

The background of the cover features a stylized map of Peru in a light blue color, set against a larger, semi-transparent blue map of the same country. A large, light blue number '8' is positioned on the right side of the map. The title text is overlaid on the map and the number '8'.

Estrategia Territorial Nacional

8. Estrategia Territorial Nacional

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado y el territorio. El ejercicio de los derechos del Buen Vivir es el eje primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garanticen su cumplimiento a favor de toda la población. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se fundamenta en este mandato constitucional, enfatiza la perspectiva de propiciar una nueva relación entre el ser humano con la naturaleza y su entorno de vida, en donde el territorio cobra especial relevancia.

En este contexto, la Estrategia Territorial Nacional está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio.

El territorio es un sistema complejo y dinámico que se transforma continuamente. Desde esta perspectiva, este instrumento debe ser flexible para incorporar de manera permanente y democrática las visiones y los aportes que provienen de actores institucionales y ciudadanos que inciden en él. En otras palabras, la Estrategia Territorial Nacional que se incorpora como elemento innovador del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, debe convalidarse y enriquecerse a partir de los procesos participativos de planificación y de ordenamiento territorial, impulsados desde los

gobiernos autónomos descentralizados, así como desde lineamientos sectoriales específicos.

8.1. Un nuevo modelo territorial para alcanzar el Buen Vivir

El territorio y la geografía son depositarias de la historia económica, política, social de un país o región, siendo la expresión espacial de los diversos modos de acumulación y distribución de riqueza. Desde esta perspectiva, es el territorio donde se concretizan y plasman las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos. Es a su vez la geografía la que ha ido condicionando la localización de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas de producción agrícola y la ubicación industrial. Si bien en la actualidad las innovaciones tecnológicas logran superar muchas de estas condicionantes naturales, los asentamientos y actividades humanas dependen en gran medida de la aplicación diferenciada de políticas públicas que no pueden ser vistas de manera similar para todo el territorio nacional.

En un contexto de globalización en donde coexisten muchas culturas, parecería que se impone una sola civilización (De Rivero, 2009), la civilización que privilegia el consumo sin límites y el crecimiento económico sin sostenibilidad. Si bien, lograr una mayor densidad demográfica, acortar las distancias y lograr mayor integración de las regiones del planeta son medidas necesarias, es preciso hacerlo con sostenibilidad, pensando en el planeta, en su capacidad de acogida

y en el ser humano como parte integrante de un sistema complejo.

Varios son los enfoques conceptuales al término territorio, desde aquellos más simplistas que enfatizan en las cualidades del espacio geográfico, hasta las que incorporan variables sociales, culturales o normativas y establecen una construcción a partir de relaciones de uso, apropiación y transformación del espacio físico en función de los procesos productivos, del conocimiento, la tecnología, la institucionalidad y la cosmovisión de la sociedad.

La configuración espacial¹⁰⁵ y la construcción de un territorio están relacionadas con la distribución geográfica de los objetos que se definen a partir de procesos sociales, históricos y culturales en función de flujos y formas específicas. La concepción del espacio desde esta perspectiva enfatiza no sólo en los objetos físicos que se muestran como elementos del paisaje, sino también incorpora acciones, relaciones e interconexiones que determinan su ubicación en cada momento histórico (Santos M., 1992).

Otro enfoque lo describe “como un todo complejo-natural, que incluye a la población humana y sus asentamientos; y por otro, es además, el que incorpora las prácticas culturales de los seres humanos en comunidad y sociedad” (Coraggio, 2009:2). Los territorios son zonas socio-históricas y culturales diferenciadas, que se van agregando y se establecen con niveles de organización específicos y dinámicas territoriales propias. Es decir, lo territorial en la actualidad, no debe ser entendido únicamente como lo físico-espacial, sino como una concreción real de la cultura en interacción con la naturaleza, dicho de otra manera “los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales”, generando una serie de relaciones dinámicas complejas (Coraggio, 2009:13).

En esta perspectiva, el territorio tiene una relación directa con el concepto del Buen Vivir planteado en el Plan, pues logra armonizar el concepto de economía endógena e inserción estratégica en el mundo,

con la capacidad de acogida territorial, la satisfacción intergeneracional de las necesidades humanas y el respeto a los derechos de la naturaleza.

Por otra parte, “el concepto de región tiene múltiples definiciones que han dado lugar a un debate que está lejos de haber acabado, pues periódicamente recibe nuevas aportaciones” (Pujadas. Font, 1998: 65). Existen varios criterios para abordar una división regional, entre los más importantes están: lo funcional, lo histórico, lo económico, lo natural, lo político y cada criterio dará lugar a una o varias delimitaciones distintas. El concepto de región funcional se centra en el análisis de las estructuras y los flujos que caracterizan una porción de espacio considerando las relaciones funcionales de polarización, homogeneidad o heterogeneidad de factores y variables específicas, cuyo fin último será la mejora en la gestión pública para la solución de los problemas en el territorio.

En el caso de Ecuador, el término región ha sido utilizado históricamente para denominar a las regiones geográficas que conforman el país: Costa, Sierra, Oriente. Actualmente se ha utilizado la denominación de zonas de planificación a la instancia de desconcentración del ejecutivo. Sin embargo, la Constitución establece que el país deberá conformarse en regiones autonómicas en un plazo de 8 años, proceso que se encuentra actualmente en construcción y que significará un nuevo nivel de gobierno.

El análisis del territorio plantea también la necesidad de trabajar escalas diferenciadas que aluden a diferentes ámbitos de interrelación entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Allí se encuentra una gradación que va desde la relaciones de proximidad que aluden a los ámbitos de vida cotidiana hasta las relaciones supranacionales de interrelación entre Estados que abarcan flujos económicos, financieros, poblacionales o ecosistémicos.

En esta perspectiva, la Estrategia Territorial Nacional está planteada a la escala del territorio nacional, establece el posicionamiento del

¹⁰⁵ El espacio es indivisible y complejo, por ello es necesario reconocer que cualquier categoría de análisis o de acción implica un nivel de abstracción.

Ecuador con el mundo y busca transformar el territorio ecuatoriano con el objeto de lograr una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales, que permitan el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio. Además, diseña lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano, cuyo objeto es lograr una mejor coordinación de acciones sectoriales y busca un adecuado nivel de complementariedad y retroalimentación entre niveles de gobierno.

Para ello, es necesario planificar de manera técnica, estratégica y participativa. Mediante un proceso continuo, coordinado, concurrente, complementario y subsidiario, siempre enfocado a generar capacidades locales, entendiendo que la coexistencia de varias culturas nos plantea visiones y aproximaciones diferentes para solucionar problemas similares. Sólo esto permitirá una descentralización ordenada y una gestión equitativa, inclusiva y sustentable que favorezca la estabilidad económica, la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad.

8.2. Configuración del territorio ecuatoriano a lo largo de la historia

El territorio ecuatoriano se ha conformado a partir de relaciones económico-productivas a lo largo de la historia. El cambio en el modelo de desarrollo que diseña este Plan, supone indiscutiblemente un cambio en la estructura territorial que permita mejorar las inequidades existentes y lograr un desarrollo más incluyente. La organización espacial refleja los modelos de acumulación, el desarrollo económico se va plasmando en el territorio con la densificación de ciertas zonas geográficas, la apertura de redes (viales, ferroviarias, fluviales, energéticas), las relaciones económicas y de poder.

La configuración del territorio ecuatoriano tiene su origen en el Preincaico, si bien se fue consolidando en la Colonia, ha ido diferenciándose y especializándose a lo largo de la época republicana. La sierra norte, tuvo como centro articulador Quito incluso antes de la llegada de los Incas, Ibarra fue un importante centro ceremonial originalmente

denominado Caranqui. Tras la llegada de los Incas y el establecimiento del Kapac Ñan como eje articulador del territorio se conformaron asentamientos, organizados en función de ayllus y llactas con un manejo de diversos pisos ecológicos e intercambios regionales para el abastecimiento de productos. Se conformó un sistema jerarquizado desde el Cuzco hacia Quito pasando por Cuenca y relacionando lo que actualmente son las capitales provinciales, cada uno de estos asentamientos cumplía funciones diferentes, eran utilizados como tambos, yanaconas o mitimaes. Los españoles fundan ciudades sobre estas estructuras incaicas y preincaicas.

El sistema de dominación, instaurado por los españoles, incluyó la apropiación de territorios por parte de colonos y el desplazamiento de poblaciones indígenas configuró la ocupación del territorio en los valles centrales de la Sierra, a través del sistema de haciendas y obrajes, mientras que en el sur de la Sierra y en la Amazonía la ocupación del territorio giró en torno a los sistemas de explotación minera denominado mitas.

En el siglo XVIII se estableció un naciente sistema fluvial, para el intercambio de productos agrícolas y de comercio regional que conectaba el puerto de Guayaquil con otras poblaciones de la costa. Esto permitió la consolidación de asentamientos en la cuenca alta y baja del río Guayas. De esta manera se sentaron las bases territoriales para el desarrollo del modelo agro- exportador republicano.

8.2.1. El modelo territorial republicano

Ecuador ha sido un país primario-exportador desde sus inicios como República, siempre sujeto a las variaciones del mercado mundial y dejándose llevar por las necesidades de consumo de los países industrializados, quedando condicionado su desarrollo a fuentes exógenas a su control.

Al interior del país, ésto se ha replicado, las grandes urbes también generaron procesos extractivos para con sus entornos, y las clases influyentes consolidaron un modelo que mantenía sus privilegios en desmedro de los derechos de los demás. Las consecuencias han sido ampliamente estudiadas desde lo social, pero las repercusiones se han materializado también en un modelo territorial excluyente, estratificado e inequitativo.



El modelo de acumulación expandió con el tiempo las brechas entre territorios ricos y territorios pobres. Estructuralmente, esto explicaba la generación de riqueza como un proceso desigual tanto social como territorialmente: la riqueza de unos se lograba con la pobreza de otros. Este proceso se tradujo en infraestructuras que priorizaron las zonas extractivas orientadas hacia los grandes mercados mundiales antes que las redes internas del país. El esquema de conectividad, de ese modo, profundizó el crecimiento desigual de las regiones. Entre los años 1980 y 1990 se agudizó la situación gracias a la agenda neoliberal. Así, se consolidó el bicentralismo de Quito y Guayaquil (Verdesoto, 2001) y, junto con él, un modelo degenerativo de asimetría en los territorios.

La etapa republicana se caracterizó por períodos económicos agro-exportadores enmarcados en ciertos productos (cacao, café, banano) hacia la década de los 70 la extracción petrolera, fue determinante para la consolidación del Estado Nacional.

La agro-exportación del cacao fue el motor de la economía de la nueva república, permitió la consolidación de la red fluvial que se encontraba en desarrollo desde el siglo XVIII; y el crecimiento de los asentamientos de Bahía, Manta, Machalilla, Manglaralto, Machala, Puerto Bolívar. Aparte de los asentamientos vinculados al cacao, en el norte del país se consolidó Tulcán, como un eje comercial fronterizo; mientras Tena y el Puyo crecieron en la Amazonía.

El Estado gamonal clerical instaurado por García Moreno entre 1861-1875 se caracterizó por una ascensión rápida de la jerarquía urbana, con dos ciudades grandes Quito y Guayaquil. Cuenca y Riobamba, se consolidaron como ciudades intermedias de importancia en la Sierra. La vialidad consistía en caminos de herradura, canales de transporte fluvial en la Costa vinculados con la explotación agrícola, vías férreas y proyectos de traspaso de la cordillera en tren.

Eloy Alfaro instauró el modelo de Estado Laico Liberal entre 1895-1912. A fines del siglo XIX el desarrollo del sistema de ferrocarril relacionado al comercio cacaotero y a la búsqueda del establecimiento de un sistema nacional integrador contribuyó al desarrollo de nuevos territorios. Así, en la

costa gracias a las nuevas interconexiones producidas por la llegada del ferrocarril se desarrollaron los asentamientos de Santa Elena, Milagro, El Triunfo, Santa Rosa, Arenillas y Piedras evidenciando el crecimiento de la trama urbana, así también aparecieron algunos asentamientos en la costa norte vinculadas a la agro-exportación y el comercio como Quinindé y Santo Domingo. La vialidad dada por caminos de herradura, en la Sierra, canales de transporte fluvial en la Costa vinculadas con la explotación agrícola, vías férreas, se consolidó con los proyectos de traspaso de cordillera planteados en la época de García Moreno.

Luego de estos períodos entre 1912-1925 se produjo un período higienista, en el cual se generaron procesos de construcción de la nación, de la mano de un mejoramiento de vías de comunicación en los Andes centrales y septentrionales uniendo a través de vías carrozables al Ecuador con el sur de Colombia y se concluyó la construcción del ferrocarril hasta Ibarra, lo cual aportó al desarrollo de la sierra central, consolidando a Ambato en el gran mercado nacional e iniciando en el país en el desarrollo y consolidación del sistema financiero y bancario.

Entre 1926-1931, bajo el gobierno de Isidro Ayora creció la red urbana de ciudades, Quito, Guayaquil superaron los 100.000 habitantes; Cuenca, Riobamba y Ambato los 20.000. Se consolidó la red de electrificación nacional, llegando a 14 ciudades intermedias, en el marco del proceso de industrialización entre 1929 y 1939.

Las ciudades de la Costa, cuyo desarrollo inicial fue impulsado por la llegada del ferrocarril se fueron vinculando a las actividades agro-exportadoras. En las ciudades de Quinindé y Santo Domingo, se construyeron dos importantes ingenios azucareros, todo esto fue posible por el mejoramiento de la vialidad que pasó de ser de herradura a ser carrozable y los canales de transporte fluvial que permitieron una mejor logística de los productos de exportación. En Zaruma, se iniciaron los primeros proyectos de explotación de polimetálicos y en la Península de Santa Elena, las primeras exploraciones petroleras. Hacia los años 1940, se establecen zonas de explotación bananera en la costa, sentándose las bases para la consolidación final del aparato estatal nacional.

En 1942 en el marco de la Segunda Guerra Mundial, Ecuador se convirtió en el mayor

exportador de balsa del mundo, el caucho representó un monto importante en las exportaciones. El Tratado de Río de Janeiro significó la pérdida de una parte importante de nuestro territorio. En este marco, se inició un primer proceso de reforma agraria, que empezó en 1948 con la finalidad de colonizar zonas agrícolas de la provincia de El Oro que fueron invadidas por el Perú en 1941.

Con el Gobierno de Guillermo Rodríguez Lara se implanta un nuevo modelo de Estado Centralista, durante este período se consolidaron los asentamientos humanos del país en función del boom bananero en un primer momento y del boom petrolero en un segundo momento. Entre los años 60 y 70, el modelo territorial se caracterizó por el éxodo de población del campo a la ciudad, sumado a la colonización de zonas pioneras, esto último producto de la ley de reforma agraria de 1974. La sequía azotó al sur del país durante varias décadas, sin embargo, el auge económico que generó la renta petrolera, neutralizó sus impactos. Como resultado de la aplicación del modelo se produjo la consolidación de la red urbana, de la red de energía eléctrica, la cual apoyó a la naciente industria. Se consolidaron como centros de colonización en la Amazonía Tena, Puyo, Macas, General Plaza y Zamora.

