



## *La desvinculante planificación territorial generadora de desigualdades en el Ecuador*

## *The disconnected territorial planning that generates inequalities in Ecuador*

## *O planeamiento territorial desconectado que gera desigualdades no Equador*

Rolando Fabián Zambrano-Andrade <sup>I</sup>  
fzambrano0404@yahoo.es  
<https://orcid.org/0000-0001-9842-1628>

María Ivonne Guillem-López <sup>II</sup>  
ivonne\_guillem@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-5880-5125>

Raúl Alberto Andrade-Naveda <sup>III</sup>  
raulalbertoandrade@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-2238-1284>

Juan Carlos Suarez-Quishpe <sup>IV</sup>  
juancarlosuarez@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-7458-7639>

**Correspondencia:** [fzambrano0404@yahoo.es](mailto:fzambrano0404@yahoo.es)

Ciencias Técnicas y Aplicadas  
Artículo de Investigación

\* **Recibido:** 23 de agosto de 2022 \* **Aceptado:** 28 de septiembre de 2022 \* **Publicado:** 06 de octubre de 2022

- I. Licenciado en Gestión Local y Magíster en Proyectos de Desarrollo Endógeno, Universidad Politécnica Salesiana, Investigador, Chone, Ecuador.
- II. Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Administración Pública y Literatura Infantil, Docente Investigador del Instituto Superior Tecnológico San Pedro de Portoviejo, Bahía de Caráquez, Ecuador.
- III. Licenciado en Administración de Empresas, y Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, Chone, Ecuador.
- IV. Sociólogo Universidad Técnica de Machala, Magíster en Género y Desarrollo, FLACSO Ecuador, Quito, Ecuador.

## Resumen

La planificación estratégica y el ordenamiento territorial es un aspectos esencial en el Ecuador contemporáneo en sus jurisdicciones internas, cobrando importancia y pertinencia para con la población y el territorio abordado en el presente ensayo delimitado en el periodo correspondiente al 2009-2019, siendo reciente, no es producto presente, sino parte de la configuración colonial Inca-español que instaló semánticas, formas y pragmáticas organizativas reforzadas en la república a través de tres marcos: 1. institucionales, 2. normativos y 3. programáticos, los que siguen vigente en la dominante estatalidad política centralista y por el uso capitalista del territorio, enfoque que ha incidido e incide en las jurisdicciones internas, de: provincias, cantones y parroquias a las que se les hace una revisión documental mostrada en evidentes desigualdades generadas social y territorialmente, insumos sustancial a ser puesto en perspectiva que deben ser superadas: estructural, estatal y socialmente.

**Palabras claves:** Planificación territorial; Centralismo; Policentrismo; Desigualdades.

## Abstract

Strategic planning and territorial ordering is an essential aspect in contemporary Ecuador in its internal jurisdictions, gaining importance and relevance to the population and territory addressed in this essay delimited in the period corresponding to 2009-2019, being recent, not It is not a present product, but part of the Inca-Spanish colonial configuration that installed organizational semantics, forms and pragmatics reinforced in the republic through three frameworks: 1. institutional, 2. normative and 3. programmatic, which are still in force in the dominant centralist political statehood and for the capitalist use of the territory, an approach that has affected and affects the internal jurisdictions, of: provinces, cantons and parishes to which a documentary review is made, shown in evident inequalities generated socially and territorially, substantial inputs to be put into perspective that must be overcome: structural, state and socially nt.

**Keywords:** Territorial planning; Centralism; polycentrism; Inequalities.

## Resumo

O planejamento estratégico e ordenamento territorial é um aspecto essencial no Equador contemporâneo em suas jurisdições internas, ganhando importância e relevância para a população

e território abordado neste ensaio delimitado no período correspondente a 2009-2019, sendo recente, não Não é um produto presente , mas parte da configuração colonial inca-espanhola que instalou semânticas, formas e pragmáticas organizacionais reforçadas na república por meio de três marcos: 1. institucional, 2. normativo e 3. programático, que ainda vigoram no estado político centralista dominante e para o uso capitalista do território, uma abordagem que afetou e afeta as jurisdições internas, de: províncias, cantões e paróquias para as quais é feita uma revisão documental, mostrada em evidentes desigualdades geradas social e territorialmente, insumos substanciais a serem colocados em perspectiva que deve ser superado: estrutural, estatal e socialmenten.

**Palavras-chave:** Planejamento territorial; Centralismo; policentrismo; Desigualdades.

## Introducción

El Ecuador republicano de 1830 está llegando a su bicentenario, tiempo en el cual paso de la colonización Inca-español, a ser gobernado por una criolla oligarquización latifundista que sostuvo la dominación y control estatal en disputa entre facciones regionales sierra-costa, “superada” con el desarrollismo de los 50 del s. XX que indujo a la “modernización estatal” mediante la penetración socio-territorial constituyendo jurisdicciones internas, en: provincias, cantones y parroquias a las que se les dotó de marcos normativos e institucionales, acompañado de sentidos programáticos para el ejercicio de competencias político-administrativas. (Maignashca, 1994: 357-358).

La transición en mención no alcanza para superar el modo de desarrollo pre-capitalista agroexportador, ni con el extractivismo petrolero-minero desde los 70 del s. XX, tampoco con el débil industrialismo urbano que instaló el modelo de Estado nacional moderno y democrático, coartado tempranamente por el poderoso neoliberalismo planetario desde 1980, desarmando la mínima estatalidad desarrollada, descentralizando disparidades regionales (Barrera, 1999), sin que haya logrado cierto nivel de desarrollo e igualdad extendido hasta el vigente ensayo neo-constitucionalista del 2008 sin resolver los déficits esenciales para la vida de la población, menos la solvencia económica condicionante que refunde el Estado nacional.

Este Ecuador es parte constitutiva de la región Latina de América en el mapa estatal, político, lingüístico, institucional, vecindario, correspondiéndole los sentidos comunes dados desde el siglo XV con la inicial conquista Inca, la posterior española-europea, hasta llegar al

republicanismo con el vigente Estado liberal eurocéntrico, adoptando y adaptando una suerte de republicanismo anglo-latino, mezcla que parió el civilizatorio mestizaje, no solo como producto racial, sino de dominación estatal-societal.

Las transiciones identificadas, la república ensaya implantar un modelo de Estado nacional a la par de los de la región, intento fallido, debido a que no fue convenido el sentido de Estado-nación, sino de la supremacía del Estado elitista de corte oligárquico-burgués desarrollista; es con la versión desarrollista que se redefine una nueva geografía de poder de dominio interno, determinando categorías y subcategorías espaciales para las jurisdicciones-territorios tanto centrales y urbanas, como para la periferia, dependiendo del peso específico poblacional, económico y político anclados al dominio estatal-centralista (Deller, 1978:100-102).

En esta etapa “moderna-desarrollista”, es donde el Estado nacional se configura, sin despojarse del dominio elitista, sentido extendido al dominio y control territorial, reforzando la acción educativa y la presencia militar con la estructuración de niveles de gobierno que reforzó al colonial cabildo municipal como eje central, introduciendo al provincial desde 1945, pero como nivel de gobierno a partir de 1970, terminando en el 2000 con la conformación de las juntas parroquiales como nivel de gobierno rural; con toda esta “capacidad estatal” no se logra el ansiado bienestar colectivo y la democratización socio-territorial-institucional porque el “poder está cada vez más centralizado en el Estado, mientras la ciudadanía se vuelve más autónoma” (Domínguez, 2020: 275); esta autonomía ciudadana obviamente desvinculada del Estado-centrismo que se despojó de pertinencia socio-territorial.

En el corto periodo desarrollista se ha dotado a los territorios de jurisdicciones con representación o gobierno político-administrativo, sustentado mediante normas específicas, ensayando proceso de planificación nacional-local con la inicial JUNAPLA en 1954, hasta llegar al periodo 2009-2020, mismo que es acogido en el presente trabajo como campo de análisis, pasando revista a los atrasos y pobrezas estructurales presente con y por la acción estatal mediante el uso instrumental de la planificación nacional-territorial, más cuando esta no fue demandada interna y/o socialmente, sino influida por el desarrollismo en mención, que reconociendo avances sociales, pero con dominio elitista impide se superen los bienes básicos, que no deja pasar a un segundo estadio que logre índices medio de desarrollo humano, instalando desigualdades por el esencial uso capitalista del territorio, provocando los desequilibrios evidentes en la geografía nacional.

Es en este periodo que se define la nueva geografía de poder facilitando su estructuración de la mano con el neoliberalismo desestatizador que instaló la pobreza socio-territorial en la amplia periferia nacional, la que llega hasta la periferia urbana, escenarios que concentran los mayores atrasos, pobrezas y desigualdades sustentado como imaginario dominante, que los y con los niveles de gobierno, aunque tengan las condiciones de iguales no superaran desigualdades que altere a la periferia rural y urbana ni con los ensayos planificadores local del periodo definido, debido a que el sentido conceptual y metodológico sigue siendo centralista.

