

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO PÚBLICO PARA LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. CASO DE ESTUDIO CANTÓN MEJÍA**

RICARDO FABRICIO ASTUDILLO SILVA

QUITO, AGOSTO 2012

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO PÚBLICO PARA LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. CASO DE ESTUDIO CANTÓN MEJÍA**

RICARDO FABRICIO ASTUDILLO SILVA

ASESORA DE TESIS: Andrea Carrión

**LECTORES: Olga Mayorga
René Vallejo**

QUITO, AGOSTO 2012

“La idea de que tenemos al frente el futuro y avanzamos dejando atrás el pasado está equivocadísima: en realidad, caminamos de espaldas. Ante nuestros ojos queda lo que hemos sido, solo podemos ver nuestra propia historia y el futuro es incierto, se sitúa irremediabilmente a nuestras espaldas y no podemos verlo”
(En Espinoza, 2011:23).]

AGRADECIMIENTOS

Agradezco por todo el apoyo recibido a mi familia y compañera de vida. Quiero expresar mi gratitud a mi Profesora Andrea Carrión por su guía en la elaboración de este documento.

ÍNDICE

ÍNDICE	5
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	9
Ubicación de la zona de estudio	10
Antecedentes.....	12
Objetivos	15
Metodología.....	15
 CAPÍTULO I 	
MARCO TEÓRICO	19
Introducción.....	19
La Geografía tradicional.....	19
Por una Geografía crítica.....	22
El espacio, concepto de unidad para la Geografía	23
El territorio, una categoría de análisis.....	26
La planificación como práctica de la razón.....	31
Enfoques de la planificación y ordenamiento territorial	34
El ordenamiento territorial en Europa.....	34
El ordenamiento territorial en Estados Unidos de América	37
El ordenamiento territorial en América Latina	38
Síntesis.....	42
La gestión, planificación y ordenación territorial.....	43
Planificación territorial.....	44
El buen vivir y la planificación territorial	46
 CAPÍTULO II 	
CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR ...	50
La institucionalidad de la planificación a nivel nacional	50
La Junta Nacional de Planificación.....	51
El Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina de Planificación	52
La Secretaría Nacional de Planificación	54
La administración del territorio. Centralización y descentralización	55
Contexto jurídico de la planificación territorial (Para el estudio de caso).....	58

Constitución Política Del Ecuador de 1998.....	58
Ley Orgánica de Régimen Municipal	59
Ley Orgánica de Régimen Provincial	62
Ley de Descentralización del Estado y Participación Social	64
Síntesis.....	65
Contexto actual de la planificación territorial (posterior a 2007).....	69
Constitución Política del 2008.....	69
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización	71
Plan Nacional para el Buen Vivir	77
Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.	80
Síntesis	82
CAPÍTULO III	
ESTUDIO DE CASO	83
De-construcción y análisis del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de Mejía....	83
Participación	84
Diagnóstico y propuesta del PDEC.....	87
Inversión y proyectos ejecutados	96
Síntesis.....	100
De-construcción y análisis del Plan Ordenamiento Territorial de La Provincia Pichincha	103
Participación	104
Diagnóstico y propuesta	104
Inversión y proyectos ejecutados	110
Síntesis.....	113
CAPÍTULO IV	
SUPERPOSICIÓN DE PROPUESTAS TERRITORIALES, RESULTADOS Y CONSIDERACIONES FINALES.....	116
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFIA	128
ANEXOS	135

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Formas de planificación.....	32
Tabla 2. Evolución de la institucionalidad político administrativa	57
Tabla 3. Atribuciones de los gobiernos municipales y gobiernos provinciales	65
Tabla 4. Distribución de la UPA's según su tamaño	89
Tabla 5. Visiones de desarrollo parroquiales	92
Tabla 6. Visiones de desarrollo expuestas en el PDEC	93
Tabla 7. Macro propuesta territorial de zonificación del POT para Mejía	107
Tabla 8. Proyectos sectoriales establecidos para Mejía	110

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS

Gráfico 1. Distribución de la población por parroquias.....	90
Gráfico 2. Clasificación de proyectos según el ámbito de acción	96
Gráfico 3. Distribución de los proyectos cantonales.....	109
Figura 1. Parroquias del Cantón Mejía	11
Figura 2. Cantones del la Provincia de Pichincha	12
Figura 3. Niveles de acción pública territorial	43
Figura 4. Esquema de la formulación de la propuesta86
Figura 5. Presupuesto destinado para proyectos por Parroquia y para el Cantón95

RESUMEN

El presente trabajo plantea un esfuerzo por discutir el tema de la planificación territorial como un proceso racional que involucra una variedad de actores e intereses, muchas veces contradictorios, pero que coexisten dentro de mismo territorio. Dichos actores territoriales juegan un papel fundamental en los procesos de construcción, elaboración, ejecución, seguimiento y monitoreo de los instrumentos de planificación que utiliza el aparato público como herramientas para concretar ofrecimientos de campaña y objetivos de desarrollo establecidos por las corrientes sociales predominantes.

En tal sentido, los instrumentos de planificación elaborados por el poder público no son documentos neutrales, al contrario, evidencian la lucha y disputa que enfrentan los diferentes actores sociales y estatales, de un mismo territorio, por hacer prevalecer sus visiones y expectativas. Como resultado, la planificación establecida por el poder público no siempre es coordinada entre sí, provocando impactos diversos y una acción desarticulada en los territorios.

En este contexto, el propósito de este documento es conocer desde el punto de vista de la planificación y ordenamiento del territorio, la relación entre el proceso de ordenamiento territorial promovido por el Gobierno de la Provincia de Pichincha y el proceso de desarrollo local impulsado por el Municipio del Cantón Mejía, para el período comprendido entre el 2004 y 2009. Para lo cual, en el primer capítulo se desarrolla un marco conceptual utilizando como plataforma a las ciencias geográficas y los conceptos de espacio y territorio. Además, se realiza una aproximación del origen y tendencias de la planificación como proceso racional que busca controlar la incertidumbre acerca del futuro. En el segundo capítulo se describe el marco regulatorio y normativo, que delineaban las formas y mecanismos para aplicar la planificación y ordenamiento territorial por parte del sector pública en el Ecuador en los años anteriores a las reformas legales impulsadas a partir de la Constitución de 2008. El tercer capítulo presenta un estudio de caso, donde se busca entender las diferencias y similitudes entre los procesos de planificación impulsados por dos diferentes gobiernos seccionales que gobiernan un mismo territorio. Durante el capítulo cuatro se presentan algunas conclusiones surgidas a partir del estudio de caso. Finalmente el capítulo cinco recoge algunas reflexiones sobre la planificación territorial.

INTRODUCCIÓN

La experiencia del Ecuador en planificación ha evolucionando desde mediados del siglo pasado. Sin embargo, la valorización del territorio como elemento estratégico para la consecución de los objetivos planteados en dicha planificación es muy reciente. Los procesos de planificación liderados por entidades públicas han generado una diversa gama de planes a nivel nacional, regional y local, a pesar de ello, el país no ha logrado salir de la pobreza ni alcanzar el tan ansiado desarrollo. Surge entonces la interrogante de la efectividad de la planificación como herramienta para mejorar las condiciones de vida y disfrute de las personas. Pero ¿cuál es la causa para tal fracaso? Las respuestas pueden ser variadas y dependerán del cuestionamiento a los distintos elementos del proceso de planificación y gestión territorial.

Uno de los elementos fundamentales de la planificación son los actores políticos y sociales involucrados en cada proceso. A través de sus perspectivas y acciones, dichos actores construyen cada proceso de planificación de manera particular, impregnándolos de características propias.

Los actores pueden ser diversos dependiendo del tema o sector de estudio abordado en los procesos de planificación. Por ejemplo, en las áreas de defensa nacional, planificación urbana, o desarrollo social, las distintas oficinas de planificación recurren a varias metodologías y técnicas. Sin embargo, no todas ellas toman en cuenta al concepto de territorio como elemento central de la planificación, ni ingieren de forma directa en las estructuras territoriales, como si lo hace la planificación territorial.

Desde la esfera pública, son los gobiernos autónomos descentralizados como las provincias y cantones, quienes poseen la capacidad de manipular y reconfigurar las estructuras territoriales de una forma intensa y rápida. Para ello, disponen de una diversidad de instrumentos técnicos y legales entre los que se encuentran los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, zonificación urbana, entre los más importantes. Estos instrumentos reflejan el querer y deber ser de las estructuras territoriales como camino para alcanzar el desarrollo. Una lectura más profunda de los instrumentos de planificación, puede develar el concepto de desarrollo priorizado entre los actores políticos y sociales en aquel territorio para el que fue formulado.

Cada gobierno seccional tiene su propia visión y concepción de desarrollo, la misma que puede coincidir o no con las de los territorios vecinos o internos de una

jurisdicción política administrativa como sería el caso de las propuestas cantonales en relación a la de su provincia. En tal caso, la articulación y diálogo que se pueda dar entre los gobiernos seccionales, pero más importante aún, entre los actores territoriales, es sustantiva ya que permite un pacto social para encaminar los esfuerzos hacia una misma dirección evitando la superposición de esfuerzos y conflictos en el accionar de los gobiernos seccionales.

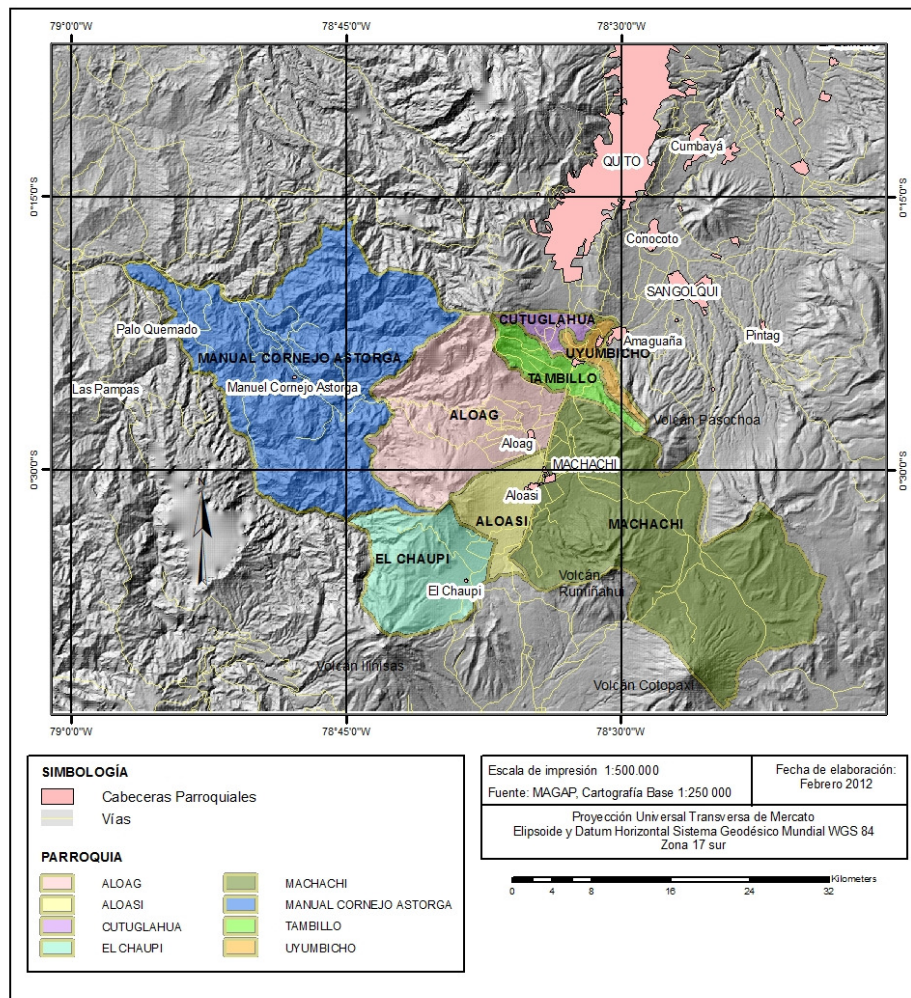
Sin embargo, la realidad de la planificación territorial en el Ecuador muestra dificultades para crear sinergias y puntos de encuentro entre los diferentes actores de la dimensión pública, que permitan establecer una plataforma de partida para la consolidación de una estructura territorial que rompa las desigualdades sociales.

Con estos antecedentes, el presente estudio busca conocer la relación entre, el proceso de ordenamiento territorial promovido por el Gobierno de la Provincia de Pichincha y el proceso de desarrollo local impulsado por el Municipio del Cantón Mejía, desde el punto de vista de la planificación y ordenamiento del territorio durante el período comprendido entre el 2004 y 2009

Ubicación de la zona de estudio

El área de estudio comprende la jurisdicción política administrativa del Cantón Mejía de la Provincia de Pichincha (ver figura 1). Mejía, inició su proceso de constitución como cantón en 1824 cuando fue designado como parroquia, según la Ley de División Territorial de 25 de junio de ese año. En 1869 pasó a formar parte del Cantón Quito, finalmente consiguiendo su institución como cantón el 23 de julio de 1883.

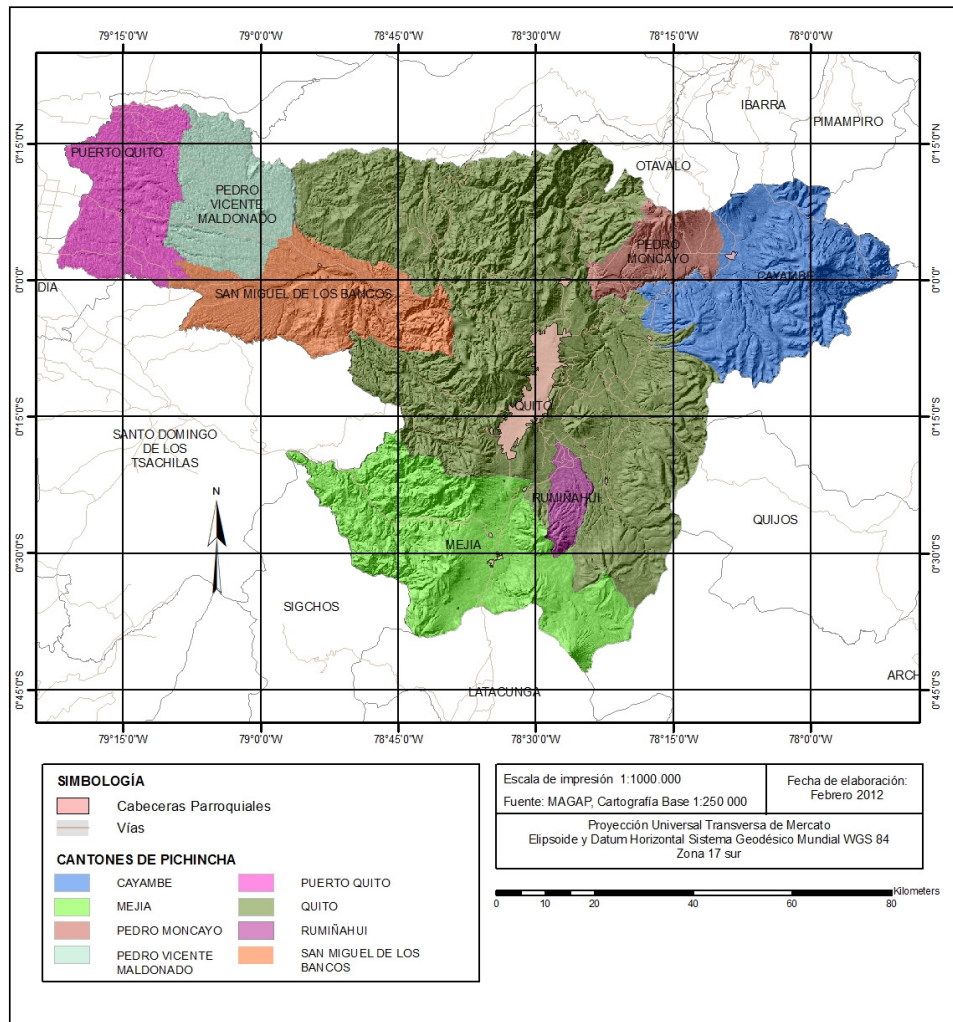
Figura 1. Parroquias del Cantón Mejía



Elaboración: Autor

Por su parte el Gobierno de la Provincia de Pichincha (ver figura 2), al igual que el resto de consejos provinciales del Ecuador, ha sufrido un largo proceso de formación que incluye en varias ocasiones, reformas a sus competencias y atribuciones. Desde la Constitución de 1946 su presencia como un nivel intermedio de gobierno entre la escala nacional y local ha sido constante y se ha consolidando asumiendo roles y funciones enfocados sobre todo a las parroquias rurales.

Figura 2. Cantones de la Provincia de Pichincha



Elaboración: Autor

Antecedentes

En el Ecuador la planificación territorial como un proceso racional para la consecución de objetivos establecidos, tiene sus orígenes en la planificación urbana, como ejemplo se encuentra el Plan Regulador de Quito de Jones Odriozola en 1942. Ya nivel nacional, a partir de la década de 1950 se desarrollan los primeros planes económicos sociales, que si bien no tenían al territorio como elemento de análisis, incidían en la estructura del mismo por medio de inversiones a gran escala; es apenas, a partir de la década de 1990 que la planificación comienza a permear hacia los diferentes niveles de gobierno.

La Constitución del Ecuador de 1998, en relación al nivel seccional, menciona en su artículo 255 la posibilidad de crear departamentos dentro de los organismos seccionales para la formulación de planes de desarrollo provincial y cantonal.

Pero es solo hasta la constitución actual de Montecristi (2008), que existe una referencia específica en relación a la planificación territorial (artículos: 241, 250, 258, 262, 263, 264, 267, 276, 404, y 415). Para la última carta magna vigente, el ordenamiento territorial forma parte de los mecanismos de planificación que poseen las diferentes instituciones estatales en los diferentes niveles de organización. Específicamente el art. 241 dice lo siguiente: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución Política del Ecuador, 2008). Es decir que la planificación ejecutada a través del ordenamiento territorial debe estar presente de forma obligatoria en las juntas parroquiales rurales, los gobiernos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Como se puede observar el tema de la planificación y ordenamiento territorial en el Ecuador ha tomado fuerza en los últimos años, convirtiendo al análisis de estas herramientas de estructuración territorial, en un aporte oportuno para los momentos actuales en el país.

De su parte, cada uno de los Gobiernos Municipales cuenta con su respectivo plan de estratégico de desarrollo, que por lo general se concentra en la potencialización de las actividades económicas como vía para mejorar los ingresos municipales y de las familias. El tema del territorio está intrínsecamente abordado en estos planes, pero en muchos de ellos no se cuenta con una idea clara sobre el territorio y la planificación del mismo.

En el caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha, se cuenta con un plan de desarrollo provincial y un plan de ordenamiento territorial, este último documento delinea los ejes de acción sobre el espacio provincial de manera más explícita y puntual.

Entre los antecedentes importantes para la planificación y ordenación del territorio y que se deben mencionar están los esfuerzos realizados por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Cada uno de ellos con su perspectiva de desarrollo. Estos actores han impulsado y

participado en la generación de distintos tipos de planes, sin embargo no queda claro la articulación entre estos, ni cómo su ejecución afecta las estructuras territoriales, donde se sobrepone y coexisten.

Justificación

En la actualidad se ha dado un impulso muy importante a la planificación territorial en la esfera pública, sin embargo es necesario, antes de comenzar una nueva etapa en la planificación pública en el Ecuador, reflexionar sobre los procesos que se han venido dado, de tal forma que sea posible construir otra planificación, que dé cuenta de los nuevos retos que vive la sociedad.

El debate sobre el ordenamiento y planificación territorial puede ser un mecanismo que ayude a la difusión y entendimiento de estos procesos, sus límites y alcances, para la creación de políticas públicas que promuevan mejoría en la calidad de vida de las personas.

A pesar de que en la actual constitución política del Ecuador el tema de planificación es abordada en el *Régimen de Desarrollo* donde dice que: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, a 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” (Constitución Política del Ecuador 2008. Art. 275). Los esfuerzos realizados por el aparato estatal se contraponen con la realidad local donde pueden existir conflictos entre los planes nacionales y la percepción y reconstrucción del espacio local desde otro punto vista de los actores locales.

Este conflicto entre los diferentes niveles de planificación relacionados con los poderes territoriales, puede ser una barrera para el desarrollo local. En este sentido, la intención de este estudio es debatir sobre el aislamiento de los procesos de planificación entre los niveles de gobierno desarticula la acción en el territorio y puede contribuir negativamente para la consecución de los objetivos propuestos en los planes establecidos.

Objetivos

Objetivo general

Conocer la relación entre el proceso de ordenamiento territorial promovido por el Gobierno de la Provincia de Pichincha y el proceso de desarrollo local impulsado por el Municipio del Cantón Mejía, desde el punto de vista de la planificación y ordenamiento del territorio durante el período comprendido entre el 2004 y 2009.

Objetivos específicos.

- Analizar bajo la propuesta teórica de la planificación territorial, el proceso de planificación del Gobierno de la Provincia de Pichincha entre el 2004 y 2008.
- Reconstruir la visión del territorio que tienen el cantón de Mejía de la Provincia de Pichincha, basado en el análisis profundo del plan de desarrollo cantonal.
- Hacer un ejercicio comparativo entre las propuestas territoriales del cantón de Mejía y del Concejo Provincial.

Metodología

La metodología utilizada para la realización de la disertación de tesis se basa en métodos cualitativos de investigación para la recolección análisis y síntesis de la información. Sin embargo, se debe señalar que el carácter sistémico de la planificación territorial impide dejar de lado el método cuantitativo con todas sus técnicas y herramientas.

Durante las diferentes fases de construcción de este documento se aplican varias técnicas que buscan entender la realidad desde el punto vista del modelo teórico planteado al que se hace referencia esta investigación. En la fase de recopilación de la información se utilizan dos técnicas para la reconstrucción de la realidad como la documentación bibliográfica y la entrevista a profundidad. Los criterios teóricos para haber seleccionado estas técnicas se presentan a continuación.

La dimensión histórica del problema a tratarse es un elemento fundamental para explicar la situación actual de la planificación y ordenamiento territorial. Desde este punto de vista la reconstrucción de las políticas locales sobre el territorio a lo largo del tiempo reflejan en gran medida la visión que tienen sobre el territorio los actores locales.

Si partimos desde esta consideración, los documentos elaborados por los gobiernos locales y regionales son un material de primera mano de los cuales podemos reconstruir la percepción del territorio su funcionamiento y ordenamiento.

La importancia de esta estrategia metodológica es expuesta por Valles (1999) quien recopila la opinión de otros autores sobre la importancia de esta técnica.

“A la observación y entrevista podríamos añadir una tercera técnica de recogida de datos, lectura de textos, entendiendo por tales, todos los documentos que contienen significado. (...) A todos estos textos, en realidad, se les puede entrevistar mediante preguntas implícitas y se les puede observar con la misma intensidad y emoción con la que se observa un rito nupcial (Ruiz Olabuénaga e Ispizua, 1989. Pág. 69. En Valles S. Miguel, 1999).

Finalmente conviene mencionar algunas de las limitaciones de esta técnica, entre las que se encuentra el posible sesgo con el que pueden haber sido creados los documentos, proporcionando una idea ficticia de la realidad. La imposibilidad, en la mayoría de las ocasiones, de comprobar los datos y afirmaciones es otra de las debilidades de la documentación. Es por eso que se debe utilizar con mucho criterio los datos recopilados y en lo posible respaldar la información recopilada por medio de técnicas que permitan la obtención de información primaria.

Es esta necesidad la que nos introduce a la segunda técnica que será utilizada en la investigación, la entrevista a profundidad. La entrevista es una de las tres técnicas principales para capturar información que nos permite construir la realidad, las otras son la observación y documentación (Schwartz, Howard y Jacobs, Jerry, 1984). La entrevista además de ser una técnica científica está muy relacionada con la cotidianidad de las personas que utilizan diferentes tipos de entrevista para interactuar con el resto de la sociedad basados en un mismo lenguaje simbólico.

La entrevista a profundidad como se dijo anteriormente, busca reconstruir la realidad percibida por los entrevistados. Para ello, es necesario que exista especificidad, amplitud y profundidad en las respuestas de los entrevistados, de tal manera que la información brindada sea pertinente para el estudio.

La entrevista a profundidad procura estimular al entrevistado para hablar sobre un tema, pero el desenvolvimiento de las personas durante esta interrelación es muy complejo y está encerrado por varios factores que pueden ocasionar que la entrevista fracase o sea exitosa.

De entre los diferentes tipos de entrevistas, en este estudio se aplica las “entrevistas estandarizadas no programadas” ya que son las que permitirían a los entrevistados referirse y dialogar sobre una serie de preguntas preestablecidas. Para el caso de esta investigación el tema a tratarse está centrado en la planificación y ordenación del territorio (Valles, 1999).

Finalmente y al igual que la técnica de documentación bibliográfica, es necesario presentar los límites de la entrevista a profundidad y que están relacionadas con el tiempo de duración de la entrevista que puede ser insuficiente para profundizar los temas planteados o lograr recuperar la información esperada. Al igual que la técnica de documentación, la entrevista construye una realidad basada en la percepción y construcción mental que el individuo tenga sobre el tema referido, finalmente y no menos importante, el entrevistado puede no ser un representante de la opinión del grupo al que representa (Valles, 1999).

Una vez revisada, brevemente, la estructura conceptual de estas dos técnicas a continuación se identifica los documentos bibliográficos a utilizarse. Los documentos utilizados son, los planes de desarrollo cantonal y urbanísticos de Mejía y por el lado del Gobierno de la Provincia de Pichincha están los documentos de planificación territorial como el Plan de Desarrollo Provincial y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la Provincia. Si bien estos documentos son la fuente principal de la información, no se descarta otros tipos de documentos oficiales que estén relacionados con el desarrollo y la planificación territorial.

Es muy importante esclarecer la diferencia entre los tipos de documentos a ser utilizados para el análisis y comparación entre los dos niveles de gobierno (provincial y cantonal). Al ser distintos documentos (plan de ordenamiento territorial y plan de desarrollo cantonal) existen limitaciones para su confrontación, lo que podría llevar a una mala interpretación de los procesos realizados en los dos gobiernos seccionales.

En el caso del POT de la Provincia de Pichincha, queda clara la relación que existe entre el documento y las estructuras territoriales deseadas, mientras que para el Plan de Desarrollo del Cantón Mejía, la cuestión territorial es mucho más ambigua ya que en este documentos se establecen las directrices y líneas estratégicas que deben ser tomadas en cuenta para alcanzar el desarrollo.

A pesar de estas diferencias importantes, es posible llegar a establecer puntos de encuentro y de contradicción entre las propuestas territoriales establecidas, puesto que los dos documentos buscan alcanzar el desarrollo territorial mediante la priorización de la inversión en determinados programas y proyectos, los que poseen una incidencia directa o indirecta en las estructuras territoriales. Por otro lado, los dos documentos expresan el deber ser del territorio y el modelo de desarrollo establecido e impulsado desde la esfera pública.

La información que se busca obtener de estos documentos para su posterior balance es la siguiente:

- Los actores involucrados, quienes pueden influir en la colocación de determinados temas como estratégicos.
- Las propuestas y objetivos planteados, elementos que reflejan el imaginario del desarrollo y del deber ser de los territorios.
- El concepto de desarrollo.
- Los proyectos que se han llevado a cabo dentro del territorio a partir de la formulación de los planes.

Parte de la información requerida, no está de forma explícita en los documentos por lo que se debe realizar un análisis a fondo de los mismos. Como estos documentos son oficiales, en teoría representan la visión que tienen los gobiernos seccionales sobre el tema de la planificación territorial y el desarrollo. Sin embargo, se está consciente que esta construcción tiene sus limitaciones.

Para disminuir el error en la interpretación de los documentos se establecieron entrevistas a personas que acompañaron o se encuentran ejecutando los planes de desarrollo en el caso municipal y el POT en el caso del Consejo Provincial. Los ejes temáticos de la entrevista deberán entonces coincidir con los puntos mencionados anteriormente y que tratan el tema de la planificación, ordenamiento del territorio y el desarrollo local.

Se debe insistir que al ser una entrevista estandarizada no programada, la idea es dejar abierta la posibilidad para que el entrevistado exprese su opinión y sentir sobre los temas propuestos, esto no quiere decir que las mismas preguntas y el mismo orden sea utilizado para todos los entrevistados.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

Introducción

La intención del siguiente capítulo es desarrollar un marco teórico respecto a la planificación territorial, a partir del cual se analizará el estudio de caso seleccionado dentro de la Provincia de Pichincha.

En tal sentido, la Geografía como ciencia brinda una ventana a través de la cual se puede observar y entender como los procesos sociales, entre ellos el de la planificación, se territorializan afectando la forma de vida de las personas. Ofrece un marco conceptual completo, del cual se utilizará algunas categorías referidas en este estudio. Desde este punto de vista, y en concordancia con Milton Santos, revalorizamos la importancia de la Geografía en la época actual.

A Geografia alcança neste fim do século a sua era de ouro, porque a geografcidade se impõe como condição histórica, na medida em que nada considerado essencial hoje se faz no mundo que não seja a partir do conhecimento do território. O território é o lugar em que se desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência. A Geografia passa a ser aquela disciplina mais capaz de mostrar os dramas do mundo, da nação, do lugar. (Santos, 2002:9. En Fernandes 2009:198)

Al escoger a la Geografía como plataforma de partida, es necesario establecer las tendencias y escuelas de la Geografía, de las cuales se harán uso en el documento, pues al igual que en resto de las ciencias sociales, las interpretaciones pueden variar entre las distintas líneas epistemológicas de la Geografía.

La Geografía tradicional

La Geografía se podría considerar como una de las ciencias más antiguas. Su nombre proviene del Griego *geos* que significa tierra, y *grafein* que significa describir; como se la entendía en la antigüedad, esta ciencia trata la descripción de la Tierra (Capel, H. 1982:4). Esta forma de entender a la Ciencias Geográficas, como la descripción y representación de lo que nos rodea, identifica desde un comienzo la concepción de espacio, categoría que acompaña a la disciplina científica desde sus comienzos.

Este trabajo de describir e inventariar el medio físico por un lado y por otro al ser humano, ha creó una falsa dualidad en la disciplina, lo físico o natural y lo humano. A pesar de la construcción histórica de esta dualidad, es importante señalar que no existe una geografía humana y física por separado, como la reflexión positivista llevo a los geógrafos a pensar; al contrario, son parte de un mismo conglomerado (Andrade, 1994:23,24).

La Geografía como ciencia moderna se puede rastrear según Josefina Gómez Mendoza al siglo XIX, cuando se sustituye la “antigua geografía, descriptiva, inventariativa y enumerativa, por una geografía moderna, explicativa, sistémica y científica” (Gómez, J. et al. 1982:19). A pesar de esta afirmación, ya desde el siglo XVII, se puede identificar un importante papel de la geografía dentro de la revolución científica de la época¹, lo que implica un desarrollo e independencia de las ciencias especializadas del conjunto de las ciencias de la tierra.²La Geografía moderna comienza a construirse a partir de una preocupación por el estudio del vínculo entre los seres vivos y la naturaleza inanimada, sus mutuas relaciones e influencias en la distribución espacial de estos.

La construcción de esta Geografía moderna no estuvo a salvo del positivismo, o como lo llama Josefina Gómez el proyecto científico decimonónico. Durante los Siglos XVIII y XIX se estableció una serie de metodologías y conceptos rigurosos, que encadenaban linealmente los acontecimientos y fenómenos estudiados en busca de leyes universales. Gómez, enumera cuatro de las pretensiones y creencias básicas de este proyecto científico decimonónico: “la racionalidad, la dominación de la naturaleza, pensamiento científico y la fe en el progreso”. Esta postura del pensamiento científico plantea “un conocimiento geográfico moralizador en el que queden científicamente subsumidos todos los fenómenos y procesos, naturales y humanos, que interactúan en el espacio”(Gómez, J. et al. 1982: 21,22-47).

Estos planteamientos causan, dentro de la práctica de la Geografía, contradicciones fuertes, especialmente por la dificultad de plantear leyes universales

¹El triunfo de la concepción Copérmica del mundo y la “Geografía General” de Vareño, son de las obras e ideas que mejor representan la relación de la Geografía con los problemas de la revolución científica de la época (CAPEL, H. 1982:12).

²La Geografía como ciencia general de tierra sufre una pérdida de contenido con la especialización e independencia de “la geología, la botánica, la física, la química pasan a estudiar problemas que antes eran objeto de la geografía general” (CAPEL, H. 1982:13).

basadas en el estudio de espacios diversos y diferentes. A raíz de estos inconvenientes dentro del pensamiento geográfico a principios del siglo XX, comienza un cambio gradual dentro del pensamiento geográfico; mudanza que no siempre logró el quiebre con esa propuesta positivista.

Para Josefina Gómez (1982:51) la ruptura con ese horizonte positivista se traduciría en “una fragmentación y diversificación de perspectivas” del pensamiento geográfico, restándole certidumbre y provocando problemas dentro de la identificación del campo de acción de la Geografía. Para contrarrestar este proceso, desde la geografía francesa nace la propuesta regional como una categoría alrededor de la cual era posible la unificación del campo geográfico.

Frente a las críticas provenientes de todas las escuelas de geografía, Carl Sauer propone prestar igual atención a los fenómenos humanos que a los físicos, dejando de lado la relación causal particular entre el ser humano y la naturaleza. Esta postura a la que denomina Geografía Humana pasa a formar parte de una lucha constante entre las visiones más deterministas o humanistas de la geografía dentro de la primera mitad del siglo XX (Gómez, J. et al. 1982: 75-85).

A pesar de sus indudables logros parciales, el pensamiento clásico, predominantemente dirigido hacia la perspectiva regional o corológica, no consigue articular, en su conjunto, un proyecto del conocimiento geográfico epistemológicamente consistente y científicamente satisfactorio (Gómez, J. et al. 1982: 95).

En la segunda mitad del siglo XX, la humanidad se encuentra inmersa en un proceso intenso de globalización que ha estado en marcha desde hace varios siglos. Este proceso produce un cuestionamiento profundo en la Geografía, en la medida en que sus estructuras, metodologías y categorías se transforman y cambian rápidamente en función de las nuevas relaciones globales y locales. Categorías construidas desde el siglo XIX, como son tiempo, espacio, distancia y escala pasan a ser obsoletas dentro de estas nuevas e intensas relaciones entre los seres humanos y los espacios.

La Geografía tiene dificultad de adaptarse a las nuevas relaciones del ser humano dentro de un entorno espacial diferente. Se pone en marcha un proceso de especificidad dentro de las Ciencias Geográficas, donde se diversifica la tipología de estudios y sus metodologías. Como ejemplo está la subdivisión de la Geografía en diferentes ramas como la Geografía Política, Demografía, la Geografía Económica, Geografía Urbana, Geografía Rural.