Gracias al establecimiento de grandes zonas de explotación bananera y zonas de concesiones petroleras, se consolidaron los puertos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar mientras que en la Amazonía se establecieron campamentos petroleros en Lago Agrio, Shushufindi, El Sacha, El Auca y Salinas. La viabilidad conformada por ejes transversales y longitudinales, completó la línea férrea y nuevas vías carrozables fueron construidas. Los oleoductos, las grandes infraestructuras de la industria petrolera se instalaron en la zona norte de la Amazonía. Gracias al boom petrolero, la explotación y apertura de carreteras se consolidaron las poblaciones de Lago Agrio, Joya de los Sachas y Shushufundi central, Quevedo se consolidó como punto nodal de las relaciones entre ciudades por las vías que ahí confluyen y sirven para las interconexiones nacionales.

Esta conformación de los asentamientos, fue de la mano con la división político administrativa del Ecuador, hacia finales del siglo XIX, el país ya contaba con 15 provincias, 10 serranas y 5 costeñas, las amazónicas fueron fundadas en el siglo XX, algunas muy recientemente. Si bien la fundación de muchas de estas provincias no correspondió a una dinámica demográfica, su establecimiento se fundamentó en el modelo de aprovechamiento de la riqueza y en los cacicazgos regionales que se fueron estableciendo. Es hacia la segunda mitad del siglo XX que el ritmo del crecimiento aumenta, entre 1950 y 2001 los ecuatorianos se cuadruplican en número aunque con marcadas diferencias regionales. (León, J., 2009)

En suma, la red de asentamientos humanos del Ecuador responde a su evolución histórica y a los modelos de desarrollo de su devenir histórico, en función a las diferentes formas de apropiación de la riqueza, así tenemos claramente marcadas las etapas de la agro-exportación de cacao, posteriormente la época bananera, luego un primer proceso de industrialización y, finalmente, una etapa de explotación petrolera. El poblamiento de su territorio, ha ido evolucionando y conformando una estructura nacional concentrada y poco uniforme, gracias a la influencia de varios factores, siendo los principales los económico-productivos, las infraestructuras, los servicios y las redes viales.

El desafío actual, es reconfigurar una estructura de estos asentamientos más equitativa, entendida ésta como un desarrollo policéntrico del país y una mejora en los servicios básicos y de conectividad, posicionar encadenamientos productivos e industrializar ciertos territorios con diferentes especialidades.

8.2.2. El espacio geográfico ecuatoriano¹⁰⁶

La Cordillera Andina divide al territorio continental del Ecuador en 3 macro-espacios o regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente. Esta división es mucho más que un conjunto de indicadores de altura, de suelos, de clima, porque conlleva una distinción particular cultural y social que se ha construido durante siglos. Se trata sobre todo de la yuxtaposición de matrices culturales diferenciadas

¹⁰⁶ Esta sección está sustentada en varias publicaciones de Jean Paul Deler en las que se difundió una interpretación del funcionamiento territorial del Ecuador. Esta lectura permite clarificar el sistema territorial nacional y avanzar hacia una interpretación de sus elementos estructurales.

desde el punto de vista de la composición étnica, de los comportamientos demográficos, de la evolución de las relaciones sociales, de la génesis de las estructuras y dinámicas económicas.

Esta oposición - yuxtaposición no implica una separación, aunque las cordilleras constituyen un obstáculo apremiante. La movilidad de las poblaciones y el desarrollo de una sociedad nacional inducen transferencias y cambios.

Entrando al análisis comparativo de las regiones tenemos que la región Costa ocupa una mejor situación en el marco de la economía nacional fruto de dos ciclos agro-exportadores importante, mientras que la región del Oriente tiene la peor situación a pesar de ser generadora de riqueza, a través de la explotación petrolera, esta condición está dada por el cierre oriental, el obstáculo andino y la mala distribución de la riqueza generada en la región.

Complementariamente a la división geográfica, en el país se han consolidado dos ejes principalmente norte-sur: la franja costera, que incluye ciudades porteñas Guayaquil, Manta, Puerto Bolívar y Esmeraldas; y, la Panamericana con las ciudades Quito, Ibarra, Ambato, Cuenca y otras.

Ambos ejes constituidos por nodos de desarrollo (grupos o redes de ciudades) y por infraestructura de transporte. En el caso de la franja costanera vinculados a la producción agrícola, sobre todo aquella de exportación y a los puertos de salida, puesto que el desarrollo de estas poblaciones siempre estuvo ligado a migraciones para trabajar en la producción cacaotera y posteriormente bananera. El caso del eje de la panamericana obedece a una articulación del territorio previa a la conquista española que no se perdió a través del tiempo y constituye el eje vinculante del territorio nacional de la serranía y del país con sus vecinos.

A lo largo de la historia dos ciudades se han desarrollado con mayor dinámica que el resto del país - Quito y Guayaquil. Cada una con su identidad propia: Quito la ciudad capital y centro político, y Guayaquil ciudad porteña internacional y motor económico. Juntas representan cerca del 30 % de la población.

Su origen radica en la proyección hacia el litoral de la metrópoli interior; el fenómeno ha sido

netamente amplificado por la evolución histórica específica de Guayaquil y Quito, dos ciudades al mismo tiempo diferentes, antagónicas y complementarias, por un lado Guayaquil, la metrópoli o puerto, ciudad tropical y costera, polo meridional del país, centro económico dinámico y por el otro Quito, metrópoli continental, ciudad andina, polo septentrional, centro político y económico.

Esta bipolaridad o bicefalia a escala del territorio nacional, se manifiesta por relaciones disimétricas, por desequilibrios opuestos que pueden compensarse en forma parcial. Implica el establecimiento y la consolidación permanente en una conexión interurbana, a través del desenvolvimiento de un eje privilegiado cuyas modalidades técnicas fueron históricamente variables, con el desarrollo de etapa y asentamientos intermediarios.

Entre las dos grandes ciudades del país se ha formado un área con mayores densidades poblacionales y niveles más altos de conectividad debido a la convergencia entre las zonas de influencia de ambas metrópolis, en conjunto a la zona de impacto del eje de conexión Quito-Guayaquil. Fuera de este centro se reconoce un conjunto de centros urbanos más pequeños, pero a menudo muy poblados, los cuales se encuentran en el radio de influencia de Quito, de Guayaquil y, en algunos casos, de las dos. Hacia los extremos, se encuentran las márgenes selváticas y las zonas fronterizas poco pobladas. Se evidencia una tendencia a la gravitación de los centros urbanos de segundo nivel en torno a los dos polos metropolitanos.

8.2.3. Hacia la reconfiguración del territorio nacional

El impulso a una transformación de la estructura del territorio nacional requiere que las políticas públicas se articulen con las condiciones y características propias de los territorios. Además, busca promover sinergias inter- e intra-regionales y sistemas red, formados por grupos urbanos, que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de manera complementaria, sin distinciones entre lo urbano y lo rural, sino con políticas específicas que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno, entre otros.

Se pretende rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores, sin comprender que no deberían existir territorios perdedores. La óptica relacional que adopta una estrategia territorial nacional vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios. Va más allá de supuestas confrontaciones espaciales. No enfrenta, por ejemplo, al espacio urbano con el rural; más bien se concentra en cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

A través de criterios y lineamientos específicos, la estrategia territorial construye referentes tanto para las políticas sectoriales como para las instancias públicas de todos los niveles. Estos criterios y lineamientos han sido concebidos en concordancia con la Constitución y los objetivos del PNBV y permiten encaminar las acciones públicas hacia la consecución de resultados territoriales de impacto. Sin embargo, el carácter dinámico de la planificación requiere de una constante retroalimentación en función de información¹⁰⁷ y procesos participativos de planificación y gestión territorial.

Cabe remarcar que construir un país territorialmente equitativo, seguro, sustentable con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios sólo será posible a partir de una optimización de las inversiones acompañada de reformas político-administrativas acordes. Bajo esta pers-

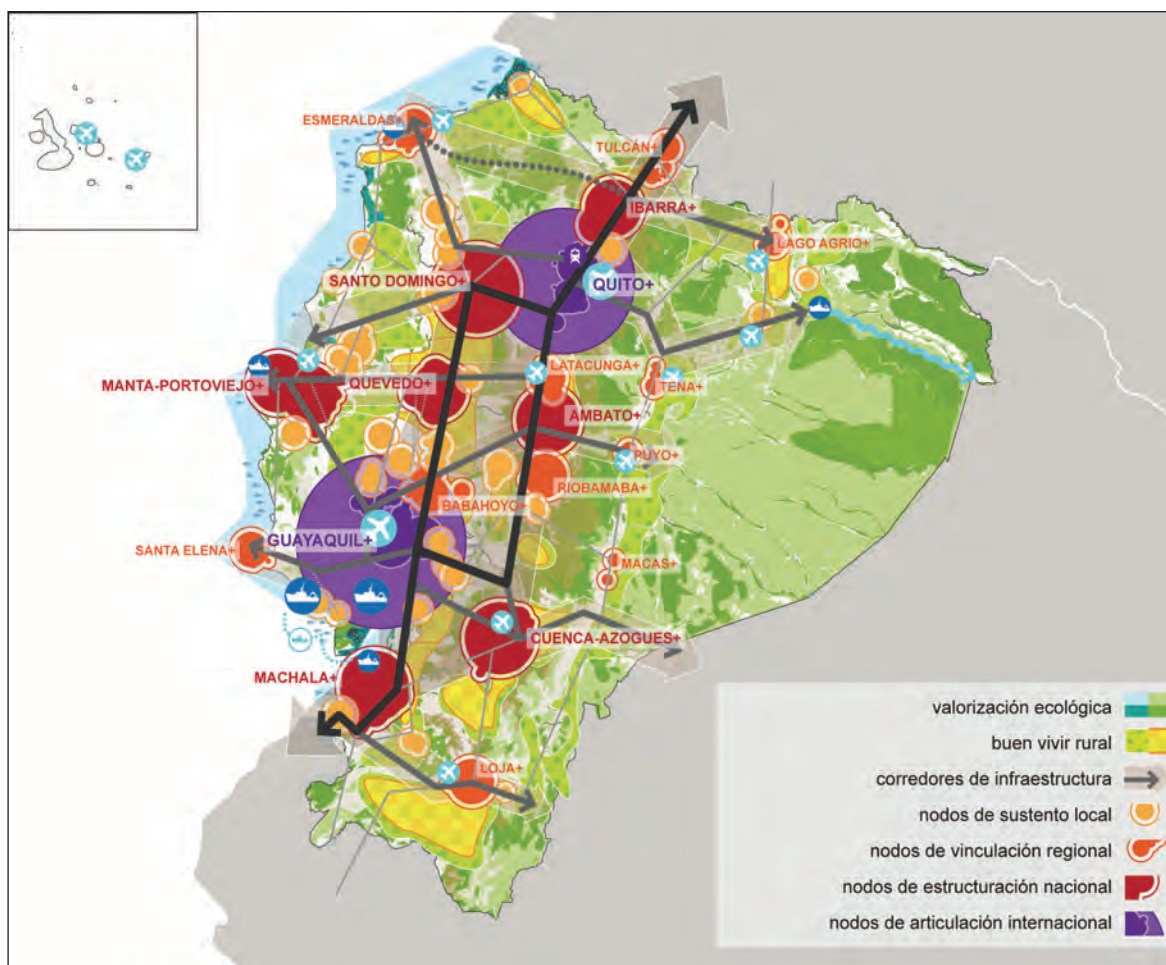
pectiva, la estrategia territorial se plantea desde siete temáticas:

- fig. 1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- fig. 2. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- fig. 3. Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
- fig. 4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- fig. 5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- fig. 6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
- fig. 7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

A través de estas temáticas, se aporta a la consecución de los objetivos para el Buen Vivir y de la estrategia de acumulación y re-distribución en el largo plazo. Ello supone reforzar las zonas estructuralmente más débiles, fortaleciendo los vínculos de éstas con las demás zonas del país, repotenciar las capacidades del Estado para planificar su territorio y concretar las aspiraciones concentradas en un modelo territorial deseado.

¹⁰⁷ Durante 2010 se realizarán en Ecuador el Censo de Población y Vivienda, el Censo Económico así como también la generación de información cartográfica de vital importancia para la planificación territorial.

Mapa 8.1: Expresión gráfica de la Estrategia Territorial Nacional¹⁰⁸



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES.

8.3. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos

La consolidación de una estructura nacional policéntrica debe ser entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio (CE, 2004). La estructuración de una red de ciudades, haciendo énfasis en el carácter plural del

término, debe ser concebida como un grupo de ciudades o unidades urbanas de diferente tamaño, complementarias entre sí, que comparten una o varias actividades económico-productivas y que deben lograr una cohesión social, económica y territorial siguiendo los principios para el Buen Vivir.

El impulso a una estructura nacional de este tipo requiere de un fortalecimiento al sistema de asentamientos humanos, privilegiando el carácter policéntrico, articulado y complementario entre sí

¹⁰⁸ Los mapas que se presentan a todo lo largo de la Estrategia Territorial Nacional son indicativos, se ha utilizado una visualización gráfica en base a coremas para la representación del territorio nacional, serán la planificación sectorial y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial que formularán cartografía más precisa de cada aspecto de su competencia. Para mayor información ver la nota metodológica incluida en anexo.

que: garantice los derechos y redunde en la integración de servicios con criterios de universalidad y solidaridad; promueva las actividades y encadenamientos productivos; que tenga la capacidad de controlar y moderar el crecimiento en base a las capacidades ambientales del entorno y que promuevan el manejo factible de los desechos y elementos contaminantes; así como la generación de investigación, ciencia y tecnología en función de las necesidades específicas de los territorios.

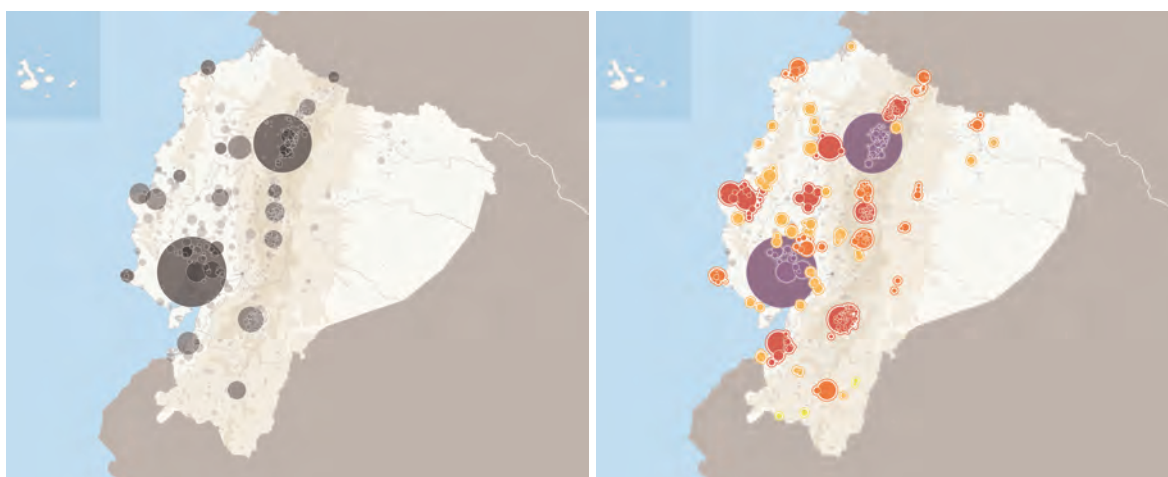
El territorio nacional ha experimentado un rápido proceso de urbanización en las últimas décadas sin un adecuado acompañamiento en la prestación de servicios públicos que garanticen entornos de vida y de trabajo adecuados. La configuración del país ha dado paso a un sistema urbano denso con asentamientos en red (grupos o nodos urbanos) que comprenden los diferentes poblados, ciudades contiguas y áreas conglomeradas que muestran una serie de desequilibrios territoriales. Por otro lado, existen una serie de zonas con limitaciones derivadas de sus características geográficas, áreas periféricas con serios problemas de accesibilidad y territorios dispersos rurales; todos ellos con fuertes problemas de precarización y pobreza, este tipo de zonas, requieren

alternativas de política pública diferentes en busca de una garantía de derechos que cubra todo el territorio nacional de manera subsidiaria.

