gobierno del presidente Rafael Correa, se formuló en un contexto de deliberación constituyente tras la Asamblea de Montecristi. Ello dio paso a una orientación política y programática sustentada en los objetivos del régimen de desarrollo y los determinantes normativos relativos a la planificación nacional. La Carta Magna determina que uno de los deberes primordiales del Estado es “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (CRE, art. 3).

El texto constitucional establece que la planificación debe orientarse al cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo, entre los cuales consta: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado” (CRE, art. 276). A su vez, la Constitución redefinió la organización territorial del Estado, en el contexto de procesos más técnicos de descentralización y determinó que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son una competencia obligatoria de todos los niveles de gobierno. En la escala subnacional, adquieren relevancia los llamados planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOTs), los cuales se desarrollan con base en lineamientos nacionales y un complejo sistema de competencias por niveles de gobierno. Por ello, el componente territorial del PNBV 2009-2013 busca “coordinar acciones entre niveles de gobierno a fin de propiciar la complementariedad y la sinergia en las intervenciones públicas” (Senplades, 2009a, p. 126).

En este contexto, el PNBV 2009-2013 avanza en una conceptualización del territorio como “la expresión espacial de la forma de acumulación y re-distribución de la riqueza” y el ámbito en el cual “se concretizan y asimilan las diferentes políticas, tanto públicas como privadas” (Senplades, 2009a, p. 126). Esta versión reconoce los diversos enfoques concep-

tuales del territorio y propone que la construcción de nuevas relaciones socio-espaciales implica “una optimización de las inversiones y reformas político-administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como el impulso a una economía solidaria” (2009a, p. 126). En el plano discursivo se resalta que el territorio es más que el espacio físico o el sustento material de la sociedad; éste constituye una construcción social en una interacción dinámica entre cultura y naturaleza, donde el Estado va a ser el mediador y facilitador de esa interacción en miras al propender el equilibrio en los procesos de desarrollo.

Este plan incorpora por primera vez a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como un acápite del texto, que posiciona al espacio de acción gubernamental como un referente y un lineamiento para la planificación en todos los niveles de gobierno. La estrategia busca direccionar las intervenciones públicas para “transformar el territorio ecuatoriano, así como para impulsar una (re)distribución de la riqueza entre los territorios” (Senplades, 2009a, p. 126). La ETN contó con un primer ejercicio de Agendas Zonales, en las cuales se realizaba un diagnóstico del modelo territorial y una identificación de proyectos prioritarios a nivel regional. En este aspecto existe esfuerzo para construir un espacio estatal basado en los instrumentos de planificación nacional que sirven para reforzar la propuesta neo-estructuralista del Gobierno central. El mayor cuestionamiento a la ETN remite a que ésta homogeniza el espacio nacional, negando la multi-territorialidad de los pueblos y constituye un eje fundamental de la (re) territorialización del capital, mediado por el Estado, pues materializa y viabiliza los proyectos estratégicos extractivos que habían encontrado un fuerte rechazo social durante la época neoliberal (Colectivo de Geografía Crítica, 2016, p. 173).

### **El territorio como instancia de coordinación de la gestión pública**

La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, “Todo el Mundo Mejor”, ocurre en un contexto de: a) fortalecimiento de la base normativa de la planificación; b) desaceleración económica por la caída del

precio de crudo en los mercados internacionales; y, c) recomposición de la estructura interna del Gobierno. La institucionalización de la Estrategia Territorial Nacional, como un instrumento complementario al PND, genera un precedente para determinar los “procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias” (COPLAFIP, art. 10).<sup>8</sup>

En este contexto, la ETN reconoce al territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico, que permite articular la política pública nacional con las condiciones y características particulares del territorio –continental, marino e insular– para desarrollar estrategias para específicas a partir de la identificación de las necesidades territoriales (Senplades, 2013a, p. 354). En este sentido, la ETN buscó ser una instancia de coordinación que establece:

Criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural (Senplades, pp. 36 y 354).

También fue un instrumento de planificación para garantizar la directa intervención del Estado en la administración y gestión de los recursos y sectores estratégicos, con todas las controversias y conflictos socio-ambientales que esto ha significado.

La ETN 2013-2017 se construye con una metodología propia de las técnicas de análisis espacial y ordenamiento territorial, que privilegia el análisis del medio físico más que una reflexión de la economía política de las relaciones socio-espaciales. El análisis de diagnóstico se enfoca en precisar las

---

<sup>8</sup> El Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD, 2012) ratifican un modelo de descentralización y desconcentración articulado a –y subsidiario de– los objetivos y metas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. En este aspecto es particularmente importante la gestión de las finanzas públicas y el índice de cumplimiento de metas (ICM) para la asignación presupuestaria para cada gobierno autónomo descentralizado.

unidades de síntesis territorial,<sup>9</sup> en tanto que el modelo territorial “deseado” se proyecta como un “reflejo de las actividades que se deben realizar dentro del mismo, con el propósito de mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza” (Senplades, 2013a, p. 358). La estrategia territorial decanta en sectores prioritarios de articulación de la gestión territorial en torno a “la vialidad, la energía y la conectividad; el desarrollo endógeno; los derechos de la naturaleza y la calidad del ambiente; el desarrollo urbano, y la universalización de servicios básicos y públicos” (p. 354). Este instrumento de política pública se concentra en campos temáticos asociados a los asentamientos humanos, la sustentabilidad ambiental, la transformación de matriz productiva, y el cierre de brechas socio-económicas, es decir, los lineamientos centrales de la agenda del Gobierno.