Situación nada contribuyente que pase del estructural estadio primario rural-agrario, al prioritario urbano semi-industrial, aunque se haya dotado de los necesarios aspectos básicos esenciales, a pesar de aquello se han configurado asentamientos humanos estratificados prioritariamente urbanos en desmedro de la ruralidad, prioridad que ha distribuido una morfología entre la centralidad del poder, con una mayoritaria periferia como determinante del control capitalista del territorio con una marcada ausencia de democratización institucional-territorial sin que logre justicia social y territorial.

## **Metodología**

El presente trabajo se sustentó metodológicamente por medio de la revisión documental al ejercicio de la planificación territorial estatal, enfoque asociado a la comprensión de la planificación no sólo como un fenómeno individual, sino colectivo que se manifiesta en la realidad, haciendo una aproximación como si fuese un objeto de estudio. Mediante este punto de vista, se tiene en cuenta que el proceso de planificación se interrelaciona estrechamente y modifica la estructura e interrelaciones presentes a nivel regional o local objeto de estudio de intervención. Aquí es posible asumir que la planificación no es neutra con el objeto, ya que lo modifica: antes, durante y después del proceso favorable a la perspectiva del bloque dominante. Este fenómeno tiene mayor nitidez al analizar las metodologías en aplicación respecto de los resultados del proceso de planificación; los efectos aquí observados se limitan al periodo 2009-2020, periodo prudencial por su posterior intervención; aunque la dinámica impuesta sigue siendo obtener un plan jurisdiccional, lamentablemente a este se lo ha convertido en un documento, que aunque contenga un supuesto imaginario de cambios y modificación socio-territorial, en el fondo resulta la profundización hegemónica estatal-centralista.

## **La planificación y el ordenamiento territorial del Ecuador**

### **El devenir de la planificación territorial del Ecuador**

El actual Ecuador republicano liberal desde 1830, es producto del independentismo que no lo desligó de la colonialidad, gobernado por un criollismo oligárquico llegando hasta los 50 del siglo XX, periodo en el que se instala una incipiente estatalidad de la mano del desarrollismo cepalino que intenta imprimir la “modernización” necesaria similar al de la región, donde el Estado nacional debía estructurarse internamente en jurisdicciones: provincias, cantones y parroquias; a cada una de éstas se les otorgó un nivel de gobierno y/o representación política que han terminado fraccionando y fragmentando la gestión del Estado conformada actualmente por 24 provincias, 221 cantones y 825 parroquias rurales, limitando la ansiada unidad nacional ensayada sin lograrlo con 20 Constituciones (1830-2008), las que han pretendido sustentar condiciones objetivas y subjetivas que creen, conformen y/o configuren un sistema político y régimen de gobierno nacional-local.

A pesar del fraccionamiento-fragmentación interna, este se sostiene por los sentidos y dominio centralista abordado narrativamente en “Ecuador Drama y Paradoja” (Benítez, 1950), el que presenta los acontecimientos y actores políticos desde el colonial incaico-español, trasladado a la república liberal, llegando hasta la frontera de la constitución estatal desarrollista aquí mencionada; ubicando al “Ecuador: del espacio al Estado Nacional” (Deler, 1987), que estructuró la geografía de poder más allá de las jurisdicciones internas con categorías espaciales al territorio nacional, ratificando el desequilibrio nacional sin contener la policéntrica visión que hiciera una equilibrada unidad nacional; diferencias identificadas y profundizadas en, “Ecuador un País en Ciernes” (Quinteros, 1991), por la inexistencia estatal antes de la república sustentado en un pre-capitalismo no superado con/por el extractivismo petrolero-minero de los 70 del s. XX, ni con el débil industrialismo, afectado tempranamente por el neoliberalismo desde 1980, profundizando el “desarme descentralizador, con disparidades regionales y modo de desarrollo” (Barrera, 1999). Estos insumos sustanciales han dado soporte al propuesto y vigente ensayo neo-constitucionalista del 2008, apropiándose teóricamente de los aspectos inconclusos que han evitado refundar el deseado Estado nacional democrático ecuatoriano.

Al descrito Ecuador parte de la América Latina indo-hispana-republicana, se pasa revista a los atrasos estructurales y pobreza presente en la acción estatal mediante y por el uso instrumental

de la planificación, presente a fines del siglo XIX incorporada como noción de “previsión”, asociada a una etapa dentro de un ciclo de administración del Estado. Esta previsión calculaba el porvenir, específicamente en la utilidad y validez en relación con el Estado del “Gobernar es prever” (Fayol, 1916); en este Estado incipiente fue necesario conformar una institucionalidad decidora guiada desde 1948 por la creada Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); en esta época el Ecuador está poblado por 71,7% de ruralidad (CEPAL, 2017), necesitando orientar no solo políticas, de la mano de la acción planificadora desarrollista, iniciándose la transformación de la esencial estructura comunal agraria, a la tendencial estructuración social donde el Estado ha cumplido un rol director en la construcción del dominante espacio urbano-industrial nacional.

Este sentido planificador estado-centrista no fue demandado interna y socialmente, sino influido por el desarrollismo global, logrando avances sociales sin que se superan los elementales bienes básicos que lo ubique con índices medio de desarrollo humano, sosteniendo un Gini a junio de 2021 de 0,493 a nivel nacional, 0,478 en lo urbano, y 0,477 en lo rural; nada comparable con el registro más bajo del 2017, que en lo nacional estaba en 0,462, donde el urbano fue del 0,442, y el rural de 0,434; determinando que este Gini se ha incrementado (INEC, 2021); independientemente de la comparación temporal y/o espacial, las desigualdades están estructuralmente presente por el uso capitalista del territorio provocador de desigualdades en toda la geografía nacional.

Aquí es pertinente ubicar el origen de la desigualdad tomando en cuenta la perspectiva crítica vinculada al proceso del desarrollo del capitalismo, caracterizado por un conjunto de contradicciones entre las que se destacan el desarrollo desigual en el tiempo (crisis periódicas) y en el espacio (brechas rural-urbano, brechas geográficas entre países) así como por la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y el bienestar social presente en todos los niveles de la estructura social (Cueva, 2004) (Harvey, 2021).

Lo anterior tiene que ver en cuanto a pasar del estructural estadio primario rural-agrario, al prioritario urbano semi-industrial, donde al Ecuador le fue necesario dotarse de aspectos básicos esenciales configurador de asentamientos humanos estratificados de primera, segunda, y la obvia periferia por el determinante control capitalista del territorio; es aquí donde el ejercicio planificador abordado no concibió el sentido nacional policéntrico, tampoco la democratización institucional-territorial que da como resultante una mayoritaria periferia nacional.

Donde el significado social de la planificación como acción y fuerza vitalizadora no ha sido la máxima estatal, sino el instrumento ideal de la expansión del capital y la reproducción de la pobreza socio territorial capitalista, ya que con la inicial dotación de bienes básicos y servicios sociales debían crearse las condiciones para un mayor aprovechamiento intencional de la economía, que con la introducción externa modifique la estructura productiva territorial, solo llevándolo a la consecuente mercantilización esquiladora, pero con mayores ventajas hasta empresariales inducidas por el Estado vs la sobreviviente subsistencia de la local, donde esta última ha salido perdiendo, además de haberse sometido a la externa. (Bielza de Ory, 1991).

Esta planificación como acto de proyectar tiene variadas connotaciones y usos, los cuales pueden y deben darle sentido siendo continua y temporal, en la mayoría de los casos se redujo a ser instrumental; aun así en todos los casos toma en cuenta o parte del pasado como antecedente, insumo que sirve para ubicarse en la temporal realidad presente y pensar proyectarse al futuro; todas han sido y son parte de los ejercicios o ensayos implementados en América Latina, de estos un relevante enfoque es el Prospectivo, con el que anticipa lo que debe suceder en el futuro interviniendo deliberadamente con lo propuesto o corregir distorsiones propias en este caso del territorio y en los niveles subnacionales de gobierno aplicados en periodos gubernamentales (cada 4 años), que debiendo aprovechar las oportunidades que ofrecen los contextos externos, como: la tecnología, cooperación financiera, hacerlos efectivos siempre que haya una cartera de proyectos o programas diseñados por especialistas.