Superando la lectura tradicional de la bipolaridad Quito-Guayaquil y de una serie de “ciudades intermedias” más pequeñas en términos de peso poblacional, la distribución demográfica del país evidencia la existencia de grupos de ciudades contiguas o áreas conglomeradas donde se dan fuertes relaciones sociales, culturales y económicas que permiten identificar un Ecuador menos polarizado con una tendencia clara y natural a conformarse de manera policéntrica.

En virtud de estas características del territorio nacional, a partir de las categorías de rango de tamaño y proximidad, se identifican cuatro categorías de grupos urbanos a fin de mejorar la distribución de servicios e impulsar las sinergias necesarias más allá de los límites administrativos que en ocasiones restringen la acción pública. La generación de esta tipología no excluye la posibilidad de servicios adicionales para cada grupo urbano, sin embargo, delimita también una base sobre la cual deben garantizarse los servicios y la infraestructura.

Mapa 8.2: Análisis de asentamientos humanos que incorpora relaciones poblacionales y funcionales



Nota: Estos grupos urbanos se han denominado:

- de sustento, con 20.000 a 50.000 habitantes que se perfilan como centros de acopio y comercio zonal;
- de vinculación regional, con 200.000 a 500.000 habitantes, que se estructuran como centros de intercambio regional y un nivel de industrialización de primer orden;
- de estructuración nacional, con 500.000 a 1'000.000 habitantes, que se perfilan como centros de investigación, transferencia de tecnología y procesamiento industrial más avanzado, a la vez que una mayor diversificación productiva; y,
- de articulación internacional con 2'000.000 a 3'000.000 habitantes que por su escala estructuran un conjunto de servicios financieros, administrativos y de intercambios comerciales nacionales e internacionales.

Fuente: INEC, 2001. Proyección de población, 2009.

Elaboración: DPT-SPPP-SENPLADES, 2009.

Si bien es cierto que esta conformación no parte de la división político-administrativa, es un ejercicio imprescindible para que las poblaciones del Ecuador se miren y se reconozcan entre sí más allá de sus límites administrativos. De esta manera se logrará trascender lo político administrativo para generar propuestas mancomunadas que transformen el esquema territorial actual. Esta visión sin duda, exige una colaboración voluntaria de las autoridades locales para fomentar la capacidad de todo el grupo urbano en beneficio de todas las partes. Por su parte, el Estado central ha establecido una serie de intervenciones estratégicas, que permitan coadyuvar a la reducción de la brecha urbano-rural y a la universalización del acceso a servicios básicos eficientes en salud, educación, saneamiento, vivienda y empleo.

8.3.1. Garantía de derechos y prestación de servicios básicos

La garantía de derechos es un elemento sustancial a lo largo del Plan. El sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado y complementario apoya al mejoramiento de la cobertura de servicios básicos a fin de impulsar el acceso universal de la población a los mismos. En este ámbito tenemos dos niveles:

- La ampliación progresiva de la cobertura de servicios como salud y educación o mecanismos de protección social, los cuales se organizan a través de circuitos o distritos de cobertura nacional, considerando además los requerimientos de atención especializada y concatenación jerárquica entre unidades y prestaciones, de acuerdo a los grupos urbanos establecidos. Además, se requiere la identificación de áreas en donde dada la brecha histórica y la exclusión de ciertos

grupos poblacionales demandan una atención intensiva o itinerante para restaurar y promover el acceso a mecanismos de garantía de derechos.

- La dotación y mejoramiento de servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado -con su respectivo sistema de tratamiento de aguas- y manejo de los residuos sólidos, enfatizando en las zonas marginales de las áreas urbanas y en áreas rurales consolidadas. Para las áreas rurales dispersas será necesario estudiar soluciones alternativas que permitan una mejora de los servicios.

La planificación de los grupos urbanos debe buscar articular funciones entre ellos, complementar proyectos y gestionar infraestructuras y equipamientos especializados para lograr una mejora en las capacidades de sus territorios. Por otra parte, los gobiernos autónomos descentralizados deberán prever reservas de suelo para equipamientos de salud, educación y áreas verdes recreativas de acuerdo a las necesidades existentes en su territorio.

Cada tipo de red de asentamientos humanos o grupo urbano tiene requerimientos particulares que le permiten potenciar sus funciones en el contexto nacional. El cuadro que se muestra a continuación resume las articulaciones necesarias para reforzar para cada tipo de grupo urbano en función de proyecciones de población hacia el año 2025 en donde se identifican los requerimientos básicos de equipamiento. El objetivo es articular las capacidades nacionales desde una visión que potencia la complementariedad, para lo cual se plantea una distribución selectiva de infraestructuras, procurando equilibrar las intervenciones en el territorio.

Cuadro 8.1: Funciones según tipología de grupos urbanos

| Caracterización | Tipología de Grupo Urbano | | | |
|------------------------------------|--|---|--|---|
| | De Sustento | De Vinculación Regional | De Estructuración Nacional | De Articulación Internacional |
| Población al 2025 | Rango entre 75.000 y 100.000 habitantes | Rango entre 250.000 y 500.000 habitantes | Rango entre 750.000 y 1'000.000 habitantes | Rango > 2'000.000 habitantes |
| Educación | Educación básica, media, bachillerato. Colegios Técnicos y centros artesanales, escuelas taller y centros de investigación experimental. | Colegios Técnicos y centros artesanales, escuelas de taller, y centros de investigación experimental de acuerdo a vocaciones productivas. | Institutos de educación superior; conglomerado de universidades. Capacidad entre 50.000 a 100.000 estudiantes. | Institutos de educación superior; conglomerado de universidades. Capacidad entre 100.000 a 250.000 estudiantes. |
| Salud | Hospitales Básicos, unidades de emergencia, hospitales del día, consultorios médicos y dentales. | Hospitales Básicos, unidades de emergencia, hospitales del día, consultorios médicos y dentales, centros de rehabilitación física. Hospitales generales y clínicas. | Hospitales de especialidades. | Hospitales especializados y de especialidades. |
| Temas Productivos | Centros de acopio, bancos de semillas, venta de productos agrícolas. | Concentraciones de industrias y manufacturas, empresas transportistas. | Economía de tecnología, plataformas productivas (relacionados a las universidades). | Servicios financieros, economía de alta tecnología, parques industriales. |
| Movilidad, Energía y conectividad. | Red vial secundaria, con dos carriles por sentido. | Red vial secundaria, con dos carriles por sentido. | Aeropuertos nacionales, red vial secundaria con dos carriles por sentido. Puertos nacionales. | Aeropuertos y puertos internacionales, transferencias multimodales, red vial principal con tres carriles por sentido. |

Fuente: SENPLADES, 2009

Elaboración: SENPLADES.

8.3.2. Productividad, diversificación productiva y generación de valor agregado de los territorios

La productividad territorial requiere de sinergias entre los diferentes sistemas productivos, tanto rurales como de los grupos urbanos, para que en cada uno de ellos se perfilen estrategias que promuevan la economía endógena. Es importante relevar el concepto de productividad sistémica por encima del de competitividad, pues se pretende aprehender el funcionamiento de sistemas tipo red que tiendan a perfeccionarse en el sentido de servir mejor a un modelo de desarrollo que privilegie las articulaciones y complementariedades para el mejoramiento de las condiciones de vida, las capacidades y potencialidades humanas. A la competitividad se la piensa desde las posibilidades de integración a distintos niveles, tal como demandan los procesos de *globalización*. Es decir, la integración de las regiones hacia lo nacional y la

integración de lo nacional con lo macro-regional y lo mundial.

Para superar la dicotomía entre lo urbano - rural, en la que la producción agrícola entra en el sistema nacional e internacional, sin que exista una relación de consumo hacia los nodos urbanos más cercanos, y en la que los centros urbanos ofrecen servicios y productos que tienen poca relación con la producción material y humana local, es necesario: la conformación o fortalecimiento de la estructura policéntrica, desde una perspectiva de cadena de valor y generación de empleo, que implica fortalecer los nodos *de sustento (agro)-productivo*, correspondientes a los ámbitos básicos del desarrollo rural; vincular éstos a la productividad sistémica en un enfoque diversificado en varias escalas correspondientes con las diferentes tipologías de grupos urbanos establecidas, donde: el grupo *de vinculación regional* se especialice en procedimientos

primarios -industrias o manufacturas de primer orden, procedimientos de uno o dos productos primarios; los *de estructuración nacional* se enfocan hacia procedimientos avanzados - industrias especializadas donde confluyen varios productos primarios; y los *de articulación internacional* se orienten en procedimientos especializados -industria de (alta) tecnología, especialización científica. Otra entrada de especialización productiva, con un alto potencial redistributivo, es el turismo.

8.4. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria

El Buen Vivir en los territorios rurales se sustenta en pilares fundamentales como lo son recuperar la producción nacional de alimentos, principalmente campesina, para garantizar la reproducción social de todos los habitantes de las zonas rurales y articular el desarrollo rural equitativo al desarrollo nacional. Ello implica democratizar el acceso a los medios de producción, principalmente tierra, agua, mercados y créditos; así como garantizar la prestación de servicios básicos en los territorios rurales. La estrategia territorial nacional, fundamentada en el análisis de varios estudios (Brassel, 2008: 11) considera que para llevar el desarrollo endógeno a los territorios rurales se debe avanzar hacia un modelo de agro-producción sobre la base de la asociatividad, mediante la identificación de unidades de producción agrícolas (UPAs) óptimas para cada caso que permitan manejar con eficiencia económica la producción agropecuaria y que logre incluir varios parámetros como son la generación de empleo, de ingresos y de riqueza (valor agregado neto).

Para que este modelo pueda prosperar se requiere de un contexto de soporte básico al desarrollo y el Buen Vivir en los territorios rurales que tiene que ver con: la democratización de los medios de producción, en particular el acceso a tierra, agua, crédito y conocimientos; la promoción de cadenas cortas, la diversificación de la producción; la asociatividad; la disponibilidad de infraestructura de movilidad adecuados, entre otros. Por otra parte, es necesario mejorar los servicios básicos de los asentamientos rurales y crear incentivos hacia actividades comerciales y del sector terciario en las poblaciones rurales. Cada territorio rural de

cada provincia requiere de un análisis específico de sus potencialidades productivas y de las condiciones estructurales en las cuales se ha desenvuelto la población rural, incluyendo las especificidades en cuanto a capacidades humanas, incentivos y apoyos.

8.4.1. El contexto territorial básico de sustento al desarrollo rural

Las políticas de desarrollo de la producción asociativa, sea esta agrícola, pecuaria, silvicultura, pesca, acuicultura se complementan mediante un contexto de soporte que integre los conceptos de cadena corta y diversificación de la producción, en base a:

- Un ámbito espacial con una producción suficientemente diversificada para tener un nivel básico de complementariedad y amplitud de la oferta producida, tanto para consumo humano como para procesamiento artesanal.
- Un contexto de priorización a la producción autóctona en base a la biodiversidad del medio, potenciando la diversificación de la producción, como parte del reconocimiento a los saberes y conocimientos reconociendo un estado plurinacional.
- Una oferta de micro servicios, cerca de los espacios de producción o dentro del mismo contexto espacial de sustento para que los ingresos económicos tengan un destino interior, y produzcan una base más amplia de consumo local.
- Una base mínima de asociatividad que permita que los productores tengan un apoyo organizacional que defienda sus intereses frente a los procesos de procesamiento, comercialización y distribución de sus productos.

8.4.2. La diversificación de la producción agroalimentaria: soberana, sana, eficiente

La producción primaria o rural deberá considerar tres principales mercados, en el siguiente orden: el consumo interno que permita garantizar la soberanía alimentaria, la producción para la industria nacional con miras a encadenamiento productivos, generación de empleo y valor agregado a la producción, y la exportación considerando la inserción inteligente y soberana en el mundo mediante la ubicación de mercados alternativos de productos y destinos.

La distribución actual de la producción primaria en el país es muy heterogénea, ciertas áreas se dedican casi exclusivamente a productos agrícolas de exportación, mientras otras a la producción de alimentos para el consumo interno, en general hay una producción deficiente para el desarrollo industrial o manufacturero. Si bien existen algunos productos que presentan excedentes nacionales, como es el caso de la leche y el arroz en ciertos momentos del año.

Diversificar la producción es un eje importante para establecer los ámbitos de sustento al desarrollo rural, en particular para asegurar las cadenas cortas y el retorno de los flujos de riqueza a los espacios rurales. Además diversifica las fuentes de ingresos, haciendo la economía local menos dependiente de flujos de mercados locales, nacionales e internacionales. La misma diversificación introduce otros conceptos de eficiencia que van más allá de la producción agrícola misma, incorporando todo el ciclo de los productos hasta el consumo porque reduce costos e impactos de transacciones y de transporte. Finalmente, contribuye a un desarrollo sustentable porque un espacio de producción diversificada desde el punto de vista biológico, en contraste con grandes extensiones de monocultivos, ocupa menos fertilizantes o pesticidas, y puede fácilmente controlar sus cultivos en base a prácticas agro-ecológicas.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria. La misma que se sustenta en el reconocimiento del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, para lo cual es necesario incidir tanto en las condiciones de producción, distribución y consumo de alimentos. El reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, el incentivo a la agroecología y la diversificación productiva debe complementarse con la identificación y planificación de los requerimientos de abastecimiento nacional de alimentos, en consulta con productores y consumidores, así como de impulso a políticas fiscales, tributarias, arancelarias, que protejan el sector agroalimentario nacional, para evitar la dependencia en la provisión de alimentos. Los retos fundamentales en cuestión de soberanía alimentaria que se presentan están en la aplicación al derecho a la alimentación, en la implementación de reformas redistributivas; en la regulación

a la agroindustria, en la necesidad de definir un nuevo modelo de desarrollo para el sector agropecuario.