Esta obsolescencia en las metodologías y categorías de las Ciencias Geográficas producen un resquebrajamiento de la misma, llevando a pensar que nos encontrábamos en presencia del fin de esta ciencia (Ortega, 2004:25. En Romero, J. Geografía Humana).

Por una Geografía crítica

A partir de este cuestionamiento profundo como ciencia, surge un movimiento de renovación del pensamiento geográfico que busca una ruptura total con el modelo de pensamiento de la geografía tradicional, pragmática o cuantitativa. Esta tendencia, multiplica y diversifica las perspectivas del Geografía, brindando la posibilidad de crear una ciencia más generosa y comprometida con una sociedad más justa.

Según Carlos Robert Moraes (2007, 119-130), la Geografía crítica tiene sus orígenes en el ala más progresista de la Geografía Regional francesa, donde paulatinamente se introducen los fenómenos económicos y sociales para la explicación de la organización espacial. Como resultado se comienza a evidenciar las contradicciones del modelo capitalista. A partir de allí, autores externos a Geografía como M. Castells o H. Lefebvre aportaron mucho al estudio de esas contradicciones especialmente en las ciudades. Esto abrió un amplio campo de debate y diálogo que esparcieron los estudios hacia otras escalas territoriales de análisis.

Dentro de esta vertiente crítica, el trabajo de Milton Santos presenta una nueva propuesta para el estudio de la Geografía, en varios trabajos (“Por una Nueva Geografía”, 1978; “Metamorfosis del Espacio Habitado”, 1988), expone la necesidad de repensar a esta ciencia desde una visión humana, donde el centro de atención sea el ser humano y para ello, se plantea la reconstrucción y generación de nuevas categorías. La Geografía Crítica en las dos últimas décadas del siglo pasado, comienza un proceso de “reconstrucción o construcción de una nueva geografía”. Para José Ortega, esta construcción tiene como base el compromiso claro de la Geografía con los problemas sociales (Ortega, 2004:26. En Romero, J. Geografía Humana). En palabras del propio autor:

El tránsito de una concepción naturalista y física de la Geografía a una concepción social representa una modificación sustancial que afecta a la naturaleza de la disciplina y que condiciona las formas de pensar y del trabajo del geógrafo. Conlleva poner del revés las ideas, los

hábitos y el lenguaje dominantes, heredados y practicados durante más de un siglo (Ortega, 2004:26. En Romero, J. Geografía Humana).

En las dos últimas décadas la Geografía se consolida como una disciplina social, en la cual los fenómenos y problemas geográficos se entienden y explican desde una visión propia de la disciplina. De esta manera podemos decir que la Geografía es una Geografía Humana (Ortega, 2004:27. En Romero, J. Geografía Humana).

Esta concepción de las Ciencias Geográficas nos permite entender de mejor manera las relaciones que el ser humano ha construido a lo largo del tiempo dentro de un contexto espacial, en otras palabras, entender las relaciones sociales del ser humano en un contexto geográfico. Permite también, crear un puente entre lo natural y lo antrópico, generando condiciones especiales para el entendimiento de la realidad y la búsqueda de soluciones a problemas sociales. Es importante insistir que la dualidad naturaleza / ser humano o geografía física / geografía humana, es falsa, estos elementos son uno solo, el hombre no está fuera de la naturaleza sino que es parte de ella.

La Geografía Crítica es un enfoque donde se juntan y conviven propuestas dispares, pero que sin embargo tiene principios epistemológicos y objetivos comunes. Según Carlos Robert Moraes (2007: 131), la unidad de este enfoque se manifiesta en una postura ética, opuesta “a una realidad socio-espacial contradictoria e injusta”, donde el conocimiento geográfico ofrece un arma para luchar contra la condición existente.

La mencionada unidad ética de la Geografía Crítica, está caracterizada por una extensa diversidad de metodologías que responden a orientaciones variadas. En consecuencia, la necesidad de establecer las categorías de análisis que serán utilizadas en este estudio.

El espacio, concepto de unidad para la Geografía

Como se mencionó anteriormente la Geografía se preocupa por entender las relaciones del ser humano dentro de un contexto ambiental. Una de las categorías claves que ha utilizado para el desarrollo de diversos estudios es el *espacio geográfico*, categoría que ha venido construyendo su significado en relación directa con los paradigmas conceptuales epistemológicos de la Geografía y de la sociedad en diferentes momentos históricos.

En este sentido Corrêa (2003), realiza un interesante recorrido por las diferentes acepciones que ha tenido el concepto de espacio dentro del pensamiento geográfico (Geografía tradicional, Geografía cuantitativa, Geografía crítica y Geografía humanista y cultural). En su artículo “Espaço um conceito-chave da geografia”, evidencia los diferentes significados y construcciones teóricas de espacio geográfico:

“Absoluto, relativo, concebido como planície isotrópica, representado através de matrizes e grafos, descrito através de diversas metáforas, reflexo e condição social, experiência de diversos modos, rico em simbolismos e campo de lutas, o espaço geográfico é multidimensional. (Corrêa, 2003:44)[...] Deste modo estamos de acordo com HARVEY (1973) quando este argumenta que as diferentes práticas humanas estabelecem diferentes conceitos de espaço, conceitos que sob certas circunstâncias são por nos empregados (Corrêa, 2003:19).

Dentro de esta multidimensionalidad de la acepción de espacio, se rescata la propuesta de Milton Santos como parte de la Geografía crítica, la cual intenta hacer dialogar a los objetos materiales con las representaciones inmateriales ligadas al espacio geográfico.

El espacio geográfico es el resultado del matrimonio o un encuentro, sagrado mientras dura, entre la configuración territorial, el paisaje y la sociedad. El espacio es la totalidad verdadera, porque dinámica, resultado de la geografización de la sociedad sobre la configuración territorial. Pueden las formas, durante mucho tiempo, permanecer las mismas, pero como la sociedad está siempre en movimiento, el mismo paisaje, la misma configuración territorial nos ofrece en el transcurso de la historia, espacios diferentes (Santos Milton, 1988: 77).

De manera más sintética, el propio autor define espacio como, “o conjunto indissociável de sistemas de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novas objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente”, (el conjunto indisociable de sistemas de objetos, naturales o fabricados, y de sistemas de acciones, deliberadas o no. A cada época, nuevos objetos y nuevas acciones se unen a las otras, modificando el todo, tanto formal como sustancialmente [traducción propia] Santos, 2008:146).

Es decir que no se puede entender los procesos de creación y transformación del espacio geográfico sin que se considere la manera en que los hombres se organizan, se relacionan y comportan en sociedad dentro del mismo.

José Ortega brinda otro aporte importante identificando elementos sustanciales para este estudio dentro del concepto de espacio:

El instrumento intelectual que la Geografía elabora como concepto, como herramienta formal, para explicar esos fenómenos o procesos sociales, para ordenar y entender la masa de información que la experiencia práctica nos proporciona en ese ámbito, en el que intervienen la producción material, las relaciones sociales, el uso de la Naturaleza, la organización de la sociedad, las mentalidades y actitudes individuales (Ortega, 2004:31).

La reconstrucción del espacio como objeto de estudio geográfico, supone para Ortega “receptar una tradición científica con sus elementos conceptuales y producir un nuevo objeto renovado, que sirva como herramienta necesaria para abordar la dimensión de las relaciones sociales” (Ortega, 2004:31). Es decir, el espacio es más que un objeto específico, se trata de un concepto epistemológico alrededor del cual se construyen un conjunto de categorías, principios y saberes que constituyen el campo de conocimiento de la Geografía.

Partiendo de estas concepciones, el espacio es considerado como un producto, por lo tanto no es un objeto prefabricado e inmutable a la acción humana, al contrario, es el resultado de las relaciones sociales a través del tiempo, “es un producto social porque sólo existe a través de la existencia y reproducción de la sociedad. Este espacio tiene una doble dimensión; es a la vez material y representación, objeto físico y objeto metal. Es lo que se denomina espacio geográfico”(Ortega, 2004:34).

Este espacio geográfico se define por ciertas características como su localización, su dinamismo, homogeneidad y evolución, es decir, se encuentra en constante transformación, es diferenciado y puede ser clasificado. Pero lo más importante de estas características es su relación a un conjunto en el cual se inscriben.

La homogeneidad del espacio puede ser externa, cuando la característica o variable que homogeniza es natural o física; ó puede ser interna, cuando “nace de un sistema de relaciones que determinan unas combinaciones que se repiten, análogas en una determinada fracción del espacio geográfico” (Dollfus, 1976:23). Este último caso se refiere a las unidades políticas administrativas del territorio como las provincias y municipio, espacios que se homogenizan según su administración.

Esta creación de homogeneidad del espacio, ha traído consigo una clasificación en espacios artificiales o antrópicos y espacios naturales (Santos, 1988. Dollfus, 1976). Para Milton Santos los primeros (espacios antrópicos) son aquellos donde de alguna manera, directa o indirectamente, existe esa relación dialéctica entre el ser humano y el

medio que lo rodea; los espacios naturales son aquellos donde el ser humano no está presente. (Santos, 1988). Esta clasificación implicaba, bajo la concepción de la Geografía Humana, que los espacios que debían ser objeto de esta ciencia eran los espacios modificados, intervenidos o antrópicos, ya que en ellos se desenvuelve la sociedad parte fundamental y estructural del objeto de estudio, el espacio.

En la actualidad es importante revisar esta división entre espacios naturales antrópicos; la huella del ser humano en el planeta está causando efectos masivos en los sistemas naturales a nivel global. En la actualidad, estamos frente a un espacio, que desde una escala global está siendo afectado por las actividades humanas. La relación dialéctica entre el ser humano y la biosfera se puede comprobar científicamente mediante los estudios del calentamiento global, la extinción masiva de especies y otros fenómenos analizados desde diferentes campos científicos. En otras palabras el ser humano estaría presente o contribuye para la alteración, aunque sea mínima, en todos los espacios.

Parte del estudio del espacio geográfico tiene que ver con las estructuras espaciales, sus usos y funciones. Es decir con el ordenamiento y funcionamiento de los elementos espaciales como objetos intermediarios del proceso dialéctico entre la sociedad y el medio (Santos, 1988). El interés por el estudio del espacio geográfico ha creado diferentes herramientas para su entendimiento, entre ellas se encuentra el ordenamiento territorial, el cual posee un interés por descubrir esas estructuras espaciales dentro de las relaciones sociales.

Si bien se ha colocado algunas acepciones del concepto de espacio, este estudio se encuentra dentro de la línea de pensamiento que coloca al espacio como concepto ontológico, como el objeto de estudio de la geografía. Por ende, para su estudio es necesario contar con un conjunto de saberes y categorías que permitan entender y estudiar este objeto.

El territorio, una categoría de análisis

Al igual que el significado de espacio, la concepción de territorio se ha construido con las visiones y percepciones más dominantes a lo largo del tiempo; pero a diferencia del concepto de espacio, el territorio ha sido revalorizado en las últimas décadas, como una categoría que nos permitiría entender de mejor manera los procesos actuales de la

sociedad. A pesar de esta revalorización, Ratzel a finales del siglo XIX, ya realiza los primeros aportes sobre el concepto de territorio, como elemento imprescindible dentro de la constitución del Estado-Nación; definiendo este término como “uma determinada porção da superfície terrestre apropriada por um grupo humano” (Ratzel, 1990:23. En Pessôa y Santos, 2009). De esta manera el concepto de territorio nace como una apropiación política administrativa de un espacio sobre superficie terrestre.

Dentro de esta perspectiva la acepción de territorio desde la Geografía Política, se puede definir como, “Espacio de ejercicio de poder que, en el mundo moderno, se presenta como un poder básicamente centralizado en el Estado. [...] El territorio son entidades históricas, que expresan el control social sobre el espacio” (Robert Moraes, 2005:42).

Desde una visión más contemporánea, la Geografía humanista y cultural utiliza esta categoría como base para incorporar elementos subjetivos y objetivos en análisis de la realidad. Dentro de esta línea autores brasileños como Haesbart (2003), Sousa (2003) y Saquet (2007), influenciados por el trabajo de Raffestin (1993), exploran y debaten los límites de esta categoría, teniendo como elemento central del concepto de territorio en las relaciones de poder.

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder (Raffestin, 1993:144. En Pessôa y Santos 2009).

El territorio sería dentro de esta concepción la apropiación de un determinado espacio por parte del ser humano. Esto significa que el territorio puede ser multiescalar dependiendo la superficie de apropiación (barrio, ciudad, región, etc.) y de los actores en juego (Estado, municipio, empresas, movimientos sociales, familia, etc.) De igual manera implica que pueden existir una variedad de territorios dentro de un mismo espacio en función de una apropiación cultural, económica, política y ambiental. Concluiríamos que el territorio es multidimensional y multiescalar (Saquet y Sposito Org. 2009) (Castro, Gómez y Corrêa Org. 2003).

Para Milton Santos territorio es entendido como la dimensión material del espacio, donde “un conjunto de objetos y de relaciones que se realizan sobre estos objetos; no entre estos específicamente, sino para las cuales ellos sirven de

intermediarios. Los objetos ayudan a concretizar una serie de relaciones” (Santos, 1988:25).

Si comprendemos que el territorio son también relaciones, influenciadas y determinadas por el poder, podríamos entender la relación entre los planes de desarrollo como una herramienta de ejercicio de poder político sobre el territorio y la territorialidad de los municipios y provincias.

Compreender o conceito de território, conforme já mencionado, é fundamental quando se pretende analisar, a partir de uma base geográfica, os processos sociais e seus diferentes ritmos e implicações territoriais. Neste sentido, além da possibilidade de uma análise que busca integrar a dimensão econômica, política, cultural e a natural a abordagem territorial pode contribuir também para se planejar e gerir o desenvolvimento [...](Pessoa y Candioto, 2009:322).

Esta consideración sobre el significado de territorio, ha generado que no sea más un elemento pasivo dentro de los procesos de desarrollo. La evolución de la percepción sobre el territorio de un elemento pasivo hacia uno activo en la construcción de los sistemas productivos, ha traído una serie de propuestas para manejar el territorio conforme a las necesidades de la producción, el medio ambiente y la sociedad. Al respecto Fernandes (2009:200) evidencia que “O território é utilizado como conceito central na implantação de políticas públicas e privadas nos campos, nas cidades em as florestas, promovidas por transnacionais, governos y movimentos socioterritoriais”.

Amparado en el concepto de territorio como un espacio geográfico apropiado e interiorizado en una escala específica y por actores identificados, Fernandes propone una tipología de territorios donde el primero es el espacio de gobernanza de la nación; el segundo territorio son fracciones del primero como por ejemplo la propiedad privada, sin embargo difiere del primero por las relaciones que se establecen; y por último un tercer territorio, definido por su carácter relacional, subjetivo e inmaterial, este último se encuentra determinado por las relaciones sociales y conflictos por la lucha y apropiación del primero y segundo territorio, es decir está presente en los anteriores pero puede ser estudiado por si solo en su carácter inmaterial, dejando en un segundo plano el medio físico (Fernandes, 2009:204-213).

En este sentido, a cada tipo de territorio le correspondería una escala geográfica (internacional, nacional, provincial, municipal; propiedad privada, clusters, mercados de

trabajo, empresas, etc.) y unos actores (gobierno nacional, políticos, alcaldes; trabajadores, monopolios, grupos y movimientos sociales, etc.).

Esta tipología ayuda a definir mejor el ámbito de incidencia y alcance de este trabajo, que se localizaría dentro del primer tipo de territorio.

Dentro de esta tipología el territorio posee una característica importante, un límite. Es necesario aclarar que dicho límite dentro de la relación dialéctica entre el ser humano y el territorio, es siempre arbitrario a las decisiones y conveniencias humanas. En otras palabras bajo este enfoque, el territorio posee una superficie determinada por el ser humano.

Para el caso de la planificación y ordenamiento territorial (desde el primer tipo de territorios), el territorio se define por los límites políticos administrativos de los Estados o unidades territoriales que posean una jurisdicción administrativa clara y legalmente constituida, como las cuencas hidrográficas o distritos territoriales especiales.

Esta característica finita del territorio permite entonces relacionar un espacio o unidad física geográfica, con una serie de decisiones que guiarán las relaciones entre el ser humano y el soporte físico sobre el cual se establece. Estas decisiones se derivan de las propias relaciones humanas que traen como resultado normas jurídicas, políticas y planes territoriales para la modificación intencional sobre ese territorio.

El territorio a partir de las definiciones de Milton Santos (1988), Raffestin (1993), Haesbart (2003), Sousa (2003) y Saquet (2007), es decir como un conjunto de objetos que sirven de intermediarios en las relaciones de poder, posee un orden y estructura particular. Son estos objetos ordenados y reordenados por esas relaciones de poder a lo largo del tiempo que establecen un orden territorial. En otras palabras, la estructura territorial es el resultado histórico de la correlación de fuerzas de los diferentes actores que influyen sobre un territorio específico, como consecuencia, la estructura territorial se encuentra en constante mutación. Al respecto de lo señalado, Massiris citando a varios autores anota lo siguiente.

Es conocido que a cada modo de producción, como forma básica de sociedad, le corresponde un modelo de articulación espacial (Bataillon, 1977; Claval, 1978; Sánchez, 1981; citados por Sánchez, 1992: 31). Ello significa que cualquier cambio en los objetivos socioeconómicos irá acompañado de un cambio en la estructura espacial que lo hará coherente con los nuevos objetivos (Sánchez, 1992: 31. En Massiris, 2002:6).

Bajo esta premisa, se puede establecer la existencia de un ordenamiento territorial de hecho, resultado de las luchas de poder que se han llevado a cabo a lo largo de la historia humana. Este ordenamiento territorial no es consciente, intencionado y planificado desde el punto de vista estratégico a largo plazo.

Esta ordenación del territorio, que responde a la correlación de fuerzas, ha creado importantes desequilibrios económicos, ambientales y sociales. De ahí la necesidad de restablecer un nuevo ordenamiento territorial que ayude a modificar esas relaciones de poder, donde el bienestar de ser humano en su conjunto sea lo más importante. Esta reestructuración del orden territorial se refiere a un proceso intencionado, consciente y planificado, proceso que en la actualidad lleva el nombre de planificación territorial.

Dentro de esta perspectiva, el *land-use planning* mira al territorio como un recurso limitado (Sustentabilidad), esta característica también está presente en otros recursos naturales y obliga a su planificación para su óptimo uso, es decir para sacarle el mejor provecho actual sin perjudicar a las generaciones futuras. Visión relacionada a la explotación de los recursos naturales, el mismo discurso se maneja para el petróleo, el agua, el gas.

Pero los recursos naturales también son elementos importantes dentro de las relaciones sociales como catalizadores de estas. En esta línea Perreault (2007) categoriza el agua como un recurso hidrosocial, es decir un recurso alrededor del cual se tejen y se construyen las relaciones humanas dentro de las culturas indígenas. Pero no solo el agua presenta estas características aglutinantes de las actividades y relaciones sociales, desde el punto de vista de este estudio el territorio también es un componente esencial en la construcción de esas relaciones sociales y su ordenación mediante políticas públicas incide directamente en la dinámica de esas relaciones.

Para poder estudiar y transformar el territorio Domingo Gómez (2007), propone generar un modelo territorial, que es una imagen simplificada del sistema territorial compuesta por 3 elementos: el medio físico, el sistema de asentamientos urbanos, y los canales de conexión o relacionamiento. Esta simplificación de los elementos espaciales no impide, de ninguna manera, la existencia de otros elementos estructurales y funcionales de importancia para el sistema territorial (Gómez. 2007:45).

La planificación como práctica de la razón

Hasta ahora se ha revisado las categorías de análisis que permiten reflexionar y entender al territorio como elemento fundamental en la vida de las personas e instituciones públicas. Pero es necesario delimitar el concepto de planificación como el espacio de acción pública que expresa las relaciones de lucha entre los distintos actores involucrados y que determinan las transformaciones territoriales.

Como todo concepto, la planificación posee una multiplicidad de concepciones, que responden a las diferentes formas de percibir el mundo que nos rodea. Sin embargo, el recorrido de la planificación en la dimensión pública está marcado por una historicidad propia.

Para Friedmann (1992), la planificación aparece de manera más formal en el siglo XIX, cuando los postulados positivistas buscaban a través de la razón, la formulación de leyes universales que les permitiera la predicción de los fenómenos estudiados. Así la planificación se convertía en el medio por el cual la ciencia conseguiría delinear la historia. A partir de este punto, explica el autor, este tipo de planificación, que relaciona los medios con los objetivos trazados, fue adoptada de manera vertical y estricta en los países de la unión soviética y de una manera mercantil en los países occidentales, a comienzos del siglo pasado. No obstante, nunca consiguió adelantarse a los acontecimientos sucedidos.

La planificación cambió poco durante la modernidad, donde se la concebía como la carta comodín para crear “una sociedad mejor en todos los planos de la integración territorial, imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales un orden concebido de racionalidad guiado por preceptos científicos” (Friedmann, 1992:81). Entre las formas más conocidas y representativas de planificación se encuentra: el de los estados centrales, las ciudades industriales, y la planificación empresarial bajo la consigna del *laissez faire*, durante finales del siglo XIX e inicios del siglo XX.

Con el cambio del modelo político económico hacia la fe incondicional en el mercado, durante los años 80, la sociedad le retiró el apoyo al poder público, causando un cuestionamiento de la planificación central. Debilitando la práctica de la planificación, sobre todo la Estatal-centralizada.

No obstante de estos acontecimientos, Friedmann revaloriza la planificación como el mecanismo, que nos aleje de la segregación y la dominación de la concentración del poder por parte de cualquier sector. Para este autor, es necesario “concebir una forma de planificación que sea capaz de funcionar dentro de un desorden y una complejidad crecientes” (Friedmann, 1992:82); dejando a un lado la planificación lineal de causa-efecto, basada en las tesis positivistas, pues los nuevos planteamientos proponen que el universo no se puede conocer con certeza y la búsqueda de la una verdad única ha sido remplazado por la multiplicidad de perspectivas.

En este marco, el autor propone el concepto de planificación como “una práctica profesional que busca conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público” (Friedmann, 1992:85). Este concepto amplio, permitiría reflexionar sobre el tipo de conocimiento que es relevante y sobre las acciones que lo implica; es decir podría dar cuenta de las necesidades actuales de la sociedad.

Las acciones que se pueden realizar desde el dominio público pueden ser muy diversas, por lo tanto para facilitar la reflexión acerca de los impactos y especificidades de la planificación, se introduce las reflexiones de Adreas Faludi, quien agrupa los diferentes tipos de planificación en dos categorías: las “sustantivas” que se refieren al elemento al que se aplica la planificación (sector social, económico, ambiental, del desarrollo, uso del suelo, etc.); y las “procedimentales” donde el elemento diferenciador son las técnicas, métodos, etapas y distintas formas instrumentales que pueden adoptar la planificación (En Lira, 2006:16).

A esta clasificación, Sergio Boisier (1981:21) la adapta para introducir el concepto de escalaridad, lo que permite tomar en cuenta la “cobertura o jurisdicción geográfica”, ver tabla 1. En este estudio, se puede adaptar el alcance o escala geográfica a la jurisdicción política administración estatal del territorio (regiones, provincias, cantones, parroquias).

Tabla 1. Formas de planificación

		Ámbito de planificación				
		Económica	Social	Física	Poder	Ecológica
Escala	País					
	Región					
	Provincia					
	Cantón					
	Parroquia					
Tipos de planificación		Global		Espacial	Política	Ambiental

Fuente: Adaptación de Boisier, 1981:21

La adaptación presentada, es útil para poder establecer las relaciones y nexos que puede existir entre los diferentes tipos de planificación, los ámbitos de su acción, la escala territorial e incluso se puede incluir las herramientas e instrumentos utilizados.

De los diferentes espacios, objetos y escalas que puede adoptar la planificación, Friedmann menciona que una planificación no plana o lineal deberían ser aquella que prioriza el espacio local y regional, donde la participación de actores locales es más efectiva y los planes se concretan en acciones puntuales. Señala que para efectivizar esta forma no lineal de planificar, se debe actuar en tiempo real, es decir que los planes deben interactuar con el tiempo real (Friedmann, 92:86).

Al conjugar la concepción de Friedmann y la escalaridad en los tipos de planificación, se resalta la noción espacial de la planificación. En esta línea, David Perry en su artículo “Making Space: planning as a mode of thought”, expone que la planificación asume un rol contradictorio pues se encuentra entre el espacio real vivido y el espacio abstracto. Por lo tanto, la planificación debe ser entendida no solo como la construcción de planes sino como la construcción del espacio territorial. En definitiva, para este autor la multiplicidad de formas y objetos de planificación tiene un resultado espacial particular, como resultado, la planificación “es una práctica espacial” (Perry, 1995:152). Esta perspectiva refuerza la idea de la multiplicidad de la planificación en función de la diversidad de espacios y territorios.

Desde una posición crítica, Perry indica que el aspecto que define esa construcción espacial a partir de planes, es la legitimidad de la planificación, por medio del cual se reproduce la estructura de poder hegemónico, o en ciertos momentos se puede retar dichas estructuras. En otras palabras, la aproximación de este autor hacia el concepto de planificación toma en cuenta las relaciones de poder en las estructuras sociales, relaciones que se mantienen en el tiempo o son cuestionadas, mediante la planificación.

El acercamiento realizado, sobre la conceptualiza de planificación, facilita la correlación entre planificación, desarrollo y estructuras territoriales en diferentes escenarios y momentos históricos. A continuación, se expone algunas de las formas en que la planificación se ha implementado como mecanismo de reestructuración social y espacial.

Enfoques de la planificación y ordenamiento territorial

Como ya se mencionó, la planificación es susceptible a los momentos históricos y a los actores que la impulsan, por lo tanto es multidimensional y aborda diferentes sectores, escalas y objetivos. Por tal razón, se puede decir que existe un acuerdo desde la academia en la dificultad de precisar el concepto de planificación, ordenamiento territorial y sus diferencias o puntos de encuentro.

Dentro de este escenario, se presenta la postura y las implicaciones del ordenamiento territorial desde tres aproximaciones diferentes: la europea, la anglosajona y la latinoamericana.

El ordenamiento territorial en Europa

La ordenación y planificación, de una manera formal, del territorio Europeo, es una práctica cuyo origen está relacionado, por un lado, al estudio de las regiones en la escuela francesa (Gómez et al, 1982), a la creación de los Länders en Alemania, y por otro, al estudio urbanístico motivado por el crecimiento de las ciudades industriales (Gómez Orea, 2008).

Para entender la concepción del ordenamiento territorial en Europa es necesario comprender su contexto dentro de la Unión Europea, cuyo proceso de creación comienza en la década de 1950 con seis países y se consolida en 1986 con la firma del Acta Única Europea. La integración europea en un comienzo tuvo como eje dinamizador la liberación de los mercados y la creación de un mercado único.

Con este antecedente en 1976 se crea La Carta Europea de Ordenación Territorial (CEOT) como instrumento de carácter recomendatorio para los países miembros, es decir como una guía flexible en el tema territorial. Este instrumento estaba encaminado a la articulación de las políticas territoriales en los niveles, local regional, nacional y europeo, y a la disminución de los desequilibrios económicos territoriales. Para la consecución de este objetivo se crean fondos estructurales que están relacionados estrechamente a los planes de ordenación del territorio creados por las diferentes localidades y regiones.

La carta Europea de Ordenamiento del Territorio, suscrita 1983 definen el concepto de ordenamiento territorial como³:

La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (CEOT 1983. en Gómez O. 2008:53).

Sin embargo, Rückert citando a otros autores (Cabeza, 2002 y Naranjo, 1998. En Rückert, 2005:34) critica esta forma de conceptualizar la ordenación del territorio pues confunde los resultados con el instrumento al decir que es una “disciplina científica, una técnica administrativa y una política”.

En la última década del siglo XX, la Comunidad Europea rebasa el nivel económico y se adentra en la integración política y social. La proyección territorial de la Continuidad Europea conlleva, en 1999, a la creación de la Estrategia Territorial Europea (ETE), como un mecanismo que permitirá trabajar sobre los desequilibrios territoriales a nivel de naciones en miras a la integración de los países europeos menos desarrollados desde un enfoque más sustentable. Esta estrategia Según Moratilla consiste en:

Un marco de orientación para las políticas sectoriales con impacto territorial de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. Asimismo, la ETE constituye un documento de referencia para el fomento de la colaboración e integración de actuaciones, con pleno respeto al principio de subsidiariedad (Moratilla, 2001: i).

Este documento establece objetivos y un lenguaje común para políticos y técnicos que provienen de diferentes escuelas de planificación. Al igual que las CEOT, la Estrategia Territorial Europea es solo un referente, es decir no posee un carácter de obligatoriedad.

En el año 2007 se crea la Agenda Territorial Europea (ATE) como un acuerdo que da continuidad a la ETE. Para este año existe un avance respecto a este último al considerar el “capital territorial” como elemento que debe estar al servicio del crecimiento sustentable (Hildenbrand, 2007).

³ Desde 1976 los Ministros responsables de la ordenación del territorio han elaborado varias Cartas Europeas de Ordenamiento Territorial. La última carta según Massiris corresponde al año de 1993.

Esta breve reseña, denota una evolución en la política territorial europea respecto a la administración del territorio durante las últimas décadas. Se evidencia, de igual manera, esfuerzos por establecer “un marco referencial para las políticas comunitarias con incidencia territorial y las políticas de ordenación del territorio promovidas en los Estados Miembros (Hildenbrand, 2007:2)”. Es decir, se intenta plantear una línea base sobre la cual los países puedan entender el desarrollo y la ordenación del territorio.

Los primeros enfoques de cohesión de la UE tenían como eje articulador el fortalecimiento de la economía mediante la liberación de los mercados, en la actualidad la política comunitaria de cohesión gira alrededor de otros objetivos más integradores como la convergencia, el empleo y la cooperación territorial.

Se debe señalar que la preocupación por el ambiente ha estado presente durante la construcción de las diferentes propuestas. Es así, que muchos de los planes de ordenamiento territorial se basan en los temas ambientales como elemento aglutinante. Uno de los autores que representa a esta tendencia es Domingo Gómez Orea, quien da mucha fuerza al tema ambiental dentro de su propuesta de ordenamiento territorial (Gómez Domingo, 2007).

La descentralización es una de las características presentes dentro de la aplicación de la política europea de ordenación del territorio. El fortalecimiento de los gobiernos locales, y las autonomías son un ejemplo de aquello.

Boino (2006), indica que la mutación y evolución de las políticas de planificación y ordenamiento territorial desde que surgieron a mediados del siglo pasado, tienen como elemento estructurante las transformaciones económicas en Europa. En la actualidad, como resultado de este proceso, los programas y proyectos Estatales ligados a las diferentes políticas de ordenación territorial creadas durante este tiempo, coexiste paralelamente, pueden ser contradictorios y se agrupan dentro de una misma política europea.

Para concluir este acercamiento al enfoque europeo sobre el ordenamiento territorial, cabe resaltar que el principio de Estado de Bienestar es el paradigma del desarrollo territorial y social. Es a partir de este paradigma que se construyen las políticas de los países miembros y en concordancia con estas, toda la teoría europea sobre el ordenamiento territorial y sus métodos de aplicación dentro de la planificación

estratégica del territorio. Es decir, que el ordenamiento territorial es visto como una política pública inserta dentro del paradigma de desarrollo establecido en Europa.

El ordenamiento territorial en Estados Unidos de América

Respecto del enfoque utilizado en Estados Unidos de América, Robert Beauregar señala que durante algo más de la mitad del siglo XX el proyecto de modernidad delineó las bases estructurales de la planificación espacial, la misma que giraba alrededor de la planificación de las ciudades e industria. Este autor expone claramente que el crecimiento económico era la fuente de inspiración de los planificadores estadounidenses hasta la década de 1960's. Sin embargo, a partir del año 80 la planificación habría entrado en una crisis por el cambio en las estructuras económicas y sociales debido a procesos de globalización de la economía, basada en la acumulación de capital (Beauregar, 2003:108-109).

En la misma línea Jane Jacobs (2003) expone los problemas de la planificación centrada en las grandes ciudades norteamericanas, donde los arquitectos, diseñadores y planificadores de las ciudades se encontrarían inmersos dentro de una burbuja teórica, la misma que les impediría percibir los verdaderos problemas que viven las ciudades. La autora denuncia que la especulación inmobiliaria, conjuntamente con la banca financiera, son agentes que se encuentran modelando y reestructurando el territorio de las ciudades y suburbios.

Por otro lado, Jacobs resalta la importancia que tienen dentro de la planificación los extraordinarios incentivos fiscales brindados por los diferentes niveles de gobierno, para ejecutar los diferentes planes territoriales y urbanísticos, que apenas logran maquillar y remendar los efectos negativos de la concentración de las ciudades; dichos proyectos, en su mayoría, no logran resolver los problemas enfrentados tanto por los habitantes como por los administradores políticos (Jacobs, 2003:61-65).

Lo expuesto por los dos autores, denota que la planificación, en teoría y práctica, está volcada hacia las medianas y grandes ciudades en los Estados Unidos de América. Esta tendencia, podría explicarse por los procesos de concentración que sufren las urbes en este país. A la par, los espacios rurales experimentarían un proceso de abandono y expulsión de personas, debido en parte a la tecnificación de la agricultura y la baja valorización del trabajo rural.

El Banco Mundial en su Informe Mundial Sobre el Desarrollo 2009, “Una nueva geografía económica”, brinda datos que corroboran la tendencia norteamericana de centrar la planificación en las ciudades. En dicho informe se menciona que aproximadamente ocho millones de estadounidenses cambian de residencia de un Estado para otro cada año, con el objetivo de estar más cerca de los centros económicos, donde las oportunidades laborales y salarios son mayores. Del proceso migratorio hacia las ciudades, se resalta las grandes distancias que deben recorrer los migrantes (Banco Mundial, 2009: X-XI).

De esta rápida revisión sobre la tendencia de la planificación territorial Anglosajona, se destaca que la planificación y ordenamiento territorial en Estados Unidos de América se encuentra ligada fuertemente a las ciudades, o en otras palabras a los mercados. El desarrollo desigual del territorio estadounidense va a la par con la concentración y aglomeración de las urbes y de sus zonas aledañas. Bajo este escenario tanto la inversión como la planificación, se han enfocado en estos espacios dejando relativamente al margen a las zonas rurales.

Es importante señalar que la planificación en la práctica, enfrenta grandes problemas generados por la libertad y poder que posee el mercado para transformar los territorios. Para evitar lidiar con este inconveniente, la planificación y ordenamiento del territorio siguen una línea económica, hecho que se expresa en la multiplicidad de planes y zonificación económico con las que cuentan los diferentes niveles de gobierno en Estados Unidos de Norte América.