Otro enfoque es la Planeación Estratégica, esencial para el empresariado privado, trasladado a la estatalidad con el fin de darle eficiencia en la prestación de servicios, más que nada en lo social; este se concentra focalizando objetivos, y la estrategia mediante la “adopción de un curso de acción o de los criterios que lo definen encaminados a influir en una transformación deliberada de la realidad, desde una situación inicial hasta un estado final que se define como deseable” (Medina-Echeverría, 1977), enfoque estatalmente bastante institucionalizado.

El enfoque estratégico en la planificación jurisdiccional se asocia a las condiciones cambiantes de la relación del Estado, territorio y ciudadanía, en un contexto internacional caracterizado por la creciente influencia global en el desarrollo de entidades territoriales como las ciudades, por ejemplo, las globales y las crecientes demandas por parte de la comunidad por respuestas descentralizadas más rápidas y eficientes del Estado (Fernández Güell, 2006). Lo estratégico parte del diagnóstico mediante la tan conocida matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades,

Debilidades y Amenazas), insumo necesario para diseñar la visión estratégica, con objetivos futuros que se desean alcanzar, formulando estrategias de un conjunto de ejes temáticos que señalan el camino para el logro de los objetivos definidos, aterrizando en un conjunto de actividades.

Estos enfoques metodológicos no han hecho que la descentralización sea la respuesta más adecuada para incidir creativa y políticamente en el territorio, ya que se sigue ensayando espacios de coordinación desde las potencialidades del Estado central con y entre los niveles de gobierno. Esta coordinación ha logrado ciertos márgenes de gobernabilidad, pero reafirmando la centralista dominación estatal nacional, que no es nueva en cuanto a la “centralización política y descentralización administrativa” (Ayala Mora, 2002) como fórmula en el Ecuador, usada a fines del s. XIX durante los gobiernos del progresismo. Es por esto que el estatal dominio se arroga metodológica y normativamente la visión estructural de la planificación a las jurisdicciones sin que sean decididas por estas, además “resulta evidente que una multiplicación de instancias de gobierno encarece el costo del funcionamiento del Estado y dificulta la gestión pública por la yuxtaposición de administraciones, a las que el ciudadano debe recurrir para resolver sus problemas, los cuales muchas veces acaban colisionando entre sí, y fruto de la descoordinación, no resuelven las necesidades sociales” (Viciano, 2009: 106).

A los enfoques planificadores en mención les fue necesario incorporar más que una metodología, la participación de la sociedad, involucrando a los actores territoriales claves y en este caso más que decisores, han sido testigos de las pretensiones de la gobernanza en cuanto a crear un espacio de legitimidad más allá de la ilusoria ficción electoral que pretende provocar equidades, más que igualdades, cubriendo con glamour a la democracia estatal, reforzando mucho más a la “igualdad de mercado” definida por Álvaro García (2020), suponiendo democratización a la descentralización neoliberal, coincidiendo con la elección de gobernantes locales en Latinoamérica a partir de los 70 del s. XX; esta participación contempló todo el ciclo de la planificación, desde el diagnóstico, hasta el ejercicio de la “toma de decisión” con la definición de objetivos, estrategias, seguimiento y control de todo el proceso planificador; además de los mecanismos prácticos mediante mesas locales de participación, presupuestos participativos, hasta conformación de consejos de planificación participativa, consultas ciudadanas, cabildos abiertos, asambleas locales; esta gama metodológica, teóricamente efectiva ha seguido la línea de la

instrumentalización, debido a que la rendición de cuentas no ha tenido el mismo procedimiento significativo y vinculante a la acción de la gobernanza local.

Es por esto que hasta la actualidad la estrategia de la planificación territorial sigue siendo y es la nueva forma de reafirmación Estado-céntrica que amplía el territorio estatal y como tal la extensión del poder político esencialmente por vía regulatoria, territorializando el disfraz e intención de resolver la problemática socio-territorial, aunque en el fondo sigue aprovechando los recursos y el trabajo de la población extendiendo la dominación del capital. (Lucero, 2019), resumido por Monedero (2012), este proceso planificador estatal-centralista ha tendido a: (1) menor participación popular en la política; (2) primacía de lo individual sobre lo colectivo; (3) sustitución del Estado por el mercado, como de determinados actores sociales; (4) preponderancia de lo técnico sobre el político; con este último se pretende sustituir mediante una ingeniería planificadora por sobre la estatal gestión de la política.

### **Análisis de la implementada planificación territorial del Ecuador**

Con los “procesos” de planificación jurisdiccional del Ecuador se reafirma el territorio desde el 2009, afianzando la centralización con descentralización ineficiente dejando sin cabida un nuevo contrato Estado-sociedad-territorio mediante el ejercicio planificador y de ordenamiento territorial, convertidos solo en instrumentos políticos de incidencia nacional-local sin logros definitivos en cubrir los aún existentes déficits socio-territoriales tan necesarios para entrar a un segundo estadio de desarrollo territorial y hasta de cierto autodomínio que minará el centralismo estatal.

Más bien este tipo y enfoque planificador sostiene los déficits básicos, sin surtir efecto que dinamice el territorio, este sigue inmóvil y mínimamente asistido, sin alterarse, más allá del crecimiento poblacional vegetativo que solo ensancha la espacialidad de los asentamientos; las dinámicas mínimas acaecidas han sido producto de atractividades por la instalación de proyectos emblemáticos, explotación productiva o de recursos naturales, como: petróleo, camarón, minas, y en las vecindades fronterizas internas o binacionales.

La estatal metodología planificadora ha profundizado la segmentación jurisdiccional de provincias, cantones y parroquias, que para nada ha contribuido a lograr equidad o justicia policéntrica que acerquen a las jurisdicciones de la mayoritaria periferia a los espacios centrales de Quito-Guayaquil y algo Cuenca; con lo mencionado se ha solventado mínimamente carencias

básicas, aunque comprometido con los Objetivos del Milenio hasta el 2015, y los vigentes de Desarrollo Sostenible al 2030, la tabla que sigue muestra la evolución de las aún no resuelta pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

**Figura 1:** Necesidades Básicas Insatisfechas

<b>Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>2011</b>	<b>39,4</b>	<b>22,1</b>	<b>73,7</b>
2012	36,8	19,5	70,8
2013	38,7	25,7	65,7
2014	35,4	24,8	57,8
2015	32,9	22,0	55,8
2016	32,0	22,3	52,6
2017	31,8	20,5	56,1
2018	33,5	21,4	59,5
2019	34,2	21,4	61,6
2020	32,6	21,8	55,7
<b>2021</b>	<b>33,15</b>	<b>22,0</b>	<b>57,0</b>

Fuente y elaboración: INEC, 2022

La tabla anterior da cuenta que en una década las NBI se han reducido, sin que haya variado en lo urbano y una mayor reducción en lo rural; en lo urbano el déficit sigue localizado en la periferia, donde sus gobiernos locales pudieron causar mayores efectos en justicia o equidad territorial.

Otro de los indicadores estructurales relevantes que evidencian desigualdad son los ingresos, la tabla que sigue registra la década 2011-2021 (diciembre).

**Figura 2:** Pobreza por ingresos

<b>AÑO</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
	<b>Pobreza %</b>			<b>Pobreza extrema %</b>		
<b>2011</b>	<b>28,6</b>	<b>17,4</b>	<b>50,9</b>	<b>11,6</b>	<b>5</b>	<b>24,6</b>

2012	27,3	16,1	49,1	11,2	5	23,3
2013	25,6	17,6	42	8,6	4,4	17,4
2014	22,5	16,4	35,3	7,7	4,5	14,3
2015	23,3	15,7	39,3	8,5	4,4	17
2016	22,9	15,7	38,2	8,7	4,5	17,6
2017	21,5	13,2	39,3	7,9	3,3	17,9
2018	23,2	15,3	40	8,4	4,1	17,7
2019	25,0	17,2	41,8	8,9	4,3	18,7
2020	33,0	25,4	49,2	15,4	9	29,1
<b>2021</b>	<b>27,7</b>	<b>20,8</b>	<b>42,4</b>	<b>10,5</b>	<b>5,9</b>	<b>20,6</b>

Fuente y elaboración: ENEMDU, 2022

La tabla 2 evidencia disparidades más allá de las sociales, las territoriales de la pobreza por ingreso, esta se mantiene en lo nacional y urbano y el año más bajo es el 2017, mientras en lo rural se ha reducido en un poco más de 8 puntos, mientras que la pobreza extrema sigue inalterada en lo nacional y urbano, ligeramente reducida en lo rural, donde el año 2020 es el pico de mayor incremento registrado producto de la alta incidencia del COVID 19.

Estos registros de carácter estructural están directamente relacionados por la agravada situación que afecta a la economía y por ende a los sectores productivos que son determinantes tanto en lo privado, como en lo público, además que el Estado dejó de participar de manera significativa en la economía a partir del 2014, afectando la fuerte significación en las responsabilidades sociales de manera sustancial; para mayor muestra la tabla que sigue evidencia indicadores que relacionan población y empleo al año 2018.