En términos de planificación territorial, la zonificación del uso del suelo agrícola debe realizarse en función de la aptitud de los mismos, considerando vocaciones productivas existentes y deberá velarse por el cumplimiento en el uso establecido. También se deberán incorporar mecanismos para la democratización de los medios de producción (tierras, agua, créditos y mercados) así como gestionar sistemas de almacenamiento, de riego y de movilidad adecuados para fomentar la producción. El mejoramiento de la productividad rural requiere además de centros de apoyo técnico y capacitación así como de la promoción de centros de investigación y desarrollo aplicados a la producción agropecuaria de acuerdo a las potencialidades existentes.

8.5. Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad

Las infraestructuras de movilidad, energía y conectividad son poderosas estructuras que atraviesan el territorio nacional con diferentes densidades y calidades. Son inversiones de alto costo e impacto que requieren un cuidadoso análisis para su implantación. Por tal motivo, las infraestructuras en cuestión deben ser jerarquizadas de modo que generen corredores adecuados para los intercambios y flujos de acuerdo a cada tipo de territorio, esto permite una selectividad estratégica de la inversión para consolidarla como apoyo a la transformación de largo plazo que el país requiere, y a su vez reducir los eventuales impactos negativos y la generación de riesgos sobre el territorio.

8.5.1. Movilidad: eje vertebral y enlaces horizontales

El término movilidad está enfocado a considerar todos los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a los servicios básicos y sociales y a la necesidad de movilización de las áreas de producción y de comercialización. Constituye el conjunto de desplazamientos de bienes y personas que se producen en un entorno físico y/o ámbito



determinado, estos desplazamientos son realizados en diferentes modos de transporte: terrestre, aéreo, fluvial, marítimo. Es necesario diferenciar entre movilidad que se refiere a todo el colectivo de personas y objetos móviles, mientras que el “transporte” sólo considera traslados de tipo mecánico, olvidando el componente social y volitivo, que es el deseo y la voluntad de trasladarse en óptimas condiciones. En la actualidad, se habla de movilidad sustentable como la satisfacción en tiempo y costos razonables de los desplazamientos requeridos minimizando los efectos negativos en el entorno y mejorando la calidad de vida de las personas. La movilidad sustentable en el Ecuador requiere de un mayor y más eficiente flujo interno y externo de bienes y personas. Para lograr este objetivo se requiere un enfoque de movilidad intermodal y multimodal.

La gestión de la movilidad supone ante todo el análisis de la situación actual del transporte de mercancías y pasajeros basado en la demanda y el destino, así como una serie de herramientas destinadas a apoyar y fomentar un cambio de actitud y de comportamiento de los componentes de la movilidad que conduzca a modos de transporte sostenibles. Adicionalmente a esto, es importante contemplar el factor de riesgos en cuanto a la infraestructura para la movilidad, considerando además que el Ecuador es un territorio que presenta una alta concentración de amenazas ambientales (fallas geológicas, alto vulcanismo, el fenómeno de El Niño) que generan una vulnerabilidad de la población y una restricción de los flujos de bienes y personas ante dichos eventos.

La infraestructura es el soporte físico para que se realicen las actividades productivas y la organización del sistema de asentamientos. La intervención en las mismas se identifica con la capacidad de un país o región para estructurar y establecer un modelo económico-territorial propio y diferenciado. La infraestructura está constituida por todo el capital fijo, o capital público y privado fijo, que permite el amplio intercambio de bienes y servicios así como la movilidad de los medios de producción.

La red vial del Ecuador es amplia en cobertura; sin embargo, la falta de jerarquización hace que el mapa vial sea fragmentado e ineficiente. La Panamericana, es el corredor central del país. Desafortunadamente, es una infraestructura poco

homogénea con diferentes jerarquías a lo largo de su extensión. La velocidad promedio de su recorrido es de 60 km/h.

La estrategia territorial nacional caracteriza a este eje vertebral como estructurante de nivel nacional e internacional, pues conecta al país con Colombia hacia el norte y con Perú hacia el sur. Dicha caracterización implica una estandarización de las características básicas de la vía, incluyendo la velocidad de diseño, el tipo de acceso directo, los tipos de cruces, etc.

En un segundo nivel, se considera una serie de enlaces horizontales o corredores longitudinales. Ellos vinculan a los nodos de estructuración nacional, además de conectarse con el eje vertebral. Las vías de este nivel aportan al desarrollo industrial y a la promoción de encadenamientos productivos, sumando al modelo de desarrollo endógeno.

Un tercer nivel, finalmente, completa la red vial del país. Este nivel forma circuitos cortos en el sistema jerárquico de corredores, complementando al segundo y primer nivel. De ese modo se genera un sistema nacional articulado y jerarquizado.

Para obtener una visión integral del sistema vial es necesario entender las infraestructuras fundamentales que la componen, por un lado están los puertos y aeropuertos y por otro están los puentes y terminales terrestres, a esto debe añadirse el fragmentado transporte ferroviario, relegado al olvido por muchos años, que requiere una rehabilitación integral como medio de transporte de pasajeros y como medio para impulsar la estrategia de desarrollo turístico del país.

Los puertos son muy importantes para el comercio exterior y la comunicación con áreas peninsulares del país. Hay cuatro puertos localizados estratégicamente a lo largo de la Costa que funcionan y manejan volúmenes de carga distintos, esto son: Puerto Esmeraldas, Puerto de Manta, Puerto de Guayaquil, Puerto Bolívar en Machala. Esto se complementa con una importante red de puertos artesanales de importancia estratégica para el comercio pesquero nacional.

En el sector del transporte aéreo hay debilidades en la aplicación y control del cumplimiento de normas nacionales e internacionales en lo relacionado con la navegación aérea, el funcionamiento

de aerolíneas y la prestación de servicios aeroportuarios, frente a esta situación es necesario una clara jerarquización aeroportuaria, una mejora en la calidad del servicio y mejorar el cumplimiento de normativas en cuanto a seguridad aérea. El manejo adecuado de estas infraestructuras es clave para el desarrollo turístico, tanto interno como externo.

Finalmente, cabe remarcar que una adecuada categorización de estas infraestructuras nacionales requiere una articulación con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en cuanto a gestión del suelo para garantizar la disponibilidad de equipamientos y servicios complementarios. Para el tratamiento adecuado de la vialidad, construcción, reparación, mejoramiento y mantenimiento de las vías, se deberá: propiciar el trabajo mancomunado entre los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, mediante el establecimiento de acuerdos que permitan una clara responsabilidad de funciones pero que a su vez permitan la complementariedad entre sistemas de movilidad y transporte. Ello requiere además velar por el buen servicio y gestionar mejoras en los sistemas de transporte público local, garantizar el cumplimiento de las distancias de afectación a las vías nacionales y establecer normativas locales para el diseño vial adecuado. Desde el ámbito local se debe avanzar en la elaboración de normativas para el adecuado uso del espacio público, privilegiando el transporte público y los sistemas alternativos de movilidad no motorizados.

8.5.2. Generación, transmisión y distribución de energía

En los últimos 15 años el país ha experimentado una fuerte dependencia de combustibles fósiles generando un cambio notable en su matriz energética, la energía eléctrica producida de fuentes térmicas equivale al 43,3% en la actualidad, mientras las provenientes de fuentes hidroeléctricas es de 45,3% (CONELEC, 2009)

El desarrollo del sector energético es estratégico para el Ecuador. En esta perspectiva el desarrollo del sector deberá garantizar el abastecimiento energético a partir de una apuesta a la generación hidroeléctrica que permita reducir de manera progresiva la generación termoeléctrica y un fortalecimiento de la red de transmisión y subtransmisión, adaptándola a las actuales y futuras condiciones de oferta y demanda de electricidad.

Esto deberá complementarse con la inserción paulatina del país en el manejo de otros recursos renovables: energía solar, eólica, geotérmica, de biomasa, mareomotriz; estableciendo la generación de energía eléctrica de fuentes renovables como las principales alternativas sostenibles en el largo plazo.

Todas estas intervenciones deberán mantener el equilibrio ecológico de las fuentes para lo cual deberán respetarse exigentes normativas ambientales. Todo ello estará acompañado por políticas de distribución equitativa de la energía, pues es un insumo imprescindible para la industria nacional y el desarrollo productivo del país.

Desde el ámbito local, se debe gestionar la mejora y ampliación del alumbrado público de las localidades así como también la elaboración de normativas específicas para los cascos urbanos históricos en cuanto al manejo de las redes de energía y conectividad. Se deberá priorizar la extensión de las redes eléctricas y de conectividad para zonas rurales, dando facilidades y gestionando de manera conjunta con la comunidad su implantación y también velar por el cumplimiento de la normativa eléctrica en cuando a las distancias y afectaciones que deben mantener los cables de alta y media tensión, en zonas urbanas, rurales y naturales.

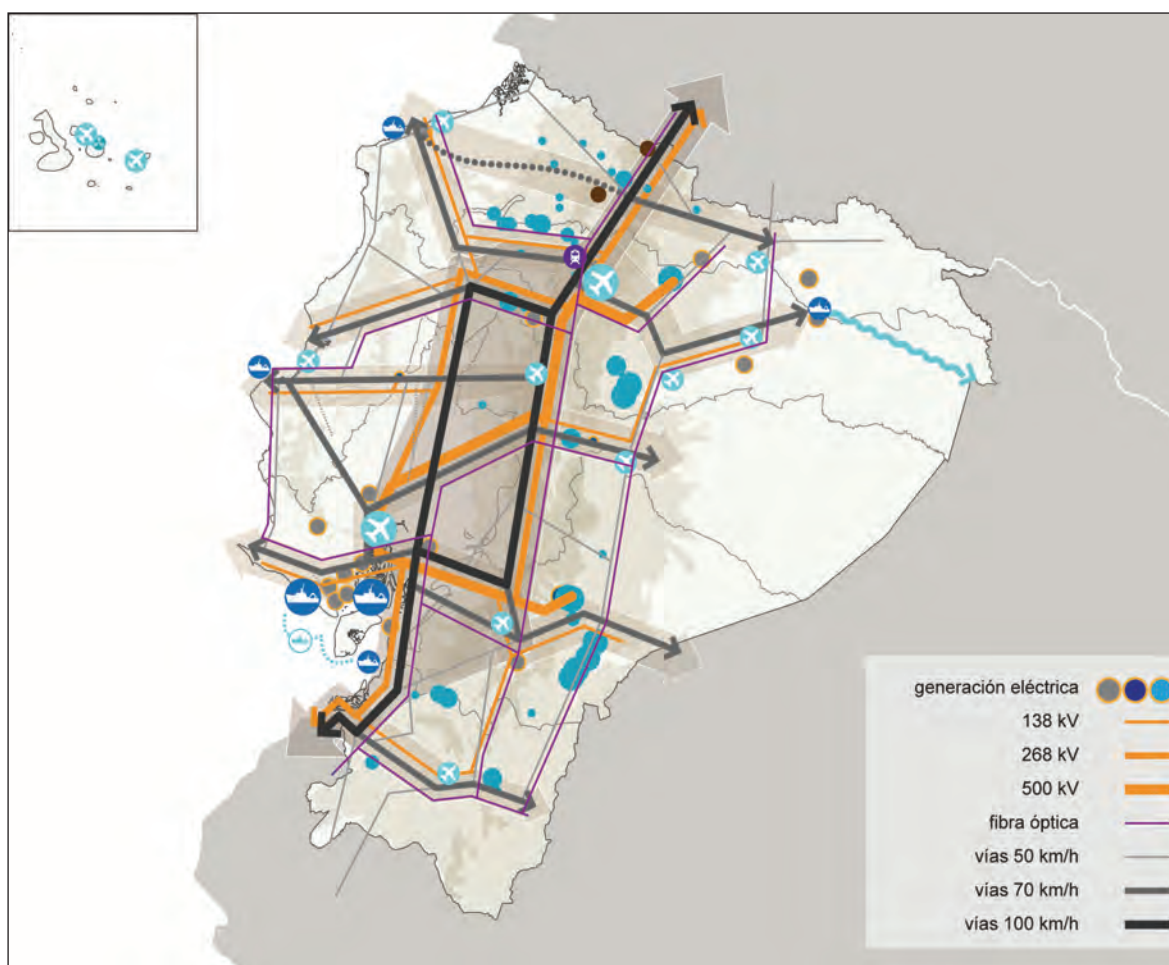
8.5.3. Conectividad y telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones se ha desarrollado de manera asimétrica en los últimos años en el Ecuador, por una parte se evidencia un permanente crecimiento en la oferta y demanda de telefonía móvil y, por otra, un estancamiento en la oferta de telefonía fija. La tendencia en el mercado mundial demuestra que la telefonía fija todavía puede seguir desarrollándose a partir del uso de nuevas tecnologías y ofrecer nuevos servicios, bajo el concepto de convergencia de servicios, tales como Triple Play (televisión, telefonía e Internet), banda ancha, etc. Por otro lado el acceso a Internet muestra un desequilibrio que privilegia los centros poblados principales.

A nivel nacional se identifica la necesidad de extensión de la red de telefonía fija y el acceso a Internet en el territorio nacional, desarrollando nuevas infraestructuras en zonas urbano-marginales y rurales del país, que permitan democratizar el acceso en escuelas públicas, centros comunitarios y oficinas públicas en todos los niveles de gobierno.



Mapa 8.3: Corredores jerárquicos de infraestructura de movilidad, conectividad y energía



Fuente: Energía eléctrica (Plan de expansión del sector eléctrico-MEER y Transelectric 2008), Conectividad-fibra óptica (Corp. Nac. Telecomunicaciones, Fondo Solidaridad, 2009), Vialidad (MTOP, 2008), Puertos (Dig. Mer, 2005; IGM, 2003), Aeropuertos (DAC, 2003).

Elaboración: SENPLADES.

8.6. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables

El Ecuador es un país multidiverso en paisajes, relieves y recursos naturales. El patrimonio natural ecuatoriano es un recurso estratégico de importancia nacional para el Buen Vivir, que debe ser utilizado de manera racional y responsable garantizando los derechos de la naturaleza, como lo establece la Constitución. El paisaje natural ecuatoriano, formado por áreas naturales,

agropecuarias y urbanas, debe ser entendido como un solo territorio con diferentes usos y vocaciones, conformado por recursos renovables y no renovables, cada uno con sus particularidades específicas y una serie de presiones y conflictos que deben encontrar soluciones integrales en cada intervención.

El adecuado manejo del patrimonio natural es la base del desarrollo nacional, considerando además que la estrategia de largo plazo enfatiza en la sociedad del bioconocimiento, la estrategia territorial debe enfocarse en el respeto, conservación y uso y manejo racional y responsable de todas las áreas de cobertura natural del país.

8.6.1. Biodiversidad terrestre y marina

El Ecuador es uno de los 17 países megadiversos del mundo, es el lugar con mayor concentración de especies, albergando entre un 5 y 10% de la biodiversidad del planeta. En la actualidad, más de la mitad de la superficie nacional tiene cobertura natural¹⁰⁹. El país cuenta con el Archipiélago de Galápagos, el cual es un laboratorio viviente de la evolución de las especies, y con la Amazonía, la cual es una reserva natural mundial, con un patrimonio natural y ecológico sin comparación a nivel mundial en términos de biodiversidad. Sin embargo, la conservación y la valorización e inserción activa de esta riqueza no se ha visto reflejada en su verdadera magnitud.