El ordenamiento territorial en América Latina

A continuación se establece un acercamiento a la postura respecto a la planificación territorial, que de manera general, es puesta en marcha por los países de América Latina.

La planificación como práctica desde la esfera pública en la región, tiene sus orígenes en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Para Luis Lira, como resultado de la carta de Punta del Este, y la implementación de su principal instrumento la Alianza para el Progreso, “en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional” (Lira, 2006:9). Así, se consolidó la planificación como medio para alcanzar el desarrollo.

Carlos Robert Mores al respecto menciona que, la crisis de la década de 1930 y posteriormente las tendencias de posguerra reafirmaron la necesidad de intervención del Estado en la economía. Así la planificación económica se convierte en el arma de intervención del Estado y conjuntamente con ella, la planificación territorial para asegurar que la organización del espacio responda al crecimiento económico.

A realidade do planejamento colocava uma nova função para as ciências humanas: a necessidade de gerar um instrumental de intervenção, uma feição mais tecnológica. (Carlos Robert Moraes, 2007:104).

Durante el período comprendido entre la década del sesenta hasta los inicios de los años ochentas, las teorías de organización espacial estaban inspiradas en la planificación y desarrollo regional que utilizaba “conceptos tales como distancia, costos de transporte y fricción espacial” (Boisier, 1981:10).

La implementación de la planificación se realizaba de forma centralizada y estuvo caracterizada por políticas y estrategias sectoriales. En este sentido, Massiris dice lo siguiente:

Antes del surgimiento de las políticas de ordenación del territorio, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación tanto sectoriales como plurisectoriales, mediante las cuales se incidía sobre el territorio. Se destacan, en este sentido, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia la ordenación del territorio (Massiris, 2002:8).

La forma centralizada en la que fue llevada a la práctica la planificación, produjo que los procesos llegaran en la mayoría de los casos, solo hasta la formulación de documentos y planes que nunca pudieron concretarse, la desarticulación con los procesos políticos nacionales era evidente. Además, su fuerte corte económico, perseguía el crecimiento económico para alcanzar el desarrollo, tesis que nunca se cumplió, lo que provocó la desacreditación del Estado como actor dinamizador del desarrollo, afectando la credibilidad de la planificación el método adecuado.

Por su parte, las políticas explícitas que abordan la ordenación del territorio son muy recientes en América Latina, es solo hasta finales de la década de los 80 que se plantea de forma general la postura sobre OT por parte del bloque de países de América Latina. Dicha postura nace del interés regional por definir una posición sobre los problemas ambientales y de desarrollo a ser presentada en la Cumbre de Río de 1992.

Allí se conformó una comisión en la que participaron 10 países de la región (Massiris, 1999). Esta comisión plantea al OT como:

Una estrategia para lograr el desarrollo sostenible, basada en la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores (Massiris, 1999).

Paralelamente a los esfuerzos y trabajo realizado, en la Cumbre de Rio, para unificar y promover políticas territoriales, existieron procesos individuales de cada país para fortalecer el ordenamiento territorial desde distintos puntos de vista. Si bien pudo haber una dispersión en la creación de las políticas de OT en América Latina, es posible encontrar elementos en común que caracterizan su problemática.

Entre ellas, la desarticulación de la planificación territorial es uno de esos elementos que ha estado presente desde un comienzo en la ordenación del territorio en la región. Diferentes tipos de planes sectoriales involucran el ordenamiento territorial como una estrategia para el manejo adecuado del soporte físico ambiental. Este ordenamiento del territorio no toma en cuenta la integralidad del OT y se enfoca en la solución de determinados problemas, de esta forma se tiende a confundir al ordenamiento territorial con planificación territorial o planificación urbana.

La idea de descentralización es otro de los elementos comunes en las propuestas de OT de la región⁴. El ordenamiento territorial en América Latina, está relacionado con los procesos políticos nacionales de desarrollo y descentralización impulsados por las diferencias y desequilibrios regionales de los países y por las políticas neoliberales de reducción del Estado. Es decir, es un conjunto de acciones que busca una organización del uso de la tierra con base en la redistribución de oportunidades (Estaba, 1999. En Rückert, 2005:35). Por su parte, Massiris menciona que “en algunos países latinoamericanos vinculan la ordenación del territorio con la organización política administrativa y las políticas de descentralización, situación que genera confusión respecto a la naturaleza de esta política” (Massiris, 2002:17).

⁴ Esta característica más evidente en Venezuela, país que posee una política de ordenamiento del territorio desde 1976.

Esta forma de mirar al ordenamiento territorial como una estrategia de desarrollo territorial asociada a los procesos de descentralización política, encuentra similitudes en los procesos territoriales de descentralización de toda América Latina.

La evolución y madurez de las políticas de OT en los países de América del Sur, están relacionadas con la creación y formulación de marcos jurídicos nacionales o internacionales que viabilicen una verdadera aplicación de las políticas territoriales en los distintos niveles de administración del territorio. En este sentido, son pocos los países que cuentan con una legislación detallada, que brinde los mecanismos para concretizar esas políticas territoriales sobre una diversidad de espacios en América Latina.

En el caso del Ecuador la evolución del marco regulatorio territorial ha tenido un avance a partir de las discusiones presentadas durante la constituyente del 2008, las que desembocaron en la creación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵.

Otro de los componentes comunes de la política territorial en América Latina es la dispersión de las competencias sobre las políticas territoriales. Al respecto, el Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile (1999) establece que, “es notable la dispersión de las competencias públicas relativas al territorio en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descortinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones” (En Massiris, 2002:23).

En la actualidad la planificación se encuentra viviendo un auge dentro los procesos neodesarrollistas implementados por gobiernos progresistas de la región. Los conflictos territoriales son mucho más notorios, y las luchas y resistencia locales para

⁵ El COOTAD en su artículo 295, referente a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, define al ordenamiento territorial de la siguiente manera:

El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones (COOTAD, 2010).

mantener e impulsar su propia planificación, serán fundamentales para definir los mecanismos y formas de aplicar la planificación en varios países.

Para concluir, podemos resumir que planificación y el OT en América Latina nacen como respuesta a los problemas de pobreza y subdesarrollo que vive la región dentro de un contexto de político internacional de impulso al desarrollo económico. Los procesos de planificación en general, incluido el OT, puestos en marcha se encuentran desarticulados y divididos en distintos sectores de la acción pública.

En parte, este problema es consecuencia de los conflictos que vive la región, relacionados con los modelos de desarrollo que se han adoptado dentro de un proceso histórico de lucha de poder entre las elites gobernantes a nivel local y nacional. También está la falta de Estados sólidos que puedan articular las diferentes iniciativas, provenientes de una pluriculturalidad, dentro un plan nacional.

Síntesis

A manera de síntesis, respecto de las políticas territoriales, es posible identificar dos maneras de entender y aplicar los conceptos de planificación y ordenamiento del territorio. El primero es el de organizar y regular el uso y la ocupación del suelo, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas mediante el aprovechamiento óptimo y sustentable de los recursos naturales. Modelo que se encuentra en estrecha correspondencia con el desarrollo económico como mecanismo de cohesión social, compensación o reducción de inequidades, a nivel regional, nacional o supranacional. En consecuencia, se tiene un ordenamiento territorial en función de sectores estratégicos, el cual es llevado a la práctica mediante planes a escala local y subregional.

La segunda tendencia percibe a las políticas de ordenamiento territorial, como una acción activa por parte del Estado y está relacionada con la planificación territorial integral asociada a los paradigmas de desarrollo regional, nacional y supranacional. Se enfatiza temas de descentralización, sustentabilidad, participación, ámbitos de discusión políticamente más amplios.

Estas formas de entender el ordenamiento y planificación no son excluyentes dentro de las políticas territoriales, por el contrario como menciona Boino (2006) conviven y coexisten dentro los diferentes instrumentos, mecanismos e inversiones que

adopta el poder público. Lo importante es la articulación y los canales de participación que puedan concretar las ideas planteadas de los procesos de planificación.

La gestión, planificación y ordenación territorial

Hemos visto de manera general cómo se plantean las políticas territoriales y se entiende el ordenamiento territorial desde diferentes enfoques. Cada uno de ellos, genera conceptos según la perspectiva propia de desarrollo y los procesos políticos e institucionales de cada país o región. Sin embargo, es necesario precisar el modo en que es entendido la planificación y ordenamiento territorial dentro de este documento.

Como se mencionó anteriormente, la planificación territorial puede ser confundida con la planificación y normalización del uso del suelo a escala local o regional, dejando de lado su dimensión política. Por este motivo se propone establecer tres niveles para la acción pública sobre territorial, la gestión, la planificación y el ordenamiento territorial, ver figura.

Figura 3. Niveles de acción pública territorial



Elaboración: Autor

El primero tiene que ver con el aspecto más amplio y englobante de la acción pública / privada sobre el territorio. Este nivel está relacionado con un modelo de desarrollo social y gestión institucional a gran escala, donde se establecen las leyes y normas sociales, políticas y objetivos de desarrollo amplios a mediano y largo plazo, se definen planes, las formas organizativas del territorio y sus instituciones, políticas fiscales; la participación debe ser amplia y estar extendida a un diálogo multisectorial en distintos

espacios de todo el aparato institucional. En fin, este nivel se ocupa de dar forma a una estructura macro institucional para viabilizar la acción pública sobre el espacio territorial.

La planificación territorial se encuentra en segundo nivel y representa una de las formas en que se ejecuta e instrumentaliza la gestión territorial. Se entiende entonces, que la dimensión es mucho más puntual que la gestión territorial, enfocándose a establecer las acciones y herramientas para modificar y construir las estructuras territoriales que están necesariamente relacionadas con las formas de convivencia y acción social. Este nivel agrupa políticas específicas o dicho de otra forma se territorializan las políticas, se toman las decisiones sobre la inversión, se priorizan sectores, se genera un modelo territorial que responde a la idea de desarrollo socialmente aceptada o por lo menos legitimada. En este nivel es fundamental una participación social más activa, pues la toma de decisiones, la fiscalización y el seguimiento son acciones que se realizan constantemente; sería el nivel óptimo para que la planificación local interactúe con el tiempo real de Friedmann.

Finalmente en un último nivel de acción territorial se encuentran los planes de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo, zonificación agroecológicas o agroeconómicas. Aquí se encuentran los diferentes instrumentos y herramientas enfocadas a la reestructuración territorial, tienen un carácter más técnico y representan los mecanismos mediante los cuales se busca concretizar los planes de desarrollo o modelos territoriales que en teoría deben ser legitimados por la sociedad en general.

A continuación nos ocuparemos de delimitar y caracterizar de mejor manera la planificación territorial con la anotación de algunos principios y características que los deben distinguir.

Planificación territorial

La planificación territorial se puede comparar a la planificación estratégica. Es decir, responde al modelo de desarrollo elegido socialmente sobre el cual se establecen las bases para la formulación de diferentes acciones y políticas. Albuquerque define a la planificación estratégica como:

el proceso de formulación y definición de objetivos a largo plazo incluye la participación y la búsqueda de áreas de acuerdo entre los diferentes grupos interesados, mientras se consideran las fortalezas,

debilidades, oportunidades y amenazas y se establecen las prioridades para la acción (Albuquerque, 2008: 17).

Con el aporte que realiza Albuquerque respecto a los que podría ser una planificación estratégica, se podría entender a la planificación territorial como:

Un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo (Massiris, 2002:5).

Consiste entonces, en el establecimiento de normas que permiten la coordinación y orientación de las acciones a ejecutar por todos actores en los diferentes niveles de planificación. Específicamente, está sujeto a los procedimientos técnicos que incluyen actividades de pre-diagnóstico, diagnóstico territorial, formulación de objetivos y escenarios a alcanzar en distintos horizontes de tiempo (corto, medio y largo plazo), elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones a realizar (Méndez, 1990:98; Massiris, 2005:6).

La planificación territorial, posee un carácter sistémico, basado en la percepción del mundo real en términos de totalidades para su análisis, comprensión y accionar. Esta dimensión de la planificación territorial busca la articulación de los diferentes sectores sociales y estatales.

Existen una serie de criterios para que la planificación territorial, responda a un enfoque humanista en concordancia con las necesidades de la sociedad. Al respecto, la Carta Europea de Ordenamiento Territorial indica que, los procesos de planificación territorial deben ser democráticos, integrales, funcionales y prospectivos.

A estas características se puede sumar el principio de sustentabilidad. Idea que tiene como fundamento restablecer el equilibrio entre el ser humano y la naturaleza, el cual se ha deteriorado por las formas en que el capitalismo fragmenta el espacio (Lins, 2004:134). Para ello se basa en la idea de un territorio finito con límites y por tanto, la actuación sobre éste debe ser medida tomando en cuenta el futuro de las generaciones venideras.

Sin embargo, desde una propuesta más crítica existe un principio fundamental que debe ser tomado en cuenta, el de la complementariedad, principio que debe regir el juego interno de roles en el grupo social, para que estos puedan ser funcionales y operativos. Está íntimamente relacionado con el vector cooperación, y alude al hecho de que los diversos roles deben ser complementarios entre sí para que los miembros puedan cooperar en la realización de una misma tarea. Así como complementariedad tiene relación con cooperación, suplementariedad tiene relación con la competencia: "cuando aparece la suplementariedad, invade al grupo una situación de competencia que esteriliza la tarea" (Riverie, 1981:159). De ahí que el concepto de complementariedad es fundamental para la articulación entre diferentes niveles de gobierno.

El asumir esta postura implica descartar las corrientes que, por medio del crecimiento económico, de las ventajas territoriales, de la especialización productiva o de la competitividad territorial, buscan el desarrollo local de los pueblos. Es decir no se puede planificar el territorio basado en la competitividad pues se estaría cayendo en una contradicción.

En resumen, la planificación territorial, desde una postura crítica, es entendida como un proceso social de construcción de las estructuras territoriales donde intervienen diferentes actores sociales, que pugnan por colocar sus intereses dentro de las agendas públicas. Desde este punto de vista, es posible estudiar las relaciones entre los procesos de planificación territorial impulsados desde los distintos niveles de gobierno, que para el caso de este estudio son el municipal y el provincial. Esto quiere decir, que se asumen las diferencias y alcances de los documentos a ser utilizados para dicha reflexión, sin embargo, es posible correlacionar los objetivos planteados en los proyectos establecidos y la ejecución de los mismos.

Se concluye este capítulo con un breve acercamiento al concepto del buen vivir, como un aporte conceptual y epistemológico que puede ayudar a reflexionar sobre la implicación y alcance de planificación del futuro.

El buen vivir y la planificación territorial

Para finalizar, se ha querido relacionar los conceptos de planificación y ordenamiento del territorio bajo el paraguas del paradigma del buen vivir.

Retomando el planteamiento de la corriente crítica de la geografía, mencionado anteriormente y donde se juntan y conviven propuestas dispares unificadas por una postura ética que critica una realidad contradictoria que genera desigualdad e injusticia, el concepto del buen vivir representa una ventana hacia donde mirar en busca de otro futuro distinto al impuesto hasta ahora por la racionalidad occidental. Misma que ha generado la crisis económica, social y ambiental que experimenta la humanidad y el planeta actualmente.

Las críticas a esta racionalidad se extienden a la planificación, vista como un instrumento para el desarrollo que está lleno de contradicciones, que ha reproducido históricamente las estructuras hegemónicas de poder, relegando y marginando a gran parte de la población, sin nunca haber podido alcanzar la metas propuestas de disminución de las brechas sociales y de la pobreza.

La incapacidad de concretar los objetivos propuestos, han obligado al mundo occidental a buscar alternativas y paradigmas que puedan ayudar a responder preguntas, que bajo los parámetros actuales no se ha logrado obtener.

En este sentido, la idea del buen vivir, es un aporte que tiene origen en el universo epistemológico andino y crea una plataforma conceptual que permite recuperar otras corrientes y formas alternas, incluso occidentales, que han estado marginadas por mucho tiempo. La importación de esta idea trae consigo un natural conflicto en tratar de entender su significado y alcance en la vida cotidiana de las personas. De esta manera, la interrogante de cómo el paradigma del buen vivir puede aportar o transformar el entendimiento de la planificación territorial, surge como un nuevo elemento para ser discutido en la esfera académica.

Aceptando las limitaciones de las explicaciones teóricas sobre un concepto indígena, se puede entender al Sumak Kawsay o buen vivir, como un principio de vida (Quintero, 2008:84), basado en la armonía entre las relaciones de los individuos entre sí y con el ambiente.

Para varios autores (Wray2008,Quintero 2008, Quirola 2008, Ramírez 2009) El buen vivir presupone el ejercicio de los derechos, libertades, capacidades, potencialidades y oportunidades. Como vía para lograr una plena satisfacción personal, individual y colectiva.

Quintero avanza un poco más respecto a la concepción del Sumak Kawsay, explicando que de acuerdo a la cosmovisión indígena existen una serie de elementos subjetivos alrededor de este concepto, entre ellos: otorgar vida a los espacios y territorios, los cuales no son un objeto, una cosa inerte que puede ser utilizada, explotada, usurpada, sin consecuencias para el individuo y la sociedad (Quintero, 2008:84).

La forma de percibir el mundo y la manera en que se crean los vínculos con el mismo, por medio este principio, trae consigo una nueva perspectiva alrededor de la concepción de espacio y territorio. ¿Cómo deberían ser conceptualizados? ¿Qué representan y cuáles son los elementos que los estructuran? Si bien responder estas preguntas, no son el objetivo de este estudio, el abordar estos temas puede ayudar a construir una nueva perspectiva dentro de la planificación y ordenación del territorio.

Lo que si queda claro bajo este “principio de vida” es que, cambia la forma de ver el territorio como, el resultado de la apropiación de la sociedad sobre el espacio, al entender que ese espacio posee vida y derechos propios; que las personas son pasajeras y que lo que se mantiene, es el territorio. De ahí surge el inconveniente de, cómo modificarlo y planificar su uso para el bienestar y armonía de la sociedad como un sujeto perenne.

Para delimitar de mejor manera los nuevos retos para la planificación que trae este concepto se reproduce parte de un reportaje de Alfonso Espinosa que narra una experiencia con un “sabio andino”:

“-los de la ciudad usan mal el tiempo-. Para ese shamán, la idea de que tenemos al frente el futuro y avanzamos dejando atrás el pasado está equivocadísima: en realidad, (...), caminamos de espaldas. Ante nuestros ojos queda lo que hemos sido, solo podemos ver nuestra propia historia y el futuro es incierto, se sitúa irremediamente a nuestras espaldas y no podemos verlo” (Espinosa, 2011:23).

La reflexión sobre esos otros modos de entender el mundo, indican que la planificación lineal, o como la llama Friedmann “euclidiana”, no pueden responder a las necesidades de una sociedad diversa, compleja y relacional, que percibe y se relaciona con el mundo de diferentes formas. Así la incorporación del buen vivir trae un rico debate que puede ayudar a ser más inclusivos y justos. “Donde hay debate aflora el pensamiento crítico” (Moraes, 2007:131).

Según Wray (2008) y Quintero (2008), parte de la respuesta a las interrogantes y preguntas que se plantean al intentar incorporar el buen vivir a nuestra cosmovisión, se encontraría en la interculturalidad, la tolerancia, la democracia plena, es decir un sistema participativo que vise y respete las diferentes formas de entender, percibir y relacionarse con el territorio. Adoptar estas perspectivas dentro de la planificación y ordenamiento del territorio representa un verdadero reto para los planificadores, arquitectos, diseñadores, políticos y administradores gubernamentales pero más aún para la sociedad en general, quien debe interiorizar el principio del Sumak Kawsay.

CAPÍTULO II

CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

A continuación, se presenta de manera general el contexto de la planificación territorial formal en el Ecuador, es decir los hitos históricos y momentos claves de los procesos de planificación racionalizada por los actores públicos en el Ecuador, los cuales se encuentran diferenciados según la escala de acción. En consecuencia, se asume que, las instituciones que se encargan de la planificación pueden ser corte nacional, regional y local.

Dentro de un contexto histórico se ponen a consideración, además de los momentos claves que han dado forma a la planificación, la normativa jurídica que trata sobre este tema y que da cuenta del proceso de formalización de la planificación, en la institucionalidad del Estado, desde el punto de vista legal.

En definitiva, se describe el escenario general dentro del cual se llevaron a cabo, los procesos de construcción de planificación de gobiernos locales, especialmente durante la primera década de este siglo, período donde se aterriza con el caso de estudio. Esta sección tiene el objetivo de entender dichos procesos, sus alcances, limitaciones y capacidades de articulación entre diferentes niveles de gobierno, quienes conviven sobre un mismo territorio.

La institucionalidad de la planificación a nivel nacional

La planificación formal, vista como un proceso intencional racionalizado para transformar la realidad, por parte de la dimensión pública, tiene una larga historia en el Ecuador. Sin embargo, los esfuerzos estaban limitados a ciertas ciudades o sectores específicos; como ejemplo se puede mencionar el Plan J. Odriozola para la Ciudad de Quito elaborado en 1942 o las grandes obras de infraestructura para energía eléctrica o movilidad. Es a partir de la consolidación de los regímenes autoritarios a mediados del siglo XX, que se fortalece el proceso de planificación nacional en el Ecuador con un carácter más tecnocrático. Este hecho ratifica lo mencionado por Lira (2006) y Robert Moraes (2007) respecto a los orígenes de la planificación en América Latina.

La institucionalidad de la planificación en el Ecuador, está ligada a los procesos que han vivido los diferentes organismos públicos dedicados a planificar. En este

marco, a nivel nacional se puede establecer tres momentos importantes que han afectado a la institucionalidad de la planificación y por ende también a la planificación en sí misma.

La Junta Nacional de Planificación

El primer momento, abarca desde la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) en 1954⁶ hasta mediados de 1979, cuando la coordinación entre el Ejecutivo y la JUNAPLA, que hasta ese momento se había llevado de forma articulada, empieza a decaer al final de este período, debido al desorden, autonomía y coyuntura del gasto e inversión pública de los recursos financieros provenientes de la explotación petrolera (SENPLANDES, 2010).

Durante esta época el país vive una relativa estabilidad política basada en un aumento de las exportaciones de productos de consumo primario especialmente del banano. El Ecuador al igual que el resto de países de Latinoamérica, se encontraba impulsando un proceso de industrialización sustitutiva que tenía como objetivo, “la sustitución con producción nacional de las importaciones de bienes de consumo no duraderos y duraderos y, más adelante, se incorporan bienes intermedios y algunos bienes simples de la actividad metalmecánica” (Moncada-Sánchez, 1974:3). Sin embargo parte de este proceso se fundamentaba en la apertura al capital extranjero, lo cual creaba una planificación dependiente de los recursos extranjeros. (Moncada Sánchez, 1974:3-4).

En relación a este período, podemos indicar que la planificación nacional se realizaba teniendo como eje principal a la economía. A partir de este enfoque planificador, los territorios fueron construidos, modelados y transformados bajo una lógica de beneficio económico. Cabe señalar que la justificación de esta lógica economicista descansaba en la proposición de que los diferentes planes generados por la JUNAPLA traerían un orden a la inversión y gasto público para alcanzar un crecimiento económico sostenible, medido por el producto interno bruto, bonanza que sería usada para la inversión social y la reducción de la pobreza.

⁶ Es interesante la relación que tiene la fecha de creación de la Junta de Nacional de Planificación, 1954, con el proceso desarrollista emprendido por los Estados Unidos de Norteamérica y secundado por varios organismos internacionales como la CEPAL, OEA, BID.

La visión de desarrollo estaba diseñada en función de una planificación asistencialista, pues las políticas nacionales se orientaban a solucionar los problemas coyunturales de pocos sectores, esto con el objetivo de crecer al ritmo y condiciones que lo hicieron los países del norte y de esta manera acortar la brecha económica que nos separaba. El crecimiento económico en este período se sustentaba en una planificación enfocada a la industrialización para el desarrollo, a través del crecimiento sustancial de las exportaciones (Moncada Sánchez, 1974:5-6).

En este marco, podemos encontrar procesos como la reforma agraria, la colonización de la Amazonía, la industrialización del país, entre los esfuerzos más importantes del Estado-Nación y que modificaron el espacio nacional y los territorios locales profundamente⁷. Es posible concluir, que a pesar de no poseer una idea de planificación integral del territorio, las acciones basadas en la idea del progreso y crecimiento económico han moldeado al territorio nacional y por ende a las relaciones sociales en su conjunto.

El tipo de planificación central puesta en práctica, con un enfoque estructuralista, no dio los resultados esperados produciendo una crítica generalizada a la planificación centralizada poco efectiva.

El Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina de Planificación

Un segundo momento para la institucionalidad de la planificación en el Ecuador se inicia en 1979, cuando el organismo planificador (JUNAPLA) es sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo, el mismo que en 1998 se transforma en la Oficina de Planificación (ODEPLAN). Durante este período las instituciones mencionadas anteriormente y encargadas de la planificación general pasan a formar parte de la Vicepresidencia de la República dentro de la estructura del Estado (Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES, 2010). Con este cambio quiso dar al organismo planificador una mayor autonomía y jerarquía política para cumplir un rol político más importante.

Durante este lapso temporal la planificación a nivel nacional, si bien fue tomando más fuerza en un sentido conceptual y teórico como un proceso importante

⁷Deler et al. (1983) realiza un estudio a detalle acerca del proceso histórico de construcción espacial en el Ecuador.

para el desarrollo, fue fraccionada provocando un debilitamiento en el impacto de las políticas nacionales en los territorios locales.

Como muestra del fraccionamiento institucional, se encuentra la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en 1993 y posteriormente la creación de la Secretaría de Diálogo Social y Planificación, para impulsar la conformación del Sistema Nacional de Planificación, conforme los lineamientos del programa de gobierno aprobado por el Presidente de turno. (SENPLADES, 2010).

Al igual que las décadas anteriores a 1980, la planificación nacional en esta etapa se fundamentaba principalmente en el desarrollo económico con la intención de permeabilizar las ganancias y réditos económicos hacia la sociedad en general.

La Constitución de 1978 determina un grupo de principios y conceptos de desarrollo, fundamentados en un sistema de economía de mercado, que busca principalmente el incremento de la producción para el “mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos” (Constitución 1978, art. 45 inciso 2), para lo cual el Estado garantiza una distribución equitativa del ingreso y la riqueza.

La planificación del Estado en esta etapa se basa principalmente en establecer la institucionalidad necesaria y dictar las políticas pertinentes para el fomento de la producción agropecuaria y estimular la empresa agrícola.

En este período se viven transformaciones políticas y legales importantes para el futuro del país, pues luego de consolidado el proceso de reforma agraria, se prohíbe el acaparamiento de la tierra y se estimula la producción comunitaria y cooperativa, propendiendo a la eliminación del minifundio, afectando las estructuras territoriales rurales.

Sin embargo, las crisis económicas de los 80 y los ajustes estructurales que la acompañaron y prolongaron hasta la última década del siglo XX, trajeron un agudo empobrecimiento y disminución del bienestar social generalizado. Este proceso bien conocido, moldeó la estructura territorial de una manera peculiar. Las migraciones sistemáticas de la población hacia las ciudades y posteriormente hacia el exterior, han generado profundos cambios en las relaciones territoriales establecidas entre los seres humanos y los diferentes espacios.

Estos procesos son evidencia de que la estructura territorial expresa y representa la correlación de fuerzas entre los grupos sociales y su influencia dialéctica sobre el espacio físico en el cual se desenvuelven.

Vicuña (1987) realiza un análisis del proceso de planificación, en el cual se puede notar que la planificación nacional se encontraba ligada al desarrollo económico y social, como se mencionó anteriormente, pero además de ello expone, que la importancia dada al órgano planificador y a sus diferentes planes a lo largo de este período, dependió mucho de la afinidad y relacionamiento entre el jefe de Estado, con su visión del deber ser de la planificación, y la institución planificadora, encargada de elaborar las directrices, en su mayoría económicas, para el desarrollo del Estado como nación.

Estos dos momentos de la institucionalidad de la planificación poseen rasgos en común; para Lira (2006:10) en las décadas de los setenta y ochenta la planificación desde el sector público en América del Sur entró en crisis, en parte debido a que los esfuerzos estaban centrados más en la elaboración de los planes de desarrollo que en involucrar las propuestas dentro de los procesos de decisión política y operativa.

Es importante mencionar que los paradigmas económicos y de desarrollo que estuvieron de moda durante estos dos momentos (como las reformas estructurales y las políticas neoliberales) y que fueron importados por nuestros políticos y técnicos en aquella época, fueron la base para la generación de los diferentes planes y la puesta en marcha de las políticas públicas de los diferentes regímenes de gobierno.

La Secretaría Nacional de Planificación

Un tercer momento puede establecerse a partir de la independencia del ente planificador, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) creada en el 2004, de la estructura de Vicepresidencia y su vinculación directa como organismo asesor del Ejecutivo. Es durante este contexto temporal que se desarrolla el que el estudio de caso que se presenta más adelante.

Se ha establecido este tercer momento como un quiebre importante en la institucionalidad de la planificación a nivel nacional respecto al proceso iniciado en la década de 1950, debido a que desde la creación de la SENPLADES, este organismo se ha fortalecido técnica y políticamente absorbiendo al CONAM y a la Secretaría

Nacional de los Objetivos del Milenio. El rol protagónico que posee en la actualidad esta institución marca un hito importante dentro de la planificación a nivel nacional. Su fuerte protagonismo en la actualidad, es el resultado del proceso de fortalecimiento institucional que ha emprendido el Gobierno del Economista Rafael Correa, proceso que podría convertir al Estado Ecuatoriano, si no se tiene cuidado, en un aparato gubernamental altamente centralizado.

Es importante reconocer y realzar que en este momento y por vez primera, se ha dado a la planificación nacional una dimensión territorial que no ha tenido anteriormente. Por lo menos, en el discurso se puede establecer claramente que el territorio ya no es solo una variable física que influye en los procesos económicos, sino que se lo ve como un concepto epistemológico, que forma parte de las relaciones sociales y por ende, fundamental para el desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana.

Este tercer momento, coincide con aportes significativos a la conceptualización de desarrollo o bienestar, ideas como el “buen vivir” forman parte de este quiebre conceptual. Para estar acorde con este nuevo concepto se ha generado toda una propuesta de planificación nacional, sin embargo su concretización aterriza mediante diferentes planes y normas jurídicas que se han venido aprobando durante los últimos años. A pesar de incluir un nuevo paradigma de desarrollo, en algunos casos los procesos impulsados desde el Estado han sufrido duras críticas por justamente no responder a ese nuevo modelo de desarrollo planteado⁸. Sin embargo, la concreción efectiva de un nuevo paradigma desarrollista y su anclaje en las políticas públicas además de sus efectos en el territorio nacional, solo se podrán ir evidenciando con el tiempo.

La administración del territorio. Centralización y descentralización

La estructura territorial del Ecuador desde el punto de vista de la gestión del territorio es el resultado de un proceso histórico de lucha y conflicto. El territorio del Ecuador ha sido objeto de una larga disputa por diferentes actores relacionados a los diferentes niveles de gobierno y administración política territorial.

⁸ Se puede señalar como ejemplo la ley de guas o los procesos de concesión minera a empresas transnacionales, como elementos que juegan en contra del discurso de buen vivir y los derechos de la naturaleza

Aquí se expone brevemente el contexto de la planificación territorial que ha sido construido desde los diferentes niveles de planificación dentro de la estructura organizacional del territorio ecuatoriano. Para poder construir una mejor idea del contexto territorial, es fundamental entender los procesos de gobernanza que nacen y se desarrollan en los territorios locales como respuesta y resistencia al Estado central.

La organización territorial del Estado se refiere a “toda actividad que el estado despliega y las instituciones que este crea en el propósito de tomar control militar y administrativo de su territorio nacional” (Maignashca, 1981:357, en Ortiz, 2004:9). Es decir que la organización territorial de un Estado está ligada a las formas mediante las cuales se administra ese territorio. En este sentido, Maignashca (1981) simplifica estas formas de gobernanza del territorio en dos tendencias: la centralización y la descentralización.

Según esta proposición, el Ecuador ha mantenido a lo largo de su historia una disputa entre los diferentes niveles de gobierno sobre la administración, decisión, uso y aprovechamiento de los territorios. Desde antes de la formación del Ecuador como República independiente, el conflicto entre las autoridades nacionales y los grupos de poder locales vienen determinado la edificación del espacio nacional.

Durante la construcción y consolidación del Estado-Nación ecuatoriano la tensión establecida entre los diferentes niveles de gobierno por el control de los territorios se ha mantenido. Este proceso se puede evidenciar en las diferentes constituciones nacionales, en las cuales los roles y responsabilidades, así como la creación y disolución de los diferentes niveles de gobierno, responden a las correlaciones de fuerzas coyunturales.

De este proceso se desprende, además de la conformación de los gobiernos provinciales y municipales, la formación de regiones basadas en tendencias autonómicas de las elites locales.

La construcción histórica de la estructura Estatal para la administración del territorio se inicia desde la época colonial⁹, donde existían tres departamentos: Guayaquil, Quito y Cuneca. A partir de allí, como ya se mencionó, se han creado y eliminado diferentes instancias en el aparato estatal para la administración política

⁹ Para Deler (1987), en el inicio de la formación del Estado-Nación su estructura territorial estuvo influenciada por las formas pre coloniales y coloniales de estructuración del territorio.

territorial. A manera de resumen, se presenta la tabla N°1, que sintetiza los principales cambios en la estructura deliberada del Estado para la administración política del territorio.

Tabla 2. Evolución de la institucionalidad político administrativa

1820	1835	1878	1944	1983	1998	2008
3 Departamentos: Guayaquil, Quito, Cuenca	Se eliminan los departamentos y se establecen las provincias, cantones y parroquias	Creación efectiva de las provincias	las Provincias se transforman en gobiernos seccionales, con la creación de Consejos Provinciales	Se crea la Figura de "Distrito Metropolitano"	Se crea la figura de circunscripciones territoriales indígenas	Se crea la figura regiones

Fuente: Adaptado de Barrera et al. 1999.

Elaboración: Autor

Como indica Barrera, la estructura administrativa y política del territorio nacional se ha mantenido en líneas generales, “pero evidentemente, su funcionamiento, cargos competencias, rutinas organizacionales, nomenclatura, la cultura institucional, etc., han variado sustantivamente con el paso del tiempo” (Barrera, 1999:180).

Adicionalmente a los niveles de gobierno establecidos en las constituciones, la institucionalidad orgánica del Estado Central ha definido sus propias instituciones para intentar actuar sobre los territorios locales. Quizá el ejemplo más representativo sean los organismos de desarrollo regional, instituciones que intentaron dar “respuesta a las necesidades locales y/o provinciales de planificación, ordenación y control efectivo del territorio” (Barrera, 1999:181).