Figura 3: Población e indicadores de empleo

Indicadores	2018		
	Nacional	Quito	Guayaquil
Población en Edad de Trabajar (PET)	8.534.515	1.525.709	1.970.806
Población Económicamente Activa (PEA)	5.384.306	936.072	1.248.607
Población Económicamente	3.150.209	589.637	722.199

Inactiva			
Empleo Adecuado/Pleno %	49,3	57,9	52,6
Subempleo %	16,3	9,7	18,9
Desempleo %	4,8	8,2	3,1
Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2018			

De la población en edad de trabajar y la PEA del Ecuador, Quito y Guayaquil concentran el 40%, concentración natural atraída por el capital en los espacios centrales por el uso capitalista del territorio evidenciando un mayor % de pleno empleo; la lectura ratifica la sostenida centralización capitalista vs la pobreza y desigualdad de la periferia urbana y nacional.

Los registros estadísticos son relevantes y esenciales porque “diagnostican” la intervención estatal, la que supone debe corregir las disparidades diseñando un modelo deseado logrando territorios equilibrados. La geografía poblacional ecuatoriana demuestra su preponderancia urbana sin que se haya detenido su crecimiento, al 2010 las dos ciudades centrales con más de dos millones de habitantes cada una dominan el contexto, seguida por 20 que están entre los 100-500 mil habitantes; otro nivel más bajo están 103 que aglomeran entre 20-100 mil habitantes, y 98 con menos de 20 mil habitantes cada una (INEC); lo dicho determina que la totalidad urbana concentran el 62,76% de la población nacional.

Es por la importancia urbana identificada que ONU-Hábitat seleccionó 27 ciudades para realizar un estudio de Prosperidad Urbana (tabla 4) coincidente con la realización de Hábitat III en Ecuador al 2016. A pesar de aquello, el contexto urbano hasta ahora no logra universalizar sus bienes básicos, solo aventaja lo rural, porque en lo urbano residen recursos y servicios superiores potencialmente más poderosos, por la diversidad de habilidades y medios con que cuenta, como a las posibilidades de aprendizaje y de inventiva alcanzado, la existencia de redes de cooperación y de movilización social logrado. (Zambrano, 2012: 96).

Figura 4: Población de 27 ciudades seleccionadas que se midieron la prosperidad urbana.

Orden de Prioridad	CIUDAD	Productividad	Infraestructura	Calidad de Vida	Inclusión Social	Sostenibilidad Ambiental:	Gobernanza y Legislación	Promedio CPI	Resultado de Prosperidad Urbana Global
1	Cuenca	64,78	63,34	64,48	68,68	47,25	62,37	<b>61,4</b>	Moderadamente sólida
2	Ambato	62,67	61,89	61,89	67,81	52,07	57,66	<b>60,46</b>	
3	Quito	61,34	66,83	61,15	68,55	42,08	65,04	<b>60,08</b>	
4	Latacunga	61,45	69,34	58,96	63,55	43,14	54,72	<b>57,9</b>	Moderadamente débil
5	Ibarra	54,52	65,79	61,4	68,08	45,17	49,82	<b>56,85</b>	
6	Manta	57,86	60,24	58,94	54,16	39,36	66,06	<b>55,41</b>	
7	Santo Domingo	56,62	55,7	56,68	64,97	37,28	65,97	<b>55,29</b>	
8	Machala	57,48	70,24	58,21	60,35	29,13	67,41	<b>55,06</b>	
9	Otavalo	59,74	69,02	61,24	64,3	27,26	61,64	<b>54,87</b>	
10	Guayaquil	57,93	61,25	57,32	67,04	30,59	62,18	<b>54,4</b>	
11	Portoviejo	52,94	61,06	60,9	54,57	42,44	51,61	<b>53,53</b>	
12	Riobamba	57,22	68,29	62,51	57,56	30,73	54,07	<b>53,47</b>	
13	Loja	52,94	77	65	58,3	30,87	45,79	<b>52,87</b>	
14	Chone	55,03	62,11	61,35	56,96	31,23	56,2	<b>52,51</b>	
15	Zamora	57,63	65,35	56,36	57,08	30,99	55,19	<b>52,41</b>	
16	Quevedo	51,12	53,93	55,22	65,91	31,11	65,21	<b>52,26</b>	
17	Duran	58,99	56,19	60,41	62	29,7	54,98	<b>52,22</b>	
18	Tena	60,17	59,24	55,95	57,31	31,18	52,86	<b>51,58</b>	
19	Daule	54,8	55,4	59,18	64,5	30,38	53,09	<b>51,51</b>	
20	Santa Elena	53,87	54,87	57,89	53,55	31,09	64,31	<b>51,35</b>	
21	Milagro	56,5	58,81	56,38	64,9	27,29	47,46	<b>50,07</b>	
22	Quinindé	55,91	50,14	51,8	57,21	30,97	56,43	<b>49,39</b>	Débil
23	Babahoyo	53,39	54,93	55,34	54,93	30,66	50,07	<b>48,91</b>	
24	Esmeraldas	48,09	62,82	56,48	59,11	25,68	44,37	<b>47,51</b>	
25	Orellana	57,77	56,04	53,97	56,28	26,78	42,61	<b>47,32</b>	
26	Morona	53,84	58,18	53,64	53,14	30,99	39,89	<b>47,18</b>	
27	Lago Agrio	54,26	53,5	50,03	57,94	27,19	47,25	<b>47,02</b>	

Fuente y elaboración: reporte del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas. ONU-Hábitat,

2016

Estás 27 ciudades constituyen una significativa representación poblacional, en sus cantones promedian el 63,22% como el mayoritario 76,4% de la urbana nacional y el 47,98% de la población nacional al 2010 (INEC); hay que identificar que esta composición población urbana no es uniforme, sino asimétrica en el conjunto de las 27 ciudades, donde Quito y Guayaquil concentran el 55,92%.

De los seis índices que hacen la rueda de prosperidad, dos de las tres ciudades centrales del Ecuador la encabezan: Cuenca y Quito con calificaciones que llegan al 60% sin que sea lo más óptimo, debido a que los ejercicios de planificación que ejecutan sigue subordinado a la dotación de infraestructura, insumo esencial para subir de nivel, pero abona a la expansión y sostenimiento del capital privado inmobiliario y comercial; esta intervención no ha contribuido a la organización espacial, más bien mantiene y administra el desorden o los desequilibrios que demuestra el límite o fracaso planificador estatal, mucho más en el neoliberalismo.

En la planificación de infraestructura, la inmobiliaria es central, a pesar de aquello no ha tomado en cuenta la oferta y demanda que pudo alcanzar autonomía con sus tres vertientes: autoconstrucción, privada y pública; en todos los casos esta variable es excluyente, debido a que requiere de inversión de la que no dispone el país, este sector representa el 9,47% de PIB nacional (Banco Central, 2020).

Para mayor fundamentación de lo anterior parte, las cuentas nacionales que registra el Banco Central al 2020, en este se inscriben los 14 sectores más relevantes de las economías cantonales y del contexto nacional, con este registro se da cuenta la esencial concentración territorial del capital, y de la evidente distribución de la pobreza en la periferia mostrada en la tabla que sigue.

**Figura 5:** Per cápita de cantones capitales de provincia

N°	Cantones	Per cápita (USD)	N°	Cantones	Per cápita (USD)
1	Orellana	10.600	5	Cuenca	6.706
2	Esmeraldas	8.916	6	Lago Agrio	6.892
3	Quito	8.610	7	Machala	6.813
4	Guayaquil	7.697			
<b>Per cápita media nacional</b>					<b>5.670</b>
8	San	5.458	17	Loja	4.262

	Cristóbal				
9	Latacunga	5.454	18	Tulcán	4.181
10	Pastaza	4.956	19	Santo Domingo	4.170
11	Babahoyo	4.819	20	Azogues	3.899
12	Ambato	4.645	21	Guaranda	3.380
13	Ibarra	4.473	22	Morona	3.346
14	Riobamba	4.443	23	Tena	2.890
15	Zamora	4.321	24	Santa Elena	2.343
16	Portoviejo	4.318			

Fuente: Banco Central, 2020

De la tabla anterior, 12 capitales provinciales tienen mayor per cápita que el resto de sus cantones: Guaranda, Latacunga, Riobamba, Machala, Esmeraldas, Ibarra, Loja, Morona, Pastaza, Quito, Santo Domingo y Azogues; 7 capitales de provincias tienen un per cápita mayor que el promedio nacional (5.670 USD): Orellana, Esmeraldas, Quito, Guayaquil, Cuenca, Lago Agrio y Machala, el resto está por debajo del per cápita medio nacional.