Un elemento a destacar de esta versión es que se avanza en la definición más precisa de los lineamientos propios de cada una de estas dimensiones, así como en la ubicación localizada y aproximada de las intervenciones estatales, principalmente de los sectores estratégicos. Esta formulación presenta una tensión entre: las capacidades de intervención del sector público en el territorio, los requerimientos productivos para la expansión capitalista, la garantía de derechos, y los conflictos socio-ambientales. Finalmente, la ETN 2013-2017 reconoce que “persisten visiones unilaterales que no miran al territorio de manera integral, razón por la cual el nuevo período de gobierno busca profundizar la articulación e integración del mismo, con un enfoque holístico y sistémico” (Senplades, 2013a, p. 354).

En suma, si bien la concepción metodológica aporta en un diagnóstico del territorio a nivel macro, quedan ausentes las relaciones estructurales, económicas y políticas que condicionan el uso y ocupación del espacio a escala local; esto debido a que la propuesta gubernamental desestimaba los procesos de construcción territorial o las formas tradicionales de apropiación del suelo y sus recursos, especialmente aquellos relativos a las zonas de los proyectos estratégicos nacionales priorizados por el Gobierno central.

---

9 Senplades (2013a) argumenta que se generaron unidades de síntesis territorial a través del análisis de paisajes a nivel nacional, partiendo de las regiones naturales hasta delimitar espacios con relativa homogeneidad en función del relieve, la cobertura vegetal, el uso del suelo, la infraestructura vial, las amenazas naturales, la vulnerabilidad, la estimación del riesgo y la explotación de recursos geológicos.



## La fragmentación de los ámbitos de intervención y planificación territorial

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, “Toda una vida”, corresponde al periodo del presidente Lenin Moreno, y se formula en una tensión entre la continuidad de la propuesta programática de Alianza País, el déficit presupuestario para financiar el gasto público y la metamorfosis de la Revolución Ciudadana hacia una mayor apertura al sector privado. El Gobierno mantiene las estructuras generales del sistema nacional de planificación y la priorización de la intervención estatal en los sectores estratégicos, pero reforma los objetivos de desarrollo y reorganiza las políticas públicas hacia tres ejes prioritarios: Derechos para todos durante toda la vida; Economía al servicio de la sociedad; Más sociedad, mejor Estado.

Esta nueva versión del plan tiene un carácter indicativo –más ecléctico en su orientación y más sintético en la formulación de políticas y lineamientos– en el que se reconoce las dificultades en implementar una planificación centralizada pues propone “desarrollar una planificación pertinente y diferenciada (...) es decir, una planificación no ‘homogeneizadora’, sino conforme a una afirmación de cultura y diversidad que corresponda a las características poblacionales y del territorio” (Senplades, 2017, p. 18). A nivel discursivo y narrativo, la ETN cambia el enfoque hacia una noción de gobernanza multinivel para potenciar las capacidades de los locales y regionales.

En el plano normativo, el ordenamiento jurídico aprobado en los años precedentes también había clarificado y matizado los alcances de la Estrategia Territorial Nacional, señalando que ésta es:

La expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>10</sup>

---

10 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, aprobada en 2016,

La tendencia hacia la fragmentación espacial de la intervención pública se hace evidente en el reconocimiento de ámbitos geográficos y zonas que requieren criterios particulares para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. En este aspecto, entre los diversos instrumentos nacionales se destaca la importancia de avanzar en la formulación de: Planes Especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, como los mineros o hidroeléctricos; Planes Fronterizos conforme los acuerdos suscritos en los acuerdos binacionales con Colombia y Perú; y planes territoriales diferenciados para aquellos espacios con características biofísicas y socioculturales que requieren un análisis particular, tales como Galápagos, la Amazonía, y el espacio marino costero.

En el plano institucional, las complejidades operativas en el funcionamiento del sistema nacional de planificación en la década precedente demostraron la necesidad de generar mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno para su accionar en los territorios. Sin embargo, persiste una mirada vertical y centralizada –desde arriba hacia abajo– para la territorialización de la planificación nacional. En este contexto, se reformula la orientación de las Agendas Zonales para fomentar mecanismos de articulación y coordinación entre los niveles de gobierno. Además, se propone crear una tipología de gobiernos autónomos descentralizados en función de criterios territoriales y de las capacidades de gestión a fin de facilitar la actualización, gestión e implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de manera diferenciada. Sin embargo, la participación ciudadana en la planificación del desarrollo sigue siendo formal y normativa –limitada a los procedimientos regulados en el ordenamiento jurídico– pero no encuentra una forma práctica y comunicativa para lograr un rol sustantivo en la definición de políticas, proyectos y metas en los distintos niveles de gobierno.

En síntesis, la segmentación y diferenciación de los ámbitos de intervención pública va creando una superposición de entidades, instrumentos y escalas de gestión pública que aún no tienen mecanismos para su operativización y que amplifican el reto de la multi-escalaridad y la gobernanza multi-nivel.