A pesar de la existencia de ciertas áreas que actualmente gozan de categorías de conservación, al ser parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), es deber del Estado conservar “todas” las áreas naturales (terrestres y marinas) que aún existen en el territorio nacional, y no únicamente las que se encuentran delimitadas por el PANE, ya que de los procesos ecológicos de las áreas naturales depende el equilibrio de la naturaleza, tanto de la vida humana como del resto de seres vivos.

La Constitución reconoce los derechos de la naturaleza, como un elemento indispensable, que debe ser respetado para alcanzar el Buen Vivir (sumak kawsay). La visión capitalista de los países industrializados de relegar a la naturaleza a espacios limitados arbitrariamente no puede ser asumida por el Ecuador, donde la situación es diferente, y el 52% del territorio nacional posee una cobertura vegetal natural importante, una nueva visión de conservación, tratamiento, uso responsable y recuperación que garantice el respeto de todas y cada una de las áreas naturales, independientemente de su singularidad en términos de biodiversidad, estado o vulnerabilidad es imprescindible. Se reconoce la necesidad de mejorar la conservación y recuperación de las áreas del PANE pero considera que las políticas deben enfocarse a toda

la cobertura natural cuyo reto es mirarlo como un activo económico con potencial para dinamizar al país, para lo cual se requiere invertir en conocimiento, tecnología y manejo adecuado.

Los ecosistemas terrestres continentales que actualmente no se encuentran representados en el PANE se localizan de manera especial en la Costa, los Andes Australes y la Amazonía Sur (TNC, 2007). Las áreas de prioridad marina son: los sistemas submareales de San Lorenzo; los fondos duros submareales en Galera-Muisne; los sistemas corales y fondos rocosos de la Isla de la Plata, la zona marina del Parque Nacional Machalilla con sus arrecifes coralinos y fondos rocosos y; Santa Elena con sus recursos intermareales, submareales rocosos y de aguas profundas (TNC, 2007).

También es indispensable considerar a aquellos ecosistemas frágiles, que por sus funciones, sensibilidad y alto grado de amenaza deben ser tratados de una manera especial. Estos ecosistemas son principalmente los manglares y los páramos. Los primeros, aparte de ser el hábitat de una gran diversidad de especies y cumplir funciones de barreras naturales contra inundaciones, son amenazados por la construcción de camaroneras, mientras que los segundos, indispensables para la reserva de agua dulce, son amenazados por el crecimiento acelerado de la frontera agrícola, la contaminación y la quema, por lo que la necesidad de protegerlos es importante.

En el caso de la Amazonía, la zona centro-norte se ha visto influenciada por la explotación petrolera y la infraestructura vial asociada, lo que ha ocasionado cambios ambientales y pérdida de biodiversidad y requiere procesos de remediación, restauración o recuperación. En el caso de la Amazonía centro-sur, que hasta hoy se ha mantenido aislada y relativamente imperturbada, pero que en la actualidad se enfrenta al fenómeno de la explotación minera, requiere que el Estado considere todas las medidas necesarias para garantizar que los impactos, aunque inevitables, sean reducidos al máximo. Para lo

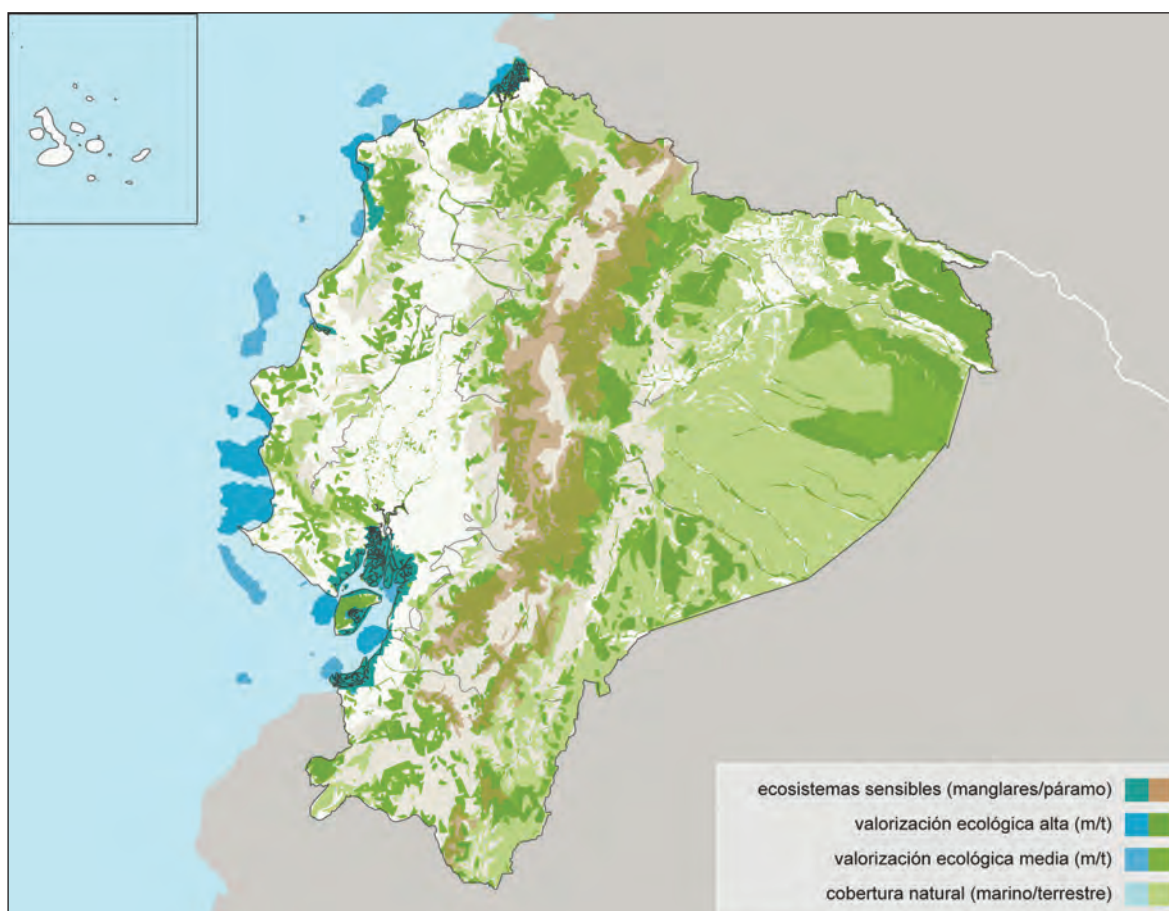
¹⁰⁹ “Las áreas de cobertura de vegetación natural constituyen el 52% del territorio ecuatoriano de los cuales un 17% están conformados por el “Patrimonio de Áreas Naturales del Estado” (PANE) conformado por el sistema nacional de áreas protegidas y bloques protectores. Adicionalmente a ello, se suman las áreas de protección marina 1.164 km² y 47.098,58 km² de protección del Archipiélago de Galápagos” (MCPNC, 2009).

cual, será necesario trabajar de manera mancomunada con las nacionalidades y pueblos que habitan estas zonas.

Cabe resaltar que todas las áreas protegidas deberán contar con planes de manejo ambiental, mientras que para aquellas áreas degradadas o en proceso de degradación por distintos procesos productivos es necesario impulsar procesos de gestión o remediación ambiental.

En suma, la naturaleza posee un valor directo e indirecto en las actividades de la sociedad, la bio-diversidad debe ser entendida como fuente importante de ciencia, tecnología y actividad económica derivada, garantía de la soberanía y seguridad alimentaria, fuente del turismo nacional e internacional o fuente de oxígeno, en el caso de los bosques, con una potencial importancia en el mercado de bonos de carbono, a nivel mundial.

Mapa 8.4: Valorización de cobertura natural terrestre y marina



Fuente: Vegetación remanente por ecosistema continental (PROMSA 2002, EcoCiencia 1999). Identificación de vacíos y prioridades de conservación para la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental (EcoCiencia, TNC, CI, MAE, 2006)

Elaboración: SENPLADES.

La gestión de la biodiversidad terrestre y marina requiere del involucramiento activo de las comunidades en la gestión sostenible de las áreas naturales y sus zonas de amortiguamiento. Además, es importante fomentar la recuperación de suelos degrada-

dos, fomentar la reforestación y el manejo sostenible de la tierra. Ello implica también un riguroso control para limitar el crecimiento de la frontera agrícola en base a una identificación de usos del suelo en función de vocaciones y capacidades productivas.

8.6.2. Gestión de cuencas hidrográficas y recursos hídricos

El agua es un derecho fundamental del ser humano, es deber del Estado garantizar su adecuado uso y distribución, priorizando el consumo humano a otros usos, entre los que se encuentran el riego, la soberanía alimentaria y otras actividades productivas para lo cual es necesario un adecuado control de la contaminación de todas fuentes hídricas.

En cuanto a disponibilidad de recursos hídricos, el Ecuador es un país privilegiado. Sin embargo, la distribución de la escorrentía en el interior del territorio es irregular lo que provoca zonas con gran déficit, el cual se agrava en el caso de grandes concentraciones urbanas y la escasa conciencia ciudadana sobre su adecuado manejo y preservación. En la vertiente del Pacífico la disponibilidad de agua es de 9.6110 m³/año/hab. y en la vertiente Amazónica es de 111.100 m³/año/hab. La estrategia territorial busca lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cada una de sus cuencas hidrográficas.

El agua para consumo humano (potabilizada o entubada) abastecía en el 2006 a un 67% del total de hogares del país (82% en zonas urbanas y 39% en zonas rurales), siendo uno de los retos para el país impulsar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable.

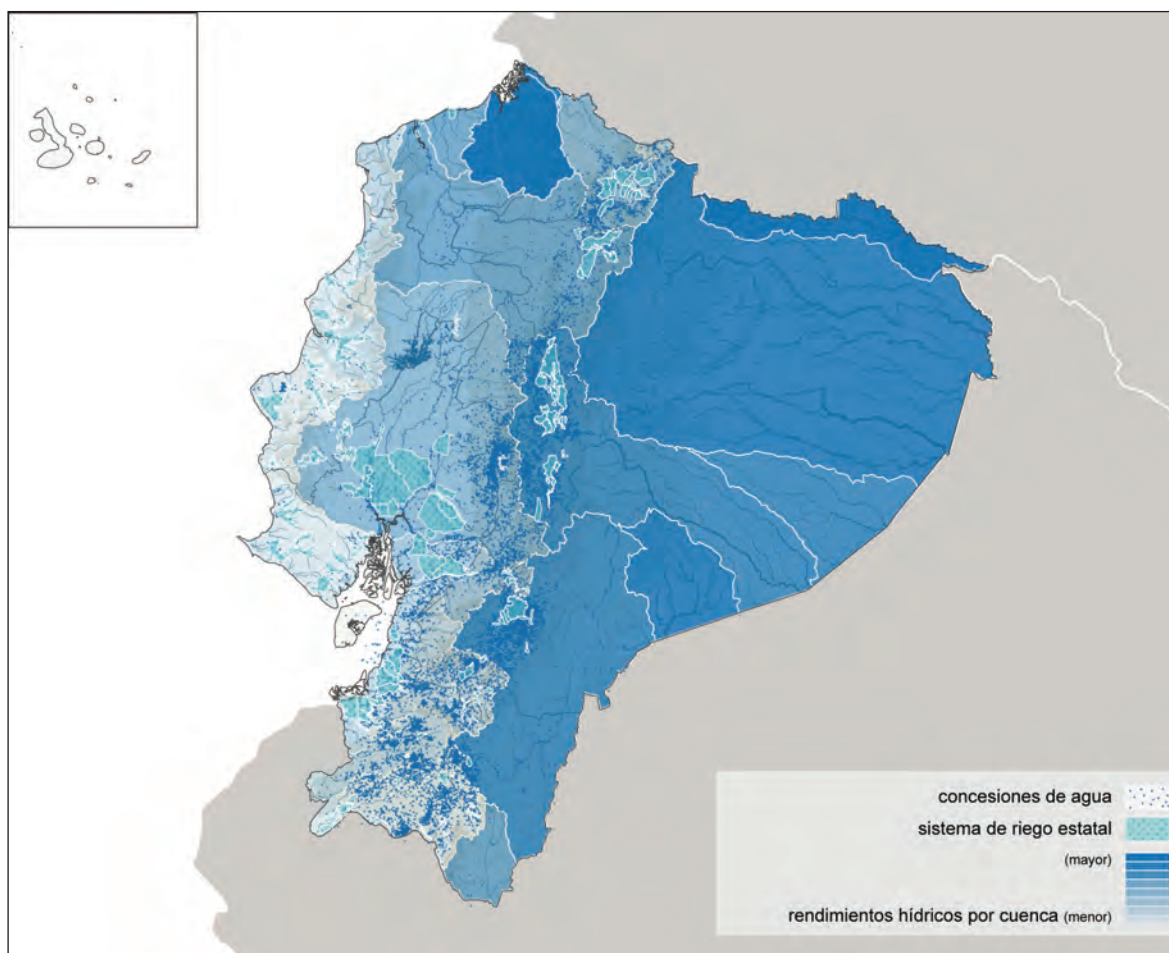
En cuanto al agua para riego, ésta cubre una superficie del 30% de las áreas cultivables del país. El riego por superficie se utiliza en el 95% de las superficies regadas en el país, mientras que la aspersión y el riego localizado se han desarrollado especialmente en la Costa para cultivos de exportación y en la Sierra para el sector florícola. El 88% de los regantes son minifundistas y disponen entre el 6 y el 20% de los caudales totales disponibles para riego, mientras que entre el 1 y 4% del número de regantes son

terratenientes y disponen entre el 50 y 60% de estos caudales, lo que demuestra la terrible inequidad en la distribución. Existen 2.890,29 m³/s legalmente concedidos, distribuidos a nivel nacional en 88% Sierra, 11% Costa y 1% Amazonía y Archipiélago de Galápagos; estimando un promedio de uso legal del agua que no sobrepasa el 60% del caudal total usado en el Ecuador; frente a esta realidad se establece la necesidad de fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola.

En cuanto al uso del agua para generación de energía, ha existido una disminución en el porcentaje de energía generada por fuentes hídricas, en 1994 representaba el 58%, habiendo disminuido al 42% en el año 2006, debido a la falta de inversión en este sector y el incremento de utilización de termoeléctricas, lo que ha dado lugar a situaciones periódicas de racionamiento eléctrico del país. En este contexto, el Estado tiene como uno de sus más importantes proyectos el cambio de la matriz energética, en el que se pretende aumentar la generación de energía por fuentes hidroeléctricas y de otras fuentes de energía renovables. Se deberá promover el uso responsable y técnico del agua con fines de hidro-generación energética.

Para complementar una visión de gestión integral, será necesario adicionalmente consolidar la cultura del buen uso del recurso agua en la sociedad y prevenir los riesgos ocasionados por inundaciones y sequías. Para que todo esto sea posible, es imprescindible una gestión interinstitucional adecuada que permita mejorar este estratégico recurso. Finalmente, se debe tomar en cuenta la organización social requerida para la administración y gestión con enfoque de cuenca hidrográfica, considerando así, la diversidad de usos y usuarios en base a la prelación constitucional y bajo el precepto fundamental de la accesibilidad universal al agua.