Solo 27 cantones (12,21%) de los 221 del Ecuador sobrepasan el per cápita medio nacional, estas son el mayor asiento de la concentración del capital nacional: Quito, Guayaquil, Cuenca, Rumiñahui, Samborondón, Durán, Machala, Montecristi, Manta, Jaramijó; por industria petrolera (explotación y refinación) 8: Esmeraldas, Libertad y Shushufindi, aquí se identifica el mayor per cápita nacional que es Cuyabeno (45.186 USD), Joyas de los Sachas, Orellana, Aguarico y Lago Agrio; Yantzaza (minas), 3 por ubicación de hidroeléctricas: Sevilla de Oro, Chaco, Baños; el atractivo turístico de Santa Cruz; la agricultura también tiene los destacados cantones: Espejo, Pueblo Viejo y Valencia, acompañado de Junín con la relevante avicultura. Del total de cantones el que tiene la economía más pobre es Salitre del Guayas (773 USD) de per cápita al 2020, siendo 7,3 veces menos que la media nacional, acompañado de los cantones: Jama, Pucará y Tiwintza que están por debajo de los 1.000 USD per cápita.

Lo anterior hace determinar, que el crecimiento económico diferencial de los cantones del Ecuador, según el modelo de interacción espacial para el análisis del crecimiento regional del Ecuador (Correa, Quintana y Mendoza, 2019: 72-78) para su impacto positivo está relacionado esencialmente por los indicadores de años de escolaridad (desempeño educativo), la tasa de

crecimiento poblacional y el peso que tienen las empresas manufactureras y de servicios en los cantones del país. Por otro lado, este crecimiento es afectado negativamente por el consumo de energía, y por la mayor distancia en relación a los centros económicos relevantes y el crecimiento de la informalidad representado por el autoempleo. Con la específica y necesaria aclaración, que el índice per cápita cantonal en nada significa superación de pobreza, ni mejora económica de la población, aunque al cantón se le carga la generación de la explotación o refinación petrolera, hidroeléctricas, estas son administradas por el centralista Estado y distribuido los recursos por parte de la hacienda nacional, la cual contempla criterios comunes en asimétricas condiciones comparativas.

A pesar de lo anotado lo local o sub-nacional sigue estando subordinado y funcional al capital y como tal al control de la planificación centralista nacional, impidiendo ensayar mínimos esfuerzos y/o capacidades que posibiliten ganar márgenes de autonomía y se cubran los esenciales déficits básicos; es por esto que hasta ahora se sigue justificando la acción de los tres niveles de gobierno sin que hayan mejorado el ejercicio fiscal, siendo insuficiente no se han obligado a concurrir o mancomunar.

Por lo dicho, es en el espacio donde se produce o reproduce la desigualdad urbana, más en lo rural, entre urbanos, entre rurales, al interior de los urbanos y rurales, aquí el Estado debe ser único creador de equidades sociales y territoriales; más cuando el capital como lo evidenciado se sigue sirviendo para sostener atrasos, pobrezas, extrayendo renta; la importancia crucial de la fijeza geográfica de la organización territorial del Estado radica entonces, en proveer infraestructuras institucionales estables para el conjunto de intercambios entre límites fronterizos estatales, y con ello imponerse como un soporte regulatorio de igual estabilidad para los flujos de capital, tales como fuerza laboral, materias primas y dinero (Brenner 1997: 11).

Asentado territorialmente el capitalismo, se reinventa mediante la progresiva destrucción de paisajes geográficos y su progresivo rediseño. Así, la regulación de este irregular desarrollo capitalista depende de la acertada confección de planes regionales de gobierno y de proyectos sociales que acomoden las condiciones cambiantes en su beneficio, aprovechando de la mejor manera las posibilidades emergentes que reestructuran permanentemente la red global. Estos mismo planes, programas y proyectos, que se elaboran en el seno de la dinámica sociopolítica, están sujetos a los momentos de destrucción y construcción del capitalismo, por lo que dichos

planes deben orientarse hacia un horizonte lejano (planes de largo plazo), advirtiendo que lo local se retroalimenta de lo global en una red de espacios y paisajes geográficos (Lucero, 2019).

Esta configuración desigual del desarrollo es coincidente con la caracterización de naturaleza centrípeta del poblado europeo, al carácter centrífugo del latinoamericano (Roberts, 1980: 60), similar en lo económico en acuerdo con la línea afirmada por Samir Amín, donde el capitalismo periférico tiene una estructura bastante diferente de la del capitalismo central. Mientras el capitalismo central experimenta una acumulación centrada en sí misma, las «formaciones sociales» periféricas poseen una estructura inherente de desarrollo desequilibrada. En el centro, el desarrollo gira en torno a la producción de «bienes de capital» y al impulso del consumo de masas; en la periferia, en cambio, la base de la economía viene formada por la producción para la exportación y el consumo de bienes suntuarios, lo que resulta en una estructura desigual (1974: 9-26).

Es por esto que la acción política y económica priorizó en determinados territorios la construcción del Estado, más que de la nación, aquí se fue dando la centralización de espacio y a partir de estos se fueron armando los otros como satélites del centro (periferia), nada fue autónomo, ni será tampoco, esté articulado a una taxonomía territorial; el capital copa o cubre el espacio o territorio, pero le da roles diferenciados el desarrollo desigual es una función de la universalidad contemporánea del capitalismo (Smith, 2008: 141).

Muy a tono con lo dicho por Mbembe (2020), que vivimos en un “cambio epocal”, por un lado, el mundo se ha empequeñecido o contraído espacialmente, tocando de algún modo sus límites físicos, hasta el punto de que probablemente ningún rincón de la tierra sea desconocido, esté deshabitado o sin explotar (por parte del capital). Al mismo tiempo, la historia humana atraviesa una fase caracterizada por lo que llama la *re población del planeta*, que demográficamente se traduce en un envejecimiento de las sociedades del norte y un rejuvenecimiento del continente africano y asiático en particular. Por otro lado, en cuanto a la estructura de las poblaciones, estamos viendo el crecimiento de una gran segregación social, una suerte de gigantesco *apartheid*, junto a enormes olas migratorias a escala planetaria que recuerdan a los primeros tiempos de la colonización; lo dicho reafirma la configuración desigual social y territorial en los escenarios locales, nacionales, continental y planetario.

Con lo afirmado los lineamientos hasta ahora expedidos por la matriz de planificación nacional en el Ecuador desde el 2009, para lo territorial no cumplen, ni logran los propósitos de igualdad

para el logro de la justicia espacial, tampoco le sigue siendo favorable a la social de los 5 grupos de atención prioritaria identificados en la Constitución inscrito en el Art. 35, más porque siguen siendo una falsa disyuntiva entre los derechos de las así llamadas minorías – de niños, niñas y mujeres – y el derecho a la diferencia de los pueblos indígenas señalado por Rita Segato (2011: 2).

### **Resultados de la aplicación de la planificación jurisdiccional del Ecuador**

El Ecuador del 2020 entra a su tercer ensayo continuo de planificación jurisdiccional para los niveles de gobiernos locales o autónomos descentralizados desde la vigente Constitución del 2008: empezó en 2009-2014, continuado en el 2015-2019, extendido hasta el presente 2019-2023; estos ensayos están respaldados con los creados dispositivos institucionales: Consejo Nacional de Competencias, Consejo Nacional de Planificación, Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), Superintendencia de Ordenamiento Territorial; dispositivos que han reemplazado a las plataformas asociativas de los niveles de gobierno local, como: Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales (CONGOPE), Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), y Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales (CONAGOPARE); plataformas que han demandado una mayor participación del presupuesto estatal, sin haber contribuido a mejorar la organización en o de la gobernanza territorial, posicionando disputas de hegemonías políticas electorales dominantes con/por los gobiernos de turno.

En este periodo la variable territorial cobra relevancia desde el 2017, con un enfoque *teóricamente* transversal, pero sigue primando la política pública de enfoque sectorial, a pesar de esto es valorado en la región porque toma en cuenta la sostenibilidad y gestión ambiental, el impulso de la economía urbana y rural sobre la base del uso sostenible y agregador de valor de recursos renovables, y propiciar la corresponsabilidad social y el desarrollo de la bioeconomía; abordando y proponiendo sistemas de gestión integral del medio ambiente, los desechos y las emisiones; priorizando la reforestación, la investigación en producción sostenible y el ordenamiento de actividades de explotación de recursos naturales, con énfasis en la geografía amazónica y costera. Además de promover la conservación del recurso hídrico y la creación de un sistema integral de áreas protegidas (ILPES, 2019: 171). Aunque esta política pública regional y nacional sigue siendo lenta, costosa, ineficiente y solo evaluada desde la ejecución

presupuestaria, que evita el filtro en el cumplimiento de la reducción de inequidades o desigualdades.