---

reformó el Código de Planificación y Finanzas Públicas añadiendo secciones específicas sobre el alcance y los contenidos mínimos de la Estrategia Territorial Nacional.

## Los mecanismos para la reconfiguración de la territorialidad estatal

La regulación y diferenciación administrativa del espacio es la base para la gestión pública en el territorio. En el Ecuador existen dos sistemas prioritarios para comprender para la territorialidad del Estado: el Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El primero determina las condiciones para la constitución, representación política, administración y gestión de competencias de las circunscripciones territoriales que constituyen los pilares de la administración pública a través de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Este sistema también define los mecanismos para la descentralización fiscal, administrativa y política, la cual se ejecuta de manera progresiva y obligatoria con base en el principio de subsidiariedad. El segundo incluye el conjunto de entidades, principios, mecanismos, políticas e instrumentos que regulan y orientan la planificación e inversión nacional. En este contexto, la creación de los dos sistemas confronta la histórica división político administrativa de parroquias, municipios y provincias con un proceso de fortalecimiento del Gobierno central, el cual se concreta a partir de nuevas herramientas para la planificación del territorio y la asignación de recursos fiscales.

### Las escalas y competencias de gestión pública

La adopción de la Constitución del Ecuador 2008 marcó un hito en la organización territorial del Estado, pues incluye una redefinición de la organización, cobertura, competencias y facultades de la institucionalidad pública. La redistribución del poder y su vinculación territorial fue contextualizada dentro procesos técnicos, normativos y políticos que promovían la descentralización y la desconcentración administrativa.<sup>11</sup>

---

11 Para lo cual se formularon regulaciones tales como el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010); el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD, 2012); la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016); la Ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación

En términos constitucionales, el Ecuador se define como un país unitario que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (CRE, art. 1). La normativa reconoce cuatro niveles de gobierno organizados territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.<sup>12</sup> Aunque la normativa entrega las directrices para la conformación de regiones –en función de criterios territoriales, demográficos y políticos– hasta la fecha éstas no han sido inviables debido a la trayectoria histórica de la división político-administrativa, la falta de consensos con la propuesta del Gobierno central y a la persistencia de caudillismos locales. En la práctica, la reforma territorial y la redistribución de competencias favoreció gobiernos autónomos descentralizados del nivel municipal –que recibieron un mayor número de competencias en la provisión de servicios– y debilitó a las provincias como escala intermedia de gobierno –dado que perdieron protagonismo en las competencias sobre las áreas rurales.

De otra parte, en el diagnóstico de la organización político-administrativa se advertía que “la delimitación de ciertos territorios ha sido motivo de constantes controversias que de una u otra manera han afectado la integración interna y el desarrollo del Estado.”<sup>13</sup> La reforma territorial también buscaba limitar las expectativas autonomistas de los municipios de Quito y Guayaquil, y atender demandas de grupos sociales y económicos de carácter local que buscaban acceder a recursos públicos. A tal efecto se crearon las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, en un proceso de fragmentación de las provincias que tienen mayor concentración de población, poder político y contribución el PIB nacional, como son Guayas y Pichincha. A la par, se emprendió un proceso para la definición, demarcación y descripción de límites territoriales de parroquias, cantones y provincias.<sup>14</sup>

---

de tributos (Ley de Plusvalías, 2016); Ley Orgánica de Tierras Comunes y Ancestrales (2016); el Código Orgánico del Ambiente (2017); Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014); entre otros.

12 La Constitución también contempla la posibilidad de establecer regímenes especiales para los distritos metropolitanos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas, un tema que adquiere particular relevancia para los procesos de planificación como se explicará más adelante.

13 Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, Registro Oficial Suplemento No. 934 de 16 de abril de 2013.

14 Según información de prensa, en el periodo entre 2013 y 2015 el Consejo Nacional de Límites Internos (Conali), resolvió conflictos limítrofes de distintos niveles de gobierno entre los que

La normativa incluyó procesos simultáneos de regulación y transferencia de competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, para la prestación de servicios públicos y la atención a las necesidades ciudadanas. A diferencia de la descentralización de los años noventa,<sup>15</sup> esta nueva propuesta impulsaba una descentralización integral cuyo eje sería el clarificar e implementar una transferencia gradual y progresiva de competencias obligatorias y del presupuesto necesario para su gestión. Una de las críticas a dicho proceso ha sido el que no reconoce las heterogeneidades de las diversas jurisdicciones de los GAD, en cuanto a los recursos humanos, materiales y financieros que disponen. Esto se ha traducido en una respuesta heterogénea desde los gobiernos locales a la implementación efectiva y eficiente de las competencias transferidas, generando asimetrías territoriales, o demoras e impedimentos en la ejecución de la acción pública.

En el caso de la desconcentración administrativa, se buscó definir ámbitos de cobertura de los servicios públicos provistos por el Gobierno nacional, coordinar la acción pública sectorial para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y constituir una presencia estatal activa a lo largo del territorio nacional (Senplades, 2010, 2014a). Al amparo del Decreto Ejecutivo No. 1577 de 2009, se implementaron las 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1134 circuitos administrativos, como unidades de desconcentración, a fin de propiciar la acción intersectorial de las instituciones en el territorio. En este aspecto cabe destacar la recuperación de la rectoría y el ejercicio de competencias privativas del Estado central en la construcción de infraestructura pública y el control de las empresas públicas de los sectores estratégicos, así como en la prestación de servicios públicos universales –en particular de educación, salud, seguridad ciudadana y bienestar social.