En síntesis, los procesos de descentralización y centralización vividos en el Ecuador son parte importante de la construcción de la organización territorial y de la institucionalidad de los diferentes niveles de planificación. Al respecto de lo señalado, Ortiz indica que , “Es clara la tendencia de centralización del poder en un ejecutivo fuerte durante el siglo XX, sin embargo se nota claramente las resistencias desde la estructura de poder local enclavadas en relaciones gamonales a este proceso” (Ortiz, 2004:15).

Como consecuencia de esta tensión y correlación de fuerzas entre lo nacional y lo local, entre la descentralización y centralización; las políticas públicas que provienen desde la planificación nacional aterrizan en los territorios de forma muy fragmentada y sectorizada sin causar grandes impactos en el bienestar de las personas. Por otro lado las

políticas locales de gestión de los territorios tampoco han logrado concretarse debido a la falta de capacidad y recursos que permitan viabilizar una propuesta desde abajo.

En la actualidad el contexto de la planificación territorial en el Ecuador relacionada a la organización política administrativa y las competencias de cada nivel, se enmarca dentro de la propuesta establecida por SENPLADES bajo las directrices del Gobierno de Correa. Sin embargo antes del 2007 los instrumentos y mecanismo que delineaban la conceptualización de la planificación tenían un enfoque distinto al actual, determinando las relaciones y articulación entre el nivel local y el nivel nacional.

Contexto jurídico de la planificación territorial (Para el estudio de caso)

Para poder entender el contexto dentro del cual se manejaba la planificación territorial durante los años 2003 y 2007, temporalidad establecida para el caso de estudio, es necesario echar un vistazo a las herramientas e instrumentos jurídicos vigentes durante ese período. Entre los documentos más relevantes para el contexto de la planificación territorial a nivel local se ha escogido: la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), la Ley Orgánica de Régimen Provincial (LORP), la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y finalmente la Constitución Política de 1998.

Constitución Política Del Ecuador de 1998.

A lo largo de la historia constitucional del país se ha observado que el enfoque de desarrollo se reducía a regular los temas económicos y fiscales de la nación. A partir de la constitución de 1998 se amplía este enfoque, y los temas fiscales y económicos forman parte del régimen de desarrollo, fortaleciéndose la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo sustentable con una propuesta de organización territorial equitativa e integral.

La constitución de 1998, vigente durante el tiempo en que se formularon los planes de desarrollo del Cantón Mejía y de ordenamiento territorial de la Provincia de Pichincha, establece las reglas generales y los principios bajo las cuales la sociedad ecuatoriana, incluyendo a los gobiernos seccionales se desenvuelven y relacionan.

Para la constitución de 1998 el territorio ecuatoriano está caracterizado por ser inalienable e irreductible y corresponde las superficies terrestres, marinas o atmosféricas

que están bajo control, gestión y administración de Estado ecuatoriano (Constitución Política del Ecuador, 1998. Artículo 2).

Entre los artículos de la Carta Magna de 1998 se enuncian algunas facultades de los municipios, pueblos indígenas y afroecuatorianos para ordenar, planificar y gestionar el territorio. El artículo 32 sobre los derechos económicos, sociales y culturales menciona que los municipios podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de proyectos de vivienda social y la conservación del medio ambiente. El artículo 68 incorpora estrategias de descentralización y desconcentración en los programas de educación. En artículo 84 se dice que el Estado reconoce y garantiza a los pueblos indígenas y afroecuatorianos el derecho colectivo de “mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita”; además prioriza la formulación de planes y proyectos para el desarrollo por parte de estos actores. En el artículo 234 se otorga la potestad a los concejos municipales de “planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre” (Constitución Política del Ecuador, 1998. Artículos 32, 68, 84, 234).

Puntualmente sobre planificación, la constitución de 1998 en el capítulo 2 del Sistema Económico, plantea un Sistema Nacional de Planificación que está encargado de establecer las metas y objetivos económicos y sociales a corto, mediano y largo plazo del país, con la participación de los organismos de régimen seccional autónomo (Constitución Política del Ecuador, 1998. Artículos 254, 255).

Ley Orgánica de Régimen Municipal

La Ley de Régimen Municipal creada en 1971, “constituye el principal instrumento jurídico que regula y orienta el funcionamiento de las municipalidades ecuatorianas” (Bedón, 2005:83). En este cuerpo normativo se encuentran establecidos los parámetros de funcionamiento, administración, planificación, regulación, responsabilidades y competencias de este nivel de gobierno.

Desde su creación¹⁰, la Ley Régimen Municipal ha sufrido varias reformas; hasta el año 2004 la Ley había sufrido 24 reformas, que según Bedón (2005:83) tienen

¹⁰ Ley de Régimen Municipal, creada por medio de Decreto Legislativo 3, que consta en el Registro Auténtico de 180. Codificación de Ley Orgánica Municipal, Registro Oficial Suplemento 331 de 15 de octubre de 1971.

como objetivo compatibilizar el cuerpo legal con la realidad coyuntural y perfil de los gobiernos cantonales.

En el articulado de este instrumento legal, el municipio es concebido como la ciudadanía autónoma pero subordinada al orden político Estatal y tiene como objetivo el bien común, principalmente la atención a las necesidades ciudadanas (LORM, Artículo 1).

Era facultad del Congreso Nacional crear, fusionar o suprimir cantones (LORM, Artículo 4). Entre los requisitos establecidos para la creación de un cantón, se mencionaba como necesario que el nuevo municipio cuente con los recursos económicos necesarios para soportar los gastos de funcionamiento de la administración y “especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo Municipio” (LORM, Artículo 4, No 3). Requisito que pareciera no haberse cumplido en algunos casos el momento de crear algunos cantones en el Ecuador.

La LORM en su Capítulo II, establece los siguientes fines del municipio:

1. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;
y,
3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación (LORG, Artículo 12).

La planificación establecida en el numeral 2 debe estar acorde con “las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado” (LORM, artículo 16). En estos artículos se observa un intento de articular la planificación municipal con otros niveles de planificación para evitar conflictos de competencia, interferencias o dispendios. En este sentido se plantea que los municipios deben mantener una comunicación entre sí y con otras entidades u organismos para la coordinación o integración de actividades (LORM, artículo 24). Las municipalidades participan en el Sistema de Planificación Nacional mediante un plan general de desarrollo donde deben establecerse proyectos y programas de conformidad con metas establecidas por los municipios (LORM, artículo 25).

Los proyectos y programas a ser establecidos en los planes de desarrollo estaban ligados a las funciones primordiales del municipio. El artículo número 15 enuncia las siguientes:

1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
4. Dotación y mantenimiento del alumbrado público;
5. Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;
6. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;
7. Control de construcciones;
8. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
9. Servicio de cementerios;
10. Fomento del turismo; y,
11. Servicio de mataderos y plazas de mercado.
12. Planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social.¹¹

La aprobación de los planes según el artículo 64¹², es efectuada por el Concejo Municipal previa presentación del documento por parte del Alcalde (Artículo 72). Dentro de las funciones de administración municipal se encuentran las de planeamiento y urbanismo; obras públicas; servicios públicos, higiene y asistencia social; educación y cultura; hacienda municipal; justicia y policía. El artículo 161 detalla las competencias en materia de planeamiento y urbanismo entre las que se encuentran:

- a) Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir, ordenar y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo;
- c) Formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano (LORG, artículo 161, literales a y c).

¹¹ El numeral 12 fue introducido en la reforma a Ley Orgánica de Régimen Municipal mediante publicación en el Registro Oficial No. 116, de 2 de julio de 2003.

¹² Aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, formulados de conformidad con las normas de esta Ley (LORM, Artículo 64, numeral 4°)

La planificación física de los territorios cantonales es obligatoria para todos los municipios y para ello cuentan con los planes ya mencionados. En los literales de los artículos 212, y 214 se establecen de manera específica el contenido de los diferentes planes. La diferenciación entre estos tipos de planes básicamente es la escala, el nivel de detalle y la influencia espacial de los mismos. De esta manera, mientras que el plan de desarrollo físico cantonal tiene como ámbito de acción el cantón, el plan regulador de desarrollo urbano está enfocado a las ciudades y zonas urbanas donde se precisa una escala mayor que permita regular los diferentes espacios creados en las ciudades.

Ley Orgánica de Régimen Provincial

Según la Constitución de 1998 los Consejos Provinciales, al igual que los municipios y juntas parroquiales, son considerados como gobierno seccionales autónomos pudiendo dictar ordenanzas y tasas para cumplir con sus objetivos. (Constitución Política del Ecuador, 1998. Artículo 228).

En su artículo 233 de la Carta Magna menciona que el Consejo Provincial representará a la Provincia, “promoverá y ejecutará obras alcance provincial en la vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en área rurales” (Constitución Política del Ecuador, 1998).

Como instrumento legal para efectivizar lo indicado por la constitución, se contaba con la Ley Orgánica de Régimen Provincial en cuyo articulado se encuentran los parámetros que rigen las funciones de este nivel de gobierno. Específicamente el artículo uno de este cuerpo legal indica que la misión del Consejo Provincial es “...impulsar el desarrollo social, cultural y material de la provincia, con especial atención al sector rural, y colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales” (LORP, 2003).

En el artículo siete se enlistan las competencias de los Consejos Provinciales:

- a) Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad;
- b) Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las municipalidades;
- c) Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial;

- d) Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común;
- e) Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia;
- f) Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo;
- g) Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la ley;
- h) Planificar, ejecutar, coordinar y evaluar, en el sector rural, programas sociales para la atención a niños de la calle, jóvenes, nutrición infantil, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, de la tercera edad, prevención y atención a la violencia doméstica. Para efectos de la ampliación y eficiencia de estos programas. las correspondientes entidades dependientes de la Función Ejecutiva encargadas de ejecutar programas y prestar servicios similares, a petición de los consejos provinciales obligatoriamente les transferirán sus funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros internos y externos de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social(Agregado por el numeral 2 del Art. 2 de la Ley s/n, R.O. 116, 2-VII-2003).
- i) Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los concejos municipales, y con las juntas parroquiales de su jurisdicción;
- j) Fomentar el turismo;
- k) Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente;
- l) Los consejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y,
- m) Cumplir con los demás fines que les señalen la Constitución y las leyes. (LORP, 2003).

Además de las competencias mencionadas los Consejos Provinciales poseen la atribución de “Promover convenios con los municipios para llevar a cabo, conjuntamente, obras de interés común, tales como carreteras, electrificación, suministro de agua potable a las poblaciones de dos o más cantones, y conducción de aguas de regadío, de acuerdo con las leyes pertinentes” (LORP, 2003. Artículo 27, literal j).

El artículo 51 indica que las actividades de los Consejos Provinciales deben estar articuladas a la Planificación Nacional y Regional.

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (LDEPS)

La Ley Especial de Descentralización es el resultado, como ya mencionamos anteriormente, de la lucha de fuerzas entre los poderes estatales y locales.

La Constitución del Ecuador de 1998 al respecto de la descentralización establece que:

El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente (Constitución Política del Ecuador, 1998. Artículo 225).

A nivel infra-constitucional la LDEPS regula los procesos y mecanismos mediante los cuales se efectúa y se vuelve operativa la descentralización de las competencias del Estado. Esta norma fue de muy importante dentro de la planificación territorial pues transfería a los municipios competencias específicas y con ello la capacidad de transformar el territorio bajo el enfoque de los gobiernos seccionales autónomos.

En relación a la planificación la LDEPS menciona en su artículo cuatro que entre las finalidades de la ley está “Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada deservicios públicos a la comunidad respectiva” (LDEPS, 1997. Artículo 4, literal b).

De forma concreta este cuerpo legal transfiere las atribuciones y responsabilidades de: planificar, coordinar, ejecutar, evaluar, regular, supervisar y administrar las siguientes atribuciones.

Tabla 3. Atribuciones de los gobiernos municipales y gobiernos provinciales

Gobiernos Municipales (Artículo 9)	Gobierno Provinciales (Artículo 10)
Programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria, de atención y prevención de la violencia doméstica (Literal a).	Caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial (Literal a).
Los servicio que prestan los medios de transporte público (Literal g).	El desarrollo de proyectos hidroeléctricos (Literal c).
Programas de vivienda de interés social (Literal h).	Programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia (Literal d).
Proyectos y obras de saneamiento Básico (literal l).	Canales de riego (Literal f).
Las actividades relacionadas con el turismo (Literal n).	

Fuente: LDEPS

Elaboración: Autor

Con las atribuciones y competencias descentralizadas en ámbitos diversos, los gobiernos seccionales autónomos adquirirían la legitimidad para realizar una diversidad de obras y trabajos para alcanzar el tan deseado desarrollo. Sin embargo, en el mejor de los casos, las capacidades de los municipios y consejos provinciales les permitía trabajar de forma regular en la construcción, administración y mantenimiento vial y de otras estructuras físicas.

Respecto a la articulación, parte fundamental de la planificación y gestión territorial, la LDEPS establece la creación de un Comité Permanente de Desarrollo Provincial, encargado entre otras cosas, de orientar el desarrollo provincial y coordinar “las acciones entre los gobiernos seccionales, como también entre las entidades, organismos, dependencias del Estado” (LDEPS, 1997. Artículo 23).

Síntesis

Con esta breve revisión del marco normativo que se encontraba en vigencias hasta el 2008, se pretende exponer algunos antecedentes para el análisis del estudio de caso.

Según lo revisado, no parece coincidencia que sea a partir de la década de los

años 50, caracterizada por los procesos de reconstrucción de postguerra¹³, que la planificación sea introducida como herramienta para los Estados Sudamericanos. En este proceso la CEPAL juega un papel importante así como los gobiernos autocráticos.

De igual manera que en el resto de América del Sur, en el Ecuador la planificación a nivel estatal es fortalecida mediante la institucionalización de esta práctica con la creación de la Junta Nacional de Planificación en 1954. A partir de allí, los procesos impulsados por las instituciones encargadas de planificar a nivel nacional y local, han estado influenciadas por los paradigmas y los actores políticos dominantes. Desde el enfoque economicista de crecimiento económico hasta el concepto del buen vivir, la planificación a nivel nacional no ha podido tener una regularidad ni establecer un proyecto nacional a largo plazo.

Entre los elementos que han influido en la irregularidad y fraccionamiento de las políticas Estatales y de la falta de una visión como país está la disputa de poder entre los gobiernos locales y el gobierno central, tensión que ha producido grandes desequilibrios territoriales en el Ecuador, caracterizado por la concentración de poder, inversiones en territorios específicos, mientras por otro lado una diversidad de pueblos, nacionalidades y territorios han sido excluidas de la vida política nacional.

En este escenario dinámico, los gobiernos provinciales y municipales han tenido que desarrollar sus funciones frente a la sociedad. Así llegamos a la última década del siglo XX, donde los procesos políticos se encontraban influenciados por la descentralización del estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales como una estrategia de conquista de los territorios locales por parte del capital.

En este contexto las leyes que se encontraban vigentes y que delineaban las atribuciones y competencias de los gobiernos seccionales autónomos eran débiles y contaban con falencias y vacíos legales profundos en relación a la planificación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En tal sentido, y luego de una breve revisión de los instrumentos legales que establecían el marco de acción de los gobiernos seccionales hasta el 2008, no se encontró específicamente normas que: establecieran la obligatoriedad de articular las acciones de los gobiernos seccionales, ni que definieran las herramientas de

¹³ Proceso llevado a cabo mediante una política internacional enfocada en el crecimiento económico e institucionalizado por la cooperación internacional para el desarrollo, propuesta explicitada en el discurso de posesión del Presidente Harry Truman en 1949

planificación, ni como estas deben estar en concordancia con las metas y objetivos de desarrollo nacional, regional y local.

En la relación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal revisada y que se encontraba vigente¹⁴ hasta el 2010, se concluye que era un instrumento legal que le confería a los municipios amplias funciones en el manejo del territorio cantonal (PLANTEL, 2005:17). En apoyo a esta tesis Freddy Villacís técnico de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) en entrevista realizada el mes de abril del 2011, expone que durante las últimas 3 décadas, las municipalidades realizaban un sin número de actividades. La planificación abarcaba una diversidad de temas y campos establecidos en los planes cantonales, sin embargo al momento de poner en práctica las acciones establecidas, aparecían los conflictos debido a la falta de capacidades de los municipios para efectivizar los planes.

Por otro lado, del análisis de la LORP se infiere que este cuerpo legal es muy vago y presenta dificultad para establecer las funciones de este nivel de Gobierno. En comparación con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual es mucho más completa, la LORP tiene menor cantidad de artículos y es menos compleja.

Respecto a la planificación territorial, no se encontraron artículos que pudieran aclarar cuál era el rol de los Consejos Provinciales en relación a los otros gobiernos seccionales autónomos y el nivel nacional.

En lo que sí es fuerte esta herramienta jurídica, es determinar elementos que permiten a los Consejos Provinciales la ejecución de obras civiles especialmente la construcción de vías de comunicación, centros de educación, sistemas de riego y otras infraestructuras direccionadas a la zona rural. De ahí el fracaso de generar e impulsar el desarrollo basado solamente en la construcción de obras de infraestructura.

Al igual que las leyes analizadas anteriormente, la de Descentralización del Estado y Participación Social, esta es más completa y detalla las competencias y atribuciones de los municipios, en detrimento de las atribuciones provinciales.

Esta ley ayudó a los gobiernos municipales y provinciales, con capacidades efectivas, a asumir responsabilidades como la gestión ambiental y la dotación de ciertos servicios como educación, salud y seguridad local, llegando directamente a los

¹⁴ La LORM fue derogada por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en el 2010

territorios mediante diferentes planes y programas. Sin embargo para otros gobiernos seccionales que no poseían las capacidades necesarias para asumir las responsabilidades, solo profundizó la sectorización y fraccionamiento de las políticas públicas en los territorios.

Se ha presentado el contexto histórico institucional y jurídico que construyó el escenario en el cual los gobiernos municipales y provinciales realizaron su respectiva planificación durante la primera década del siglo XXI. Sin embargo las reglas que definen dicho contexto son dinámicas y cambian con el tiempo, es así que en la actualidad la planificación territorial desde el sector público se ha revalorizado no solo desde las normas e instrumentos jurídicos, sino desde la gestión propia del territorio por parte del Estado e incluso desde la reivindicación de diversos movimientos sociales.

El escenario actual es muy diferente al de pocos años atrás y de esta conclusión se desprende una pregunta central para la planificación. ¿Cómo planificar el futuro cuando los cambios son cada vez más rápidos y frecuentes, cuando la circulación y flujo de capitales, personas, tecnología e incluso la circulación y reproducción de crisis es más veloz, mientras por otro lado, los ciclos políticos son cortos?

Lo presentado anteriormente es apenas una pequeña parte del andamiaje Estatal que formaba parte de planificación y gestión territorial y que estaban en vigencia durante la primera parte del siglo XXI. A pesar de la existencia del marco normativo e institucional abordado, su inaplicabilidad e ineficacia llevaron a varios sectores a generar una propuesta para la reorganización territorial en vías de generar espacios con mayor gobernanza para reducir las inequidades sociales-territoriales¹⁵.

Esas propuesta a partir del 2007, forman parte de las discusiones y reformas planteadas en los cambios institucionales y normativos que vive el Estado con el gobierno del presidente Correa. Para completar la descripción del contexto formal de la planificación en el Ecuador, se presenta a continuación una síntesis del marco institucional actual dentro del cual se enmarca la planificación territorial.

¹⁵ Barrera et al. (1999), realiza una síntesis de las propuestas realizadas por Fuerza Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y otros; donde se observa la intención de organizar y aclarar los roles de los diferentes niveles de gobierno.

Contexto actual de la planificación territorial (posterior a 2007)

Debido a los cambios estructurales que ha vivido el Estado, es necesario presentar brevemente el contexto de la planificación en la actualidad, pues se presenta como un divisor de aguas importante en la administración territorial del Ecuador. Para el caso, se ha escogido la Constitución Política del 2008, El Plan Nacional para el Buen Vivir, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y un documento de apoyo elaborado por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) que indica los lineamientos y estrategias para a planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Constitución Política del 2008

A lo largo de la historia constitucional del país, se puede observar que el enfoque de desarrollo se reducía a regular los temas económicos y fiscales de la nación. A partir de la constitución de 1998 y más aun en la constitución del 2008, se amplía este enfoque, incluyendo los temas fiscales y económicos dentro del régimen de desarrollo, fortaleciéndose así la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo sustentable con una propuesta de organización territorial equitativa e integral.

En la Constitución Política del 2008 se establecen los lineamientos básicos sobre los cuales se sustenta el régimen de desarrollo nacional, las autonomías y la descentralización, así como las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y la organización política administrativa del territorio, sobre la base de varios principios.

En los arts. 238 y siguientes, la Constitución dota de autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados, y señala que se regirán por principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Son gobiernos autónomos descentralizados las Juntas Parroquiales Rurales, los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos, los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales. Además, se conforma un Sistema Nacional de Competencias de carácter obligatorio y progresivo, y se establece las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados dentro del ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

En cuanto a la organización del territorio, la Constitución en los arts. 242 y siguientes, establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y se crean como regímenes especiales a los Distritos Metropolitanos Autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. Además, la Constitución señala que las regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán formar mancomunidades para mejorar la gestión de sus competencias.

El art. 248 de la Constitución se reconoce a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el Sistema Nacional de Planificación.

Cada nivel de gobierno contará con un Consejo que tendrá la facultad de planificar, manejar los recursos y organizar las actividades que se realicen en cada circunscripción territorial (Constitución Política del Ecuador, 2008. Arts. 251-259).

En cuanto al régimen de competencias, la Constitución señala que cada nivel de gobierno asume competencias exclusivas, pero esencialmente son competentes para planificar el desarrollo de la circunscripción territorial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. Más adelante se detallarán las competencias provinciales y municipales que son reproducidas en el COOTAD.

En el Carta Constitucional (2008) el art. 277 indica que El Estado tiene la obligación de propender la consecución del buen vivir, para lo cual deberá dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.

Para cumplir con el objetivo de planificar el desarrollo nacional descentralizado y participativo, se crea el Consejo Nacional de Planificación con el fin de orientar las políticas de desarrollo y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, que es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos. Este Consejo estará integrado por todos los niveles de gobierno. Además, la Carta Magna crea los Consejos ciudadanos, como entidades de participación de la población, para la elaboración de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo que orientarán el desarrollo nacional (Constitución Política del Ecuador, 2008. art. 279).

Es importante resaltar que en el art. 242 señalado anteriormente, se introduce un aporte destacado al reconocer la plurinacional, interculturalidad y los derechos

colectivos adquiridos por los pueblos y nacionalidades, estableciendo procedimientos específicos en la construcción de circunscripciones territoriales que respeten los derechos ancestrales.

Dentro del balance realizado por Ortiz de la Constitución del 2008, se indica que la solución al vacío de un gobierno intermedio, establecido por la creación de las regiones, puede depender del capital político con el que cuente el gobierno de Rafael Correa para consolidar la propuesta de creación de regiones. Además establece que “mientras se consolida la propuesta de regionalización, se debilitan los Consejos Provinciales y se fortalece el Estado central, que históricamente es uno de los responsables que las regiones y provincias se mantengan escuálidas y dependientes del gobierno central” (Ortiz, 2008:222).

A manera de síntesis y citando a Ortiz, la Constitución referida: “avanza en la caracterización y el rol del Estado, en el reconocimiento de los derechos territoriales étnicos, en el posicionamiento de los distritos metropolitanos, en la participación ciudadana, en el sistema de competencias, buscando nuevas alternativas para la representación y abriendo alternativas de integración territorial (Ortiz, 2008:224).”

Sin embargo, el proceso de construcción de la Carta Política nacional del 2008 no solucionaba temas ni problemas neurálgicos dentro de la construcción del ordenamiento territorial ecuatoriano, problemas que para (Ortiz, 2008:224) deberían ser resueltos en un futuro proceso legislativo. Dos años más tarde, ese proceso legislativo avizorado por Ortiz, ha construido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), instrumento que brevemente se describe a continuación, y que precisa los mecanismos de planificación territorial desde la dimensión jurídica normativa.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

La dificultad de aplicar las leyes y mecanismos establecidos para una descentralización coherente y un fortalecimiento de los gobiernos seccionales, así como la necesidad de contar con un cuerpo normativo que establezca normas para estructurar la administración de los gobiernos autónomos descentralizados, inspiró al gobierno la idea de redactar el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y

Descentralización (COOTAD), que fue aprobado e inscrito más tarde en el Registro Oficial el martes 19 de octubre del 2010 y contiene 598 artículos.

El proyecto de Código fue elaborado por la SENPLADES y discutido en la Asamblea Nacional con la participación de varios sectores sociales y de la mayoría de autoridades locales, con la idea de simplificar y unificar varias leyes que regulaban el tema de la organización y administración territorial local, de acuerdo a las disposiciones constitucionales de la Carta Magna de 1998 (COOTAD, 2010. art. 2 de los objetivos).

El proyecto de COOTAD implica dentro la propuesta del gobierno, un cambio de modelo de planificación administrativa y territorial, que antes se basaba en la transferencia de competencias y descentralización de acuerdo a las capacidades de cada gobierno seccional, sin importar que algunas localidades no contaran con las capacidades para consolidar el proceso de descentralización, para pasar a un supuesto modelo fundamentado en el desarrollo equitativo y solidario de todos los territorios y lograr el tan deseado buen vivir; que no implica únicamente la dotación de infraestructura y servicios básicos, en la cual los gobiernos autónomos y descentralizados tienen la responsabilidad (no voluntaria) de fortalecer su institucionalidad para poder asumir las transferencias de competencias desde el gobierno central.

El COOTAD se rige por principios que determinan el ejercicio de la autoridad y potestades públicas de los gobiernos descentralizados autónomos, entre ellos: el de unidad jurídica, económica y territorial, el de solidaridad entre todos los niveles de gobierno para lograr un desarrollo equilibrado y justo, el de coordinación y responsabilidad en el ejercicio y disfrute de los derechos de ciudadanía, el de subsidiariedad¹⁶ que es uno de los más importantes en tanto el gobierno central no ejerce las competencias que pueden ser ejecutadas por los gobiernos locales, el de equidad interterritorial que garantiza el desarrollo equilibrado de los territorios, el de sustentabilidad del desarrollo y el de participación ciudadana sobre los principios de interculturalidad, plurinacionalidad, equidad de género, generacional y de respeto a los derechos colectivos.

¹⁶COOTAD, art. 3: “La subsidiariedad implica privilegiar a la gestión de servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia, y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos”.

Acerca de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales se establece en el art. 55 del COOTAD lo siguiente:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y de la sociedad el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada a la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso, ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Ejercer el control sobre el uso de la ocupación del suelo del cantón
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo a la ley.
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas, lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.¹⁷

De los gobiernos provinciales se establece en el art. 42 lo siguiente:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y de la sociedad el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada a la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso, ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Planificar, construir y mantener el sistema vial del ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
- c) Ejecutar en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas.
- d) Gestionar la política ambiental provincial.
- e) Planificar, construir y mantener sistemas de riego de acuerdo a la Constitución y la ley.
- f) Fomentar las actividades productivas provinciales. Especialmente agropecuarias.
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.¹⁸

En cuanto a la organización territorial, se introduce un cambio importante, pues se determina el establecimiento de regiones con el objetivo de configurar un país con equilibrio interregional, respeto a las costumbres e historia de los pueblos y manejo integrado de las cuencas y ecosistemas.

En cuanto a los regímenes especiales para los territorios de comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias, el Código en sus arts. 93 y siguientes, señalan que el Estado deberá adoptar las políticas adecuadas que permitan el desarrollo equitativo dentro del marco constitucional y legal del respeto a los derechos colectivos y bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. Este régimen especial puede adoptarse previa consulta a los habitantes del territorio. Las

¹⁷ Esta enumeración es literalmente la misma que se establece en la Constitución Política del Ecuador, 2008, en el art. 264

¹⁸ Esta enumeración es literalmente la misma que se establece en la Constitución Política en el art. 263.

competencias de estas circunscripciones, por disposición constitucional deben regirse de acuerdo a las propias formas ancestrales de administración, convivencia y organización territorial, para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados establecerán un proceso conjunto de planificación (COOTAD, 2009. art. 97).

El proceso de descentralización que consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias¹⁹ desde el gobierno central hacia los GAD's (COOTAD, 2009. art. 104), significó la necesidad de crear constitucionalmente un Sistema Nacional de Competencias, que es el conjunto de planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno (COOTAD, 2009. art. 107. Constitución Política del Ecuador, art. 269). Sin embargo, existen competencias que por su naturaleza, corresponden únicamente al gobierno central y no son descentralizables: defensa nacional, protección interna y orden público; relaciones internacionales; políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; comercio exterior; y endeudamiento externo (COOTAD, 2009. art. 109).

Además se establecen competencias exclusivas y concurrentes, las primeras aquellas que le corresponden a un solo nivel de gobierno, y las segundas aquellas que le corresponden a varios niveles de gobierno de forma subsidiaria (COOTAD, 2009. art. 113 - 114). Por otro lado, el COOTAD establece la forma en la que se transferirán las competencias establecidas constitucionalmente, entre ellas la de vialidad, riego, transporte, gestión de cuencas hidrográficas, gestión ambiental, prestación de servicios públicos, etc. (COOTAD, 2009. art. 129 y siguientes).

El ejercicio de las competencias deberá garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual es indispensable que existe una transferencia progresiva de las competencias junto con los recursos económicos necesarios para que se cumpla efectivamente, existe un procedimiento establecido para llevar a cabo este proceso (COOTAD, 2009. art. 154 y ss. Constitución Política del Ecuador, art. 272 y 773) y la institucionalidad encargada de guiar el proceso es el Consejo Nacional de Competencias, órgano conformado por los representantes de todos los niveles de gobierno en igualdad de condiciones, lo cual

¹⁹ El término competencia es definido en el proyecto de COOTAD, en su art. 112, como las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector y son ejercidas de acuerdo a facultades.

implica un avance importante tomando como referencia el antiguo CONAM, que dependía de las decisiones de la Presidencia de la República.

El nuevo modelo de descentralización propuesto en el COOTAD intenta subsanar los límites del anterior modelo, apunta a fortalecer el rol de los gobiernos autónomos descentralizados, determinando las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, evitando la duplicación y los conflictos de competencias, que política y administrativamente perjudicaban la planificación del Estado. Una de las incorporaciones destacables del Código es la opción de las mancomunidades y consorcios, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Estas figuras de cooperación podrán recibir financiamiento del Estado central (COOTAD, 2009. art. 288).

Otro cambio sustancial que se incorpora en la Constitución del 2008 y se desarrolla en el COOTAD, es el modelo de distribución del presupuesto fiscal, pues establece que los gobiernos autónomos recibirán el 21% de ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes. Esta fórmula busca una distribución más equitativa de los recursos lo cual implica una mayor participación de las localidades con respecto a lo dispuesto en anteriores leyes.

No podemos dejar de reconocer el proceso de consolidar las regiones, propuestas por SENPLADES, y que de cierta forma esquivó el procedimiento y requisitos establecidos por la constitución. En otras palabras el gobierno nacional está incidiendo directamente en la conformación de las regiones mediante los procesos de desconcentración que lleva adelante y que consolidan administrativamente las regiones propuestas. En este escenario cabe preguntarse si existe una verdadera participación de los actores sociales alrededor de un debate del proceso de regionalización, o por el contrario este proceso se encuentra ya direccionado hacia una consecución obvia, la regionalización propuesta por SENPLADES.

En síntesis, el COOTAD es un instrumento que delinea la estructura administrativa y territorial del Ecuador. Para ello establece las competencias de cada nivel de gobierno y los parámetros de funcionamiento de los mismos. Para el presente estudio es importante tomar en cuenta los temas de planificación territorial que son abordados por este Código. En tal sentido, dentro de las competencias establecidas para todos los niveles de gobierno se encuentra la de, “Planificar, junto con otras

instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo [...] y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, [...]" (COOTAD, 2010. arts. 32, 42, 55, 65). Sin embargo, para evitar la posible desarticulación y conflictos entre los diferentes planes, el Código establece que las atribuciones del ordenamiento territorial pertenecen y son exclusivas a los municipios (COOTAD, 2010. art. 466).

Con esta aclaración el único nivel de gobierno que podría construir un plan de ordenamiento territorial efectivo, basado en la normalización y definición del uso y ocupación del territorio, es el cantonal o los distritos metropolitanos. De esta manera el resto de niveles de gobierno tendría que acomodar y articular sus planes de ordenamiento territorial a los establecidos en los municipios y distritos metropolitanos.

Finalmente, queda la impresión, que el COOTAD realiza un esfuerzo para evitar la duplicación de actividades entre las diferentes niveles de gobierno, un ejemplo es la representación de los gobiernos municipales y parroquiales dentro de los consejos provinciales. Sin embargo, la delimitación de las competencias como se plantea podría terminar fraccionando el territorio conforme las competencias de cada nivel de gobierno.

Plan Nacional para el Buen Vivir

Este documento establece el contexto de la planificación territorial desde la esfera pública. Es uno de los instrumentos, del actual gobierno, que delinea el camino del desarrollo a seguir por el Ecuador. El Plan Nacional Para el Buen Vivir (2009), es resultado de la propuesta de gobierno del movimiento País para las elecciones en el 2006. Busca según dice el propio documento, romper el colonialismo económico, político y social que influyen en las políticas de desarrollo nacional. Para ello, introduce el tema del buen vivir como un punto de quiebre a la concepción de desarrollo.

Desde el Plan Nacional Para el Buen Vivir se realiza una crítica conceptual a las posturas positivistas que cosifican al ser humano y lo convierten en un objeto de análisis cualitativo, para el cual el desarrollo tiene que ver con la capacidad de consumir y acumular. Es aquí donde el concepto de buen vivir aparece como una idea liberadora de la concepción de progreso, en palabras de la SENPLADES (2009:17), "el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados y la producción".

El buen vivir no se define concretamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, pero se realiza una aproximación importante. Se trataría de una idea importada desde la cosmovisión andina y actúa como una ventana hacia otro universo epistemológico, donde se intenta buscar las repuestas a los problemas del universo occidental, que sufre crisis más profundas y frecuentes.

La propuesta planteada en este documento es la “acumulación y redistribución” de la riqueza de forma distinta y que pretende cambiar estructuralmente la dinámica económica del Ecuador a largo plazo, en un horizonte de 25 años se plantea construir “una sociedad de bioconocimiento y de servicios ecoturísticos comunitarios” (SENPLADES, 2009:58). Para ello se han determinado 4 fases, siendo la primera de “acumulación para la transición y profundización de la redistribución” mediante una sustitución selectiva de importaciones. En esta primera fase, se establece una serie de estrategias y objetivos para el período 2009-2013 que se viabilizan territorialmente mediante la “estrategia territorial nacional, concebida como un conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio” (SENPLADES, 2009:89).