A este ensayo planificador le son vinculantes el mandato Constitucional (2008), y los orgánicos: Código del Régimen Autónomo Descentralizado (COOTAD, 2010), y de Planificación y Finanzas Públicas (2010), articulado a los Planes Nacional de Desarrollo y de Descentralización 2012-2015; las Estrategias Territorial Nacional integradas a los planes de desarrollo nacional, la del Buen Vivir Rural del 2012, la del Cambio Climático del Ecuador (ENCC 2012-2025), de la Gran Minga Nacional Agropecuaria 2017-2021, asentadas en las Agendas de las nueve zonas de planificación diseñada desde el 2008, sin dejar de mencionar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030; la asignación presupuestaria proveniente de la hacienda nacional e ingresos propios, extendido al apoyo financiero del Banco de Desarrollo (BEDE), como de la cooperación externa, reforzado con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del 2016; además de todas las versiones metodológicas de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para provincias, cantones y parroquias desde el 2009.

A este marco normativa e institucional no le es correspondida por el desbalanceado Sistema Nacional que brinda información para la planificación jurisdiccional en lo: nacional, provincial, local por diversas periodicidades: decenal, quinquenal, anual, mensual actualizado al 2018 (<http://sni.gob.ec/inicio>). Este desbalance está dado sin que coincidan las temporalidades de la información relevante Censal, el Agropecuario del 2000, el de Población y Vivienda 2010, la información cartográfica generada por el Instituto Espacial Ecuatoriano el 2013, extendida al programa Sigtierras del 2015; este último proporciona información para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial; todo este desbalance debilita las pertinentes y oportunas actualizaciones de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que se realizan en periodos gubernamentales de cuatro años.

Con lo mencionado, el centro estratégico la constituyen las sustanciales Estrategias Territorial Nacional (ETN), marco en el cual integra y relaciona la planificación nacional con la jurisdiccional, aplicando el criterio del cierre de brechas territoriales en lo social (salud y educación), pero se vuelve complejo porque estas variables son competencia del gobierno nacional en las que hay poca o nula incidencia local que dificulta la interrelación entre niveles.

Es por esto que las ETN son y se convierten en la herramienta de ordenamiento territorial del plan nacional de desarrollo, desde donde se supone deben provocar sinergias con lineamientos

que orientan y dan pertinencia a la implementación de las políticas públicas en el territorio, aterrizados en las periódicas actualizaciones de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD y OT); desde este enfoque la prioridad es el plan nacional, dejando sin cabida para la configuración de la planificación territorial con autodomínio; por lo dicho, los PD y OT dejan de ser el sustancial insumo de la planificación territorial, solo vinculante al nivel de gobierno que lo realiza, y no al conjunto de la estatalidad que intervienen en el territorio. Este ejercicio planificador es esencialmente vertical (de arriba hacia abajo), logrando la territorialización de la estrategia nacional que “espacializar” los grandes proyectos y metas nacionales que sigue sosteniendo la centralización del Estado afectando al aún teórico propuesto policentrismo en los vigentes y consecuentes planes nacionales.

Los instrumentos generados hacen de las ETN la base de las políticas de largo y mediano plazo, jalando a los niveles internos y actores esencialmente institucionales, por lo que los PD y OT dejan de ser vinculantes, y los actores que no sean GADs hacen planes y políticas sectoriales por fuera de estos contribuyendo a debilitar la planificación territorial, y como tal a la superación de las desigualdades. Por lo que los planes nacionales, aunque contemplen las ETN, no necesariamente tienen una dimensión espacial, si es que estas no expresan pertinentemente la complejidad y diversidad del territorio, sino el enfoque Estado centrista.

Si estas ETN se convierten en amenazas sin haberse impertinentemente territorializadas, se le quita peso y rigor en la materialización o territorialización de toda política, lineamiento y búsqueda de consecución al estar centrada en la consecución de los objetivos del Plan Nacional y las agendas sectoriales, sin darle un peso específico como corresponde a los PD y OT. Además, hasta ahora no se cuentan con mecanismos que permitan medir el impacto de los lineamientos establecidos en las ETN que impide determinar el alcance real de estas y el aporte de cada nivel de gobierno para alcanzarlo. Además, “puede ser que la participación de los diferentes actores en la definición de las metas y los lineamientos haya sido baja, escasa o nula. Esto implicaría que es necesario fortalecer el ejercicio de planificación territorial desde abajo” (Máttar-Cuervo, 2017: 88-90).

Como la planificación responde a la visión centralista por el consecuente dominio político y el obvio control territorial; es con el neoliberalismo que se acudió a la descentralización reforzando los encargos estrictamente administrativos en bienes básicos en y para lo local que dotará de cierto nivel de infraestructura y servicios para su sobrevivencia y que esta sea funcional al capital

y al obvio control estatal central, este sentido debilita aún más la fragmentada y/o ruptura del enfoque de espacio neutral entre lo rural-urbano, y más bien sigue la inducción deliberada del desigual reforzamiento del mismo contexto urbano y de este con el rural.

Otra de las peculiaridades espaciales del Ecuador es su diferencial situación del Estado interno en jurisdicciones-territorios de primera, segunda o tercera categoría, contradictoria a una supuesta igualdad entre provincias, cantones y parroquias o entre niveles, aunque sigue primando la máxima normativa de ser iguales ante la Ley, pero las diferencias son muy marcadas por la configurada organización capitalista del territorio inducida por la infraestructura, y actuación del Estado, y la obvia concentración urbana.

Este sentido sigue arrastrando a la actual planificación jurisdiccional que no rebasa el umbral de las insatisfacciones básicas, tampoco lograr hacer efectivo derecho alguno, entre estos la plena habitabilidad, condición de un ámbito determinado de poder estar adecuado a las necesidades humanas, como a las actividades que esta desarrolla, extendida al contexto natural, al derecho al lugar, para su uso, ocupación, producción, con el obvio y responsable gobierno, el que sea justo, inclusivo, seguro y sostenible en la perspectiva de lo común. (ONU-Hábitat, 2016), efectivizando la función social de la propiedad y del asentamiento; con espacios públicos de calidad; vínculos rurales-urbanos equilibrados y sostenibles; una economía diversa e incluyente; con una ciudadanía inclusiva que participe en la política; donde estos derechos estén relacionados con la no discriminación, la igualdad de género y la diversidad cultural.

Rompiendo que la planificación jurisdiccional sólo supla carencias o necesidades, para nada proyectada en superarlas, las que siguen siendo una constante que mide déficits, debido a que la población vive y siente un estado de insatisfacción que impide pasar a un estadio superior del desarrollo humano y territorial, este enfoque localiza problemáticas, las cuales deben ser dotadas esencialmente de infraestructura y/o servicios que equilibre en la perspectiva de la justicia territorial resiliente, reduciendo amenazas en riesgos y desastres como las permanentes inundaciones, deslaves y frecuentes sismos como el último acaecido el 16 de abril del 2016 producto de la alta sismicidad del litoral ecuatoriano.

La expansión del asentamiento humano ha sido y es desordenado, rompiendo con la estructura compacta de los aglomerados poblacionales y urbanos, instalándose en otros espacios por fuera de estos, como: en el curso de los accidentes naturales (ríos), o culturales como caminos y vías aprovechados o inducidos por la expansión del capital que ha ido colonizando la periferia para

habitarla, donde creó las condiciones de conectividad y transitabilidad manifestada por Harvey (2012); por lo que la planificación instrumental tampoco apunta a resolver y/o detener esta expansión, debido a que es negocio del capital inmobiliario y una forma de colonización de la dominante vida urbana des-ruralizando cultural y espacialmente a la periferia. Esta expansión inmobiliaria es esencialmente elitista, acumula capital, concentrando la atención estatal en la dotación básica de bienes, disminuyendo la pertinente atención a la población pobre de la periferia.

Los últimos tres ejercicios de planificación jurisdiccional del Ecuador (2009-2019) han intentado cumplirse normativa y metodológicamente, vinculantes para todos los niveles de gobierno: provincial, municipal y parroquial por igual, estos deciden a su haber y entender, cumpliendo lo estrictamente necesario que viabilice el normal funcionamiento del nivel de gobierno, sin que interfiera al uso capitalista del espacio.