---

destacan 10 de los 22 conflictos interprovinciales, 163 de los 168 inter-cantoniales y 769 de los 772 inter-parroquiales. Disponible en: El Telégrafo, 5 de abril de 2016, <https://goo.gl/3FF5jU> (10-2018).

15 La “descentralización a la carta” del periodo neoliberal favoreció a los municipios dinámicos y la transferencia de competencias que generaban rédito político y beneficios económicos (Larrea, 2012, p. 98). Los municipios más fuertes, como Quito, Guayaquil y Cuenca, asumieron responsabilidades para la provisión de servicios sociales, la generación de empleo y la promoción de inversiones en infraestructuras productivas a través de alianzas público-privadas y modelos empresariales, en una mayor competencia por posicionamiento en la economía nacional e internacional.

Por otra parte, el Gobierno ecuatoriano fue un activo promotor de la integración regional, como mecanismo de diálogo político supranacional para el posicionamiento del país en el ámbito regional e internacional. En este aspecto, se fomentaron iniciativas políticas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). En el ámbito binacional se han ampliado los lazos comerciales y de cooperación con Perú y Colombia. En el ámbito comercial destacan iniciativas como el Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) o el Banco del Sur. Este esfuerzo expresa un ámbito de subjetivación de la soberanía territorial y de la posibilidad de reconfigurar una escala supranacional frente a la dependencia estructural respecto de los países centrales. La reconfiguración de las relaciones multilaterales y las alianzas regionales no tuvo continuidad debido a la politización de las relaciones internacionales, la desaceleración económica y los cambios en la orientación programática de diversos gobiernos en la región.

### **Los lineamientos para la planificación y el ordenamiento territorial de escala subnacional**

En el periodo de referencia se desarrollaron una serie de instrumentos, metodologías y bases de información que han transformado la planificación territorial en la última década, estableciendo “en un tiempo record un mecanismo procedimental que ha disciplinado el actuar de los GAD” (Benabent y Vivanco, 2017, p. 1). La formulación de los PDOT estuvo acompañada de un conjunto de lineamientos para la planificación y sistemas de control de la actuación pública en el territorio.

En el periodo de análisis los gobiernos autónomos descentralizados tuvieron que desarrollar por dos ocasiones, en 2011 y 2015, sus respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.<sup>16</sup> Los planes formulados

---

<sup>16</sup> A tal efecto, la Senplades emitió un conjunto de directrices tales como: los Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias (2011a); los Lineamientos generales para la planificación territorial

en este periodo tienen una connotación racional comprensiva sustentada en los lineamientos emitidos por la Senplades y en el conocimiento técnico de funcionarios, especialistas y consultores que, si bien incorporan etapas de participación social, tienen un sesgo predominantemente instrumental (Brito *et al.*, 2015; Peñaherrera-Cabezas, 2016; Benabent y Vivanco, 2017).

En el 2011, se elaboraron por separado los dos componentes de los PDOT; es decir, los GAD generaban el Plan de Desarrollo por un lado y el Plan de Ordenamiento Territorial por otro. Posteriormente, la Senplades propuso lineamientos comunes y contenidos esenciales de los instrumentos de planificación, propiciando que los dos componentes partan del mismo diagnóstico, siendo que el primero se concentre en los temas socio económicos y del entorno, mientras que el segundo, se enfoque en la red de asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, para finalmente proponer programas y proyectos asociados a un modelo de gestión.

De acuerdo con la información recabada por la propia Senplades, la mayoría de los GAD provinciales y municipales realizaron el trabajo de formulación de los PDOT con sus propios equipos, y en menor proporción se apoyaron en consultorías y asistencia técnica desde la cooperación internacional. Ello ocurre pese a la falta de profesionales técnicos y experiencia previa en la práctica de la planificación. En esa ocasión el acompañamiento desde Senplades se realizó a través de las subsecretarías zonales, pero en su conjunto fue bastante puntual y bajo requerimientos específicos por parte de los GAD. Como resultado, hacia 2012, apenas el 25% de las provincias y el 21% de los municipios contaban con un PDOT aprobado con su respectivo modelo de gestión. En relación con los GAD parroquiales se evidencia que el 53% formuló sus PDOT a través de consultorías.