Mapa 8.5: Cuencas hidrográficas y sus caudales hídricos



Fuente: SENAGUA 2009.

Elaboración: SENPLADES.

La gestión de los recursos hídricos debe garantizar la dotación de agua que permita satisfacer necesidades básicas y de uso humano, pero también debe hacer énfasis en el mejoramiento de los sistemas de concesión y asignación de usos en base a criterios técnicos definidos por la autoridad única del agua. Al nivel local es fundamental impulsar la ampliación de la cobertura y calidad del servicio de agua potable, así como también garantizar la mejora de los sistemas de alcantarillado e implementar soluciones para minimizar los impactos de las descargas de desechos líquidos y contaminantes sobre cauces naturales. En el ámbito rural se debe fomentar el uso eficiente del agua para la producción agrícola.

8.6.3. Recursos naturales no renovables

Los recursos no renovables son aquellos que por su origen no son susceptibles de reproducirse ni renovarse, al menos no en tiempos históricos; es decir se “agotan”. Un 19% de la superficie del territorio ecuatoriano posee importantes recursos naturales no renovables: reservas petroleras, yacimientos minerales metálicos y no metálicos, estas actividades – con todas las precauciones que se puedan implementar – tienen impacto ambiental en su entorno, directo e indirecto; sin embargo, son fundamentales en el funcionamiento de la sociedad y como fuente de divisas para el país.

En este contexto, el Estado ecuatoriano reconoce la importancia sustancial de estas actividades para la economía del país y considera que deberán darse exigiendo el estricto cumplimiento de normas ambientales y reglamentos que, a lo largo de todo el proceso de exploración, construcción, extracción y remediación, deberán considerar como eje transversal lo ambiental y demás obligaciones que establezca el Estado ecuatoriano. Por su parte, el Estado se ha comprometido a que los primeros beneficiarios de estas actividades productivas extractivas sean las comunidades aledañas a los proyectos. Así también, es necesario implementar acciones para la restauración, rehabilitación y remediación ambiental sobre las áreas extractivas existentes. Todas las zonas de extracción de recursos no renovables son una prioridad nacional porque deberán combinar el uso racional y responsable de lo extractivo y el manejo sustentable de los demás activos ambientales del país.

Es potestad del Gobierno Nacional la gestión de los recursos no renovables en tanto sector estratégico para el desarrollo nacional. La asignación de concesiones para la exploración, prospección y explotación de recursos naturales debe realizarse bajo estrictos parámetros ambientales considerando además la participación de las comunidades locales en las diferentes etapas de conceptualización y ejecución de los proyectos. Es importante considerar que todas las obras estructurales del Estado deberán ser debatidas con la comunidad a través de mecanismos como la consulta previa y otras formas de participación social.

Por otra parte, la actividad extractiva demanda una serie de intervenciones adicionales, tales como vías, puertos, generación eléctrica, así como los requerimientos específicos de los asentamientos humanos que generan servicios complementarios a dichas actividades productivas, por lo que la dotación de equipamientos deberá a su vez considerar los impactos ambientales adicionales y analizar sus efectos con el fin de minimizarlos.

8.6.4. Gestión integral y reducción de riesgos

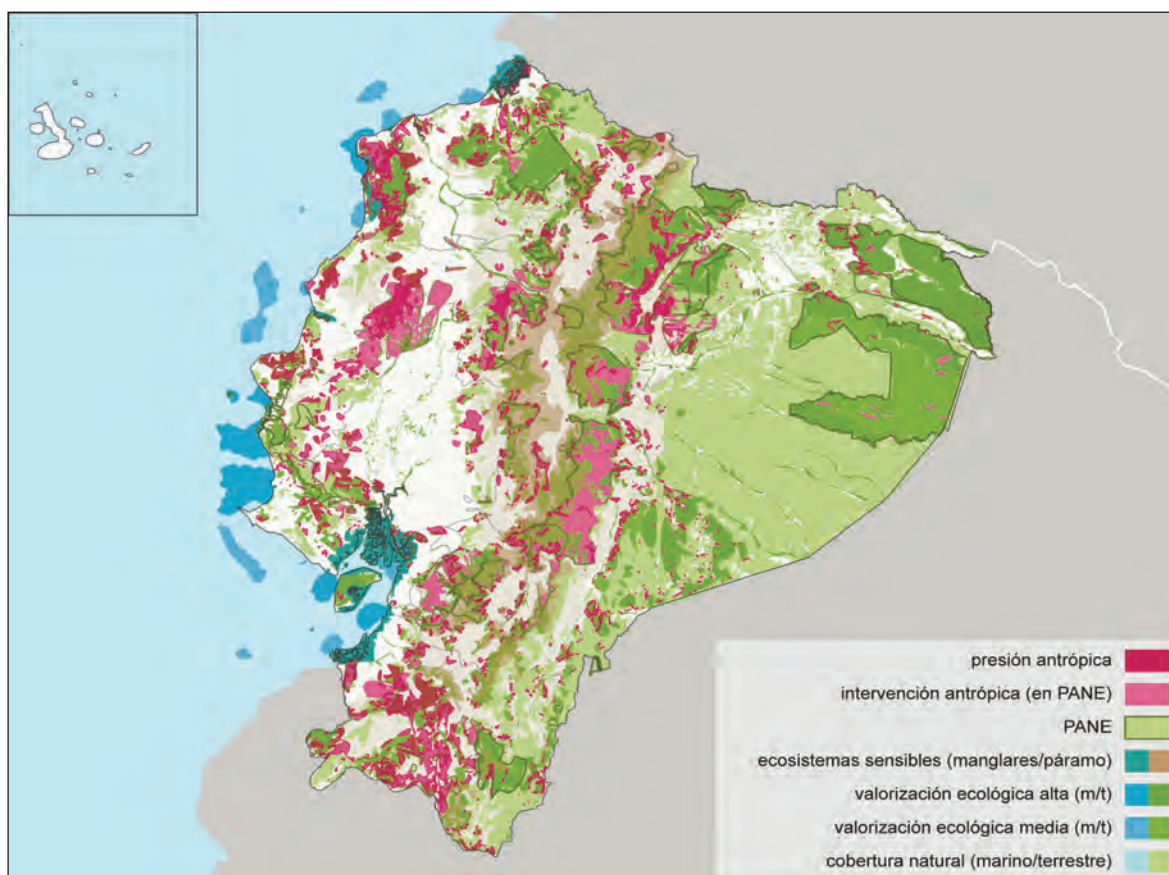
“En el Ecuador varios factores propician la concretización de amenazas, tales como abundantes precipitaciones de elevada intensidad, vertientes empinadas y de gran extensión, formaciones geológicas sensibles a la erosión, planicies fluviales con débil pendiente (cuenca del Guayas), zonas de subducción de la placa de Nazca con la placa Sudamericana (una de las más activas del mundo) que origina terremotos, erupciones volcánicas de tipo explosivo, etc.” (Trujillo, D’Ercole, 2003: 111)

Sobre esta serie de manifestaciones naturales se asientan poblaciones, infraestructuras y servicios que no necesariamente han considerado su exposición frente a una amenaza generando un alto nivel de vulnerabilidad del territorio y que enfrentan al país a la ocurrencia de desastres de diferente magnitud. No obstante, muchos de estos desastres serían prevenibles si se adoptan medidas que pasan por un adecuado ordenamiento territorial, la planificación de la inversión, una cultura de prevención, el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores y un enfoque que privilegie la mitigación de los riesgos ya existentes.

Sin embargo, las emergencias existen en mayor o menor magnitud en todo el mundo y en Ecuador se debe trabajar en una preparación adecuada y eficiente de la respuesta frente a desastres de diferente magnitud porque solo el adecuado manejo de una emergencia logrará una rápida recuperación sin repercusiones sociales y económicas importantes para el país.

En efecto, lograr convivir y minimizar los riesgos que vamos creando y recreando como sociedad es fundamental para crear territorios seguros para la vida y las inversiones. Cabe remarcar la importancia de incorporar de manera transversal la variable riesgos en la planificación y ejecución de toda obra pública a fin de reducir la vulnerabilidad de la población y las infraestructuras.

Mapa 8.6: Cobertura natural y zonas de presión antrópica



Fuente: Mapa de multiamenazas (DINAREN-MAG, INFOPLAN, INAMHI, IGM, IG/EPN, IRD, CEC, 2000).

Elaboración: SENPLADES.

8.7. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural

“La geografía cultural en vez de discutir la influencia del medio ambiente como factor determinante en la conducta del hombre, decidió explorar la forma cómo las culturas humanas han adaptado su medio ambiente” (Bocchetti, 2006: 338).

A partir del reconocimiento de que el Ecuador es un país de gran diversidad cultural y étnica y en su territorio coexisten una serie de componentes y manifestaciones culturales heterogéneas, se ha emprendido un proceso que busca superar los prejuicios en pos de vinculaciones solidarias y respetuosas de la diversidad, y de la necesidad de reconstruir y entender el Estado Plurinacional e Intercultural, donde las diferencias sean entendidas como un potencial social, para construir un país más equitativo, solidario, respetuoso y justo.

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural plantea la unidad en la diversidad, donde la sociedad ecuatoriana reconozca la existencia de las nacionalidades indígenas y de los pueblos afroecuatorianos y montubios como sujetos políticos con derechos propios. Una de las finalidades del Estado Plurinacional e Intercultural es garantizar la vigencia de los derechos a diferentes formas de libertad de conformidad a los nuevos sujetos incluidos en el pacto social, de tal manera que ninguno adquiera preeminencia por sobre otros (Chuji, 2008: 11).

A fin de conseguir las vinculaciones solidarias y respetuosas de la diversidad, superando los prejuicios existentes, son desafíos importantes para el país: reconocer la importancia de territorios culturalmente diversos, de pueblos y nacionalidades y su paulatina conformación como circunscripciones territoriales indígenas de acuerdo a la Constitución del Ecuador, donde se deberán respetar prácticas

culturales ancestrales en un contexto de mutuo respeto; revalorizar el patrimonio edificado, proteger los sitios arqueológicos y las prácticas culturales locales, fomentar el conocimiento de la diversidad cultural en la población, incentivar el turismo nacional e internacional respetando y protegiendo los territorios; y reconocer que es necesario iniciar procesos de gestión territorial integral mediante agendas programáticas claras tanto desde los diferentes sectores como desde los diferentes niveles de gobierno.

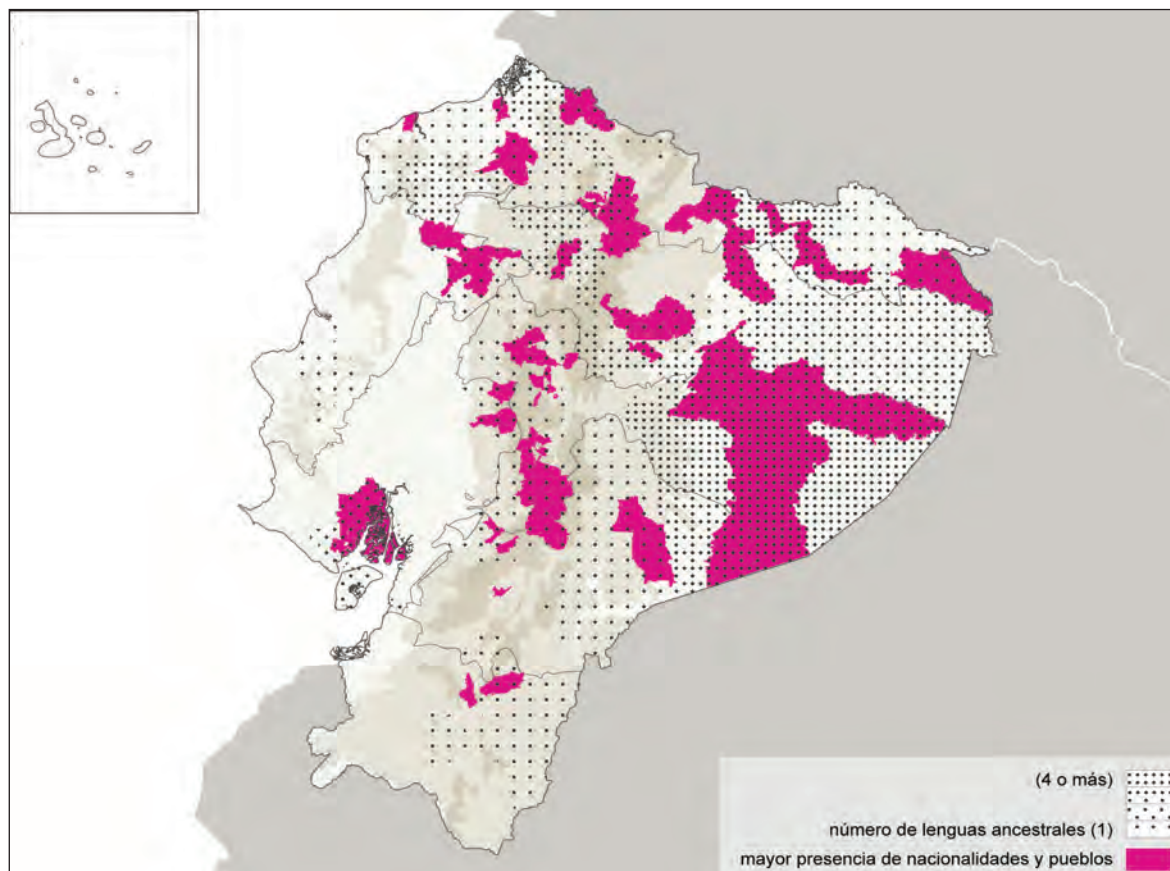
8.7.1. Los pueblos y nacionalidades del Ecuador

El Ecuador está conformado por 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. En su territorio se hablan 12 lenguas que requieren reconocerse, conocerse y potenciarse como parte de la identidad ecuatoriana y el patrimonio histórico cultural del país. Esa diversidad representa una riqueza de valor inmensurable y de cuidadoso manejo, para evitar la reducción de la diversidad de manera insustancial.

La diversidad cultural tiene una evidente expresión territorial, en ese sentido se busca promover políticas que permitan valorizarla y aprovecharla, generando un especial énfasis en los territorios en busca de capacidades positivas de reequilibrio territorial y mejoramiento de servicios, en particular en temas de educación, salud y gestión institucional.

Con la estrategia se propone un modelo territorial que reconozca los derechos de los pueblos y nacionalidades para que sus prácticas de vida, conocimientos y cosmovisiones puedan ser compartidas y valoradas. Fomentar el conocimiento de la diversidad cultural del Ecuador es un elemento básico para el desenvolvimiento de pueblos y nacionalidades, así como la definición de las circunscripciones territoriales y la formulación de los planes de vida de los pueblos y nacionalidades, los cuales se integrarán de manera progresiva al Plan Nacional para el Buen Vivir.

Mapa 8.7: Mayor presencia de pueblos y nacionalidades y lenguas ancestrales



Fuente: SIISE 4.5, Lenguas: INEC, 2001.

Elaboración: SENPLADES.