Esta planificación jurisdiccional no alcanza a ser estatalmente vinculante, solo para el nivel de gobierno que la diseña-decide y no para el nacional, aunque el eje central de la planificación local es el plan nacional que impide la territorialización, ni siquiera con la estructuración de 7 zonas de planificación del Estado central, extendida a 9 con los dos mayores centros urbanos: Quito y Guayaquil; esta lógica de planificación estatal se superpuso al régimen autonómico, como es del caso de las emergencias o riesgos como el terremoto del 16A, donde la estatalidad central se instaló a gobernar Manabí y Esmeraldas; con las 9 zonas de planificación se fortaleció la gestión desconcentrada del gobierno central, imponiéndose la lógica centralista sin haber dotado de capacidades de gestión real para el desarrollo jurisdiccional, sino de control político; justo en este periodo no se han desarrollado capacidades institucionales o de respuestas territorializadas de la información y la presupuestación pública-estatal.

Hasta el 2008 la variable territorial para el Ecuador es vista exclusivamente como instrumental para el régimen seccional, enfocada a darle cierta visión de carácter estratégico, herencia de la planificación desarrollista de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA, 1954), evolucionado con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, 1988), reduciéndose a una Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN, 1998), re institucionalizando en la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES, 2007). En este periodo, los lineamientos de la planificación se han gestado desde el mandato constitucional de la planificación nacional para los

Gobiernos Autónomos Descentralizados, los lineamientos ensayados se muestran en la tabla que sigue.

**Figura 6:** Lineamientos de la planificación estratégica y territorial para las jurisdicciones internas: provincias, cantones y parroquias.

2010-2011	2014	2019
<b>Aspectos diferenciales</b>		
Se definen seis componentes o sistemas: 1. Biofísico, 2. Sociocultural, 3. Económico-productivo, 4. Asentamientos Humanos, 5. Movilidad, Energía y Conectividad; 6. Político-institucional.		Se reduce a cinco componentes: 1. Biofísico, 2. Sociocultural, 3. Económico-productivo, 4. Asentamientos Humanos, Movilidad, Energía y Conectividad; 5. Político-institucional.
Se diseñan Categorías de Ordenamiento Territorial.		Se clasifica y subclasifica el suelo.
<b>Aspectos comunes</b>		
Se establecen tres momentos de la planificación y el ordenamiento territorial: 1. Diagnóstico, 2. Propuesta de Desarrollo y Modelo deseado de Territorio, y 3. Modelo de Gestión.		
<b>PRINCIPIOS:</b>		
1. Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.		
2. Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal).		
3. Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno).		
4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.		
5. Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial que reconozca la diversidad de identidades.		
No se establece un orden de prelación de los componentes o sistemas, estos resultan de las prioridades que determine cada GAD o nivel de gobierno.		
Los lineamientos hasta ahora implementados no inducen a la intersección de los componentes o sistemas como base de los enfoques planificadores en sinergias mutuas e integrales.		
Los sistemas o componentes parte integral de los PD y OT no necesariamente son competencias de los GADs.		
Los modelos deseados de territorio son un diseño cartográfico sin incidencia en la		

modificación territorial.
La participación ciudadana o de actores de la sociedad civil local que participan en el proceso de actualización y ejecución de los PD y OT responden a la visión dominante de los gobernantes locales.
Se adolece de instrumentos normativos que someten el cumplimiento obligatorio de la planificación territorial.
La rendición de cuentas de los gobernantes o instancias locales no está basadas en la planificación estratégica-territorial.
Es inexistente un sistema de evaluación institucionalizada del cumplimiento de los PD y OT.
Inexistente observatorios sociales que auditen el cumplimiento de los PD y OT.

**Fuente:** SENPLADES, 2011/2014/2019.

Los lineamientos identificados tienen una estructura y carácter abarcador al contexto jurisdiccional-territorial desde el diagnóstico, apartado denso que no sirve de insumo sustancial para la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial, con una visión y misión que aterriza en objetivos estratégico, los cuales se quedan sin piso o base en las reducidas metas e indicadores que se vuelven vinculante solo al nivel de gobierno que lo impulsa; en el ordenamiento territorial, aquí se hace un juego de modificación cartográfica prospectiva denominadas categorías que hasta ahora no logra permear a la estatalidad y sociedad civil local, que intentan incidir en ensayos de políticas estrictamente cantonal; lo anterior choca en la definición de programas y proyectos sujetas a los déficits presupuestarios disponible para cada nivel de gobierno.

A pesar del esfuerzo aquí sustentado en tres periodos de gobierno local no se superan los atrasos y pobrezas jurisdiccionales históricas, menos ha contribuido instalar democracia institucional-territorial contemplada en la normativa del COOTAD que otorga competencias exclusivas y concurrentes en el marco de la planificación y ordenamiento territorial señalados en los artículos 363, 364 y 367 de la Constitución (2008).

El cuello de botella estructural de la planificación jurisdiccional es que está anclada exclusivamente a los recursos fiscales, dependiente del presupuesto proveniente de las transferencias intergubernamentales, aunque se haya multiplicado en 1.7 veces son de “alta volatilidad” y provocan inseguridades financieras ulteriores que dificultan la formulación de agendas programáticas de largo plazo (Mencias, 2017). Las transferencias a los gobiernos locales

representan el 4.7% del PIB, mientras los ingresos propios equivalen al 1.0% del PIB, con lo que la relación entre transferencias/ingresos es del 79%, indicativa de su excesiva dependencia del presupuesto nacional, con consecuencias en la “no mejora de la calidad de servicios” (Viscarra, 2016). La descentralización administrativa formalmente consumada, junto a una tenue descentralización fiscal, pone en evidencia el dilema de la descentralización política, su efectiva viabilidad en escenarios signados por el fraccionamiento de los gobiernos seccionales.

De esta dependencia presupuestaria fiscal asignada a los GADs al 2018 fue de 3.129,01 millones de USD (MEF, 2018), que de acuerdo al Art. 192 del COOTAD (2010) se distribuye el 67% a los municipales, 27% a los provinciales y 6% a los parroquiales, el manejo autónomo interno el Art. 198 de esta norma condiciona que “las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los GADs podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de estos”, a este mandato normativo, reducen de manera deliberada el rubro de inversión, debido a que sobrepasa el operativo, como el de administración directa.

Con estas formalidades normativas se han sorteado los endeble GADs, además de sus desiguales capacidades institucionales, más de sus gobernantes de turno en los tres niveles que han repercutido y repercute sustancialmente el proceso planificador, donde los tres niveles de gobierno local sigue sin conformar la necesaria intermediación con el central que evite las disputas entre el reciente Consejo Provincial (1945), con el colonial cabildo Municipalista que tienen atrapado al clientelar nivel parroquial.

Sostener este estado de situación es inviable y re-centraliza lo público a costa de una débil descentralización, por lo que el futuro pende de calibrar una nueva relación entre el centro y las localidades, la que reconfigure vínculos, desactivando mesuradamente la recentralización pública, este público es muy contrario al concebido por Karina Oliva (2021) en “lo público, lo común y la lucha por la igualdad”, debido a que la democracia de la región es un sistema de representación estrictamente electoral, donde el centro es el Estado, porque este no promueve una real subsidiariedad a los actores, intereses y procesos locales. Hay que avanzar en democratizar lo público territorial, en simultáneo a escalas nacional y local, replanteando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía.

En esa dirección y ante una eventual saturación de la dispersión política territorial, podría abrirse un ciclo de gobernanza multinivel (Subirats, 2014), en los gobiernos y actores locales que les permita superar, en la acción pública, muchos de los problemas que les son comunes. Cabe estimular la asunción de modalidades de gobernanza multinivel con competencias integradas en los niveles sub-nacionales y central, flexibles a la complejidad territorial: en las ciudades metropolitanas les corresponde a los municipios metropolitanos, en las provincias a las prefecturas en condición de gobiernos intermedios, instalando modalidades de gobernanza multinivel orientadas a la ruralidad, a las ciudades intermedias y conurbadas. Las competencias descentralizadas de fomento productivo, cuencas hidrográficas, vialidad, tránsito y movilidad, y patrimonio cultural, al igual que realidades como las ruralidades estancadas y la expansión urbana requieren políticas de alcance regional solo posibles bajo formas de gobierno multinivel.

La agregación de intereses territoriales, el apalancamiento de recursos públicos y privados, y las políticas de alcance regional podrían materializarse con acuerdos estratégicos en agendas integradas entre provincias, municipios y parroquias rurales, convirtiendo a la actual cámara provincial en el espacio de la gobernanza multinivel. Sin embargo, junto a los acuerdos intergubernamentales y a los rediseños institucionales que sienten certidumbres de descentralización, sus alcances también están en relación al fortalecimiento de las organizaciones y fuerzas populares que demanden la democratización de los gobiernos locales (Torres, 2019: 171). En todo esto es donde la planificación jurisdiccional debe territorializar.