El Plan es un instrumento guía para el presupuesto e inversión estatal, en función de la búsqueda de un equilibrio territorial nacional. Reconoce la escalaridad territorial, es decir la existencia de varios niveles territoriales con características diferentes a todo nivel, para los cuales las políticas públicas deben ser diferenciadas. En este sentido el Plan pretende llevar de la mano la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de articular los planes de desarrollo con los objetivos y estrategias del Plan Nacional.

La búsqueda de ese equilibrio territorial nacional se concretiza mediante la priorización de dónde gastar, en qué gastar y cómo gastar los recursos públicos. Conjuntamente se establece una reforma estructural del Estado que permita fortalecer la administración territorial.

Con estos fundamentos, se propone una estrategia territorial nacional cuyos principales puntos se presentan a continuación:

1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamiento Humanos.
2. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.

3. Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales y no renovables.
5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación y la gestión participativa del territorio (SENPLADES, 2009:92).

Dicha estrategia territorial se define como: “el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio” (SENPLADES, 2009:89). Su ámbito de acción es la escala nacional y busca reconfigurar el territorio ecuatoriano por medio de políticas públicas que articulen los distintos espacios territoriales con una óptima inversión pública.

Si bien el Plan indica los principales problemas y las perspectivas de cada uno de estos siete temas, no se realiza una propuesta concreta de políticas públicas ni de las metas que se deben alcanzar. En fin, la estrategia territorial nacional presentada en el Plan, propone lineamientos básicos sobre la estructura nacional en los temas indicados, sin embargo no se indica la manera en que las políticas nacionales sectoriales se introducirán en los diferentes territorios locales.

El Plan Nacional Para el Buen Vivir es un documento que indica las estrategias y objetivos del gobierno para concretizar la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo. Se debe reconocer la importancia que este Plan otorga al territorio como un elemento fundamental para el desarrollo integral del ser humano. En general, el Plan cuenta conceptualmente con una coherencia y una lógica relacionada con ese nuevo paradigma de desarrollo planteado desde el concepto del buen vivir. Sin embargo, queda pendiente para el período 2009-2013 su cristalización y ejecución. Un reto que debe superar algunas contradicciones relacionadas con la discordancia entre explotación de recursos no renovables frente a la propuesta de una “biopolis-ecoturística”.

Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial

Este documento elaborado por varias instituciones, SENPLADES, CONCOPE, AME y CONAJUPARE, traza algunas estrategias para fortalecer la planificación y descentralización dentro de los gobiernos autónomos descentralizados.

El esfuerzo de articulación entre los diferentes organismos que elaboran este documento refleja la nueva tendencia de la planificación en el Ecuador y que se encuentra cimentada en la constitución del 2008 y en el COOTAD. El documento establece la importancia de la rectoría del Estado para definir el modelo de desarrollo nacional, al cual se deben articular los diferentes gobiernos autónomos descentralizados. Para ello, se establece que las herramientas con las que cuentan los GAD's son los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y definir las responsabilidades de los actores públicos (entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva), privados y sociales en los procesos de implementación (AME, et al. 2010: 14).

En este contexto, el documento define varios lineamientos para que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados apliquen los planes de desarrollo y de ordenamiento.

El primero de estos lineamientos es el de “Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución” (AME, et al. 2010: 17). Para alcanzar ese desarrollo equitativo, es imprescindible identificar los grupos sociales como los territorios que requieren ser atendidos prioritariamente (AME, et al. 2010: 17). Se propone entonces, desarrollar a los territorios promoviendo las ventajas comparativas con las que posee cada uno de ellos.

El lineamiento dos, tiene que ver con la coordinación y gestión transectorial, aquí se reconoce que las políticas públicas por lo general están sectorizadas pero que es

necesario integrarlas una vez que lleguen a los territorios para evitar la duplicación de esfuerzos. Se insta entonces a los diferentes niveles de gobierno a coordinar las políticas y acciones sectoriales por medio de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, que tomen en cuenta los cuatro sistemas planteados en la Constitución: socio-cultural, económico, ambiental y político (AME, et al. 2010: 18-19).

El tercer lineamiento, está relacionado con la articulación intergubernamental, este menciona que la planificación no es jerárquica entre los niveles de gobierno sino tan solo referencial, pues la relación entre los GAD's no es lineal. Si bien se da libertad para que los diferentes niveles de gobierno creen y manejen los espacios de articulación y planificación se deja en claro, la obligación que tienen para empatar sus diferentes planes y objetivos con los de vecinos territoriales así como con otros niveles de gobierno. Para ello se exhorta al diálogo, negociación y comunicación entre los diferentes gobiernos así como su apego a las competencias designadas (AME, et al. 2010: 20-21).

El lineamiento número cuatro insiste en la articulación de los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial con el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se establece un índice de cumplimiento para los GAD's en relación a sus competencias exclusivas (AME, et al. 2010: 22).

Finalmente el último lineamiento, trata sobre la participación y el rendimiento de cuentas en los procesos de planificación y para ello es necesario la creación y fortalecimiento de los espacios participativos en cada uno de los niveles de gobierno, así como el reconocimiento de todos los actores sociales (AME, et al. 2010: 23-24).

Se concluye que el documento elaborado y presentado por AME, CONCOPE, CONAJUPARE y SENPLADES, intenta guiar a los diferentes niveles de gobierno en los diferentes procesos de descentralización, planificación y participación ciudadana. Se toma como base la Constitución del 2008 y el COOTAD que especifican los enfoques que deben guiar a los gobiernos autónomos descentralizados. No existe ningún aporte nuevo en el documento, más bien es un esfuerzo para efectivizar las normas establecidas en el marco jurídico ya revisado.

Síntesis

En este capítulo hemos revisado el contexto de la planificación territorial en el Ecuador desde el punto de vista institucional y en varios momentos históricos. Se evidencia que la planificación ha travesado por un proceso dotado de características específicas, asumiendo por lo general el rol de una herramienta del poder público para legitimar los diferentes modelos de desarrollo adoptados.

Se observa una evolución en la institucionalidad encargada de planificar en el Estado ecuatoriano y la adopción de diferentes enfoques conceptuales respecto al paradigma de la planificación territorial. En la actualidad con el fortalecimiento de SENPLADES y la aprobación de la Constitución del 2008, se intenta definir roles, competencias y mecanismos de articulación que permitan a la planificación territorial ser coherente con los principios del buen vivir.

Sin embargo, la planificación territorial en su fase operativa es compleja y responde siempre a lucha de poder entre diferentes actores sociales e instituciones. En los momentos actuales con la fortaleza política que posee el gobierno central, la planificación territorial está siendo guiada por las perspectivas, metas y objetivos del nivel máximo de gobierno.

No obstante, como está planteada la planificación territorial en el Ecuador, se esperaría que las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno sean frecuentes, por eso la creación de un Sistema Nacional de Competencias y los esfuerzos de varias instituciones para crear los espacios de concertación, diálogo y negociación que permitan una planificación más articulada.

Con el marco normativo presente, se abren nuevas posibilidades para los territorios locales en la medida en que las mancomunidades y circunscripciones territoriales indígenas pueden ser espacios de fortalecimiento de la gestión territorial local. Aprovechar estas nuevas posibilidades dependerá mucho de la generación de capacidades en los gobiernos GAD's y comunidades indígenas.

CAPÍTULO III ESTUDIO DE CASO

A continuación se presenta un estudio de caso que tiene por objetivo realizar un análisis del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de Mejía 2015 y el Plan de Ordenamiento Territorial de Pichincha 2020. Esta clara la diferencia que existe entre los dos instrumentos de planificación, sin embargo, también son el resultado de una visión política del desarrollo territorial de las autoridades locales, que en este caso gobiernan un mismo territorio.

Un plan de desarrollo y uno de ordenamiento territorial además de diferir en sus objetivos, también pueden ser construidos con enfoques, conceptos, metodologías y técnicas diferentes, pero independientemente del tipo de plan es posible evaluar aspectos comunes como son la participación ciudadana en el proceso de planificación, su nivel de aplicación y para este caso, su articulación y concordancia con otros instrumentos de planificación para el mismo espacio territorial.

Para la deconstrucción de los planes se analiza y exponen los elementos más relevantes encontrados en los instrumentos (visión, problemática, propuestas entre otros), con el propósito de establecer el estado de tres parámetros que permitirán la comparación de los documentos en miras a encontrar puntos de conflictos y de concordancia.

El primero parámetro tiene que ver con la participación social durante la formulación, aplicación y evaluación de los planes. El segundo se refiere a las propuestas y objetivos planteados, elementos que reflejan el imaginario del desarrollo y del deber ser de los territorios. Por último, el avance y estado de los proyectos llevados a cabo dentro del territorio después de la creación del plan, los cuales sirven como un indicador de la verdadera transformación del territorio, más allá de lo que pudo haberse indicado en los dos documentos.

De-construcción y análisis del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de Mejía

Como ya se mencionó, la planificación municipal tiene una larga historia en el Ecuador, y ha estado influenciada por: las élites locales, por las capacidades de los gobiernos cantonales de ejercer y solicitar las competencias que el marco jurídico les ha otorgado,

por el impulso del Estado Central y por la asistencia de organizaciones no gubernamentales.

Estas últimas ganan mucha fuerza a partir de la décadas del 80 en el Ecuador, momento en el cual las políticas de descentralización y reducción del Estado se encontraban en pleno auge. Como ejemplo, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) es una de tantas instituciones que ha brindado asesoría técnica, acompañamiento y capacitación a los gobiernos municipales.

En la siguiente sección se presenta un análisis de la planificación en el Cantón Mejía, a partir del estudio del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal (2003), dicho plan se genera como un instrumento del poder público municipal que expresa el deber ser del territorio. Sin embargo la propuesta municipal coexiste con otras provenientes de varios niveles de administración política (gobiernos nacional, provincial, cantonal y parroquial).

Como ya se mencionó, en el análisis de este instrumento se busca establecer la situación de tres parámetros: participación, propuestas planteadas y ejecución de los proyectos que se han llevado a cabo dentro del territorio. Así metodológicamente, unificar elementos que sirvan para la comparación con otros planes.

Complementando la metodología, se realizó entrevistas al Arq. Freddy Villacís, técnico de (AME), quien forma parte del equipo técnico que asiste a los municipios en la elaboración de los planes de desarrollo y que colaboró en la formulación del Plan; y al Arq. Cesar López actual Director de Planificación del Municipio de Mejía.

Participación

El Plan fue elaborado por la Municipalidad del Cantón Mejía (MCM) en cooperación con la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), a finales del año 2003 e inicios del 2004, con un horizonte al 2015. En este instrumento se plasmarían los objetivos y metas territoriales, que según el propio Plan, son el resultado de una metodología participativa que consensuó los intereses de diferentes actores.

El PDEC se construyó mediante la metodología de Planificación Local Participativa (PLP), la cual establece el análisis en cuatro ámbitos: social-cultural, económico-productivo, ambiente-territorio-riesgos y político-institucional (Municipalidad del Cantón Mejía - AME, 2003b). El tomo II, síntesis de la propuesta

de desarrollo, explica que se crearon mesas de concertación, así como asambleas parroquiales, espacios de diálogo y debate que permitieron la formulación de la visión de desarrollo (Municipalidad del Cantón Mejía – AME, 2003a:3). Los procesos participativos se detallan en el documento de diagnóstico.

Para el proceso de participación ciudadana, los creadores del Plan, contaron con una base de datos de las personas que ocuparon los diferentes cargos en las Juntas Parroquiales, en las directivas barriales, y en algunas instituciones educativas, centros de salud y además de otros actores de la sociedad civil, así lo demuestran las matrices presentadas con el mapeo de los actores para las diferentes parroquias. Sin embargo, no se encontró un listado de los participantes de las dos asambleas cantonales ni de los asistentes a los talleres parroquiales, tan solo se los menciona como una de las partes dentro del acta de acuerdos y compromisos:

En la ciudad de Machachi, a los 25 días del mes de octubre del 2.003, se reúnen los principales representantes de la comunidad en conjunto con las autoridades del I. Municipio del Cantón Mejía; con el propósito de iniciar la construcción mancomunada del Plan de Desarrollo Estratégico de la localidad.

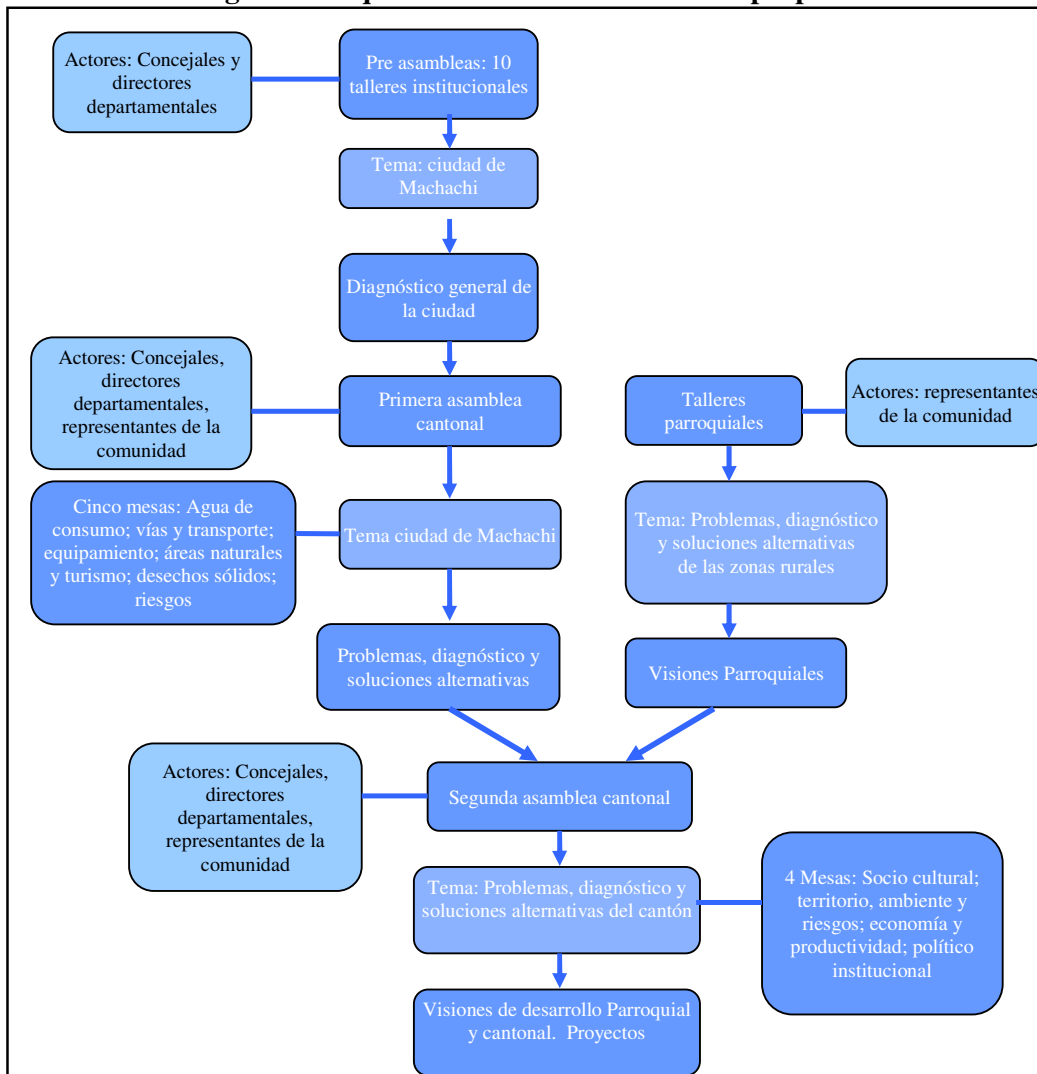
Los antes mencionados, mediante un proceso participativo, definen la problemática básica de la población, su priorización y las soluciones alternativas, agrupados en nueve mesas temáticas (Municipalidad del Cantón Mejía - AME, 2003b)

La participación social dentro de la construcción del Plan se puede identificar en tres espacios: primera asamblea cantonal, talleres parroquiales y la segunda asamblea cantonal. Las dos primeras instancias sirvieron como sustento para establecer la visión de desarrollo cantonal.

En la ciudad de Machachi, a los 13 días del mes de diciembre del 2.003, se reúnen los principales representantes de la comunidad en conjunto con las autoridades y técnicos de la I. Municipalidad del Cantón Mejía; con el propósito de concertar y validar la VISION DE DESARROLLO CANTONAL, que encaminará el proceso de transformación del cantón Mejía, en sus diferentes ámbitos (Municipalidad del Cantón Mejía - AME, 2003b).

Para entender de mejor manera el proceso participativo que dio paso a la visión de desarrollo cantonal y a la formulación del banco de proyectos se presenta a continuación un esquema gráfico que ilustra dicho proceso.

Figura 4. Esquema de la formulación de la propuesta



Fuente: Municipalidad del Cantón Mejía – AME, 2003

Elaboración. Autor

Con el análisis de los diferentes documentos del Plan, referentes al proceso de participación ciudadana, se observa que la metodología usada tenía la intención de juntar varios actores sociales y así legitimar el proceso. Sin embargo, no se pudo encontrar evidencia de la participación de organizaciones no gubernamentales, asociaciones de productores o representantes del sector empresarial.

Diagnóstico y propuesta del PDEC

Es importante recordar que cualquier tipo de plan expresa un deseo, una intencionalidad del presente hacia el futuro, determinados por los imaginarios sociales y de aquellos actores involucrados en la construcción de dichos planes. Las propuestas de un plan, vienen a ser los mecanismos y los medios para dar forma y viabilizar los sueños y deseos de los actores participantes, estos se encuentran expresados en la visión o escenarios futuros deseados.

Las propuestas y proyectos que se encuentran en los planes, responden al tipo de planes, sus objetivos y alcance. Metodológicamente existen varios caminos para la construcción y definición de las propuestas (árbol de problemas, FODA, planificación por resultados, entre los más usados), sin embargo la mayoría de las técnicas usadas se basan en un modelo relacional causa-efecto, es decir, se intenta solucionar un problema o grupo de problemas claves, para conseguir efectos positivos en los sistemas socio-territoriales²⁰. En el modelo causa-efecto, las propuestas por lo general están encaminadas a la solución o cambio tendencial de los problemas identificados.

En consecuencia, para la deconstrucción de las propuestas establecidas en el PDEC de Mejía, es necesario retomar el diagnóstico situacional-estratégico donde tienen su origen, si no todas, la mayoría de las propuestas del Plan.

Diagnóstico socio-territorial

Para la elaboración del diagnóstico del PDEC se utilizó el Plan de Desarrollo de la Provincia de Pichincha (2002) como documento base.

Es importante puntualizar, que el cantón cuenta con un insumo valioso como es el Plan de Desarrollo de la Provincia de Pichincha, elaborado por el H. Consejo Provincial en el 2002 bajo una modalidad participativa muy similar a la propuesta para la elaboración del Plan Cantonal de Mejía. [...], se tratan ya los problemas y soluciones para los sectores rurales compendiados en Planes Parroquiales, lo cual establece la definición de una estrategia adecuada, de tal manera que se evite la duplicación de esfuerzos [...] Para ello, la decisión adoptado por autoridades y técnicos fue la de reconocer el proceso participativo llevado a efecto por el Consejo Provincial, acogiendo su contenido (Municipalidad del Cantón Mejía – AME, 2003b:6).

²⁰Entre los sistemas más comunes utilizados en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se encuentran el económico, social, cultural, ambiental, conectividad, etc.

Al incluir información elaborada por el Consejo Provincial de Pichincha, se intenta establecer un nexo entre los diferentes niveles de gobierno, sin embargo este esfuerzo quedó relegado solamente a la fase de diagnóstico, como se verá más adelante. Tanto la visión como los proyectos establecidos en el Plan, son el resultado del trabajo realizado en la fase de diagnóstico participativo.

Del diagnóstico presentado, es pertinente para el estudio de caso, identificar aquellos problemas y potencialidades estratégicas que tienen que ver con el desarrollo social y por ende territorial del Cantón. En tal sentido, se presenta a continuación algunos indicadores (el uso de suelo, distribución de la población y servicios básicos), que pueden dar cuenta de la situación socio-territorial a la época en la que se elaboró el Plan, y que en teoría debería direccionar sus propuestas.

Uso y tenencia del suelo.- Entre los datos presentados por el PDEC, quizá, la forma de uso del suelo es uno de los indicadores más importantes desde el punto de vista del ordenamiento territorial (OT). El diagnóstico cita al Ministerio de Ambiente para indicar los porcentajes de superficie para los principales usos del suelo en el Cantón Mejía: 10.5% la superficie destinada a la agricultura; la superficie para la ganadería 13 %; la superficie dedicada al uso forestal el 34.8%; los páramos 6.3% y el 35.4% para otros usos (Ministerio de Agricultura, 2000. En Municipio del Cantón Mejía – AME, 2003b:10).

El PDEC realiza una actualización de los datos del Ministerio y concluye que el Cantón Mejía es eminentemente agrícola, pues posee 79 901 hectáreas cultivadas (Municipio del Cantón Mejía – AME, 2003b:12), lo que representa aproximadamente 55% de la superficie del Cantón, valor sumamente alto si consideramos que, de la superficie restante (aproximadamente 65 999 hectáreas) alrededor del 67% se encuentran ocupadas por diferentes áreas de protección ambiental.²¹ Es decir, que del área utilizable para actividades económicas un 78.5 % se encuentra destinada a la actividad agropecuaria.

²¹ Las 4 áreas protegidas y el territorio que ocupan dentro del Cantón Mejía son: Área Nacional de Recreación El Boliche con 216 Ha; Parque Nacional Cotopaxi con 19379 Ha. Refugio de Vida Silvestre Pasochoa con 500 Ha; y la Reserva Ecológica los Illinizas con 24018 Ha (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca. SIGAGRO 2008. Base cantonal y de áreas protegidas. Información no oficial)

Sin embargo, el aprovechamiento y distribución de la tierra muestra la realidad de la actividad agropecuaria en el Cantón, según datos del mismo Plan, la tasa de aprovechamiento del suelo llega tan solo al 50% de la superficie destinada a la producción agropecuaria, esto porque en las grandes haciendas existen extensiones importantes de tierra que no son utilizadas.

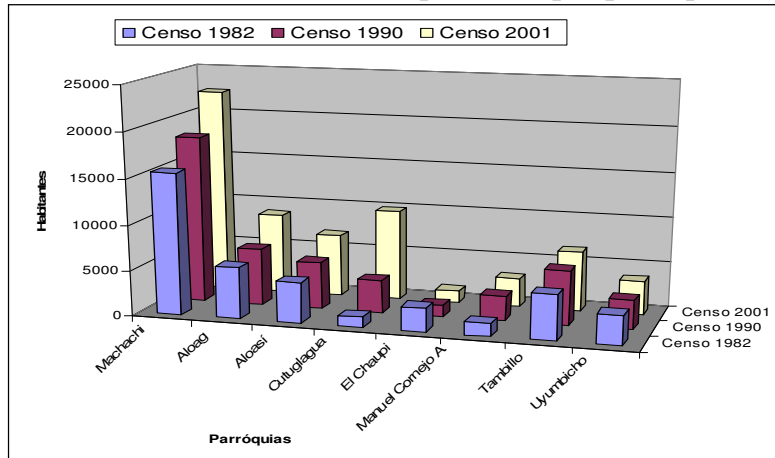
La explicación de la baja tasa del aprovechamiento de la superficie destinada a la producción agropecuaria, está relacionada con la superficie de las Unidades de Producción Agrícola (UPA's) y la tenencia de la tierra en el Cantón. La Tabla presentada por el Plan, demuestra que existe una alta concentración de la tierra, donde el 56.9 % del total de las UPA's son de menos de 1 Ha. pero representan tan solo el 0.87% de la superficie agropecuaria. Por el otro lado, el 1.20 % de las UPA's promedia una extensión superior a las 200 hectáreas y representan el 45% de la superficie destinada a la actividad.

Tabla 4. Distribución de la UPA's según su tamaño

Tamaño HA	Número UPA's	Porcentaje	Superficie ha	Porcentaje
Menos de 1 ha	2.987	56.91	695	0.87
De 1 hasta menos de 2 ha	448	8.53	576	0.72
De 2 hasta menos de 3 ha	355	6.76	785	0.98
De 3 hasta menos de 5 ha	297	5.66	1.023	1.28
De 5 hasta menos de 10 ha	247	4.71	1.635	2.05
De 10 hasta menos de 20 ha	181	3.45	2.390	2.99
De 20 hasta menos de 50 ha	374	7.13	12.431	15.56
De 50 hasta menos de 100 ha	221	4.21	14.631	18.31
De 100 hasta menos de 200 ha	76	1.45	9.804	12.77
De 200 ha y más	63	1.20	35.931	44.97
Total	5.249	100	79.901	100

Fuente: INEC, Censo Agropecuario 2001. Proyecto SICA. En: Municipio del Cantón Mejía – AME, 2003b:13.

Distribución de la población.- Otro indicador importante para la planificación territorial, es la distribución de la población. El número de proyectos y las inversiones deberían ser mayores, donde se localizan las personas. El siguiente gráfico muestra la distribución de la población por parroquia:

Gráfico 1. Distribución de la población por parroquias

Fuente: Municipalidad del Cantón Mejía – AME, 2003:15

Según los datos censales del 2001 utilizados para el diagnóstico, se observa una concentración de la población en la cabecera cantonal, Machachi, que con aproximadamente 22492 habitantes es la parroquia más poblada, seguido de la Parroquia de Cutuglahua con 9987 habitantes. Del análisis de la distribución poblacional resalta el proceso de conurbación que existe en la parroquia de Cutuglahua, su proximidad con la Ciudad de Quito, ha impulsado un crecimiento acelerado de la poblacional y de infraestructuras en los últimos años. Según el propio Plan: “[...], este hecho evidencia un problema serio de crecimiento desordenado, que podría causar conflictos futuros si no se toman correctivos” (Municipio del Cantón Mejía – AME, 2003b:12).

Otro indicador importante respecto a la distribución de la población se refiere al porcentaje de habitantes que se localizan en las áreas urbanas y rurales del Cantón. El resumen técnico (2003:8) indica que existen 12469 habitantes en las zonas urbanas y 50 419 en la rural, sumando un total de 62888 habitantes en todo el Cantón. Esto quiere decir que aproximadamente el 80% de la población se encuentra localizada en las zonas rurales. Se esperaría que las inversiones del gobierno cantonal estuvieran destinadas a estas zonas o a proyectos que vinculen a la población rural.

Pobreza y necesidades básicas insatisfechas.- Finalmente, como parte final de esta revisión de variables e indicadores socio-espaciales se traen los valores de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Conocer esta información puede ayudar a identificar

los territorios en los cuales las inversiones deberían ser prioritarias, como parte de una política territorial de transformación a mediano y a largo plazo. Conforme el propio Plan, estos indicadores constituyen “parámetros que nos permiten medir la calidad de vida de los habitantes del cantón”.

Utilizando datos del INEC, el Plan indica que: “en todo el cantón el 54.03% de la población es pobre, mientras que el 20, 23 % de la población vive en condiciones de pobreza extrema” (Municipio del Cantón Mejía – AME, 2003b:16).

La parroquia del Chaupi con el 92.89% de sus habitantes posee el mayor índice de pobreza de todo el Cantón, seguido de Manuel Cornejo Astorga con 82.41% y Cutuglahua con el 70.08%. No es coincidencia que la pobreza de estas parroquias esté acompañada de una alta concentración sobre la propiedad del suelo. Estos valores nos inclinarían a pensar que las propuestas del PDEC deberían estar enfocadas hacia a la optimización de la actividades productivas con el objetivo de mejorar y diversificar los ingresos de los mejienses.

Respecto a las inversiones municipales, el Plan demuestra que el gasto del gobierno seccional está enfocado a obras de vialidad, alcantarillado y agua potable, es decir obras para los centros urbanos. Este hecho es evidenciado en el propio documento, que al respecto menciona lo siguiente:

De los datos anteriormente expuestos, se refleja las condiciones de marginamiento que tienen especialmente las parroquias de Manuel Cornejo Astorga, El Chaupi y Cutuglahua, hecho que contrasta con los datos de inversión social, que ubican la mayor cantidad de recursos para inversión social en los asentamientos poblados cercanos a Machachi(Municipio del Cantón Mejía – AME, 2003b:18).

Los datos de uso del suelo, distribución de la población y de pobreza nos dan una fotografía general del Cantón Mejía para el año en que se construyó el PDEC. Un diagnóstico con mayor detalle y profundidad se encuentra en el propio Plan, sin embargo era muy importante tomarlo en cuenta, ya que se esperaba que a partir de este diagnóstico se hubiesen establecido las visiones, metas y proyectos cantonales con el objetivo de solucionar las desigualdades territoriales identificadas.

Propuesta y proyectos del PDEC de Mejía

La propuesta del PEDEC está estructurada según los diferentes espacios de trabajo que se generaron durante la construcción del Plan y siguen el modelo lineal causa efecto, es

decir, que la propuesta se alimenta de las soluciones planteadas para los problemas identificados y priorizados.

De las 11 mesas de trabajo²² participativas el equipo consultor extrae la problemática fundamental, la priorización de los problemas y las propuestas que se convierten en las visiones sectoriales.

De la lectura de las visiones establecidas, se concluye que existe una preocupación por la calidad y cobertura de los bienes y servicios ofertados por el municipio como son la educación, salud, agua de consumo, y recolección de basura, de igual forma se presenta como necesidad trabajar en la infraestructura para la movilidad de personas y productos (vías, señalización, equipamiento); pero en general las visiones son simples y contemplan pocos elementos conceptuales.

De las asambleas parroquiales, se generan las visiones de desarrollo de cada una de las siete parroquias del Cantón, cuyos enfoques se centran en los servicios básicos, equipamientos urbanos, ambiente y ecoturismo.

Tabla 5. Visiones de desarrollo parroquiales

Parroquiales	Visiones de desarrollo
Cutuglahua	Cutuglahua al 2010 es una parroquia que cuenta con los servicios básicos eficientes e indispensables, donde se pueda vivir dignamente, de una manera organizada, solidaria, llena de progreso, acogedora y con la práctica de buenos valores que sea un ejemplo en el cantón
De Tambillo	En el 2010 tambillo constituye una parroquia con amplia cobertura en servicios básicos de excelente calidad, un centro turístico ecológico, con una educación integral, manejada por autoridades honestas y una comunidad participativa, organizada y segura.
la Parroquia de Alóag	En el 2010 la parroquia de Alóag es un centro distribuidor, comunicador vial entre las zonas costa y sierra, un lugar con infraestructura eficiente, con grandes industrias no contaminantes y gente pujante.
del Chaupi	El Chaupi tierra productiva y turística, es una parroquia que brinda un nivel de vida estable con moradores participativos, una sociedad organizada, prospera y unida.
Manuel Cornejo Astorga	En el 2010 la parroquia de Manuel Cornejo Astorga, es una ciudad organizada, con buenos índices de salubridad, pujante, y una red vial de calidad, un lugar limpio considerándose un parque ecológico.
Uyumbicho	Para el 2010 la parroquia de Uyumbicho es una comunidad organizada, conservando sistemas de vida saludable, segura y con vías de un crecimiento turístico.
Aloasí	Aloasí en el 2010 es una parroquia con estilos de vida saludable, un lugar que tiene identidad productiva, una parroquia unida, educada, limpia, bella, segura y organizada

Fuente: Municipalidad de Mejía – AME, 2003
Elaboración propia

²² Educación y Cultura; Salud; Agua de Consumo; Desechos Sólidos y Líquidos; Vías y Transporte; Equipamiento (Recreación urbana); Producción Agropecuaria y Comercio; Turismo y Áreas Naturales; Juntas Parroquiales; Riesgos; y Desarrollo Social.

En otro espacio de trabajo, las autoridades municipales y funcionarios del nivel directivo, articulan y convergen los insumos generados en los talleres participativos para la formulación de la visión de la ciudad de Machachi y la visión de desarrollo cantonal.

Tabla 6. Visiones de desarrollo expuestas en el PDEC

VISIÓN DE DESARROLLO DE CIUDAD	“Machachi, manantial natural”, en el 2.015 es el primer centro de comercialización agropecuaria de la Sierra Ecuatoriana. Urbanísticamente ordenada, ecológica y con una población saludable, culta y participativa.
VISIÓN CANTONAL DE DESARROLLO AL 2010	Mejía enclave andino y ecológico, con tu apoyo en el año 2010 se constituye en un centro de producción y acopio, agroindustrial exportador competitivo, con vías de acceso en buen estado cuya comunidad es educada, participativa, saludable y segura, que persigue un alta calidad de vida dentro de un marco de desarrollo sostenible y sustentable. Su cabecera cantonal es el primer centro de comercialización agropecuaria de la Sierra ecuatoriana, urbanísticamente ordenada. Su municipio se ha transformado en un gobierno local moderno, eficiente y transparente, que brinda el bien colectivo y satisface las necesidades de la comunidad a través de la prestación de servicios básicos de calidad por medio de áreas administrativas especializadas. Coordina óptimamente las acciones de desarrollo con las juntas parroquiales y demás organismos locales del cantón.

Fuente: Municipalidad de Mejía – AME, 2003

Elaboración propia

Lo presentado muestra que el Cantón estaba consciente de la importancia de la agricultura como actividad productiva. Igualmente, el turismo, ambiente y las riquezas naturales eran otros temas reiterativos en las propuestas establecidas en Plan. A estas, se suma la preocupación e intención de mejorar la calidad y cobertura de bienes y servicios básicos, requerimientos casi universales en todos los cantones del Ecuador.

Complementariamente al PDEC de Mejía, se elabora también un Plan de Ordenamiento Territorial-Urbano para las zonas urbanas de Machachi y Aloasí. Tiene como objetivo “Orientar el crecimiento urbanístico de los centros poblados de Machachi y Aloasí, ordenando y diseñando el espacio ideal para el desarrollo de las actividades urbanas en armonía con el ambiente” (Mejía-AME, 2004). Este instrumento tiene un componente técnico muy fuerte, establece una zonificación para los dos centros poblados, así como también las actividades permitidas de acuerdo a los uso del suelo planteados.

A continuación, se presenta un análisis espacial de los proyectos presentados en el PDEC. Se busca, identificar los lugares priorizados por este instrumento de planificación, y así poder relacionar las políticas establecidas con su incidencia en los territorios.

El Plan consta con un banco de proyectos, resultado de los procesos participativos llevados a cabo durante la construcción del Plan. Los proyectos son separados en dos grupos: el primero, es el resultado de las mesas de concertación de la segunda asamblea cantonal; el segundo, deriva de talleres grupales realizados en las asambleas parroquiales.