---

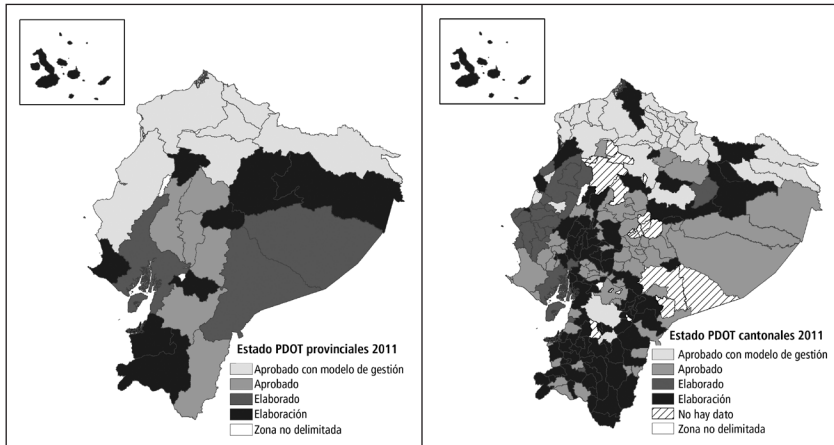
descentralizada (2011b); la Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD (2011c); la Guía metodológica de la planificación institucional (2012a); la Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados (2012b); los Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial (2014b); Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (2015b); Lineamientos para fortalecer la Gestión del Riesgo de Desastres en los PDOT (en conjunto con la Secretaría de Gestión de Riesgo) (2016) y finalmente los Lineamientos de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

**Tabla 1. Mecanismo de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el periodo 2011-2013**

Formulación	% Provincias	% Cantones	% Parroquias
Adm. Directa GAD	62	34	21
Adm. Directa GAD / Consultoría	17	8	6
Consultoría	8	38	53
No hay dato	13	20	17
No tiene			3
TOTAL	100	100	100

Fuente: Senplades 2018 (Fecha de corte: junio de 2012).

**Gráfico 1. Reporte de avance y aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial correspondientes al periodo 2011-2014**



Fuente: Senplades 2018 (Fecha de corte: junio de 2012).



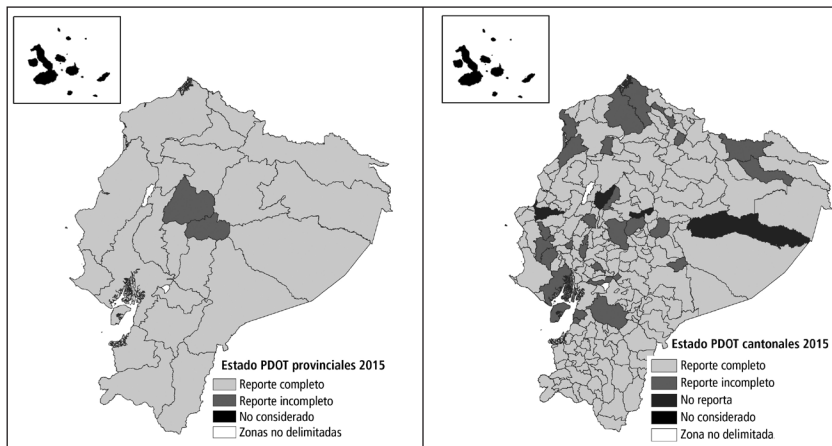
En el año 2014, el Consejo Nacional de Planificación aprobó los lineamientos y directrices para la actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las provincias, cantones y parroquias, en donde se señalan los plazos para reportar la información de dichos planes al Sistema de Información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD). En este segundo ejercicio de planificación los PDOT se conciben como uno solo instrumento cuyos contenidos mínimos incluyen un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión. En esa ocasión la Senplades implementó una estrategia de acompañamiento técnico a los GAD que implicó un gran despliegue en territorio por parte de su equipo nacional y zonal,<sup>17</sup> con el establecimiento de puntos de atención provincial, jornadas de capacitación y entrega de información estadística y geográfica (Brito *et al.*, 2015).

El resultado de este segundo proceso de formulación de los instrumentos de planificación subnacional se evidencia en la aprobación y registro del PDOT en el SIGAD - Módulo de Planificación, siendo que 87% de las provincias y el 77% de los municipios del país cumplieron con este requisito (Brito *et al.*, 2015, pp. 197-200). Sin embargo, a diferencia del ejercicio anterior, la mayoría de PDOT fueron realizados por consultorías externas. La debilidad de los equipos técnicos de los gobiernos autónomos descentralizados para revisar y validar los productos entregados implicó una afectación en términos de calidad de instrumentos de planificación a escala local. No obstante, se avanzó en generar modelos actuales y deseados del territorio como una aproximación a la propuesta de ordenamiento territorial de cada GAD.

---

17 La participación de los GAD en estos espacios de acompañamiento institucional para actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los PDOT incluyó al 71% de las provincias, 83% de los municipios y 60% de las parroquias (Brito *et al.*, 2015, p. 196).

Gráfico 2. Reporte de aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial correspondientes al periodo 2015-2019



Fuente: SIGAD, Reporte a julio de 2018, en Senplades 2018.

Para el próximo ejercicio de actualización de los PDOT –correspondiente al periodo 2019-2023– la pauta del proceso y los contenidos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se encuentra definido en instrumentos normativos. Con base en las experiencias previas, la Senplades está proponiendo guías diferenciadas por cada nivel de gobierno provincial, cantonal y parroquial, considerando además el vínculo que debe existir entre el Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Planes de Uso y Gestión del Suelo que deben desarrollar los cantones.