8.7.2. Patrimonio cultural y turismo

El patrimonio cultural tangible e intangible ecuatoriano está conformado por sus lenguas y formas de expresión; edificaciones, espacios y conjuntos urbanos; documentos, objetos y colecciones; y creaciones artísticas, científicas y tecnológicas. Todos estos elementos generan un bagaje cultural ecuatoriano muy rico que se expresa de múltiples formas. Sin embargo, la ausencia de una reflexión sostenida y profunda sobre la cultura y sus relaciones con las demás instancias de la vida social (economía, desarrollo social, política, manejo ambiental, educación, salud, etc) como consecuencia de una falta de liderazgo del Estado, generan una paulatina pérdida material e inmaterial de la base cultural en sí misma. Frente a esto es urgente el reordenamiento del sector cultural de carácter público con el fin de reforzar la creación de un nuevo sistema de valores expresado en el reconocimiento de las diversas identidades, en las cuales nos podamos reconocer todos y todas y potenciar las ricas tradiciones heredadas del pasado.

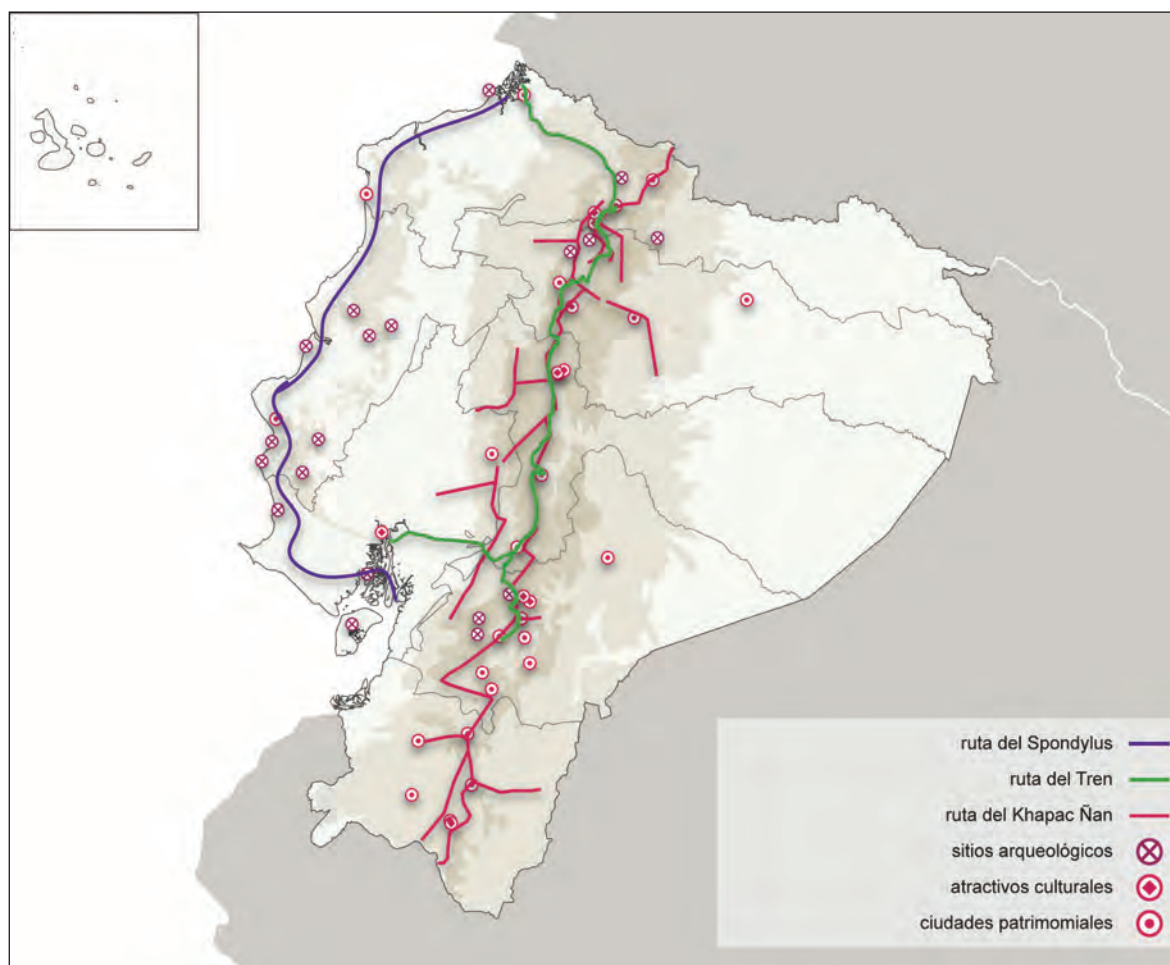
Desde el enfoque territorial será necesario que las políticas públicas del sector cultura se estructuren de manera equitativa en el territorio, sin privilegiar ámbito alguno y equilibrando la inversión en cultura hacia los sectores y las prácticas menos conocidas y privilegiadas.

La riqueza cultural y el patrimonio natural de gran biodiversidad, hacen del Ecuador un destino turís-

tico privilegiado. No obstante, muchos de los territorios con vocación turística son zonas con pobreza y un bajo nivel de cobertura en servicios, donde sus habitantes han sido relegados a los beneficios directos de la actividad turística; frente a esta realidad, es necesario retomar una vez más el concepto de economía endógena enfocando la actividad turística nacional e internacional, de forma sostenible, como una opción para las poblaciones locales y canalizando los beneficios de esta actividad en mejoras a su calidad de vida. Por otro lado, es necesario cambiar el enfoque actual de los referentes: culturales, pueblos, idiomas, instituciones como objetos folklóricos hacia un encuentro más sustantivo de identidades que permitan un reconocimiento en el otro y que fomenten las prácticas de turismo comunitario.

Finalmente, no podemos perder de vista el paisaje construido del Ecuador formado por poblados y ciudades, parques y plazas; arquitecturas de distintas épocas y orígenes. Entre ellos cabe destacar las 22 ciudades consideradas patrimonio cultural de la nación, siendo dos de ellas, Quito y Cuenca, las ostentan el título de Patrimonio Cultural de la Humanidad. Este patrimonio se encuentra amenazado por la especulación inmobiliaria o el abandono de las edificaciones históricas, lo que está ocasionando cambios en el paisaje urbano y rural del país. Frente a esto es necesario implementar políticas que incentiven la conservación, restauración y mantenimiento de este patrimonio.

Mapa 8.8: Las ciudades patrimoniales, rutas turísticas y diversidad cultural



Fuente: Rutas turísticas (PLANDETUR, 2008), PAI Plurianual, MCPNC, MINTUR, 2009.

Elaboración: SENPLADES.

Entre los elementos a considerar en los procesos de planificación territorial cabe remarcar la importancia de incorporar temas tales como la valoración, recuperación y fomento a prácticas ancestrales (agrícolas, de salud, de técnicas constructivas); el apoyo a la educación intercultural bilingüe; la revalorización del patrimonio edificado; la protección de sitios arqueológicos y las prácticas culturales locales.

8.7.3. Fortalecimiento del tejido social

“La combinación o proporción áurea de centralización y descentralización depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil” (Boisier, 1992), desde esta perspectiva lograr impulsar el fortalecimiento del tejido social en el territorio ecuatoriano implica generar diferentes formas de participación ciudadana y

empoderamiento social. Para que se logren producir efectos de una economía endógena se requiere de la acción conjunta de los individuos y grupos de forma articulada, en un escenario de negociación permanente entre los diversos actores que forman parte de la sociedad. Son los actores de la sociedad civil quienes deben emprender en acciones de veeduría y control social a las instituciones públicas y apoyar la incorporación de instituciones privadas.

Fortalecer el tejido social, implica garantizar la participación de la ciudadanía propiciando la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno, de

tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales.

8.8. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana

América del Sur está viviendo una serie de transformaciones que hacen de ella, en la actualidad, un escenario privilegiado de construcción histórica. La elección democrática de coaliciones políticas de corte progresista de izquierda, sumada a la intensa actividad e involucramiento de la sociedad en los procesos de cambio, ha trastocado la economía del poder. Así, la región se sitúa como un campo crítico al modelo paradigmático y hegemónico que ha venido dominando las relaciones internacionales las últimas décadas.

Más allá de consideraciones tradicionales y planas del poder convencional medido a través de indicadores económicos o de capacidades bélicas de disuasión y contención, nuevas dimensiones de poder han adquirido relevancia. Se habla, entre otros, de las capacidades ambientales de territorios periféricos a los centros industrial-financieros de poder global o del poder cultural de las sociedades a través de sus saberes ancestrales y tradicionales. Las repercusiones de ello en la geopolítica no son menores.

La actualidad está marcada por una disputa geopolítica que deja atrás los balances tradicionales de poder y que abre lugar a un horizonte multipolar, pero ya no uno que gira en torno a potencias (neo) coloniales. Ecuador se presenta como un actor de vanguardia en este cambio para lo cual perfila una nueva inserción del país en la región y en el mundo. Dicha inserción se caracteriza por ser estratégica y soberana.

Es, en primer lugar, estratégica porque se piensa a las relaciones internacionales y a la política exterior del país conforme a los mejores intereses de la población en su conjunto, no a los de élites o facciones dominantes. De ese modo, las relaciones con otros

países se caracterizan por ser simétricas, solidarias y justas. Se apuesta por complementariedades entre los pueblos, buscando favorecer la economía endógena para el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

En segundo lugar, se dice que la inserción es soberana considerando que la soberanía radica en el pueblo. Tras los años del neoliberalismo en los que se instrumentó al Estado al servicio de intereses particulares y corporativos y en durante los cuales se perdieron las capacidades de regulación y planificación. Actualmente, se proclama la recuperación de la soberanía como un ejercicio democrático de poder popular. Es preciso, no obstante, comprender a la soberanía no como una expresión de autarquía, sino como un elemento clave para la integración armónica de los pueblos.

8.8.1. Integración Latinoamericana

En esa línea, se debe pensar en los procesos de macro-regionalización. En efecto, la integración de Estados en complejos entramados supranacionales generalmente superpuestos a divisiones geográficas continentales ha supuesto una reconceptualización de la soberanía tradicional. La Unión Europea es el caso más emblemático. Sin embargo, en nuestra propia región no debemos olvidar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), rebautizada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Precisamente, la UNASUR es un esfuerzo colectivo que podría transformar la economía global del poder y dar a América del Sur la presencia que legítimamente le corresponde, pero que le ha sido negada. Son aspiraciones de larga data, puesto que la Carta de Jamaica de Simón Bolívar fue ya una especie de código fundacional de una nación suramericana. Ya se decía por 1815 que “es una idea grandiosa pretender formar parte de todo el Nuevo Mundo, una sola Nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse (Bolívar, 1815)”.¹¹⁰

¹¹⁰ Así, han postuladas lecturas continentalistas (Barrios, 2008), hemisferistas (Corrales y Feinberg, 1999), latinoamericanistas, suramericanas (López, 2006) hacia la integración de la macro-región.

Desde los territorios, los procesos de integración significan reabrir debates que se pensaban zanjados en torno a temas de nacionalidad, democracia, representación, entre otros. La construcción de nuevos espacios de gobernanza y eventual gobernabilidad regional se traducen en fórmulas críticas de pensamiento que rebasan al Estado-nación. De ese modo, Ecuador apuesta por una integración armónica con Suramérica en el marco del pensamiento Sur-Sur para subvertir el orden de dominación actual. Es ésta la apuesta más sensata para recalibrar la economía geopolítica del poder. Ecuador debe participar en estos procesos activamente y con capacidad de liderazgo, como ya lo hizo para nombrar a un connacional como primer secretario de UNASUR y posicionar a Quito de manera que pueda ser su sede.

Los sueños de integración comienzan a cuajar en una institucionalidad temprana delineada por la UNASUR y deben acompañarse con la construcción de una identidad suramericana y una ciudadanía correspondiente. Para ello, Ecuador debe entender sus territorios más allá del parroquialismo nacional. Debe contemplarlos a la luz de una integración mayor con los países de América del Sur y, más ampliamente, con los países de América Latina y del Caribe. Iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) desempeñan un rol creativo-crítico en los que Ecuador puede constituirse como un pivote regional.

Así, la planificación territorial enfrenta nuevos retos, en el marco de los cuales debe incentivar una economía endógena para el Buen Vivir ante perspectivas posnacionales de integración. Esto significa ver a las diferentes zonas del país primero como territorios en sí mismos con sus propias complejidades y potencialidades, luego como parte de un todo nacional en el que prima el interés del país; después como parte de una región andina en la que se debe pensar en los temas

binacionales y en las fronteras como espacios de interlocución pacífica que precisan una mayor presencia del Estado; y, finalmente, como partes de un sistema macro que debe robustecer a América del Sur en su conjunto y no a ciertas zonas en desmedro de otras, recordando además los nexos del país con América Central y el Caribe. Sólo de ese modo, Ecuador participará globalmente desde lo local.

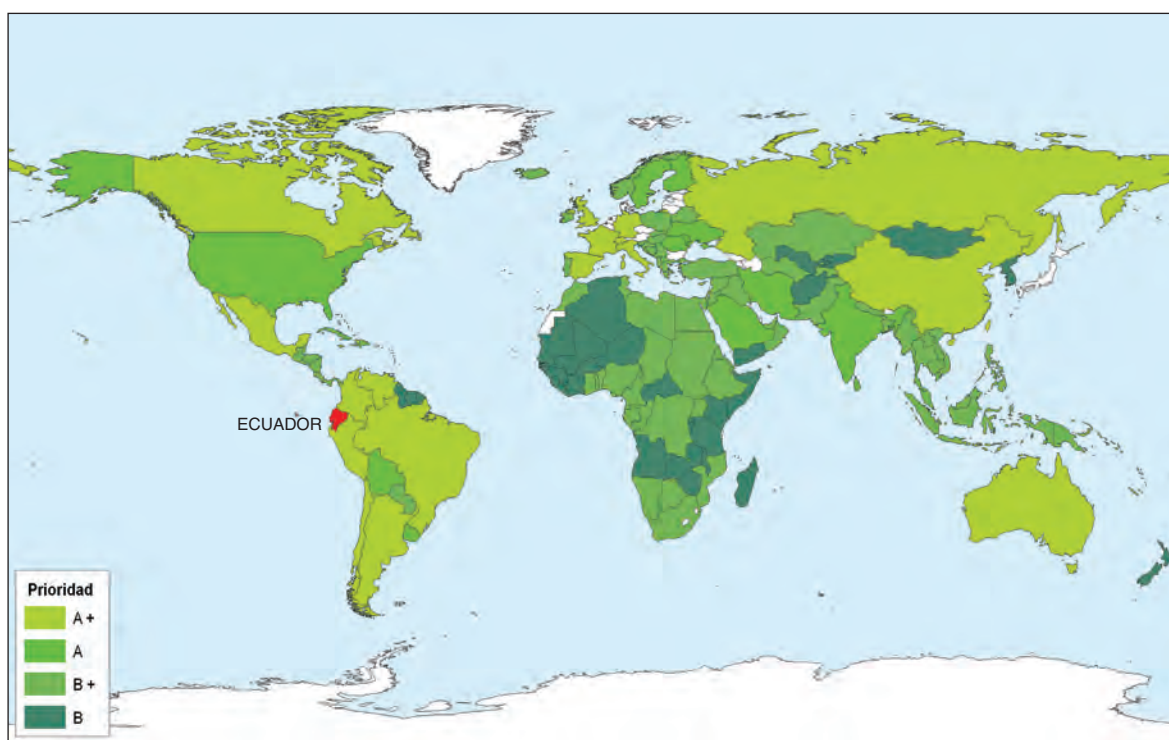
8.8.2. Inserción en el mundo

Efectivamente, la participación en el ámbito global del Ecuador está estrechamente vinculada a la integración suramericana y latinoamericana, pero no se limita a ella. Si bien es cierto que el poder colectivo de los Estados mancomunados de América del Sur potencia la ambiciosa agenda de cambio progresista, el Ecuador aspira a desempeñar un papel de liderazgo con sus capacidades propias.