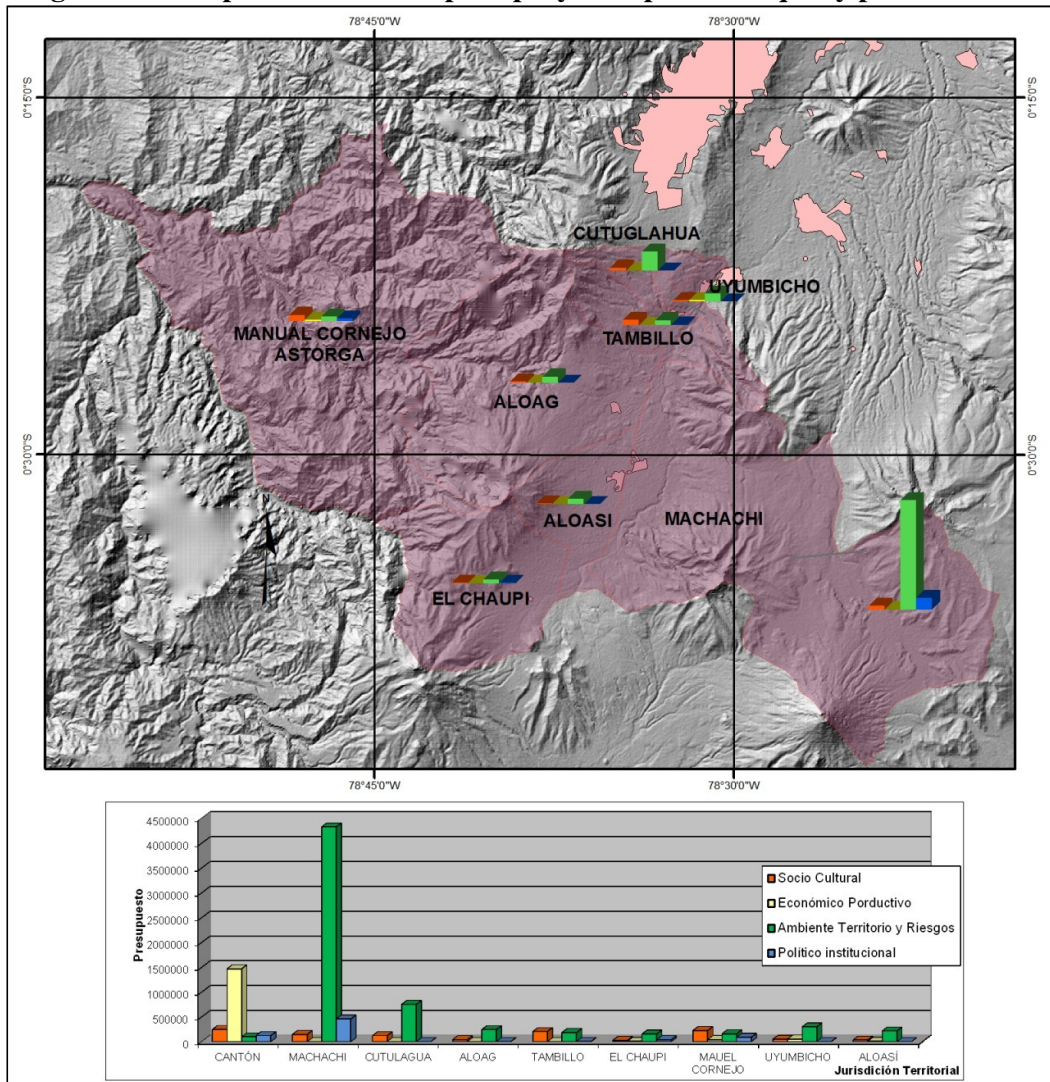
El resultado de las mesas de concertación de la segunda asamblea cantonal arrojó como resultado 119 proyectos, entre los cuales se encuentran proyectos destinados al Cantón en su conjunto, a varias parroquias y los proyectos destinados para Machachi como cabecera cantonal. Por otro lado, los proyectos que surgen a partir de las asambleas parroquiales suman 102 iniciativas: 15 en Cutuglahua, 16 en Alóag, 16 en Tambillo, 12 en El Chaupi, 24 para Manuel Cornejo y 19 para Uyumbicho.

Un análisis más profundo de la localización de los proyectos y de los montos a ser invertidos, ayuda a evidenciar la distribución de los recursos y de los lugares beneficiados. El monto total presupuestado para los 221 proyectos establecidos en el Plan, es de 9'901004 USD; de este monto, aproximadamente el 30 % sería invertido en los diferentes proyectos generados en las asambleas parroquiales. Mientras que el restante, aproximadamente 70% equivalente a 7'000000 USD se invertiría en los proyectos surgidos en las asamblea cantonal.

Esta proporción en la distribución del monto presupuestado, motivó un análisis de las propuestas realizadas en la asamblea cantonal. Se observa que, de los 7'000000 USD repartidos en 119 proyectos, tan solo 30 proyectos se destinan a Machachi sin embargo, representan 4'939000 USD; el restante se repartiría en programas y proyectos cantonales.

Con esta diferenciación entre los proyectos focalizados para: Machachi, para el resto de las parroquias rurales y proyectos que tienen como objetivo la totalidad del Cantón, podemos visualizar las localidades que más inversión tendrían según el Plan. El gráfico presentado a continuación muestra que la parroquia de Machachi concentra aproximadamente el 50 % de los recursos establecidos en el Plan.

Figura 5. Presupuesto destinado para proyectos por Parroquia y para el Cantón



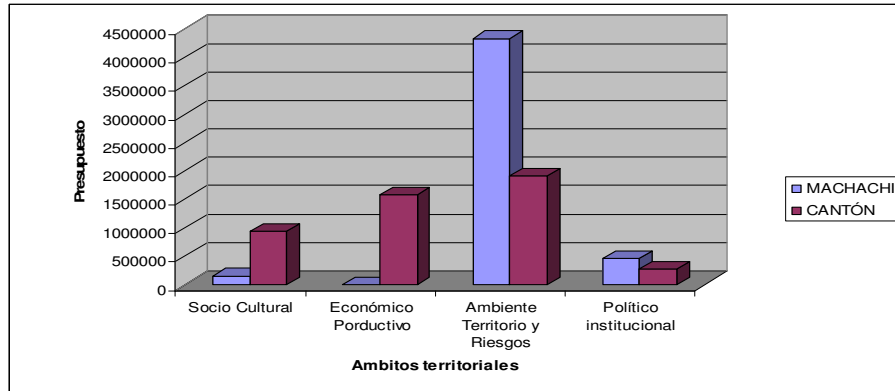
Fuente: Municipalidad de Mejía – AME, 2003
Elaboración propia

Respecto a los ámbitos de inversión, se observa que dentro de la parroquia de Machachi casi la totalidad de la inversión está destinada para ambiente, territorio y riesgos²³, mientras que la inversión para los otros ámbitos es mínima. Por otro lado, la inversión realizada en el resto del Cantón es más equitativa en relación a los diferentes ámbitos

²³Este ámbito agrupa los subprogramas de uso del suelo, agua potable y alcantarillado, manejo de desechos sólidos y líquidos, seguridad ciudadana, manejo de cuencas y áreas ecológicas, entre otros. Es decir agrupa la infraestructura de saneamiento, de aprovisionamiento de agua y otras que representan fuertes inversiones.

territoriales, sin embargo, ambiente, territorio y riesgos sigue siendo el sector con más presupuesto.

Gráfico 2. Clasificación de proyectos según el ámbito de acción



Fuente: Municipalidad de Mejía – AME, 2003
Elaboración propia

Como se puede observar, el destino de la inversión a nivel cantonal está dirigido en su mayoría a proyectos de incidencia territorial directa, es decir que su ejecución se realiza directamente en el territorio, como son las obras ambientales, civiles y de infraestructura en saneamiento y agua potable.

La propuesta realizada por el Plan es compleja y en partes algo confusa, pues intenta aglutinar actividades específicas que ya venía realizando la Municipalidad. Por ende, gran cantidad de proyectos propuestos terminarían siendo actividades o tareas, desde un punto de vista más teórico conceptual. Cabe preguntarse la pertinencia y necesidad de establecer con tanto detalle los proyectos e incluso los montos de los mismos en un plan de desarrollo.

Inversión y proyectos ejecutados

El objetivo del análisis de los proyectos e inversiones ejecutadas, es el de establecer las líneas de acción del Municipio de Mejía y poder compararlas con las propuestas establecidas en el PEDEC. Esta relación entre lo ejecutado y lo planificado, de cierta manera, puede dar cuenta de procesos relacionados con las demandas ciudadanas, prácticas de clientelares, intereses de grupos de poder, participación ciudadana; es decir, en la toma de decisiones para invertir los recursos municipales son muchos los factores los que entran en juego, que podrían afectar la ejecución de lo planificado.

La información necesaria para evaluar la inversión priorizada y realizada por el Municipio de Mejía desde el 2004, no se encuentra disponible en los documentos a los que se tuvo acceso para este estudio. Motivo por el cual se solicitó una reunión con el Director de la Oficina de Planificación y Desarrollo del Municipio, el Arq. César López Viteri, con el propósito de recabar insumos y criterios que permitan realizar un análisis de la ejecución del Plan y los elementos que determinan dicha ejecución.

Según César López (2012), aproximadamente hace dos años se realizó una evaluación y actualización del PEDEC de Mejía, sin embargo, los documentos de respaldo de este ejercicio se perdieron. De todas maneras, López indica que la ejecución de las actividades y proyectos planificados, según la evaluación realizada, alcanzó aproximadamente un 80%, dato que confirmó vía telefónica con Melba Ruiz, técnica municipal que participó en la evaluación y actualización del PEDEC.

Entre los factores que contribuyeron a este buen porcentaje de cumplimiento se encuentran herramientas técnicas como los planes operativos anuales (POA) o planes anuales de inversión. Por otro lado, las asambleas cantonales promovidas desde la elaboración del Plan, también apoyaron a la ejecución de las actividades planteadas en el documento mencionado, además de los presupuestos participativos que desarrollaron desde 2006 (López, 2012).

Entre los proyectos ejecutados con mayor éxito, está el manejo integral de los residuos sólidos del Cantón, mismo que se ha completado en 100%. En la actualidad, existe un proceso de separación en la fuente, lo que permite la reutilización y reciclaje de gran parte de los residuos sólidos producidos; además de contar con un relleno sanitario técnicamente bien operado. El Censo de Población 2010, ratifica el éxito de la inversión realizada por el Municipio de Mejía, aproximadamente un 86% de las viviendas del Cantón poseen el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios (INEC, 2011). A pesar del trabajo que se viene realizando en este tema, se observa territorios que todavía tiene una cobertura deficitaria de este servicio, es el caso de las parroquias de El Cahupi y Manuel Cornejo Astorga, con el 54% y 41% de cobertura respectivamente (INEC, 2011).

Por otro lado, el tema de agua potable y alcantarillado no ha presentado un avance importante, como lo hizo el tema de la basura. A nivel cantonal el 69% de las viviendas recibe agua potable por medio de la red pública. Las parroquias con menor

cobertura de este servicio son Cutuglahua, El Chaupi y Manuel Cornejo Astorga con 23%, 66% y 38% de cobertura respectivamente (INEC, 2011). Demostrando la dificultad por parte del municipio de llegar a las zonas rurales más periféricas.

César López (2012) explica que parte de los inconvenientes para cumplir con los planes establecidos, pasa por el tema económico presupuestario²⁴. A pesar de mejorar sustancialmente la capacidad de recaudación municipal durante los últimos, la capacidad de recaudación municipal sigue siendo insuficiente. Sin embargo, la municipalidad cuenta con la posibilidad de financiamiento a través de crédito con entidades nacionales e internacionales, además de líneas de cooperación, que contrarresten los déficits presupuestarios.

Existen otros inconvenientes que dificultan la ejecución y cumplimiento de lo planificado y que están relacionados a temas políticos y de gobernanza. César López explica que existen tres actores políticos muy fuertes en Mejía: Concejo Municipal, las Juntas Parroquiales y los comités barriales. Cada uno de ellos intenta dirigir la atención del Gobierno Cantonal hacia los territorios que representan o donde están ubicados. Caso especial es el Concejo Municipal, conformado por 7 Concejales quienes representan a cada una de las parroquias rurales; este extraño modelo de gobernanza produce una lucha por direccionar los recursos municipales a las parroquia a la cuales los Concejales representan, alejándose de las actividades legislativas y de fiscalización que en teoría los Concejales deberían tener. Como consecuencia, la asignación presupuestaria es poco coherente con lo planificado y se reproduce un modelo clientelar entre el gobierno seccional y la población, que espera resolver sus problemas más urgentes y cotidianos por medio de solicitudes y presión popular. Otro problema que se presenta, es la rivalidad entre diferentes líneas y partidos políticos que representan a diferentes parroquias e inclusive al Consejo Provincial, estos actores políticos representan particulares intereses y sus desacuerdos producen trabas y barreras para un trabajo articulado, desmotivando la formación de mancomunidades o convenios de trabajo (López, 2012).

El modelo clientelar reforzado durante aproximadamente 20 años en Mejía, al mando de un partido político en el Municipio, ha generado dificultades con el nuevo

²⁴Este es el caso de las obras de infraestructura para dotar de alcantarillado y agua potable, que son costosas.

paradigma impulsado por SENPLADES a través del COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. López (2012) explica que con el antiguo marco jurídico (LORM y LORP), cada gobierno seccional trabajaba para atender las demandas ciudadanas en los temas que podía con los recursos y capacidades que disponía. En este escenario, los actores sociales solicitaban y exigían a varias instancias públicas, recursos para solucionar sus problemas²⁵, generando desarticulación, desfase y sobreposición de actividades entre las diferentes entidades públicas.

Dichas prácticas en la actualidad, se enfrentan a un sistema mucho más rígido, generando conflictos entre la población y la Municipalidad. Por un lado, el desconocimiento de la sociedad respecto a los nuevos mecanismos e instrumentos de gestión pública y participación (portal de compras públicas, planes de inversión, planes operativos, entre otros) provoca una reacción negativa hacia el trabajo del Gobierno Municipal. Por otro lado, las nuevas herramientas y mecanismos retardan y burocratizan los procesos en el sector público.

Al tratar el tema de articulación entre niveles de gobierno, César López (2012) indica que a pesar de la normativa existente, no existen mecanismos claros para el trabajo integral entre los niveles de gobierno, cada uno intenta regirse a sus competencias y atribuciones, en el mejor de los casos se establecen convenios de cooperación en proyectos y actividades puntuales. Hecho que ha sido un duro golpe para las Juntas Parroquiales, que recibían mucho apoyo del Consejo Provincial y en menor medida del Gobierno Municipal, pero que ahora deben apegarse a sus competencias sin poseer las capacidades necesarias para ejecutarlas ni el lenguaje necesario para establecer comunicación directa con los técnicos ni políticos de los otros niveles de gobierno (López, 2012).

En relación a la participación social, se rescata la labor realizada por la Asamblea Cantonal, desde este espacio se han generado veedurías ciudadanas encargadas de acompañar algunas de las actividades realizadas en la Administración Municipal. Sin embargo, los espacios de participación generados desde el sector

²⁵Por ejemplo, si un camino vecinal estaba en mal estado, los actores sociales (comités barriales, juntas de riego, juntas parroquiales, moradores, etc.) realizaban la solicitud de mantenimiento vial al Municipio, Consejo Provincial y hasta Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en ocasiones varias entidades respondían produciéndose una superposición de actividades, desperdicio de recursos, una disputa por favorecer a determinados actores sociales. En otras ocasiones, ninguno respondía favorablemente a las solicitudes planteadas.

público y desde la sociedad civil como es el caso del Consorcio para el Desarrollo del Cantón Mejía (CODECAME) tienen dificultades de adaptarse a las nuevas reglas de juego. Además, César López (2012) indica que la politización de los espacios de participación es muy común, se aprovecha la poca claridad con la que se manejan los gobiernos seccionales para encaminar el accionar público hacia el beneficio de determinados actores o grupos.

Finalmente, respecto a la generación de documentos, procesos e insumos por parte de equipos consultores o técnicos externos al municipio, el Director de Planificación revela que la participación por parte de los técnicos municipales no ha sido tan amplia como debería. Presenta el caso del Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) elaborado en el 2008, en el cual los aportes de los funcionarios municipales fueron mínimos, documento que fue deslegitimado el momento de cambio de algunos directores en la institución.

Síntesis

Del análisis realizado al PEDEC, se identificó algunos puntos y elementos que influyen en las visiones y propuestas de desarrollo como en la ejecución de objetivos planificados. Las interrelaciones entre los actores involucrados son complejas, lo que produce documentos, procesos de gestión y gobernanza de igual complejidad.

Realizando la comparación entre el diagnóstico, los actores involucrados en la construcción del PDEC, las propuestas establecidas y las entrevistas llevadas a cabo, podemos concluir que a pesar de haber identificado varios problemas significativos²⁶, la propuesta realizada por el PDEC no ataca directamente los procesos territoriales que alimentan la marginalización de las parroquias y personas; de hecho se observa que el Plan se enfoca en la inversión y proyectos relacionados con la infraestructura básica y de servicios municipales con 4'113000 USD, es decir aproximadamente 43% del presupuesto presentado dentro del banco de proyectos del Plan.

Queda clara la potencialidad agrícola del Cantón, sin embargo las visiones parroquiales excluyen los territorios rurales en sus propuestas. Aunque durante la

²⁶Entre ellos: a) el proceso de conurbación y crecimiento desordenado de Cutuglahua; b) los índices de pobreza elevados en el Chaupi, Manuel Cornejo Astorga y Cutuglahua; c) alta concentración en la tenencia de la tierra dentro de un cantón donde aproximadamente 80 % de la población viven en las zonas rurales.

realización de este trabajo no se pudo encontrar la respuesta a este hecho, se plantean dos hipótesis para la exclusión del concepto de desarrollo territorial rural: existe una percepción de que el trabajo y la inversión en las zonas rurales no van a conducir a un desarrollo de la parroquia; o quizá en la construcción del Plan no hubo la participación de asociaciones de productores agrícolas, campesinos y habitantes de los sectores rurales.

Por otro lado, entre las siete parroquias rurales se reparten aproximadamente 3'018004 USD, monto que está enfocado principalmente a las obras de infraestructura y estructura civil. Queda en evidencia la focalización de los proyectos hacia la cabecera cantonal y resto de áreas urbanas, a pesar de que la población se encuentra en las áreas rurales, para quienes la principal fuente de subsistencia se encuentra alrededor de las actividades agropecuarias.

Quizá la explicación de este hecho se encuentre en la falta de participación en la construcción del Plan de las asociaciones de campesinos o productores y de los representantes de las zonas rurales. Otro factor importante puede haber sido la estructura municipal y su influencia en la creación del Plan. La municipalidad históricamente ha orientado sus esfuerzos a la dotación y construcción de infraestructura, así lo demuestra el destino del gasto municipal como también el tamaño del departamento de obras públicas del municipio.

Como consecuencia, las visiones de desarrollo presentadas en el Plan, poseen el un sesgo y están alineadas hacia la dotación de servicios básicos y de infraestructura. Sin embargo, sabemos que el desarrollo implica mucho más que la dotación de servicios básicos. Después de la revisión del Plan queda la sensación que este documento legitimó una visión parcial de desarrollo con la supuesta participación de la población o quizá la visión de desarrollo de la sociedad mejore ha sido influenciada para estar enfocada en ese ámbito. Son dudas que no pueden ser respondidas en este documento pero que son sustantivas el momento de proyectar un modelo de desarrollo territorial.

Un plan de desarrollo debería estar enfocado a establecer líneas de acción y sectores estratégicos, que deben ser desarrollados y trabajados por otros instrumentos de planificación. En este caso, por el contenido y estructura de la propuesta analizada, el Plan deja de ser simplemente un plan de desarrollo, pues proyectos, actividades e incluso el presupuesto referencial, que debería formar parte de otros instrumentos (como

los planes parciales, planes operativos, planes de ordenamiento, planes especiales territoriales, planes maestros, planes de uso y ocupación) son tomados en cuenta e introducidos forzosamente en el documento del Plan.

Quizá uno de los problemas para la aplicabilidad y ejecución racionalizada de los planes de desarrollo es justamente la confusión con otros instrumentos de planificación, además de la falta de capacidad institucional para desarrollarlos. Otro inconveniente es la justificación e inclusión de actividades cotidianas municipales en un plan, que por su escala, alcance y objetivos, deberían quedar como un instrumento estratégico conceptual que sirva como hoja de ruta para el desarrollo de otros instrumentos de carácter más operativos.

La estructura del PDEC demuestra que es un instrumento de ordenamiento territorial con capacidad de influir directamente en la estructura y dinámicas territoriales. Sin embargo, por no ser un instrumento que conceptualmente toma en cuenta el uso y la ocupación del suelo, existen dificultades para entender la lógica, impacto y verdadero alcance del documento, por lo que es indispensable su complementación con un plan cantonal de ordenamiento territorial.

Existen otros cuestionamientos que no logran tener coherencia entre la visión de desarrollo establecida por el Plan y los proyectos planteados en el mismo documento, entre ellas: ¿el presupuesto para armar un plan de ordenamiento territorial cantonal debería ser el mismo que el invertido para armar el de una parroquia (5000 USD en ambos casos)?; ¿cómo se puede establecer una inversión de aproximadamente nueve millones de dólares hasta el 2015, dentro de un territorio que no ha debatido sobre el uso del suelo y la tenencia de la tierra a mediano y a largo plazo?; ¿cómo se generó un número de proyectos tan homogéneo para las parroquias rurales (en promedio 17 por parroquia), tomando en cuenta que existen grandes diferencias en sus condiciones sociales, económicas y territoriales?; ¿cómo se transforma la visión cantonal y parroquial en una realidad, si en el propio Plan no se menciona la redistribución de la renta, la igualdad de oportunidades y el control del capital espoliador de empresas agroexportadoras?. En fin, temas que están relacionados profundamente con el desarrollo local pero que no son tratados en el Plan de Desarrollo.

Finalmente, la ejecución de lo planificado está íntimamente relacionada con los procesos de gobernabilidad dentro del Cantón, donde los actores sociales y políticos

pugnan por defender intereses particulares. Actores, que en el escenario actual de transición, están tratando de adaptarse de la mejor manera, todos con el mismo fin, intentar hacer prevalecer sus intereses. A pesar las dificultades de gobernanza evidenciadas por López (2012), es importante resaltar el nivel de cumplimiento de Plan de Desarrollo, aproximadamente 80% de lo planificado. Situación que está relacionada a la inversión realizada en servicios básicos, en los centros urbanos del Cantón.

De-construcción y análisis del Plan Ordenamiento Territorial de La Provincia Pichincha

En la misma línea que la sección anterior, la de-construcción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la Provincia de Pichincha, busca entender de mejor manera cómo este instrumento de gestión territorial es enfocado por el Gobierno Provincial de Pichincha (GPP), es decir, cómo se aprecia la planificación territorial dentro del marco de las políticas establecidas por este gobierno seccional. Dichas políticas, puestas en marcha se traslapan con aquellas actividades y proyectos de los diferentes municipios, incluido el del Cantón Mejía.

Entender como está enfocado el POT por parte del Consejo Provincial nos ayudará a establecer una correlación o no, con las propuestas y visiones establecidas por gobierno local de Mejía, de esta manera inferir la existencia de conflictos o articulación entre los dos niveles de gobierno.

Los parámetros de análisis del POT son los mismos que fueron utilizados para el estudio del plan cantonal. Es decir, la participación, la propuesta y la ejecución de proyectos por parte del gobierno seccional.

El POT de Pichincha 2007-2020 fue construido como parte de los proyectos priorizados por la mesa de ordenamiento territorial, proceso que se dio dentro del Plan General de Desarrollo de la Provincia elaborado en el 2002. Según el mismo documento:

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planificación que permite compatibilizar los objetivos de desarrollo económico y social con los objetivos de conservación y manejo de los recursos naturales. El POT debe considerarse, a la vez, una política de Estado (Consejo Provincial de Pichincha, 2007:15).

Según Mónica Donoso, directora de planificación el Consejo Provincial de Pichincha durante el proceso de formulación del POT (2007), este instrumento es parte de un proceso de gestión del territorio basado en los objetivos del milenio. Para la elaboración del POT se contrató un equipo consultor para el apoyo de las actividades al Consejo Provincial (Donoso, entrevista, 2011).

Participación

En relación a la participación de los actores sociales, el POT expone que: “El elemento ideológico del POT es la participación concertada de la ciudadanía, las organizaciones y los cuatro niveles de gobierno [...]” (2007:ii).

Sin embargo, no se pudo localizar dentro del esquema metodológico²⁷, el momento ni los espacios de participación social dentro del proceso. A pesar de ello, Mónica Donoso, aclara que si bien dentro del documento no se encuentra explícita la participación de la sociedad, en la construcción del Plan, se abrieron varios espacios de participación. Donoso explica que el Gobierno Provincial elaboró un diagnóstico técnico de la situación territorial, el mismo que fue evaluado y validado por los departamentos de planificación municipal de cada uno de los cantones de la Provincia. A partir de allí, en las reuniones y talleres de trabajo en cada cantón, se reformularon las propuestas municipales, que fueron concertadas y priorizadas por las población (Donoso, entrevista, 2011).

Si bien no se pudo realizar un análisis sobre los actores sociales involucrados en la construcción del POT, la propuesta territorial elaborada por el Consejo Provincial es sumamente rica, lo que nos permitirá analizar la visión que se tiene sobre el territorio, en especial el referente al Cantón Mejía, por parte de las autoridades y planificadores del gobierno seccional.

Diagnóstico y propuesta

La propuesta del POT nace en la reflexión técnica del uso potencial del territorio de Pichincha, en este caso el diagnóstico se base en variables físicas espaciales como la inclinación de las pendientes, zonas geomorfológicas, riesgos naturales entre otros.

²⁷ La metodología de construcción del plan se divide en cuatro fases (preparación, propuesta, implementación y ejecución, monitoreo seguimiento y evaluación).

Sin embargo, para la formulación de las estrategias territoriales de los cantones se identificaron problemas situacionales, los mismo que bajo el modelo relacional causa efecto usado se transformarían en proyectos u objetivos para el POT.

Diagnóstico

En coherencia con la metodología y enfoques utilizados, el POT presenta un diagnóstico estratégico en varios niveles. Cuenta con una revisión rápida de algunas variables sociodemográficas de la Provincia y de cada uno de los cantones. Los datos expuestos provienen del censo poblacional 2001, misma fuente utilizada para el diagnóstico del Plan de Desarrollo Estratégico de Mejía.

Se ratifica la importancia de la población asentada en las zonas rurales del Cantón, aproximadamente el 80% del total. La población económicamente activa asciende a 25692 personas, cuyas principales actividades de ocupación son: la agricultura, ganadería y silvicultura con el 28,99%; el comercio al por mayor y menor, 13,25%; Industria manufacturera con el 13%; seguidas del transporte, almacenamiento y comunicación entre otras (Consejo Provincial de Pichincha, 2007:319-349).

En el capítulo 6, se presenta un listado con los principales problemas identificados en el cantón. Estos se agrupan conforme a la metodología en tres ejes temáticos: el económico, el social y el físico ambiental. Del análisis del listado presentado, se observa que los problemas identificados no responden a problemas de uso, ocupación y aprovechamiento del territorio; ni a desequilibrios en los sistemas, estructuras o modelos territoriales, los problemas presentados son difusos, impresos y no se establecen las causas ni las relaciones entre ellos.

Propuesta y proyectos del POT de Pichincha

La propuesta del POT está dividida en tres niveles: macro-propuesta territorial, la estrategia territorial municipal y la estrategia sectorial. A continuación se analiza la propuesta de cada uno de estos niveles.

Macro-propuesta territorial.- Esta propuesta de OT está basada en tres sistemas, o plataformas como los llama el propio Plan: producción, bienestar social y ambiental. Cada uno de estos sistemas se encuentra atravesado por cuatro ejes que son,

competitividad, equidad social, riesgos naturales y antrópicos; dichos componentes poseen un concepto e intención específica por lo que dotan al POT de una base teórica importante.

El eje transversal de competitividad busca aprovechar de forma eficaz y eficiente el territorio. De acuerdo al Plan: “Implica que la planeación debe considerar la base productiva con miras a lograr competitividad económica y apertura de mercado para la provisión de servicios” (Consejo Provincial de Pichincha 2007: 18)²⁸.

El concepto de equidad social, involucra para el POT “promover y garantizar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; atender las necesidades básicas de los grupos sociales marginados” (Consejo Provincial de Pichincha 2007: 19). En otras palabras, busca igualdad de condiciones para las personas, por lo menos en relación a las necesidades básicas insatisfechas.

El eje ambiental que propone el POT, persigue el equilibrio entre el sistema productivo y el ambiente, es decir se enfoca en resguardar al ambiente de las actividades económicas que explotan los recursos naturales o que contaminan el medio (Consejo Provincial de Pichincha 2007: 19).

Finalmente el último eje transversal es el la gestión de riesgos, tiene como objetivo disminuir la vulnerabilidad de las personas ante fenómenos adversos, ejecutando obras que mitiguen, reduzcan o eliminen sus impactos negativos.

El POT busca ordenar los tres sistemas territoriales: productivo, social y ambiental, en función de los 4 ejes conceptuales presentados, en miras de alcanzar la visión territorial de la provincia, definida por el POT como:

El territorio de Pichincha al año 2020 será: el eje central e integrador de la región centro norte del país, con una visión que apunta al desarrollo competitivo y sustentable de su territorio; un territorio equitativo y solidario con bienestar económico y social para la población, con los más altos niveles de salud y educación del país; un territorio con conectividad regional, nacional y mundial, que impulsa su desarrollo territorial en armonía con el ambiente y con el patrimonio -histórico, cultural y ambiental- valorado y preservado (Consejo Provincial de Pichincha 2007: 25).

²⁸El concepto de ventajas competitivas territoriales, es aprovechar los recursos específicos de cada territorio, de esta manera colocar en el mercado productos, bienes o servicios con mejor calidad o menor precio, y así derrotar a la competencia. Por lo general la construcción territorial se realiza hacia fuera, en comparación con otros territorios.

En consecuencia las plataformas y ejes teóricos establecidos en la “macro-propuesta territorial”, identifican diferentes tipos de uso del suelo para la Provincia. El establecimiento de las diferentes zonas y usos para la Provincia de Pichincha, se realizó mediante la elaboración de mapas, que por medio de procesos cuantitativos y cualitativos, valorizaron al territorio bajo parámetros científicos. Esta metodología establece una propuesta territorial teórica sobre el uso y usufructo del territorio, se enfoca únicamente en el deber ser del territorio basado en su uso eficiente y eficaz. Así se menciona que: “La zonificación se estructuró a base de la sobreposición y álgebra de mapas temáticos, utilizando como herramienta el Sistema de Información Geográfica” (Consejo Provincial de Pichincha 2007: 40).

Partiendo de dichas zonas (protección ambiental, agro-ecológica, restauración ecológica-vegetal) y basados en los tres sistemas territoriales, el POT define como estrategias macro-territoriales: a) el desarrollo de clusters en toda la provincia, con el fin de obtener ventajas competitivas territoriales de acuerdo a las características locales establecidas; b) conjuntamente con el establecimiento de corredores, áreas y zonas ecoturísticas, c) además de zonas culturales.

Ya para el territorio del Cantón Mejía, la propuesta macro-territorial de uso del suelo está dirigida a convertir este territorio en un polo de desarrollo basado en la agro-exportación, actividad que debe coexistir territorialmente con actividades de recuperación ecológica, conservación ambiental y producción agrícola destinada al consumo interno, con miras a fortalecer una soberanía alimentaria interna de la Provincia.

La tabla número 7 resume la propuesta macro-territorial del POT para el cantón mejía.

Tabla 7. Macro propuesta territorial de zonificación del POT para Mejía

Zonificación Productiva	Zonificación Turística	Zonificación Cultural
Clusters: agropecuaria - lácteo; florícola; del brócoli	Corredor ecoturístico del Chagra	El POT no identificó ninguna zona de relevancia dentro del Cantón Mejía

Fuente: Pichincha 2007
Elaboración propia

Sumadas a estas zonas, se encuentran las de protección y recuperación ambiental, todas ellas revelan una visión concreta de lo que debería ser el cantón Mejía para el plan de OT.

Como parte final de la macro-propuesta, el POT enlista una serie de proyectos en concordancia con la zonificación del uso del suelo y que buscan concretar la propuesta territorial. Son 142 proyectos y actividades para toda la provincia, de los cuales solo se pudo localizar a 14 de ellos (ver anexo 1) en el cantón Mejía, es decir apenas el 10% de la macro-propuesta territorial se ejecuta efectivamente sobre Mejía. De estos, el 50% están enfocados a la construcción de equipamiento e infraestructura.

Estrategias territoriales municipales.- Aceptando que, por si solos, los 142 proyectos expuestos dentro de la macro-propuesta territorial no son suficiente para concretizar la visión territorial del Plan. En un segundo nivel, se presentan las estrategias territoriales municipales, enfocadas a consolidar la zonificación del uso del suelo a nivel provincial y cuyas unidades territoriales por lo general cubren diferentes municipios.

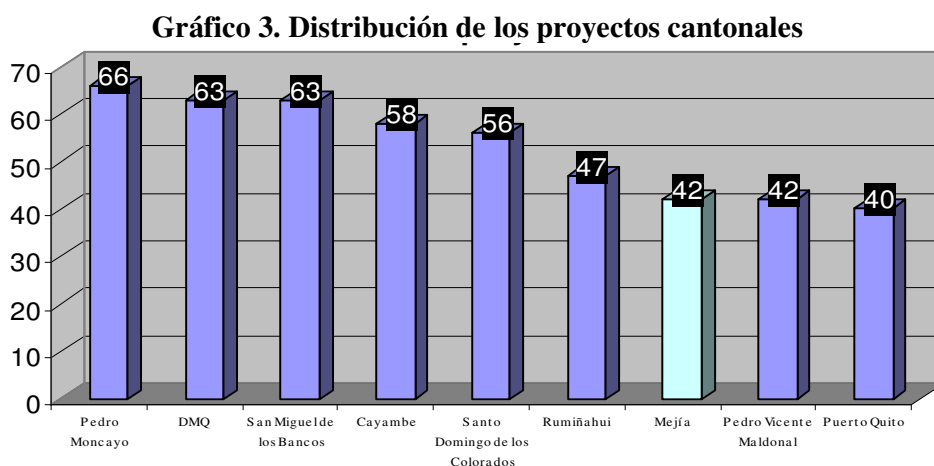
La Provincia está constituida por territorios cantonales, por lo que, las políticas municipales son vitales para el manejo integral del territorio provincial: lo que pase en el territorio de los municipios, eso será la Provincia. Las macropolíticas territoriales provinciales constituyen el paraguas para el manejo integral de los recursos naturales en cada uno de los municipios; por tanto, las políticas municipales deben ser coherentes con las macropolíticas provinciales (Consejo Provincial de Pichincha, 2007:105).