En su conjunto, la experiencia demuestra los avances y las limitaciones en la creación de un sistema de planificación descentralizado basado en una burocracia técnica y especializada. Ciertamente, la promulgación de instrumentos, metodologías y lineamientos de planificación se confrontó con las restricciones en términos de viabilidad técnica y operativa para implementar directrices que requieren de conocimiento experto y capacidades para la gestión del territorio a escala local. Adicionalmente, Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo (2017) señalan que, si bien existen mecanismos innovadores de interrelación e integración entre la planificación

nacional y los GAD, existe un alto nivel de complejidad en el diseño institucional para la planificación territorial y que este “ejercicio ha sido hasta ahora desde arriba hacia abajo, es decir, de territorialización de la estrategia nacional” (Máttar y Cuervo, 2017, p. 83). Sería prematuro señalar el impacto de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en la transformación de las condiciones de vida a escala local. Tampoco se dispone de una evaluación que permita conocer la calidad de los planes, su internalización como instrumento de gestión pública de los GAD y su impacto en la creación de capacidades institucionales para la planificación territorial a nivel local. Sin embargo, si existe un proceso progresivo de familiarización con los instrumentos y la información de base territorial.

### **Tecnologías de la información para el control de la gestión estatal en los territorios**

La territorialidad del Estado también se construyó a partir de tecnologías de la información y la comunicación que mejoraron la capacidad de representación y legibilidad de los problemas territoriales, pero que también constituyen mecanismos de supervisión de la gestión pública a escala local.<sup>18</sup> Todos estos instrumentos generan una nueva territorialidad estatal mediante los protocolos para el registro de datos y una centralización de la información estratégica para la toma de decisiones, pero que también dan opciones para la veeduría ciudadana de la gestión pública.

A manera de ejemplo, el Sistema Nacional de Información propició la generación de cartografía básica y temática así como estadística desagregada para cada nivel de Gobierno. Este proceso incluyó la toma de fotografía aérea del territorio nacional para la generación de cartografía a 1:25.000, la

---

18 En este grupo destacan: el Sistema Nacional de Información (SNI), Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) y el Sistema de Gestión para Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), el Sistema de control de gestión de los compromisos presidenciales (SIGOB), la plataforma de Gestión por Resultados (GPR), el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef); además se crean las plataformas informáticas del Consejo Nacional de Competencias para el seguimiento a la transferencia de competencias a los GAD y el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD).

creación, mantenimiento y administración de la Infraestructura Ecuatoriana de Datos Geoespaciales, y la definición de lineamientos necesarios para estandarizar la generación, almacenamiento, distribución, uso, difusión y otros aspectos relativos a la información geoespacial (Senplades, 2013b). Tras el Censo de Población y Vivienda de 2010 y las diversas encuestas desarrolladas por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, también se emprendió en el sistema de registros administrativos y el catálogo de datos abiertos gubernamentales como mecanismos de acceso a la información generada por parte de entidades públicas.<sup>19</sup> En este contexto, la difusión de la información geoespacial producida por el Gobierno nacional permitió precisar las propuestas de política pública, impulsar procesos de planificación territorial a nivel subnacional así como cuestionar las prácticas del propio Gobierno en cuanto a la asignación de prioridades y recursos, particularmente en los que respecta a los proyectos extractivos.

Los mecanismos para verificar la articulación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo también generan una otra forma de territorialidad de la gestión pública que obliga a que las entidades subnacionales se adhieran a las prioridades establecidas por el nivel nacional. En este escenario, el SIGAD adquiere relevancia pues permite recabar información de los PDOT por fase de elaboración (diagnóstico, propuesta y modelo de gestión), así como también registrar información de los programas y proyectos priorizados por los GAD, junto con los cronogramas y plazos de avance físico y presupuestario. Estos datos son fundamentales para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas, el cual constituye uno de los criterios para el Modelo de Equidad Territorial y la posterior asignación de recursos a los gobiernos subnacionales a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef) (Senplades, 2012b; 2015a).

Finalmente cabe destacar los mecanismos para la priorización de programas y proyectos de inversión pública. En 2009, la Senplades estableció una coordinación con las entidades de la Función Ejecutiva a fin de estructurar el Plan Anual de Inversiones (PAI) y el Plan Plurianual de Inver-

---

19 Este proceso faculta la creación de sistemas de información local para la actualización, articulación y evaluación de los PDOT, pero su implementación a escala local ha sido marginal.

siones (PPI) para que “las entidades del sector público encuentren procedimientos más efectivos en el proceso de aprobación, gestión y ejecución de programas y proyectos” (Senplades, 2009b, p. 4). Este ejercicio técnico avanzó en la definición de un Índice de Prioridad de la Inversión como una herramienta para ponderar los proyectos con base en tres variables: la generación de empleo, la equidad territorial y la productividad sistémica.<sup>20</sup>

En relación con el componente de equidad regional se estableció un criterio de satisfacción de necesidades básicas en áreas de mayor pobreza y áreas de incidencia de proyectos estratégicos en fase de operación. Para cumplir este criterio las entidades públicas debían justificar la cobertura y localización de los proyectos de inversión dentro de una matriz de marco lógico en el cual se identificaba la línea base, el área de influencia, el impacto sistémico geográfico del proyecto, la articulación con el PND, la entidad operativa desconcentrada que ejecutaría el proyecto, así como el VAN y el TIR, entre otros indicadores.