El entre nivel debe tener su centralidad en lo programático, plasmada en el proceso planificador que aterrice en la operatividad que se ejecuta, surtiendo efecto positivo en las acciones que se desplieguen eficientemente en el territorio; este proceso planificador debe tener importancia como mecanismo efectivo para la gestión con sentidos: 1. Vertical (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial) y 2. Horizontal (articulado en el mismo territorio) del Estado. Esta planificación en lo local debe dejar de mirarse a sí misma, requiriendo una alta dosis local-global-local insumo sustancial de la política pública estatalizada.

## Conclusiones

En la perspectiva de construir territorios políticamente organizados, los procesos modernos de la gestión pública deben pretender imprimir un predominio del ordenamiento planificado, siendo importante, debe ser armonizado con el social; el enfoque técnico siendo el horizonte a seguir

debe lograr una convivencia estratégica mediante la interacción con y de los actores locales; este horizonte debe superar la tendencia que lo que se planifica necesariamente es lo tangible, se mide o presupuesta, dejando de lado lo intangible que puede ser más o igual de importante como la Cultura Ciudadana; las dos ópticas deben contribuir a hacer de la planificación cultura institucional y ciudadana en las localidades.

En los espacios sociales y planificadamente se inscriben en los planes estratégicos y de ordenamiento territorial sin que se concentren exclusivamente en NBI, siendo preferentes y meritorias (educación, salud, seguridad y justicia) por su arrastre histórico de incumplimiento, deben tender también a enfocarse en la garantía y protección de derechos.

La planificación propuesta, siendo esencialmente social, no es debe ser más que la intervención deliberada por parte del Estado sobre una situación inicial no aceptable (reflejo de realidad-línea de base de partida), enfocada al propósito de transformarse en una situación objetiva deseable (proyectada en el tiempo con indicadores que miden logros y avances), en el caso de los GADs, esta nueva forma de hacer planeación no se la debe hacer a distancia o realizada por expertos, porque sin actores locales no se hace planificación, más aún participativa.

Despojarse de la voluntad política dominante donde el ordenamiento territorial no es el nuevo mapa jurisdiccional de decisión gobernante, sino el resultado acordado mediante la interrelación de actores locales que legitimen la política pública; aquí los instrumentos no son la política pública, sino su proceso desde la construcción y la consecuente concreción; este proceso debe tomar en cuenta que el ordenamiento del territorio es un espacio de disputa del y por el poder, por lo que en el proceso de interrelación de actores determinantes debe diluirse la visión dominante de los gobernantes jurisdiccionales y del capital.

El proceso de planeación tampoco solo debe arrojar la detección de NBI, sino que este permita establecer entre gobernantes y sociedad civil prioridades en cobertura, inversión, responsabilidad presupuestaria con seguras fuentes de financiamiento, resultados satisfactorios, vida útil duradera de las realizaciones, porque los recursos estatales siendo escasos, con estos se deben hacer sacrificios que anulen despilfarro y/o corrupción, detener crecimiento en gasto corriente, y concebir el costo de oportunidad (verdadero valor de los recursos cuando estos se dedican a su uso más valioso), logrando calidad de la inversión en componentes esenciales.

Lo analizado y planteado requiere de una fortalecida gobernanza territorial, sujeta en regulación normada localmente, garantizando y sosteniendo la democracia y el desarrollo local inscrita en los PD y OT contribuyentes a la cultura, sistema y régimen político local del Ecuador.

## Referencias

1. Amin, Samir. (1974). «Accumulation and Development: A Theoretical Model», *Review of African Political Economy*, núm. 1(1); Unequal Development.
2. Ayala Mora, Enrique. (2002). *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana* (2.<sup>a</sup> ed.). Corporación Editora Nacional. Quito.
3. Banco Central (2020). Cuentas Nacionales Regionales. *Cuentas cantonales anuales*.
4. Barrera, Augusto, y Ramírez, Franklin. Rodríguez, Lourdes. (1999). *Desarmar descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*.
5. Benítez, Leopoldo. (1950). *Ecuador Drama y Paradoja*.
6. Bielza de Ory, V. (1991), “Hacia una ordenación teórica de la ordenación del territorio”, documento presentado en el II Congreso internacional de ordenación del territorio, Valencia, 25 a 28 de junio.
7. Brenner, Neil. (1997). *Between fixity and motion. Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales*. University of Chicago. USA.
8. CEPAL-CELADE. (2017). *División Poblacional*.
9. CEPAL. (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.
10. Correa, Ronny Correa, Quintana, Luis y Mendoza, Miguel. (2019). *Modelo de interacción espacial para el análisis del crecimiento regional del Ecuador*. En “Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II”, *serie Seminarios y Conferencias*, N.º 92 (LC/TS.2019/54), Santiago, CEPAL.
11. Cueva, A. (2004). *El desarrollo del capitalismo en América Latina* (Decimonovena ed.). México DF: Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
12. Deler, Jean Paul. (1987). *Ecuador: del espacio al Estado Nacional*.
13. Domingues, José Mauricio. (2020). *TEORÍA CRÍTICA, SOCIOLOGÍA POLÍTICA Y LA REAPERTURA DEL HORIZONTE HISTÓRICO*. CLACSO

14. García, Linera. A. "Tres conceptos de igualdad". Conferencia brindada en el seminario *Políticas Públicas para la igualdad en América Latina*, organizado por CLACSO y FLACSO-Brasil, el 7 de julio de 2020.
15. Fernández, Güell, J.M. (2006), *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos*, Barcelona, Editorial Reverté.
16. Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Akal, Madrid.
17. Harvey, D. (2021). *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. Madrid: Ediciones Akal.
18. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*
19. INEC. (2021). ENEMDU. *Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas*.
20. INEC. (2022). ENEMDU. *Indicadores de Pobreza y Desigualdad*.
21. Lucero, Bravo, Francisco (2019). *ESTADO Y CAPITALISMO. La perspectiva espacial de Neil Brenner*.
22. Mbembe, Achile (Profesor de Historia y Política de la Universidad Witwaterstand de Johannesburgo). Entrevista realizada por eldiario.es el 17/06/2020.
23. Manguashca, Juan. (1994). *El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895*. In: \_\_\_\_\_ (ed.). *Historia y Región en el Ecuador: 1830-1890*. Quito: Flacso-CERLAC IV, Corporación Editora Nacional, IFEA.
24. Máttar, Jorge, y Cuervo, Luis Mauricio (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago-Chile.
25. Medina-Echeverría, F. (1977), "Programas de enseñanza de planificación del desarrollo urbano regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas", EURE, vol. 5, N° 14, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, noviembre.
26. Mencías V., Jamenson, A. (2017). "Dependencia Financiera de los GAD Municipales y la generación de ingresos propios". En *Notas de Reflexión, Política fiscal y tributaria*, No 42, Abril: Centro de Estudios Fiscales/SRI. Quito.
27. Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Cifras del Presupuesto General del Estado*.

28. Monedero, Juan Carlos (2012). "El programa de máximos del neoliberalismo". Sociología histórica.
29. Oliva Karina. (2021). Ponencia para la especialidad Políticas Públicas para la Igualdad: "lo público, lo común y la lucha por la igualdad". CLACSO.
30. ONU-Hábitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*.
31. Quinteros, Rafael y Silva, Erika. (1991). *Ecuador un País en Ciernes*.
32. Roberts, Bryan. (1978). *Ciudades de campesinos*. Ed. Siglo XXI, México.
33. Segato. Rita. (2011). "Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial"<sup>1</sup>. En Bidaseca, K. (Co-comp.) *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América latina*.
34. SENPLADES (2011). Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias. Documento de trabajo v1.
35. SENPLADES (2014). Guía metodológica para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Versión Preliminar 1.0.
36. SECRETARIA Técnica Planifica Ecuador (2019). Guía para la actualización para la formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los tres niveles; Provincial, Cantonal y Parroquial.
37. Smith, Neil. (2008). Desarrollo Desigual. *Naturaleza, capital y la producción del espacio*.
38. Subirats, Joan. (2016). "Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España". En *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, Fernando, Carrión y Erazo, Jaime (coords.), pp. 43-72. UNAM, IDRC, CLACSO, ASCDI. México.
39. Torres, Víctor Hugo. (2019). *Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano*. ECUADOR Debate # 106.
40. Viciano, Roberto. (2009). *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Nueva Constitución del Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito.
41. Viscarra A., Hernán. (2016). "Generación, normalización de ingresos por autogestión y procesos de recaudación en GADP". Recuperado de: <https://bit.ly/2TWvYNO>.

42. Zambrano. Fabián. (2012). *La gestión territorial del cantón Chone con enfoque de gobernabilidad local en el actual marco político-constitucional del Ecuador*. Tesis de grado para optar el título de Magister en Desarrollo Local Universidad Politécnica Salesiana, Quito – Ecuador.

© 2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).