Para la elaboración de las estrategias cantonales, se partió de la identificación de problemas. A partir de allí se establecieron los proyectos para el cantón, acompañados de la visión cantonal, la misma que se indica a continuación:

El cantón Mejía al año 2020 será: un cantón agroindustrial, turístico y competitivo; con servicios básicos eficientes, de calidad, con cobertura total; con infraestructura de salud, educación y recreación; con una ciudadanía que ejerce derechos y obligaciones, y que fomenta y consolida su identidad; con un manejo sostenible y sustentable de sus recursos naturales; y una ciudadanía consciente y preparada ante el riesgo (Consejo Provincial de Pichincha, 2007:141).

Al igual que la macro-propuesta territorial, las estrategias territoriales municipales se concretan en un banco de proyectos. Del grupo de proyectos establecidos para cada cantón, Mejía tiene una posición de desventaja en relación a los demás municipios de la

provincia, con 42 emprendimientos (ver Anexo 2) posee aproximadamente 32 % menos proyectos que los cantones como Pedro Moncayo, San Miguel de los Bancos y el Distrito Metropolitano de Quito. El gráfico N°4. muestra la distribución y la proporción del número de proyectos generados para cada cantón.



Fuente: Pichincha 2007
Elaboración propia

Estrategias territoriales sectoriales.- Finalmente la propuesta del POT descende a los territorios por medio de las estrategias sectoriales, que no son más que una actualización del Plan General de Desarrollo elaborado por el gobierno seccional en el 2002. Así lo confirma el propio documento:

El Plan de Ordenamiento ratifica, consolida, impulsa y territorializa las estrategias, políticas, programas y proyectos del Plan General de Desarrollo. Los temas sectoriales que tienen relación con el manejo y potenciación del territorio se han actualizado en el POT, una vez que han transcurrido 5 años desde la formulación del PGD de la provincia (Consejo Provincial de Pichincha, 2007:207).

De los 153 proyectos sectoriales, tan solo se pudo identificar a tres que se ejecutarían dentro de la jurisdicción de Mejía. Es necesario mencionar que la mayoría de los proyectos sectoriales tienen como ámbito espacial de acción la provincia.

Tabla 8. Proyectos sectoriales establecidos para Mejía

	PROYECTO	PROGRAMA	ÁMBITO DE PROYECTO	UBICACIÓN	RESULTADO	PRIORIDAD
751	Sector gastronómico, producción de bocaditos típicos en cantón Mejía.	Apoyo a desarrollo de empresas y MIPYMES productivas	Sectorial	Pichincha	Estudio, ejecución	8
761	Cluster agropecuario lácteo en los cantones Cayambe y Mejía.	Fortalecimiento de organizaciones de producción, centros de formación, y capacitación centros de investigación y desarrollos aplicado a la producción, servicios de apoyo y servicios técnicos	Sectorial	Cayambe, Mejía	Estudio, ejecución	8
	Centro de genética animal en Cayambe y Mejía.					
768	Sector gastronómico, producción de bocaditos típicos en Cantón Mejía.					

Fuente: Pichincha 2007
Elaboración propia

En síntesis el banco de proyectos del POT plantea un total de 772 proyectos y actividades, de estos: 142 son parte de la macro-propuesta territorial que hemos revisado anteriormente; 477 pertenecen a la estrategia territorial municipal; y el restante, es decir 153 proyectos son parte de la estrategia sectorial (educación, salud turismo, gestión de riesgos, entre otros).

Inversión y proyectos ejecutados

La información recopilada sobre los proyectos e inversión realizada por parte del Gobierno de la Provincia de Pichincha fue muy limitada debido a dos razones en particular. Por un lado, la evaluación y monitoreo de los distintos planes no es una actividad prioritaria en las oficinas y departamentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que no se cuenta con registros, datos o informes sobre el avance, cumplimiento y problemas enfrentados por los planes. Además, las estructuras orgánicas del aparato público son maleables y modificadas por los gobiernos de turno conforme a sus intereses y visiones, la movilización de equipos y personal entre los diferentes despachos y oficinas de trabajo, socavan la memoria institucional por la falta de continuidad y pérdida de registros.

En segundo lugar, la negativa de compartir la información y la falta de predisposición a colaborar con este estudio por parte del Director del Departamento de Planificación del Gobierno Provincial, el Arquitecto Rómulo Sánchez²⁹, redujeron la

²⁹Se realizaron varias tentativas de establecer una cita con el Arq. Sánchez, Director del Departamento de Planificación del Consejo Provincial, sin embargo las solicitudes no fueron atendidas. Finalmente cuando se pudo entablar una conversación vía telefónica con el Director de Planificación, éste indicó que parte de la información solicitada se encontraba en las respectivas cadenas de custodia para el

disponibilidad de información a la que se tuvo acceso, obligando a recopilar información cualitativa acerca del trabajo realizado por este nivel de gobierno dentro de los límites del cantón Mejía a partir del 2004.

Sin información específica acerca de la inversión realizada y de los lugares donde se recibieron dichos recursos, resulta difícil establecer una correlación entre lo ejecutado y lo planificado y las relaciones entre los actores territoriales beneficiados. Sin embargo, por medio de entrevistas realizadas a técnicos del Consejo Provincial (Roberto Arias y Patricio Samaniego, del Departamento de Gestión de Desarrollo Comunitario, Participación e Inclusión Social) se pudo obtener una idea general del trabajo que ha realizado este gobierno seccional.

De las conversaciones mantenidas se concluye que existen dos momentos dentro del accionar del CPP, uno antes de la Constitución del 2008 y otro escenario posterior a la misma. Ambos técnicos coinciden que antes del marco normativo vigente, las actividades del Consejo Provincial eran muy variadas, incluyendo temas de vialidad, educación, salud, servicios básicos, producción agrícola y pecuaria, energía, reforestación entre otras, esto debido a que las competencias eran “abiertas”. Se coincide también en la percepción, que la mayoría de los recursos invertidos eran direccionados hacia las zonas rurales del Cantón Mejía y del resto de la provincia (Arias y Samaniego 2012).

Estas apreciaciones presentadas por los entrevistados confirman una política clientelar y paternalista de parte de las instituciones, principalmente hacia las zonas rurales del territorio, donde la presencia de los gobiernos municipales es muy débil. Esto a pesar de que el propio Consejo Provincial colaboró en la elaboración de planes de desarrollo parroquiales. Para contrarrestar este tipo de prácticas el CPP impulsó entre el 2005 y 2006 los presupuestos participativas mediante asambleas parroquiales, así se pretendía que los recursos sean designados de manera más planificada. A pesar de este esfuerzo para encaminar la inversión de una manera más racionalizada, las asambleas no siempre deciden el gasto siguiendo los planes elaborados, dejando que las necesidades inmediatas o líderes comunitarios decidan las obras y actividades a ser ejecutadas en cada año.

almacenamiento de la información, por lo que no estaban disponibles; que no poseía la disponibilidad de tiempo para la entrevista y finalmente aclaró que Contraloría General del Estado mediante un oficio le permitía el sigilo de cierta información.

En relación al cumplimiento de los planes parroquiales elaborados en el 2002, Samaniego (2012) indica que el promedio de ejecución al año 2009, alcanzó a penas un 35 % aproximadamente. Sin embargo, Samaniego destaca como positiva la primera experiencia de las juntas parroquiales en la elaboración de los planes y su ejecución, proceso importante por las enseñanzas que ha dejado. El funcionario identifica algunos problemas que los gobiernos seccionales (parroquiales y provinciales) deben enfrentar, para mejorar los procesos de planificación, entre ellos: la falta de claridad de la planificación estratégica y falta de coherencia entre los objetivos, estrategias y políticas establecidas (Samaniego 2012).

En la actualidad el escenario se presenta de manera muy distinta al vivido en la primera década del 2000. Con la Constitución del año 2008, las competencias de cada nivel de gobierno se han definiendo de manera más precisa. Las nuevas reglas de juego, han obligado a los diferentes actores a ajustar sus prácticas, por ejemplo, las comunidades ya no pueden solicitar recursos destinados a equipamiento de un centro de salud o centro educativos a al CPP. Del otro lado, el Gobierno Provincial se ha visto obligado a establecer convenios de cooperación con los municipios y juntas parroquiales para poder atender las demandas sociales, en especial las de la zona rural.

En cierta medida, los distintos niveles de gobierno se han visto en la necesidad de instaurar una comunicación más fluida entre ellos, hechos que se visualiza en los convenios de cooperación resaltados por los técnicos del CPP o en la formación de mancomunidades entre los GAD's. Sin embargo, Samaniego y Arias (2012) reconocen que las comunidades rurales se sienten perjudicadas, pues mientras los gobiernos seccionales se ajustan a la nueva normativa los requerimientos y necesidades de estos territorios no son atendidos.

Finalmente, al momento de preguntar a los dos técnicos cuales son las obras o actividades de importancia realizadas en los últimos años por parte del Consejo Provincial de Pichincha en el Cantón Mejía, se observó que las respuestas coincidían en el tema de infraestructura vial en las zonas rurales (vías de acceso, adoquinados, asfaltado, bordillos de calzadas, etc.). Al insistir un poco respecto de las principales actividades realizadas, Arias (2012) mencionó que todavía se realizan obras de infraestructura sanitaria (alcantarillado y agua potables) y mantenimiento de la infraestructura de educación y salud mediante convenios de cooperación con los

municipios y juntas parroquiales. Por su parte Samaniego (2012) indicó que no recordaba si el CPP había ejecutado grandes obras de infraestructura o megaproyectos dentro del Cantón Mejía, incluso afirmó que las obras realizadas en la Vía Panamericana se realizaron con recursos del Ministerio de Obras Públicas.

Estas respuestas dejan la sensación que la ejecución del POT de Pichincha en relación a las actividades y proyectos establecidos para Mejía no se han cumplido. De hecho los Clusters agro-productivos propuestos por el POT no se han concretado en el Cantón. Situación que genera varias interrogantes sobre todo considerando que la relación del Consejo Provincial con las Juntas Parroquiales es mucho más fuerte y fluida que la relación que tiene el Propio Municipio con las Juntas Parroquiales.

Síntesis

Del análisis realizado al Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pichincha se puede observar que es un documento con un sesgo técnico-científico muy fuerte, validado por los departamentos de planificación municipales así como también por la población (Donoso, entrevista 2011).

La base conceptual utilizada para la construcción del POT trae elementos teóricos como el de ventajas competitivas territoriales, los clusters, polos de desarrollo entre los principales. Si bien estos conceptos enriquecen la propuesta, se tratan de ideas construidas en el hemisferio norte, basadas en la competencia, inversión e innovación científica, expansión de los mercados, entre otros. Propositiones que en muchas ocasiones no se adaptan a nuestras realidades y donde siempre resultan actores perdedores.

Llama la atención la visión multiescalar que se maneja dentro de los conceptos usados en la propuesta. Se intenta ordenar las relaciones con otros territorios fuera del país, territorios en otras regiones del país y los territorios dentro de la propia Provincia. Sin embargo el verdadero reto es poder conjugar la relación entre el territorio local y otros territorios, ya sean estos a escala global, regional, nacional o local; por ejemplo, integrar a las parroquia de Mejía, productoras de flores, con territorios en Europa o América del norte; o articular las políticas de promoción e incentivo del turismo con las políticas de fortalecimiento a la exportación de productos agroindustriales.

Respecto a la propuesta territorial para el Cantón Mejía, se infiere que desde el punto de vista del Consejo Provincial, el uso del suelo y la distribución de los sistemas territoriales que presenta el cantón serían adecuados. Esta postura explicaría el poco interés de reordenar los sistemas territoriales del Cantón Mejía; al contrario se busca un fortalecimiento de las mismas. Así lo demuestran los proyectos enfocados a la consolidación de un cluster agropecuario – lácteo en el cantón, basado en la producción de flores y brócoli, como productos de exportación.

Pero dentro del modelo territorial escogido para Mejía, se puede observar contradicciones que tienen que ver con la visión territorial. Se propone que el cantón sea un polo de desarrollo destinado a la seguridad alimentaria de la población, pero al mismo tiempo debe aprovechar las ventajas competitivas que posee y consolidar al sector exportador de productos primarios. Surgen así, dos preguntas respecto a este tema: ¿cómo se puede conciliar en un mismo territorio procesos productivos enfocados a la seguridad alimentaria de la provincia por un lado y a la agroexportación de productos agrícolas por otro?, y ¿cómo posibilitar un manejo adecuado del ambiente natural dentro de un territorio que pretende generar productos agrícolas de exportación que requieren la utilización de agroquímicos?

Estas actividades en la realidad se encuentran disputando el territorio, y mediante el uso del capital que posee cada una de ellas, se determina la consolidación de dichas actividades. Se desprende entonces, que el capital invertido en la agroexportación podría ocasionar el desplazamiento territorial de la producción de alimentos para consumo interno, afectando directamente a los actores involucrados con esta actividad.

Por otro lado, los procesos empleados en la producción de flores y brócolis, han sido catalogados como altamente contaminantes debido a la cantidad de agro-químicos usados. Estas actividades podrían conducir a otro conflicto territorial que tiene por un lado la conservación y recuperación de los recursos naturales y por otro lado procesos agroindustriales altamente contaminantes que degeneran tanto la salud de los ecosistemas como la de los seres humanos.

El POT intenta consolidar una coherencia entre la visión territorial a escala provincial y escala municipal, es decir consolidar el territorio a diferentes escalas, de ahí

la creación de la estrategia territorial municipal y sectorial, las cuales completan la macro-propuesta territorial.

No queda claro la relación entre el Plan General de Desarrollo (PGD) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), si bien este último se formuló como parte de la propuesta del PGD, es decir forma parte de los proyectos y actividades del Plan General de Desarrollo, sin embargo, en la construcción del POT se incluyó dentro de su estrategia territorial los emprendimientos colocados en el PGD, es decir, éste pasaría a ser parte del POT.

Finalmente, respecto a las inversiones realizadas y proyectos ejecutados, por medio de las entrevistas realizadas se percibe que el cumplimiento ha sido mínimo. Según Patricio Samaniego apenas se cumplió aproximadamente un 35 % de la planificación parroquial, la cual alimenta la Estrategia Territorial Sectorial del POT de Pichincha.

CAPÍTULO IV

SUPERPOSICIÓN DE PROPUESTAS TERRITORIALES, RESULTADOS Y CONSIDERACIONES FINALES

En la parte final de este estudio se comparan las propuestas territoriales elaboradas por los gobiernos autónomos descentralizados (Municipio de Mejía y Consejo Provincial de Pichincha) con el objetivo de encontrar concordancias o contradicciones respecto a la visión territorial de estos niveles de gobierno.

Del análisis de los documento de planificación se puede llegar a la conclusión que la propuesta y visión territorial difieren entre ellos. El Plan de Desarrollo Estratégico de Mejía enfoca sus esfuerzos en cumplir una visión de desarrollo relacionada a la calidad, cobertura y dotación de los servicios básicos. Mientras que el POT por su parte, esta direccionado a establecer clusters productivos de lácteos, flores y brócolis como productos prioritarios de exportación. Un reflejo de esta divergencia entre las perspectivas territoriales es el tema del turismo y ambiente natural dentro del Cantón; para el Municipio, es un tema fundamental y debe ser promovido mediante varias acciones que fortalezcan el turismo como una vía para el desarrollo del Cantón. Por su parte, el Consejo Provincial, no parece darle tanta importancia al tema del turismo dentro de Mejía, esta actividad es tan solo un complemento dentro un circuito turístico provincial, pero no de permanencia ni estadía.

Esta y otras diferencias puntuales entre la visión de desarrollo de los dos gobierno, surge de una planificación territorial poco articulada en el país y expresa las distintas concepciones de desarrollo territorial, así como también las capacidades de gestionar el territorio por parte de los diferentes niveles de gobierno.

Se presenta una tabla que compara los parámetros utilizados en el análisis de los documentos de planificación elaborados por cada uno de los gobiernos seccionales. Aquí se puede notar la falta de articulación entre los diferentes niveles de administración territorial.

		Municipalidad de Mejía	Gobierno de la Provincia de Pichincha
		Plan de Desarrollo Estratégico	Plan de Ordenamiento Territorial
Visión Territorial		<p>Mejía enclave andino y ecológico, en el año 2015 se constituye en un enlace interregional, centro de producción y acopio, agroindustrial, exportador y competitivo con vías de acceso en buen estado cuya comunidad es educada, participativa, saludable y segura, que persigue una alta calidad de vida dentro de un marco de desarrollo sostenible y sustentable.</p> <p>Su cabecera cantonal es el primer centro de comercialización agropecuaria de la Sierra ecuatoriana, urbanísticamente ordenada. Su municipio se ha transformado en un gobierno local moderno, eficiente y transparente, que brinda el bien colectivo y satisface las necesidades de la comunidad a través de la prestación de servicios básicos de calidad por medio de áreas administrativas especializadas.</p> <p>Coordina óptimamente las acciones de desarrollo con las juntas parroquiales y demás organismos locales del cantón (Mejía 2004b:81).</p>	<p>El cantón Mejía al año 2020 será: un cantón agroindustrial, turístico y competitivo; con servicios básicos eficientes, de calidad, con cobertura total; con infraestructura de salud, educación y recreación; con una ciudadanía que ejerce derechos y obligaciones, y que fomenta y consolida su identidad; con un manejo sostenible y sustentable de sus recursos naturales; y una ciudadanía consciente y preparada ante el riesgo (Pichincha, 2007:141).</p>
Definición de desarrollo		<p>De la lectura realizada al plan, el desarrollo del Cantón está relacionado con la satisfacción de los servicios básicos y con la consolidación de las actividades agropecuarias para la producción de rentas económicas.</p>	<p>El concepto de desarrollo, por parte del Consejo Provincial es mucho más complejo pues involucra la visión de desarrollo de los cantones que lo conforman. Pero se enfoca en la incorporación de los territorios hacia los mercados internacionales, mediante la exportación de bienes y productos, la mayoría primarios.</p>
Participación	Formulación del plan	<p>La participación de actores sociales incluyó a Concejales Municipales, jefes y directores departamentales, líderes y representantes sociales.</p> <p>Apoyo de un equipo consultor externo al Municipio</p>	<p>Departamentos de planificación municipales, actores sociales diversos y representantes de las Juntas Parroquiales.</p> <p>Apoyo de equipo consultor externo al Gobierno de la Provincia de Pichincha.</p> <p>Existen un proceso paralelo de presupuestos participativos anuales con las Juntas Parroquiales</p>
	Ejecución, monitoreo del plan	<p>Ejecución programática aproxima del 80%, el tema de la basura y espacio público poseen un porcentaje de cumplimiento. Al contrario, el tema del alcantarillado y agua potable con dificultades para su financiamiento.</p>	<p>Bajo nivel de ejecución en el territorio de Mejía.</p> <p>La participación ciudadana en la evaluación, seguimiento y monitoreo del POT es prácticamente nula.</p>

Propuesta Territorial	Diagnóstico	Diagnóstico participativo como insumo para las propuestas parroquiales. Diagnóstico sectorial basado en 11 mesas participativas llevadas a cabo en las asambleas cantonales. Línea base y diagnóstico situacional para la POT de las zonas urbanas de Machachi y Aloasí.	Diagnóstico técnico basado en uso potencial del suelo que da paso a la macro-propuesta territorial. Listado y priorización de problemas como base para la estrategia territorial municipal. Identificación de potencialidades.
	Sistema territorial	1) Socio- cultural, Educación; 2) Territorio, ambiente y riegos; 3) Económico, productivo; 4) Político Institucional	1) Macro-propuesta territorial; 2) Estrategia territorial municipal; 3)Estrategia sectorial.
	Uso del suelo	Entre las grandes tipologías para el uso y ocupación del suelo están: espacios naturales para el turismo y dotación de agua; espacios urbanos para la dotación de bienes y servicios terciarios; espacios agropecuarios para la producción de productos de consumo.	Polos de desarrollo que agrupen grandes usos del suelo. Clusters Agroproductivos, Polo de desarrollo urbano con oferta de bienes y servicios. Zonificación en tres grandes usos: protección ambiental, agro-ecológica, restauración ecológica-vegeta
	Escala	Regional y local	Global, nacional, regional y local
	Enfoque	Los proyectos y la inversión está enfocada a garantizar y mejorar los servicios básicos. Sin embargo estos están centralizados en Machachi y en el resto de zonas urbanas de las distintas parroquias.	Establece la zonificación del uso del suelo en el territorio municipal, bajo parámetros técnicos, para consolidar un cluster agropecuario - lácteo de producción de flores y brócolis de exportación.
Proyectos	Enfoque	La mayoría de los proyectos están relacionados a la construcción, ejecución y reparación de obras de infraestructura civil y de servicios básicos.	Están enfocados a generar desarrollo productivo basado en el aprovechamiento y fortalecimiento de las ventajas competitivas territoriales
	Ejecución	Aproximadamente un 80 %	Cumplimiento de alrededor del 35 % de la Estrategia Sectorial Territorial. La macroestrategia territorial, al igual que la Municipal, poseen un cumplimiento casi nulo.

Elaboración: Propia

Del análisis comparativo realizado, se ha identificado tanto diferencias como semejanzas relacionadas a la gestión de los gobiernos descentralizados y a la participación ciudadana. Sin embargo la mayor dificultad proviene no tanto de las diferentes perspectivas de desarrollo, sino de las contradicciones y conflictos territoriales que estas pueden generar al no tener claro los impactos territoriales, principalmente en el área rural del Cantón, la más extensa y poblada, donde coexisten varias acciones y proyectos de distinta índole. En estos territorios el Consejo Provincial tiene mayor presencia y visibilidad que el Gobierno Municipal

Es importante señalar la participación de agentes externos en la construcción de los dos planes. En ambos casos, Municipalidad de Mejía y Consejo Provincial de Pichincha, tuvieron la asistencia de consultores externos que apoyaron el proceso de generación de los planes. Sin embargo, parecería que la apropiación de los planes por parte de los niveles de Gobierno difiere del uno al otro. Se percibe que la apropiación de los documentos de los Planes es mayor en el caso del Municipio de Mejía en comparación con el Gobierno Provincial.

Este hecho se evidencia en una evaluación y seguimiento más formal del Plan por parte de la Municipalidad del Cantón Mejía, además de alcanzar un cumplimiento en la ejecución del Plan de aproximadamente el 80%. La participación de algunos actores locales y el compromiso político de las autoridades son algunos de los elementos que apuntalaron el accionar municipal para alcanzar el nivel de ejecución señalado (López, 2012).

En ambos casos estudiados, los espacios de participación son limitados. En el primero (Plan de Desarrollo Estratégico de Mejía), si bien se dio un proceso participativo donde los actores sociales aportaron en la propuesta, ya durante la implementación y seguimiento de la misma, los espacios e injerencia fueron más reducidos limitándose a momentos y circunstancias puntuales de participación de la Asamblea Cantonal. De su parte, el Consejo Provincial prácticamente legitimó la propuesta técnica a partir de los diferentes talleres realizados. Los espacios de discusión, debate, implementación, monitoreo y evaluación del POT son nulos, es decir no existe participación ni colaboración de actores sociales después de la elaboración de los planes.

La Municipalidad del Cantón Mejía cuenta con un PDEC elaborado en el año 2003, en el cual el Concejo Municipal, a través de varios

debates, resolvió afrontar un proceso de planificación estratégica, técnicamente manejado, democrático y participativo.

Con este fin se lleva a efecto la suscripción del Convenio de Cooperación Técnica con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, lo cual permitió posteriormente elevar a nivel de ordenanza el Plan de Desarrollo Cantonal para la ejecución del mismo, sin embargo no se logró un empoderamiento entre los ciudadanos y ciudadanas, debido a una carente estrategia de comunicación.

Esta situación se debió a la escasa definición de responsabilidades en cuanto a su ejecución, seguimiento y evaluación entre los actores locales municipales y la comunidad organizada, creando un sentimiento de exclusión y desconfianza de la gestión municipal, por parte de la comunidad mejiense (Municipio del Cantón Mejía, POA 2011).

Por otro lado, el apoyo de las autoridades, a través de las políticas e inversiones públicas, hacia una actividad o actores sociales puede profundizar los desequilibrios territoriales, si no se establecen las condiciones para que los grupos minoritarios hagan respetar su visión de desarrollo.

Queda clara la diferencia conceptual entre el enfoque que se da a los instrumentos de planificación, en este caso los PDE y los POT. En el caso de estudio, se observa que los primeros son percibidos como instrumentos que establecen las directrices estratégicas de desarrollo, las líneas importantes y las grandes políticas territoriales que deben ser ejecutadas por medio de planes y programas concertados con todos los actores sociales. En el caso de los planes de ordenación del territorio, se les da un enfoque más técnico; estos tienen que clasificar y definir el uso y ocupación del suelo bajo características territoriales precisas que buscan la optimización de las diferentes actividades. Lograr la concertación de los POT's resulta más complicado por los conflictos que puede existir entre el uso real y teórico del suelo. Esta diferencia es confirmada por las personas involucradas en la construcción de los diferentes planes estudiados:

El plan de ordenamiento territorial es el que define el desarrollo, no lo define en forma estratégica sino lo define en forma práctica operativa, establece todo lo que significa ordenar las vivencias dentro del territorio. Entonces establece límites del crecimiento urbano, establece zonas de prevención de riesgos, por eso el plan define no propone. Un plan de desarrollo estratégico propone, un plan de ordenamiento territorial define, ordena el territorio (Donoso, entrevista 2011).

Antes se llamaban los planes de desarrollo físico espacial, ahora es plan de desarrollo y plan de ordenamiento, son dos estudios diferentes pero complementarios (Villacís, entrevista 2011).

A pesar que la teoría respecto a la definición y alcance de cada instrumento de planificación es clara, el estudio de los planes demuestra que los instrumentos son contruidos bajo las singularidades de cada territorio e institución gubernamental, las que pueden desviar metodológica y conceptualmente el objetivo de un plan. Este es el caso del PDEC de Mejía, instrumento que incorpora elementos que por sus características debería estar desarrollados en otros tipos de planes, generando una confusión en los alcances y objetivos del plan. En el caso del POT de la Provincia de Pichincha, el instrumento es más claro respecto a sus fines, sin embargo no está bien demarcada la separación entre el POT y el Plan de Desarrollo Provincial creado anteriormente.

Del análisis realizado se concluye que los planes son el resultado de la suma de propuestas y actividades provenientes de varios espacios y actores políticos y sociales. Las tareas habituales y cotidianas de los gobiernos seccionales tienen mucha fuerza dentro de los planes analizados. Sin embargo hace falta una reflexión sobre la pertinencia, alcance e impacto de dichas actividades.

Las metodologías utilizadas se basan en un modelo lineal de la realidad causa/efecto, que reduce la complejidad de las relaciones socio-territoriales a ecuaciones simples de problema/objetivo. En ningunos de los planes analizados se discuten temas estructurales como la tenencia de la tierra, la distribución de los ingresos en los territorios locales, los impactos ambientales de los modelos de consumo, la dependencia de las economías externas, la complejidad del aparato público estatal y otros temas, que pueden estar relacionados con el bienestar de las personas.

Se concluye también, que las consultorías contratadas por los gobiernos seccionales se presentan como procesos paralelos a la gestión pública y muchas ocasiones no logran ser interiorizados por los actores políticos y funcionarios de dichos gobiernos. De ahí que muchos de los planes no son apropiados ni ejecutados de la manera en que se supone deberían hacerlo los municipios y consejos provinciales.

Después de las entrevistas realizadas a los funcionarios de los distintos niveles de gobierno (cantonal y provincial), queda la idea que la ejecución de los planes

depende de muchos factores, entre ellos la presencia y poder de actores sociales y políticos que impulsen el cumplimiento de las propuestas, es por eso que los espacios de participación son determinantes para el cumplimiento de los planes. Se determina también, la existencia de dos momentos en el accionar de los gobiernos seccionales, que están separados por la puesta en vigencia de la Constitución del 2008 y más tarde del COOTAD. Con las competencias de cada nivel definidas de mejor manera, los gobiernos seccionales se encuentran enfocándose en las actividades que les corresponde, afectando a ciertos actores y territorios que canalizaban recursos bajo prácticas asistencialistas y clientelares.

Para finalizar, se señala que no existe un consenso social sobre que significa desarrollo entre los actores políticos y la sociedad en general. Los planes analizados demuestran poca claridad en la definición de hacia donde se quiere llegar, pero más importante no se menciona como se debe llegar. Lo que conduce a juntar visiones, temas, proyectos, actividades, estrategias contradictorias entre sí en un mismo documento.

CONCLUSIONES

La planificación no solo es un conjunto de prácticas e instrumentos con fines propios, sino es una postura y actitud que asumen los actores que la llevan a cabo. Sin embargo las metodologías e instrumentos generalizados para planificar contienen una carga conceptual e ideológica. Esta consideración es fundamental para la dimensión pública, quien no puede asumir las metodologías e instrumentos de planificación como imparciales, más aún cuando los actores involucrados dentro de los procesos de planificación responden a objetivos singulares. Se coincide con Browne y Geisse (1971), cuando se entiende que la planificación no puede proclamar una neutralidad en un mundo lleno de conflictos y desequilibrios producidos por el capital.

Durante las últimas décadas, el sector público ha promovido la planificación por medio de distintas políticas públicas y normas jurídicas. Sin embargo, es un hecho que no se ha podido revertir la reproducción de un modelo territorialmente desigual. Parte de la responsabilidad recae en los expertos (o planificadores), que toman decisiones basados en sus propios juicios de valor. Por otro lado, se encuentran las metodologías e instrumentos utilizados, que por su carga ideológica y conceptual, poco útiles para la realidad en Latinoamérica, producen resultados que perpetúan los desequilibrios territoriales.

Los planificadores están acostumbrados a ver al territorio como una hoja en blanco sobre la cual pueden trazar y construir un mundo utópico. Pretenden transformar la realidad de acuerdo a lo trazado en las mesas de planificación. Sin embargo, en el mundo real, la disputa entre distintas fuerzas y la defensa de diferentes intereses, objetivos y visiones son las que determinan la construcción territorial. En tal sentido, se debe tener cuidado para que la planificación no sea un instrumento de colonización, el cual puede transformar los procesos y las estructuras sociales en beneficio del capitalismo, institucionalizando los problemas para no resolverlos.

El fracaso generalizado de la planificación para el desarrollo, como instrumento de transformación social tiene que ver con la presuposición que los planes por sí solos servirán para fomentar la cohesión de los diferentes actores y territorios involucrados en la toma de decisiones. Los procesos se inscriben dentro de un sistema orgánico que distribuye sus poderes en multiplicidad de entidades que compiten por escasos recursos.

En este sistema orgánico institucional la coordinación y articulación significa ceder y compartir tanto el poder como los recursos, a lo que no están dispuestas las intuiciones.

La planificación para el desarrollo y territorial no han podido cumplir con los objetivos planteados. Ello no quiere decir que pasaran desapercibidas. Sus impactos sobre los territorios son diversos y en la mayoría de los casos han fortalecido el *estatus quo* a nivel local.

Queda en evidencia la necesidad de reinventar las metodologías e instrumentos de planificación territorial con el aporte de otros conceptos como el buen vivir, la pluriculturalidad, la incertidumbre y mantener una postura crítica/reflexiva que direcciona la discusión sobre el poder y el rol del Estado a nivel local, hacia alternativas que afronten de otra forma los retos de la sociedad.

Por otro lado, en la actualidad la sobreposición de territorios (gobernanza, de propiedad privada y relacional) obliga a la coexistencia de conflictos, exigiendo a que cada vez más, la planificación y ordenación de territorio norme las relaciones sociales mediante la tipificación de los usos del suelo, para la localización de actividades.

La presión sobre los territorios es extremadamente grande si consideramos que: el Ecuador es uno de los países más densamente poblado de Latinoamérica; que la sierra centro norte es la región más densamente poblada del Ecuador; y la distribución de la tierra en el Cantón Mejía tiene un alto nivel de concentración. Estamos frente a un escenario muy complejo donde el territorio es un factor clave para el desarrollo. El escenario territorial, presenta enormes retos para los diferentes actores, quizá uno de los más importantes, es llegar a un consenso sobre el uso del territorio a largo plazo, es decir consensuar la planificación territorial. Justamente, los gobiernos locales juegan un rol importantísimo para conducir procesos democráticos donde los diferentes actores puedan llegar a un consenso sobre el uso del territorio a mediano y largo plazo.

El poder público, además de guiar el proceso participativo, que debe ser altamente incluyente, tiene el papel de velar por la incorporación de criterios y principios que garanticen un uso del territorio coherente con las necesidades sociales y ambientales. De ahí, la importancia de la planificación como una política institucional que permita poner en discusión y debate temas como el significado de desarrollo y como concretarlo.

La forma de participación social, como se ha venido llevado a cabo, no es suficiente ni adecuada para garantizar el cumplimiento de las propuestas generadas por la demanda de las personas. Falta introducir en la gestión territorial espacios democráticos que permitan realizar el acompañamiento, ajuste y evaluación de los proyectos emprendidos. La planificación y ordenamiento territorial participativos solo se puede dar con el empoderamiento de la sociedad civil en todos los niveles, decisión, ejecución y monitoreo. Sin embargo la institucionalización de sistemas de participación ciudadana o de planificación no garantizan, per se, la calidad de los procesos de planificación pues se requiere la formación de capacidades locales así como de mecanismos de articulación.

Específicamente sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se concluye que la acción de delimitar una extensión y uso para el territorio, crea y destruye vínculos sociales. Estas acciones están relacionadas con políticas territoriales basadas en diferentes modelos de desarrollo y causan impactos socio-territoriales, produciendo constantes conflictos, luchas y resistencias. Es decir, los territorios pasan a ser disputados.

Se evidencia un cambio institucional sobre el enfoque de la planificación territorial, principalmente desde el fortalecimiento de la SENPLADES y la aprobación de la Constitución del 2008. Se intenta definir roles, competencias y mecanismos de articulación, para el aparato público, que permitan a la planificación territorial ser coherente con los principios del buen vivir. Sin embargo, ni la elaboración de normativa, ni la vigilancia de los procesos de planificación, son garantía para conseguir una coherencia en el accionar institucional, siempre estarán los intereses de los actores involucrados, variable que no siempre es tomada en cuenta en de la ecuación el momento de planificar el territorio. En este sentido, ni la propia SENPLADES, ha podido conducir al país hacia un modelo de desarrollo claro, en la actualidad existe un debate y confrontación entre un modelo de desarrollo basado en la generación de bioconocimiento y turismo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2009, frente a un modelo basado en commodities (mercancías) provenientes de la explotación de recursos petroleros, mineros y forestales, que es impulsado por las políticas del gobierno central.