Es interesante señalar que en un momento de mayor apertura hacia los procesos de desconcentración las administraciones zonales de Senplades tuvieron facultades para emitir los dictámenes de prioridad los proyectos de inversión presentados por las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva pero luego se revirtió esa decisión para que sea sólo la Senplades matriz la que pueda priorizar proyectos con cargo al Presupuesto General del Estado. De otra parte, ante la preocupación por el avance físico de las obras de inversión pública, el Ejecutivo solicitó instalar cámaras para monitoreo permanente y en línea del avance físico de los proyectos emblemáticos a nivel nacional.<sup>21</sup>

En su conjunto estos instrumentos de gobierno electrónico han generado una nueva territorialidad de la administración pública y la planificación del desarrollo, al fomentar mecanismos de control y supervisión

---

20 Los criterios sobre generación de empleo y productividad sistémica remiten a postulados estructuralistas que buscan generar condiciones para la dinamización de la economía y una mayor correlación entre la producción y la demanda agregada de bienes y servicios, para lo cual se considera la intervención del sector público como factor clave en el incremento del capital humano, físico y tecnológico, así como en la creación de condiciones para el consumo interno de productos con valor agregado nacional. Más aún, en un contexto de dolarización, la inversión pública y los sistemas de subsidios se convierten en elemento central para la intervención del Estado en la economía y el territorio.

21 Ver Compromiso Presidencial No. 13354, *Monitoreo de Proyectos Emblemáticos*.

sectorial y en los GAD. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados en materia de sistemas de información y datos, aún quedan importantes retos por desarrollar como la cooperación intersectorial y multinivel para la interoperabilidad entre sistemas, el fortalecimiento de los registros a nivel ministerial para consolidar sistemas de información sectorial fuertes y de actualización permanentes. Similar situación ocurre en el caso de los Sistemas de Información Local (SIL), estos últimos cuentan ya con una norma técnica específica para la generación de geoinformación, pero se requiere desarrollar una estrategia para incentivar su aplicación a nivel local.

## A manera de conclusión

En el transcurso de la última década se observa una transformación en la conceptualización y formas de producción del “espacio estatal”. El Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, las políticas de descentralización y desconcentración, y los lineamientos para la formulación de planes del desarrollo y el ordenamiento territorial constituyeron los instrumentos privilegiados de representación del espacio y la gestión pública en el territorio.

Durante este periodo, la mirada estatal del territorio se fundamenta en un paradigma neo-estructuralista o post-keynesiano que cuestiona las relaciones de producción y el desarrollo geográfico desigual. La inclusión de criterios de equidad territorial en la fase de formulación de las políticas públicas denota una nueva perspectiva respecto del rol del Estado en la promoción del desarrollo, según la cual el aparato gubernamental puede –y debe– intervenir para corregir los desequilibrios regionales a través de infraestructura y equipamiento o mecanismos de focalización en la asignación de recursos. Sin embargo, prevalece un modelo de desarrollo basado en proyectos estratégicos nacionales en los sectores extractivos.

En un primer momento, el espacio geográfico aparece como un atributo subsidiario de la planificación del desarrollo que, si bien tiene un carácter innovador, es ante todo discursivo en la medida en que no se concreta en lineamientos específicos para la gestión pública a nivel territorial. En un

segundo momento, el territorio se constituye en un ámbito central de la planificación nacional y una estrategia para la acción estatal, para lo cual se genera un complejo aparataje técnico de soporte en el marco de la gestión del territorio, la desconcentración y la descentralización. Un tercer elemento de la institucionalización del territorio como ámbito de la planificación a escala nacional es la definición de instancias para la gobernanza multi-nivel.

Los cambios en las maneras de representación del territorio de la década 2007-2017 son un reflejo del juego de intereses y de actores que conformaron el Gobierno nacional en sus distintas etapas, así como también de la falta de una política de Estado de largo plazo. Esta evolución también demuestra una tensión alrededor de la llamada territorialización de políticas públicas que, por un lado, surge desde el nivel central, pero que, por el otro, se pretende implementar en ámbitos geográficos diferenciados. Además, esa tensión se profundiza cuando las políticas nacionales de desarrollo territorial y las políticas territoriales locales generan o acentúan las asimetrías dentro del espacio geográfico, dadas las diferencias que tienen los territorios para insertarse en los procesos de descentralización y globalización. En último lugar es importante resaltar que los instrumentos de planificación nacional no llegaron a incorporar de manera sustantiva consideraciones sobre la justicia socio-ambiental, la plurinacionalidad o la decolonialidad en el uso y ocupación del territorio.

Por su parte, el sistema nacional de planificación avanzó en la formulación de políticas, lineamientos, directrices y metodologías para la gestión del territorio, en un proceso progresivo de fortalecimiento institucional que facultó a que el aparato estatal desarrolle capacidades para representar y actuar en el territorio. Dicha representación institucional del territorio oscila entre la homogenización espacio y la fragmentación de los ámbitos de intervención pública. En el primer caso se presupone la capacidad del Estado –y de la Poder Ejecutivo en particular– para crear una propuesta compartida con base en objetivos comunes que requieren una planificación explícita, lineamientos para la regulación de la gestión pública y metas vinculantes para todos los niveles de gobierno. En el segundo caso, la diversidad cultural, funcional y geográfica del país puja por una planificación

descentralizada, decisiones participativas e informadas, e intervenciones localizadas que reconozcan la heterogeneidad del espacio nacional.