Entre otros, Ecuador ha demostrado ese liderazgo a través de fórmulas innovadoras que sitúan al país en la vanguardia de la agenda ambiental mundial. En concreto, se habla de la Estrategia Yasuní-ITT –una estrategia integral que, apoyada en esquemas de cobro justo por la deuda ecológica, apunta hacia un profundo cambio en la visión de las interrelaciones entre sociedad y ambiente. A esta iniciativa se suman una serie de otras más en las que Ecuador puede presentar al mundo nuevas concepciones que alteren los paradigmas previamente establecidos.

En suma, la inserción del Ecuador en el mundo postula una crítica constructiva al sistema internacional, promoviendo cuestionamientos al desarrollo en pos de una aspiración más amplia y más profunda para la vida, como lo es el Buen Vivir. Es en su búsqueda que el país debe proyectarse hacia fuera, allende la región y el hemisferio, para vincularse con Europa, África, Asia y Oceanía, para potenciar los objetivos del Buen Vivir que como sociedad nos hemos planteado y para contribuir a la solidaridad internacional.

Mapa 8.10: Ecuador, inserción en el mundo



Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

8.9. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial

La inequidad se expresa en el territorio. Las brechas en cuanto a calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas se han agravado según las diversas formas de expresión territorial que adopta la economía y la asignación de recursos, particularmente conflictiva cuando no existe coordinación entre el nivel central y los gobiernos autónomos descentralizados (Barrera, 2006).

La política de descentralización implementada en el Ecuador durante las décadas previas no ha tenido éxito por falta de institucionalidad, carencia de un marco legal adecuado, resistencia de los ministerios a ceder funciones, roles y limitadas capacidades de los gobiernos locales de asumir nuevas competencias. Frente al fracaso de este proceso, se inscribe la actual propuesta frente a la necesidad de desarrollar un nuevo patrón de

hacer políticas que modifique las reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de la relación entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

La descentralización debe ser entendida como una estrategia de organización del Estado para el eficiente cumplimiento de sus fines y para garantizar los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del país, a través de la transferencia de poder político como de recursos y competencias del Estado central a los demás niveles de gobierno (DNP, 2007: 1).

Mientras la gestión territorial comprende básicamente los modos de implementar una política pública en un territorio específico; la descentralización alude: a la eficiencia y eficacia en la aplicación de la política pública, a los actores tanto públicos como privados que llevan adelante este proceso y como éstos se organizan para alcanzar su fin, a la planificación territorial, a los recursos necesarios, a la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos enmarcados en la planificación establecida. Desde esta perspectiva, este capítulo

aborda los temas concernientes al modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, que se impulsan actualmente en busca de una nueva gestión pública eficiente, lo inherente a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial y la gestión territorial en sí misma.

8.9.1. Descentralización y desconcentración¹¹¹

La descentralización es un proceso orientado a incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública por medio de un nuevo modelo de funcionamiento de los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo debe ser un proceso que permita una nueva articulación con base en la integralidad del Estado y la totalidad de sus interrelaciones verticales y horizontales.

Proponer un nuevo modelo de descentralización implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete al conjunto de la sociedad. La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos.

La descentralización se plantea en el país como un reto integral y multidimensional que desafía la estructura y práctica de la gestión pública, la misma que debe propender a una gestión que se corresponda con las diferencias y potencialidades geográficas, la búsqueda de economías de escala, una adecuada correspondencia fiscal, pero sobre todo, una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde todos y cada uno de los ecuatorianos y ecuatorianas sean agentes activos del proceso.

Para consolidar el modelo de gestión descentralizado y desconcentrado se requiere del fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para el cumplimiento de las responsabilidades y roles que asumen con las nuevas competencias que les asigna la Constitución. Ello demanda además la articulación entre los objetivos de desarrollo nacional identificados en el Plan y los que

persiguen los GAD en los ámbitos provinciales, cantonales y parroquiales. En este contexto, es fundamental el respaldo político a la formulación, aplicación y concreción de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como la implementación de espacios para la participación y la deliberación para la construcción del poder ciudadano.

8.9.2. Capacidades de gestión y planificación territorial

Si bien la mayoría de gobiernos autónomos descentralizados ha desarrollado diversos instrumentos de planificación, éstos no han logrado aplicarse efectivamente en la gestión de sus territorios por distintas causas: esos instrumentos no presentan la calidad suficiente en su enfoque o contenidos dada la escasa información oportuna y desagregada; no previeron mecanismos de gestión, control y seguimiento; no contaron con el respaldo político interno; no guardaban sinérgesis con las políticas territoriales del gobierno central y fundamentalmente porque no contaron con la apropiación de los actores públicos y privados en sus respectivos ámbitos.

En este contexto, el Plan se posiciona como el instrumento orientador del presupuesto, la inversión pública, el endeudamiento y como instrumento de las políticas públicas que permitirá coordinar la acción estatal de los distintos niveles de gobierno, particularmente en lo que respecta a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como a la planificación como garantía de derechos y como elemento articulador entre territorios.

Asimismo, es necesario ubicar a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En relación a los procedimientos de planificación, actualmente en el país se están construyendo herramientas e instrumentos que interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo territorial, la producción y acceso a información para la toma de decisiones, la asignación de recursos, la gestión de las políticas públicas y la evaluación de resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país.

¹¹¹ Basado en el texto: “En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento” de Falconí y Muñoz, 2007.

La estrecha relación que existe entre el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo lleva a la conclusión de que un proceso, que determine productos integrados, que regule la inversión pública y el ordenamiento territorial, sobre la base de una gestión cohesionada y una participación ciudadana directa, resultará más eficiente y eficaz.

Las tendencias recientes a nivel internacional con respecto a las herramientas y los procedimientos de

ordenamiento territorial están dirigidos a una disposición más dinámica o pro-activa hacia la gestión del espacio físico y de las actividades humanas sobre el mismo. Estas tendencias responden a una necesidad de dar seguimiento permanente a las actividades humanas, sus requerimientos e impactos, y confrontan la ineficacia de herramientas tradicionales, particularmente, los planes de uso de suelo como el único producto final con valor jurídico para el ordenamiento de los territorios.

Figura 8.1: Proceso continuo y cíclico de planificación



Es por ello que la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial constituyen parte de un mismo proceso continuo y cíclico, que pudiera tener diversas fases o ciclos de planificación y a una gestión del territorio con procesos permanentes de monitoreo, ajuste y evaluación, cuyo objetivo busca orientar las intervenciones para mejorar la calidad de vida de la población y definir políticas, programas y proyectos que sea de aplicación en el territorio.

8.10. Orientaciones para la planificación territorial

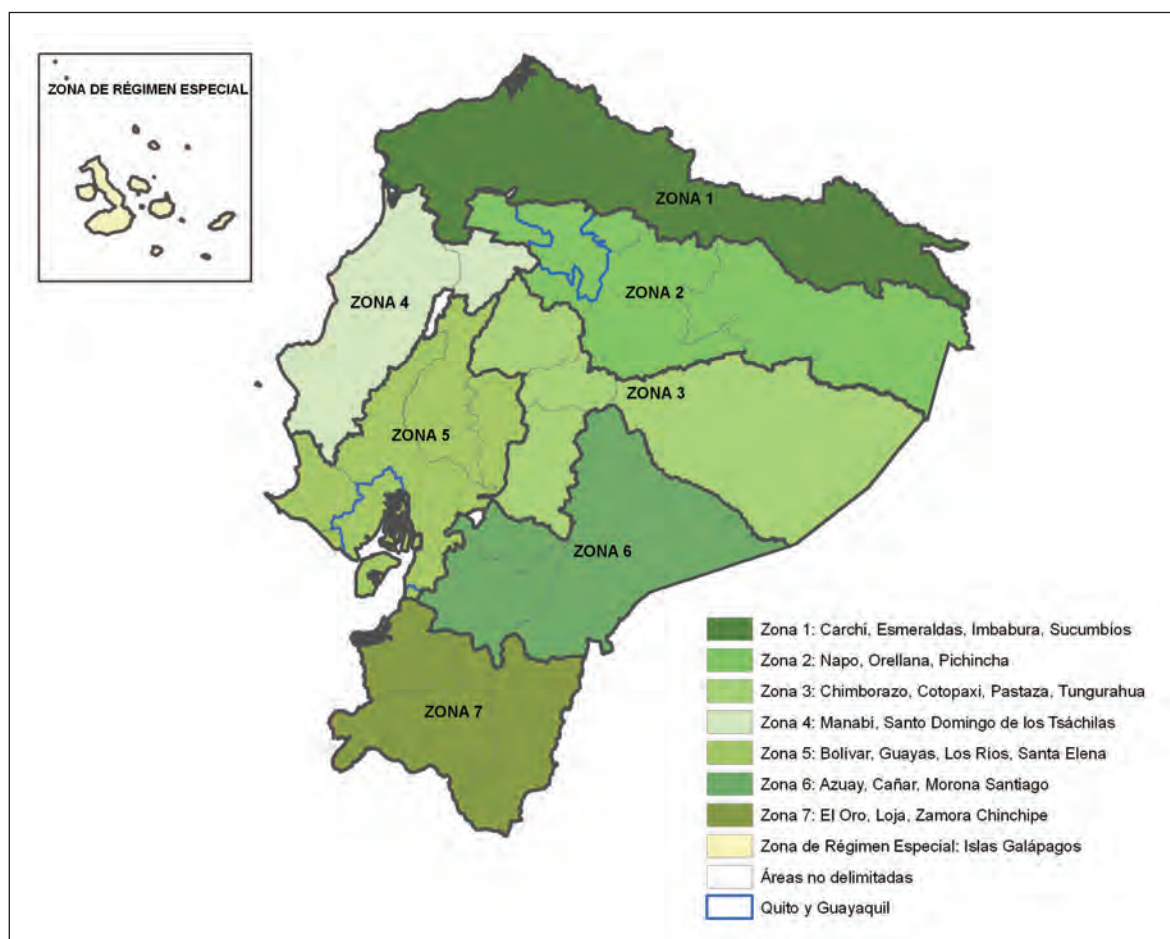
El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es un marco de referencia para la planificación territorial. La Estrategia Territorial Nacional debe interpretarse como el conjunto de lineamientos y directrices generales para la planificación de todos los niveles de gobierno que, en

función de los avances en procesos de planificación y sin menoscabo de su autonomía y competencias, deberán ser delimitados con el fin de lograr resultados favorables y sostenibles para la gestión en sus territorios.

8.10.1. Las Agendas Zonales

La reforma política iniciada en el 2007 busca articular y desconcentrar la acción pública estatal como una forma efectiva y eficiente para acortar distancias entre gobernados-gobernantes y mejorar la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos de gobierno. En tal virtud, se han impulsado procesos de desconcentración administrativa del gobierno central con la creación de siete zonas de planificación. La planificación zonal implementa herramientas para la coordinación sectorial que orientan el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y, en general, de la acción estatal desconcentrada.

Mapa 8.11: Mapa de las zonas de planificación



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES.

La construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis en las estructuras zonales desconcentradas comprende cuatro grandes desafíos que tienen que ver con: 1) la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios, 2) el establecimiento de criterios de ordenación del territorio a partir de funciones y roles específicos 3) el fomento de dinámicas zonales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir y la estrategia de acumulación y re-distribución en el largo plazo; y, 4) propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en los territorios zonales.

La propuesta de zonificación como una alternativa de planificación y desarrollo del país plantea contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, con énfasis en la garantía de los derechos a salud, educación, vivienda, alimentación,

trabajo y agua. Promueve un modelo endógeno con inserción estratégica y soberana en el mundo, basado en una producción sistémica que garantice la soberanía alimentaria, el fortalecimiento de actividades generadoras de valor agregado, el empleo digno y el cambio en la matriz energética. Se articula garantizando el uso racional y responsable de los recursos naturales en busca de disminuir el impacto que generan las actividades productivas; así como propiciar un sistema de asentamientos humanos a partir de grupos urbanos articulados y diferenciados que sirvan de sustento productivo a sus entornos con sistemas de movilidad democrática, eficiente y razonable de personas, bienes, servicios e información. Este proceso impulsa también una adecuada gestión del territorio que consolide procesos de gobernabilidad, representatividad y participación en la perspectiva de efectivizar la planificación y la coordinación de la inversión social y productiva.

La definición de la Estrategia Territorial Nacional y la formulación de las agendas zonales de planificación han utilizado la misma metodología, en ambos casos en tres etapas: 1) el diagnóstico territorial que concluye con la identificación del modelo territorial actual, sus potencialidades y problemas, 2) la definición del sistema territorial futuro, que permita analizar las alternativas y estructurar un modelo territorial propuesto; y, 3) la gestión que identifica programas y proyectos específicos por zona de planificación.

8.10.2. La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial

En función de sus competencias y autonomía, los gobiernos autónomos descentralizados deben formular sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial así como también los correspondientes presupuestos, en el marco del Plan Nacional y en consideración de las especificidades para cada territorio o localidad. Este proceso debe ser participativo de acuerdo a las disposiciones de la Constitución.

Así, el Plan Nacional para el Buen Vivir define políticas y estrategias que deben ser tomadas como directrices generales de acuerdo a la precisión de las competencias y funciones de cada nivel. Los contenidos antes expuestos abren, a su vez, un proceso de reflexión y deliberación participativa en donde los planes de los diversos niveles de gobierno se irán articulando como instrumentos

complementarios de este Plan y servirán también como elemento para la actualización y convalidación del mismo, de la Estrategia Territorial y de las Agendas Zonales.

Por otra parte, el Plan y la Estrategia Territorial incluyen intervenciones que son competencia directa del Estado central que tienen una ubicación dentro del territorio de los gobiernos autónomos descentralizados. La presencia de una obra de carácter estratégico a nivel nacional, debe ser tomada en consideración en los planes de cada territorio, lo que implica, que dentro de los procesos de planificación territorial se deben considerar una serie de intervenciones relacionadas con la implantación del proyecto nacional y, por otra, se deberá compatibilizar el uso y ocupación del suelo para dar posibilidad a la concreción de obras de relevancia nacional.

Las directrices específicas para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial propiciarán la articulación entre niveles de gobierno y deben ser acompañados del desarrollo de la información estadística y cartográfica que posibilite el proceso de planificación. A ello se suma la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas de gobiernos autónomos descentralizados a fin de que el ciclo de la planificación trascienda el momento de formulación de planes para hacer efectiva la gestión territorial y la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.