Invertir en una planificación que coordine la inversión y transferencia de recursos para la ejecución de obras entre los diferentes gobiernos autónomos

descentralizados es un paso fundamental para construir territorios más equitativos, con objetivos comunes y coherentes entre sí. En este sentido, el COOTAD establece una línea de gestión del territorio donde la articulación entre los diferentes GAD's es imprescindible, sin embargo el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos como un proceso anterior a dicha articulación, es de igual forma, sustancial para el éxito de los procesos de planificación en las diferentes escalas establecidas.

A pesar que el COOTAD trae normas para la ordenación de la estructura administrativa del territorio, parecería no ser suficiente para determinar el uso y ocupación del suelo. Ya que como está establecida la normativa, podría existir un conflicto entre los planes de ordenación del territorio y los planes de manejo de cuencas o de impulso de la producción agropecuaria, competencias establecidas para diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, la planificación territorial en su fase operativa es compleja y responde siempre a lucha de poder entre diferentes actores sociales e instituciones. En los momentos actuales, con la fortaleza política que posee el gobierno central, la planificación territorial está siendo guiada por las perspectivas, metas y objetivos del nivel máximo de gobierno. Sin embargo existen señales de alerta, frente a al proceso de concentración que exige la planificación nacional, la normativa parece favorecer un ejercicio centralista que minimiza las diversidades territoriales.

Como se proyecta la planificación territorial en el Ecuador se esperarían que las tensiones entre los diferentes territorios sean frecuentes. Por tal motivo se crea un Sistema Nacional de Competencias, además de los esfuerzos de varias instituciones para crear los espacios de concertación, diálogo y negociación que permitan una planificación más articulada.

En definitiva, el Ecuador se encuentra bajo un nuevo esquema para desarrollar la planificación, el que puede convertirse tanto en un instrumento que ayude a mejorar y la calidad de vida de las personas basados en los principios del buen vivir, o por el contrario, puede ayudar convertirse en un instrumento en favor de ciertos actores para establecer relaciones de dominación, ahondando la marginación de los territorios y las personas que los hacen parte. Es por eso que la participación, el diálogo y sobre todo el respeto a la diversidad son fundamentales para que los procesos de planificación sean

interiorizados por la sociedad como una práctica que puede ayudar a lograr los objetivos planteados.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque Francisco (1996). “Espacio territorio y desarrollo económico local”. En: *América Latina y la economía mundial. Los retos del desarrollo económico en el próximo siglo*. Ed. Agustín Haya de la Torre. Perú: Derrama Magisterial, primera edición.
- Andrade Manuel Correia (1994). “*Uma geografia para o século XXI*”. São Paulo, Papirus.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE). (2010). “*Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa*”. Quito, Ecuador.
- Banco Mundial (2008). “*Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Panorama general*”. Washington, D.C. Documento Electrónico.
- Beauregard Robert (2003). “Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of U.S. Planning”. En: *Readings in Planning Theory*. Editado por Scott Campbell y Susan Fainstein. Blackwell, segunda edición. Reino Unido. Pág. 108-124.
- Barrera Augusto, Gallegos Franklin, Rodríguez Lourdes y otros (1999). *Ecuador: un modelo para desarmar: descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito
- Boisier Sergio. (1981). “*Algunas interrogantes sobre la teoría y la práctica de la planificación regional en países de pequeño tamaño*”. Versión electrónica, Revista Eure, 7 (número 21). Pág. 9-16. Consulta realizada en Octubre 2011.
- Boino Paul (2006). “*El ordenamiento territorial entre mutaciones políticas y transformaciones económicas*”. Versión electrónica. Revista Reflexiones 84. Pág. 115 -144.
- Browne Enrique, Geisse Guillermo (1971). “*¿Planificación para los planificadores o para el cambio social?* Versión electrónica, Revista Eure, 1 (número 3). Pág. 11-26.

- Capes Horacio, Arteaga Luis (1982). “*Las Nuevas Geografías*”. Editorial Salvat. Barcelona, España.
- Corrêa Roberto (2003). Espaço um conceito-chave da geografia. Em Castro, Gómez y Corrêa (Org.). *Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil. Pág. 15-47.
- Deler Paul (1987). “*Ecuador: del espacio al estado nacional*”. Quito: Ediciones del Banco Central.
- Deler Paul, Gómez Nelson, Portais Mishel (1983). “*El manejo del Espacio en el Ecuador. Etapas Claves*”. Geografía Básica del Ecuador, Tomo I. Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica, Quito, 1983.
- Dollfus Oliver (1976). “*El espacio geográfico*” Presses Universitaires de France. Traducción realizada por Damiá de Bas 1976. Ediciones Oikos-Tau. España.
- Espinoza Alfonso (2011). “El tiempo que te queda libre, si te es posible, dedícalo a ti”. *Revista Q de la ciudad de Quito*, número 17, agosto 2011. Pág. 19-26.
- Fernandes Bernardo (2009). “Sobre a tipología de territorios”. En *Territórios y territorialidades: teorías, processos e conflitos*. Saquet y Sposito, organizadores. Expressão Popular. UNESP. Pág. 197-214.
- Friedmann John. (1992). “Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo”. Versión electrónica, *Revista Eure*, 18 (número 55). Pág. 79-89. Consulta realizada octubre de 2011.
- García D’Acuña Eduardo (1982). “Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina”. En *Pensamiento Iberoamericano* N° 2. Santiago, Chile, Julio-diciembre. Pág. 15-45.
- Gómez Josefina; Muñoz Julio; Ortega Nicolás (1982). “*El pensamiento geográfico. Estudio interpretativo y antología de textos*”. Editorial Alianza, España.
- Gómez Orea Domingo (2007). “*Ordenación Territorial*”. Ediciones Mundi Prensa, Madrid-España.
- Hildenbrand Andreas (2007). “*La ordenación del territorio en la agenda política europea*”. V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Área 2: Territorio. Documento Electrónico. Consulta realizada el 30 de julio 2009.

- Jacobs Jane (2003). "The Death and Life of Great American Cities". En *Readings in Planning Theory*. Editado por Scott Campbell y Susan Fainstein. Blackwell, segunda edición. Reino Unido. Pág. 61-74.
- Jaramillo Alfredo (1981). "*La Planificación en el Ecuador. Un ensayo Teórico Práctico*". Editorial Voluntad, Quito, Febrero de 1981.
- Lins Wagner Neugesila (2004). "Desarrollo y sustentabilidad espacial". En *Geografía: espacio, tiempo y planificación*. Lindemberg Medeiros Araujo, Recopilador. Pág. 133-148. Universidad Federal de Halagaos, Brasil.
- Lira Luis (2006). "Revalorización de la planificación del desarrollo". *ILPES, Serie Gestión Pública* Nº 59. Santiago, Chile.
- Manguashca Juan (1994). "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central 1830-1895". En *Historia y Región en el Ecuador*. FLACSO, CEN, CERLAC. 1994 Quito. Pág. 355-425.
- Massiris Angel (2002). "Ordenación del territorio en América Latina". Revista *Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. Consulta electrónica 14/02/2010. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Massiris Angel (2000). "*Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional*". Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República .Búsqueda realizada el 12/08/2009.
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>
- Massiris Angel (1999). "Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia". *Revista del Programa de Posgrado en Geografía-EPG-, Perspectiva Geográfica*, No. 4, segundo semestre de 1999. Colombia. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. Consulta electrónica 28/10/2009. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/4.htm>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. SIGAGRO 2008. Base cantonal y de áreas protegidas. Información no publicada
- Moncada Sánchez José (1964). "La evolución de la Planificación en el Ecuador". *Revista Nueva Sociedad*. N. 13, julio-agosto 1974, pp. 27-45. Quito. Documento electrónico disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/117_1.pdf

- Moraes Robert Antonio Carlos (2007). *“Geografía pequena história crítica”*. Editorial Annablume, Sao Paulo, Brasil. 21ª edición.
- Moraes Robert Antônio Carlos (2005). “Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico”. En *Para pensar una política nacional de ordenamiento territorial*, 43-58. Ministerio de Integración Nacional de Brasil
- Moraes Robert Antonio Carlos (2005). *“Ideologías Geográficas”*. Editorial Annablume, Sao Paulo-Brasil. 5ta edición.
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/1.htm>.
- Moratilla Fernando Esteban (2001). *“III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Ponencia: La Estrategia Territorial Europea. Una Dimensión Prospectiva del Desarrollo Regional”* Documento Electrónico. Consulta realizada el 31 de enero del 2010.
- Municipio del Cantón Mejía – Asociación de Municipalidades del Ecuador (2003a). *“Plan de Desarrollo Estratégico Mejía 2015”*. TOMO II, Síntesis de la Propuesta de Desarrollo.
- Municipio del Cantón Mejía – Asociación de Municipalidades del Ecuador (2003b). *“Plan De Desarrollo Estratégico Del Cantón Mejía”*. Resumen Ejecutivo.
- Municipio del Cantón Mejía (2011). *“Plan operativo anual 2011”*. Documento Electrónico. Consulta realizada el 05 de febrero 2011. Disponible en:
http://www.municipiodemejia.gov.ec/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=8&Itemid=371
- Ortega Valcárcel José (2004). *“Geografía Humana”*. Capítulo 2: La geografía para el siglo XXI. Pág. 25 -53. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- Ortiz Santiago (2004). *“Descentralización, documento para debate”*. Versión preliminar. FLACSO-Ecuador.
- Ortiz Santiago (2008). “La nueva constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial”. En *“Análisis Nueva Constitución”*. ILDIS, Quito-Ecuador. Pág. 214-224.
- Perreault T.(2007). “De la guerra del agua a la guerra del gas: gobernabilidad de recursos, neoliberalismo, y protesta popular en Bolivia”. En *Después de las Guerras del Agua en Bolivia*. Carlos Crespo Y Susan Spronk, editores.La Paz, Plural Editores. Pág. 147-182.

- Perry David (1995). "Making Space: Planning as mode of thought". En: *Readings in Planning Theory*. Editado por Scott Campbell y Susan Fainstein. Blackwell, segunda edición (2003). Reino Unido. Pág.: 173-195.
- Pessoa Candiotto Luciano y Dos Santos Roselí (2009). Experiências geográficas em torno de uma abordagem territorial. Em "*Territórios y territorialidades: teorias, processos e conflitos*". Saquet y Sposito, organizadores. Expressão Popular. UNESP, 2009, pág. 315-340.
- Pichincha Gobierno de la Provincia (2007). "*Plan de Ordenamiento Territorial de Pichincha*". Versión Digital. Quito Ecuador.
- República del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación (2009). "*Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*", Versión Resumida. Quito - Ecuador.
- República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (2009). Disponible en la dirección electrónica. <http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>. Visita realizada viernes 12 de marzo del 2010.
- Riverie Pichon (1981) "*Diccionario de Psicología Social*". Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires-Argentina. Traducción Pablo Cazau. Consulta de Internet. 03/2009. www.scribd.com/doc/3223320/Cazau-Pablo-Diccionario-de-Psicologia-Social-.
- Rückert Aldomar (2005). "O processo da reforma do estado e a política nacional de ordenamento territorial". En *Para pensar una política nacional de ordenamiento territorial*, 31-42. Ministerio de Integración Nacional de Brasil.
- Santos Milton (1988). "*Metamorfoses do espaço habitado*". San Pablo, Hucitec.
- Santos Milton (2008). "*Da totalidade ao lugar*". EDUSP, 1º edición 2005. Reimpreso. Sao Paulo, Brasil.
- Santos Milton (2008). "*Por uma Geografia nova*". EDUSP, 6ª edición. Reimpreso 2008. Sao Paulo, Brasil.
- Saquet Marcos y Sposito Eliseu (Org.) (2009) "*Territórios y territorialidades: teorias, processos e conflitos*". Expressão Popular. UNESP.
- Secretaría Nacional de Planificación (2010). Disponible en la dirección electrónica <http://www.senplades.gov.ec/web/18607/92>. Visita realizada el 25 de febrero de 2010.

- Schwartz, Howard y Jacobs, Jerry, (1984).“*Sociología cualitativa, método para la reconstrucción de la realidad*”. México, Ed. Trillas, Cap. 2, 3 y 4
- Quintero Rafael (2009). “Las innovaciones conceptuales de la Constitución de 2008 y el Sumak Kawsay”. En: *Buen Vivir una vía para el desarrollo*. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, compiladores. Abya-Yala, Quito, Ecuador (2009). Pág. 75-92
- Wray Norman (2009).“Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir en la Constitución”. En: *Buen Vivir una vía para el desarrollo*. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, compiladores. Abya-Yala, Quito, Ecuador (2009). Pág. 51-62
- Valles S. Miguel (1999). “*Técnicas Cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*”. España.
- Vicuña Leonardo (1987). “*La Planificación en el Ecuador*”. Banco Central del Ecuador. Quito, Ecuador.

Leyes

Constitución Política del 1998

Constitución Política del 2008

Ley Orgánica de Régimen Municipal

Ley Orgánica de Régimen Provincial

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social

Sitios oficiales en internet

www.pichincha.gob.ec/

www.municipiodemejia.gob.ec/

www.ame.gov.ec

www.senplades.gob.ec

www.eclac.cl/

www.eclac.cl/ilpes/

www.inec.gov.ec/

www.eure.cl/

www.banrepcultural.org/blaavirtual/indice

Entrevistas

Donoso Mónica (2011). Ex Directora de Planificación del Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Villacís Freddy (2011). Técnico de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Cesar López (11-2011). Director de Planificación del Municipio de Mejía.

Roberto Arias (03-2012). Departamento de Gestión de Desarrollo Comunitario, Participación e Inclusión Social, Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Patricio Samaniego (03-2012). Departamento de Gestión de Desarrollo Comunitario, Participación e Inclusión Social, Gobierno de la Provincia de Pichincha.

ANEXOS

Anexo 1. Propuesta, proyectos y actividades establecidas en el PEDEC del el Cantón Mejía.

AMBITO VISION	LINEAS ESTRATEGICAS	PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	PROYECTOS	PRIORIDAD SOCIAL	COSTO APROXIMADO USD	PLAZO C, M, L	ACTORES Y APORTES
Socio Cultural	Comunidad educada, participativa, saludable y segura	Desarrollo educativo	Infraestructura	Dotación de infraestructura básica en establecimientos educativos (20 aulas)	1	300.000	M	MEC, Gobierno Municipal, Gobierno Provincial, Juntas parroquiales
				Creación de centros educativos artesanales integrales (dos centros ubicados estratégicamente)	1	60.000	M	
				Creación de un centro de educación superior	1	150.000	L	
			Equipamiento educativo	Implementación de programas educativos (mejoramiento tecnológico)	1	80.000	M	MEC, ONG´s, FISE, Gobierno Provincial de Pichincha, Gobierno Municipal, Juntas parroquiales
			Mejoramiento del sistema educativo	Ajuste y cumplimiento de currículos educativos	2	2.000	M	
				Plan de capacitación para docentes	2	3.000	C	Supervisión cantonal, MEC, ONG´s
		Desarrollo cultural	Identidad cultural	Plan de construcción de la identidad cultural a partir de los valores histórico culturales auténticos de la localidad	3	2.000	C	Municipio, Consejo Provincial, Juntas parroquiales, CODECAME, ONG´s
				Difusión de los valores culturales del cantón: (caravanas culturales con niños y jóvenes)	3	10.000	M	
		Salud	Fortalecimiento organizacional	Creación de la Red de información y comunicación institucional	1	5.000	C	Hospital Zonal, Gobierno Municipal, H.C.P.P, Ministerio de salud Pública

	Salud preventiva	Campaña de educación en salud (salubridad, planificación familiar, educación sexual, nutrición, etc.)	1	3.000	C	Hospital Zonal, Gobierno Municipal, H.C.P.P, Ministerio de salud Pública, medios de comunicación local	
		Construcción del manual de uso de los servicios de salud del cantón	1	3.000	C	Hospital Zonal y Municipio	
		Campaña de información y difusión de los servicios de salud (Manual de utilización de los servicios)	1	3.000	M	Hospital, Municipio, establecimientos de educación y medios de comunicación	
		Campaña de concientización ambiental a la comunidad	3	2.000	C		
		Infraestructura de salud	Construcción del sistema de tratamiento de los desechos hospitalarios	2	50.000	M	Hospital, clínicas privadas y veterinarias, Municipio y H.C.P.P.
	Desarrollo Social	Fortalecimiento organizacional (integración social)	Construcción del tejido social cantonal	1	5.000	C	Municipio y organizaciones sociales, ONG's, CODECAME
			Capacitación a la comunidad en ciudadanía, liderazgo y valores	1	10.000	C	
		Desarrollo socio económico productivo	Programa de integración familiar	2	3.000	M	
			Proyecto de canalización de los recursos de emigrantes a actividades productivas	2	5.000	M	
			Capacitación para la creación de microempresas y cooperativas de producción (artesanías y procesamiento de lácteos)	4	3.000	L	
				699.000			

Económico y Productivo	Centro de producción y acopio agroindustrial, exportador y competitivo	Producción agropecuaria y ganadera	Producción	Formación de microempresas productivas	3	10.000	M	Municipio, Centro Agrícola de Mejía, AGSO, Productores	
	Capacitación a productores			3	3.000	M			
	Primer centro de comercialización de la sierra ecuatoriana		Riego	Optimización del sistema de riego cantonal: adecuación de canales con hormigón	2	200.000	L	Municipio, Centro Agrícola de Mejía, AGSO, Grandes y pequeños productores, H.C.P.P.	
				Comercialización	Recuperación del centro de acopio de la Curia – Aloasí para productos agrícolas	1	20.000	C	Municipio, Curia, Centro Agrícola de Mejía
	Creación del sistema de acopio de lácteos: Construcción del centro de acopio y dotación de tanques refrigerantes de 2.000 Lts. para parroquias ganaderas		2		60.000	M	Centro Agrícola de Mejía, Municipio y Asociación de Ganaderos		
	Creación de la bolsa de productos agrícolas: AGRONET y rondas de negociación		1		40.000	C	Centro Agrícola, Municipio, H.C.P.P. Productores agrícolas		
	Fortalecimiento organizativo		Fortalecimiento del Centro Agrícola como instancia de ayuda y fomento al sector agropecuario	1	5.000	C	Centro Agrícola, Municipio, H.C.P.P. Productores agrícolas.		
			Conformación de comités sectoriales de productores	3	2.000	M	Centro Agrícola, Municipio, Productores agrícolas, AGSO		
	Enlace interregional		Vías y transporte	Infraestructura vial	Señalización y Semaforización en vías de acceso a la cabecera y centros poblados menores	1	80.000	C	Municipio, MOP, H.C.P.P. Juntas Parroquiales, comunidades beneficiarias
					Adquisición de maquinaria para mantenimiento de vías	1	520.000	M	Municipio, BEDE

Ambiental, Territorial y Riesgos				Mantenimiento vial en sectores urbanos y rurales	2	520.000	L	Municipio, MOP, H.C.P.P. Juntas Parroquiales, comunidades beneficiarias			
				Construcción de las áreas de estacionamiento del mercado	2	-	M				
				Adoquinado de las vías circundantes al mercado mayorista	2	-	M				
				Estudios de los circuitos de transporte público	3	5.000	C				
				Aplicación del Plan Vial Cantonal	2	-	L				
				Capacitación	Programa de difusión de las leyes de tránsito y normativa municipal	2	2.000	C	Municipio, Subjefatura de tránsito, establecimientos educativos y medios de comunicación		
					Campañas de educación vial en establecimientos educativos	3	3.000	M			
							1.470.000				
				Enclave andino y ecológico Una alta calidad de vida dentro de una marco de desarrollo sostenible y sustentable Presupuesto 284000	Ecología y ambiente local	Manejo de Cuencas hidrográficas	Programa de reforestación de cuencas hidrográficas	1	10.000	M	Municipio, CODECAME, Ministerio del Ambiente, Fundación Natura
							Reforestación de la quebrada El Timbo	3	20.000	M	
Optimización del vivero forestal											
	1	20.000	C								
Manejo de fajas de protección en el área urbana (El Timbo y Río San Pedro – sector Tucuso)	1	10.000	C								
Plan de manejo de cuencas de los ríos San Pedro y Pita	1	10.000	M								
Manejo de áreas protegidas y bosques protectores	Plan de manejo de la reserva del Corazón	2	20.000				M				
	Plan de manejo de la Reserva de los Illinizas	2	20.000				M				

	Plan de manejo de la Reserva del Paschocha	2	20.000	M	
	Estudios de descontaminación de las quebradas: El Guayo, El Tejar, Bellavista y Santa Ana - Uyumbicho	1	10.000	C	
Uso del suelo	Plan de ordenamiento territorial cantonal	1	5.000	C	Municipio, Juntas parroquiales, Comunidades, CODECAME
	Ordenamiento territorial de centros urbanos parroquiales	1	30.000	M	
Capacitación	Plan de capacitación y motivación ambiental: (valoración y manejo de agua, aire y suelo)	2	5.000	M	Municipio, CODECAME, Ministerio del Ambiente, Fundación Natura, ONG's
	Capacitación en aprovechamiento de recursos naturales con fines turísticos	2	5.000	M	
	Capacitación a técnicos municipales en temas de desarrollo turístico y ambiental	2	2.000	M	
Desarrollo ecoturístico	Elaboración del inventario turístico cantonal	1	10.000	C	Municipio, CODECAME, Ministerio del Ambiente, Fundación Natura, ONG's
	Plan de manejo ecoturístico del cantón	1	5.000	C	
	Proyecto de aprovechamiento de las aguas termales minerales: LA CALERA y SILLUNCHI	1	4.000	M	
Fortalecimiento organizacional	Creación de la Cámara de Turismo Cantonal	3	30.000	M	Municipio, CODECAME, Ministerio del Turismo, ONG's
	Creación de la oficina de turismo y medio ambiente	2	20.000	M	
	Capacitación a prestadores de servicios: Espacios de alojamiento, restaurantes y comerciantes	3	3.000	L	
Promoción y difusión ecoturística	Creación del centro de información turística y ambiental	2	20.000	M	Municipio, CODECAME, Ministerio del Turismo, ONG's, medios de comunicación,

			Programa de difusión turística y ambiental del cantón Mejía.	2	5.000	M	establecimientos educativos
Prestación de servicios básicos de calidad Urbanísticamente ordenada Presupuesto 1773000 y 2340000	Infraestructura básica y servicios	Agua potable y alcantarillado	Estudios para incremento y mejoramiento del sistema de agua potable de Machachi y Aloasí	1	180.000	M	Municipio, MIDUVI, barrios, TESALIA
			Cambio de la red de distribución del sistema de agua potable Machachi y Aloasí	1	300.000	C	
			Planificación y control de las unidades de medición y balance del sistema (Macromedidores)	1	10.000	C	
			Captación de remanentes de la vertiente de "San Francisco" – en convenio con la TESALIA	1	100.000	C	
			Creación de la empresa de agua potable y alcantarillado (estudios)	2	15.000	M	
			Legalización de los estudios de alcantarillado – ASTEC	1	12.000	C	
			Actualización de estudios del Plan Maestro de Alcantarillado	1	20.000	C	
			Ejecución del Plan Maestro de Alcantarillado	1	1'600.000		
			Capacitación técnica a las juntas administradoras de agua potable, en el uso y manejo adecuado del recurso agua y optimización del servicio	3	3.000	L	
			Creación del consorcio de juntas administradoras de agua del cantón (estudios)	3	5.000	L	
		Manejo de desechos sólidos	Ubicación y construcción del mini relleno sanitario	1	200.000	M	Municipio, CODECAME, Fundación Natura
			Mejoramiento del manejo de desechos sólidos	2	40.000	M	

		Programa de reciclaje de basura	3	20.000	L	Municipio de Mejía		
		Campaña de educación y concienciación en el manejo adecuado de los desechos sólidos	1	3.000	C			
		Renovación del parque automotor (Recolectores)	1	250.000	M			
		Desechos líquidos	Recuperación de la quebrada El Timbo (estudio de interceptores sanitarios para su descontaminación)	1	590.000	M	Municipio, CODECAME, Fundación Natura	
			Estudios de depuración de aguas servidas (Lagunas de oxidación)	1	20.000	C		
			Sistemas de tratamiento de aguas residuales en fábricas, lavadoras y otros (estudios y normativa).	2	5.000	M		
		Equipamiento	Servicios públicos municipales	Reubicación del camal municipal	1	50.000	M	Municipalidad de Mejía Colegio de arquitectos delegación de Mejía
				Estudio para la creación de la empresa de camal municipal	1	5.000	C	
				Estudios para la construcción del nuevo Camal	1	50.000	M	
				Construcción del Nuevo Camal	1	450.000		
Conclusión del mercado mayorista (tercera fase)	1			600.000	C			
Estudio de diseño para la construcción de la plaza cívica y sus áreas contiguas	2			10.000	C			
Reubicación del mercado central (adquisición de terrenos)	2			350.000	M	Municipalidad de Mejía, comerciantes minoristas		
Reubicación del terminal terrestre	1			150.000	C	Municipalidad de Mejía, Cooperativas de transportes		
Reubicación de la feria de ganado	2			30.000	M	Municipalidad de Mejía, Asociación de ganaderos		

Político institucional	Coordina óptimamente las acciones con las juntas parroquiales y demás organismos del cantón	Fortalecimiento institucional cantonal	Juntas parroquiales	Implementación de los planes de desarrollo parroquial	1	-	L	Municipio, Juntas Parroquiales y HCPP
				Creación de espacios de concertación entre Gobiernos seccionales: Concejo provincial, Gobierno Municipal y Juntas parroquiales	1	2.000	C	
				Capacitación a miembros de las juntas parroquiales	2	3.000	M	
	Áreas administrativas especializadas	Modernización Municipal	Optimización de la estructura orgánica	Fortalecimiento de la dirección de servicios públicos municipales	1	30.000	C	Municipalidad de Mejía – Concejo Municipal, direcciones municipales, funcionarios y trabajadores
				Creación de la Dirección de planificación y desarrollo	1	60.000	C	
				Creación de la unidad de gestión de recursos	1	30.000	C	
				Creación del departamento de relaciones públicas	1	30.000	C	
			Actualización tecnológica	Creación del sistema de información Municipal	2	20.000	M	
				Elaboración de la página WEB municipal	2	4.000	M	
				Modernización tecnológica en oficinas municipales: adquisición de equipos de alta tecnología	1	50.000	M	
				Implementación de la red de comunicación interna municipal: Computadoras en red, acceso a internet	1	15.000	C	
			Adecuación de espacios municipales	Readecuación del edificio Palacio Municipal	2	100.000	M	
				Modernización de maquinaria y vehículos de servicio administrativo	1	100.000	M	

			Implementación del centro de capacitación institucional y comunitario (Salón de Uso Múltiple "Casa del Pueblo")	1	5.000	M
			Rehabilitación de la casa contigua al Municipio	2	50.000	M
			Readecuación de las baterías sanitarias	2	15.000	C
			Remodelación del piso de las ventanillas de Tesorería	1	10.000	C
		Optimización del recurso humano	Plan de capacitación a autoridades, funcionarios y trabajadores municipales, de acuerdo a necesidades laborales	1	60.000	M
			Redistribución de personal de acuerdo a capacidades actuales y futuras	1	-	C
		Marco Jurídico	Actualización de normativa local en varios ámbitos	1	-	C

Anexo 2. Propuesta, proyectos y actividades establecidas en el POT de Pichincha para el Cantón Mejía.

	PROYECTO	PROGRAMA	ÁMBITO DE PROYECTO	UBICACIÓN	RESULTADO	PRIORIDAD
2	POT de los 9 municipios y 59 parroquias de la Provincia de Pichincha.	PICHINCHA PLANIFICADA	MUNICIPAL	9 MUNICIPIOS	ESTUDIO	5
3	Actualización de los Planes Estratégicos Participativos Cantonales.			9 MUNICIPIOS	ESTUDIO	2
21	Corredor Agroindustrial DMQ - Tabacundo - Cayambe - Rumiñahui – Mejía.	SOPORTE DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL	PROVINCIAL	DMQ, P. MONCAYO, CAYAMBE, RUMIÑAHUI, MEJÍA	ESTRUCTURACIÓN	8
29	Conexión digital provincial: Red Provincial, Cantonal de Telecentros.			9 MUNICIPIOS	CONSTRUCCIÓN	8
32	Red provincial de biofábricas de semillas: eje Mejía Rumiñahui			7 MUNICIPIOS	ESTRUCTURACIÓN	6
34	Centro de servicios empresariales			9 MUNICIPIOS	ESTRUCTURACIÓN	8
36	Estudios del potencial minero de Pacto y la mina de La Plata.			DMQ, MEJÍA	ESTUDIO	15
41	Autovía Sur (Panamericana).	CONECTIVIDAD VIAL	NACIONAL	PICHINCHA COTOPAXI	CONSTRUCCIÓN	9
52	Vía Toachi - Palo Quemado - Sigchos - Piedra Colorada.			MEJÍA, STO. DOMINGO	CONSTRUCCIÓN	12
93	Parque urbano en las cabeceras cantonales	BIENESTAR SOCIAL	MUNICIPAL	Cayambe, Pedro Moncayo, Mejía, Rumiñahui, Puerto Quito, Pedro V. Maldonado y San Miguel.	CONSTRUCCIÓN	9
127	Implementación del plan de manejo de la subcuenca Toachi - Pilatón.	TERRITORIO SUSTENTABLE	NACIONAL	STO. DOMINGO, MEJÍA	IMPLEMENTACIÓN	5
138	Dotación de servicios básicos para cantones y parroquias.		MUNICIPAL	Cayambe, Pedro Moncayo, Mejía, Rumiñahui, Puerto Quito, Pedro V. Maldonado y San Miguel.	CONSTRUCCIÓN	4
139	Plantas de tratamiento de aguas residuales para las cabeceras cantonales					
140	Rellenos sanitarios para los cantones de la provincia de Pichincha.					

PROYECTO	PROGRAMA	ÁMBITO DE PROYECTO	UBICACIÓN	RESULTADO	PRIORIDAD
Sector gastronómico, producción de bocaditos típicos en cantón Mejía.	APOYO A DESARROLLO DE EMPRESAS Y MIPYMES PRODUCTIVAS	SECTORIAL	PICHINCHA	ESTUDIO, EJECUCIÓN	8
Cluster agropecuario lácteo en los cantones Cayambe y Mejía.	FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE PRODUCCIÓN, CENTROS DE FORMACIÓN, Y CAPACITACIÓN CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLOS APLICADO A LA PRODUCCIÓN, SERVICIOS DE APOYO Y SERVICIOS TÉCNICOS	SECTORIAL	CAYAMBE, MEJÍA	ESTUDIO, EJECUCIÓN	8
Centro de genética animal en Cayambe y Mejía.					
Sector gastronómico, producción de bocaditos típicos en Cantón Mejía.					

402	Construcción de equipamientos turísticos.	MEJÍA, TIERRA GRANDE Y FÉRTIL	MUNICIPAL	MEJÍA	DISEÑO, CONSTRUCCIÓN	11
403	Plan de mejoramiento del sistema vial vecinal.				MEJORAMIENTO	10
404	Recuperación de los centros de acopio con participación ciudadana.				REHABILITACIÓN	7
405	Plan de capacitación y A. T. al sector agroindustrial.				ESTUDIO, EJECUCIÓN	8
406	Plan de ecoturismo.				EJECUCIÓN	8
407	Plan de fortalecimiento de la organización de productores agropecuarios.				EJECUCIÓN	8
408	Plan de conservación de las fuentes hídricas.				EJECUCIÓN	3
409	Mejoramiento de las vías de acceso a los centros turísticos naturales de Mejía.				MEJORAMIENTO	11
410	Mejoramiento del tramo férreo desde El Boliche hasta Quito con fines turísticos.				MEJORAMIENTO	13
411	Cambio de la red de distribución de agua potable y mejoramiento en la micromedición.				VIDA SANA	
412	Mejoramiento y ampliación de la cobertura del servicio de agua potable.	CONSTRUCCIÓN	4			
413	Plan maestro de agua potable y alcantarillado.	EJECUCIÓN	4			
414	Ampliación de cobertura del sistema de alcantarillado en el área rural.	CONSTRUCCIÓN	4			
415	Sistema de alcantarillado separado: Aguas servidas y aguas lluvias.	CONSTRUCCIÓN	8			
416	Construcción del mercado municipal.	CONSTRUCCIÓN	8			

417	Reubicación del camal.		CONSTRUCCIÓN	8
418	Reciclaje de desechos sólidos.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	5
419	Mejoramiento y modernización de los equipos de los centros y subcentros de salud.		MEJORAMIENTO	7
420	Construcción de la unidad educativa municipal.		CONSTRUCCIÓN	7
421	Extensión universitaria en Machachi.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
422	Plan de alfabetización: Analfabetismo Cero.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
423	Construcción del Parque de Cutuglahua.		ONSTRUCCIÓN	8
424	Recuperación de la Quebrada El Timbo: Complejo Deportivo El Timbo.		RECUPERACIÓN	8
425	Construcción de parques barriales y parroquiales en Mejía.		CONSTRUCCIÓN	8
426	Recuperación de las riveras del río San Pedro como parque longitudinal.		RECUPERACIÓN	8
427	Plan de capacitación en cultura ciudadana.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
428	Construcción e implementación del Centro Cultural de Mejía.	CRECIENDO JUNTOS	DISEÑO, CONSTRUCCIÓN	8
429	Recuperación del Camino del Inca.	CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA	RECUPERACIÓN	8
430	Construcción e implementación del Museo Cantonal.	MEJÍA PUEBLO NOBLE	CONSTRUCCIÓN	9
431	Mejoramiento del paisaje urbano: áreas verdes, avenidas, parterres.		STUDIO, EJECUCIÓN	6
432	Plan de regeneración urbana.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	6
433	Plan de manejo de los páramos.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
434	Construcción del canal de riego Aloasí - Alóag.		CONSTRUCCIÓN	10
435	Plan de Ordenamiento Territorial Urbano y Rural del Cantón Mejía.	SIEMPRE VERDE E	ESTUDIO, EJECUCIÓN	6
436	Creación de la Unidad Ambiental en la Municipalidad de Mejía.		CREACIÓN	7
437	Plan de reforestación cantonal.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	9
438	Plan de conservación y manejo de suelos.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
439	Plan de capacitación a los agroproductores en el uso de pesticidas y fungicidas.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
440	Plan de prevención y contingencia frente al riesgo.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	3
441	Plan de capacitación y organización ciudadana para enfrentar el riesgo.	ESTAMOS ALERTA	ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
442	Plan de fortalecimiento de las instituciones que hacen gestión de riesgos.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7
443	Plan para enfrentar el riesgo vial en la Panamericana y la vía Alóag - Santo Domingo.		ESTUDIO, EJECUCIÓN	7