Finalmente, cabe destacar que el proceso de planificación genera una territorialidad de la gestión pública que se encuentra en permanente disputa y reconfiguración. En el periodo 2007-2017 se desarrollaron una serie de dispositivos para regular, orientar y acompañar el proceso de planificación del desarrollo, a nivel sectorial, institucional, y territorial. La experiencia denota la necesidad de trascender una visión desde arriba hacia abajo, así como la dificultad operativa de coordinar y articular procesos locales en la construcción de una propuesta del nivel nacional. Se requiere el compromiso de las autoridades subnacionales, el sector productivo y la ciudadanía en general para que el sistema pueda mantenerse en su estructura y corregirse en su aplicabilidad. En cualquier caso, la presencia del Poder Ejecutivo en el territorio ya no se limita a la localización física de sus dependencias administrativas, sino que incluye mecanismos operativos para la priorización de la acción pública y la asignación de los recursos fiscales en los territorios. En el balance de esta década aún está pendiente una evaluación de la sostenibilidad de la modernización institucional basada en la planificación del desarrollo, así como de su impacto en la transformación de la realidad nacional en términos de mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida a nivel territorial.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (1987). *La evolución de la planificación en el Ecuador*. Quito: BCE-CFN.
- Benabent, M., y Vivanco, L. (2017). “Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales en Ecuador. Un balance general en el marco de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.” Ponencia presentada en el Congreso de Estudios Urbanos del Ecuador, Quito, noviembre.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.



- Brito, L., Morán, I., Avellaneda, F., y Vega, J. (2015). Experiencia de construcción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial-Ecuador. En: *Documentos de Trabajo 2013-2015* (pp. 194-205). Quito: Redeplan.
- Buitelaar, R., Echeverri, R.A., Silva Lira, I., y Riffo, L. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial: estudios de caso latinoamericanos*. Santiago: CEPAL.
- Carrión, F. (2003). *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada*. Quito: FLACSO-OEA-Parlamento Andino.
- Deler, J-P. (2007 [1987]). *Ecuador del espacio al estado nacional*. Quito: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA); Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador (UASB); Corporación Editora Nacional.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Vol. 12). Santiago de Chile: CEPAL-ILPES-Serie Gestión Pública.
- Grugel, J., y Riggirozzi, P. (2012). Post-Neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), 1-21.
- Kaltwasser, C.R. (2011). Toward Post-Neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 46(2), 225-234.
- Larrea, A. M. (2012). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- Lefebvre, H. (2009). *State, space, world. Selected essays*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Leiva, F. (2008). *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Serie Gestión Pública, 59, Santiago: CEPAL.
- López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp- Espaço e Tempo* (Online), 19(2), 297-311.
- Mauguascha, J. (1992). La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972). En Enrique Ayala Mora (Ed.), *Nueva Historia del Ecuador* (pp. 175-226). Quito: Corporación Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, 1830-1895. En Juan Maiguashca (Ed.), *Historia y región*

- en el Ecuador 1830-1930* (pp. 355-415). Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO, CERLAC.
- Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI(125), 741-798.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Colombia: UPTC-Tunja.
- Máttar, J., y Cuervo, L.M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: CEPAL.
- Moncada-Sánchez, J. (1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad*, 13, 27-45.
- Moncayo, P. (2017). *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia*. Quito: FLACSO.
- Montes Lira, P.F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Peñaherrera-Cabezas, J. (2016). La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. *Revista Ciencia UNEMI*, 9(20), 168-179.
- Quintero, R., y Silva, E. (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO, Abya-Yala.
- Radcliffe, S. (2001). Imagining the State as a Space. Territoriality and the Formation of the State in Ecuador. En Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (Ed.), *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
- Radcliffe, S., y Westwood, S. (1999). *Rehaciendo la Nación: lugar, identidad y política en América Latina*. Quito: Abya-Yala.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State. How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven, London: Yale University Press.
- Tulchin, J. S., y Selee, A. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (Vol. 12). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Report on the Americas.

## Documentos de política pública relevantes a los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

- Senplades (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Inversión pública. Guía de productos*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Reforma Democrática del Estado, 2010*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*. Documento de trabajo v.1.1. Quito: Senplades, Mayo.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2011c). *Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2012a). *Guía metodológica de la planificación institucional*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2012b). *Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2013a). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. “Todo el Mundo Mejor”*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Catálogo Nacional de Objetos Geográficos Versión 2.0*. Quito: Senplades
- \_\_\_\_\_ (2014a). *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2015a). *Nuevo sistema de transferencias a favor de los GAD*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2015b). “Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.” Documento de trabajo, Quito: Senplades.

- \_\_\_\_\_ (2017). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. “Toda una Vida”*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2018). “Estado de la Planificación y el Ordenamiento Territorial de Gobiernos Autónomos Descentralizados.” Presentación de Power-Point. Quito: Senplades, Subsecretaría de Planificación Territorial.
- Senplades y Secretaría de Gestión de Riesgos (2016). *Lineamientos para fortalecer la Gestión del Riesgo de Desastres en los PDOT*. Quito: Senplades.